YVTltk 1343/2023 30.1.2023

Lausunto eduskunnan työelämä- ja tasa-arvovaliokunnalle

Asia: U 100/2022 vp Valtioneuvoston kirjelmä eduskunnalle komission ehdotuksista Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi sekä neuvoston direktiiviksi tasa-arvoelimiä koskevista normeista

Yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunta kiittää mahdollisuudesta saada lausua eduskunnan työelämä- ja tasa-arvovaliokunnalle hallituksen esityksestä eduskunnalle laiksi yhdenvertaisuuslain muuttamisesta ja siihen liittyviksi laeiksi.

Yhteenveto

Tässä lausunnossa keskitytään lähinnä niihin osiin valtioneuvoston kirjelmässä ja komission ehdotuksissa, jotka koskevat yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakuntaa.

Valtioneuvoston U -kirjelmässä todetaan, että yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunnan asemaa tulisi arvioida tasa-arvoelinten riippumattomuutta edistävien kriteerien näkökulmasta, erityisesti organisatorisesta näkökulmasta. Ehdotusten artikla 3.3 mukaan jäsenvaltioiden on toteutettava toimenpiteitä sen varmistamiseksi, että tasa-arvoelimet ovat riippumattomia ja vapaita ulkoisesta vaikutuksesta hoitaessaan tehtäviään ja käyttäessään toimivaltaansa erityisesti, kun on kyse oikeudellisesta rakenteesta, vastuuvelvollisuudesta, talousarviosta, henkilöstöstä ja organisatorisista kysymyksistä.

Valtioneuvoston U -kirjelmässä kuitenkin rajataan 3.3 artiklan mukainen arvionti siihen, että lautakunnan osalta tulisi lähinnä arvioida, onko direktiivien näkökulmasta ongelmallista, että lautakunta kuuluu samaan kirjanpitoyksikköön oikeusministeriön kanssa, eikä lautakunnan määräraha ole eduskunnan vahvistamana erillisenä määrärahamomenttina.

Ehdotuksen 3.3 artiklan mukaista tarkastelua ei ole syytä tehdä niin suppeasti kuin valtioneuvoston U -kirjelmässä ehdotetaan, vaan komission ehdotuksen 3.3 artikla edellyttää laajempaa lautakunnan itsenäisyyden ja riippumattomuuden järjestämisen tarkastelua. Silloin tulee arvioida tarkemmin

lautakunnan institutionaalisen ja toiminnallisen riippumattomuuden turvaamiseksi välttämättömiä järjestelyitä.

Lautakunta piti jo aiemmin vuonna 2019 erittäin ongelmallisena lautakunnan määrärahan siirtoa erillisvirastojen momentilta 25.01.03 oikeusministeriön toimintamenomomentille 25.01.01. ja katsoi, ettei oikeusministeriön ehdottama määrärahan siirto osaksi oikeusministeriön toimintamenoja ole lainmukainen.

Yleisiä huomioita valtioneuvoston U -kirjelmästä

Valtioneuvoston kirjelmässä U 100/2022 vp on kuvattu ja analysoitu varsin perusteellisesti komission ehdotuksia Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi sekä neuvoston direktiiviksi tasa-arvoelimiä koskevista normeista. Valtioneuvoston kannanotossa on pureuduttu hyvin niihin keskeisiin seikkoihin, jotka Suomen kannalta edellyttäisivät muutoksia komission ehdotuksiin. Samalla on myös tuotu esiin niitä seikkoja komission ehdotuksissa, joiden pohjalta Suomen tasa-arvoelimiä koskevaa lainsäädäntöä tulee edelleen kehittää. Direktiiviehdotuksissa on määritelty tasa-arvoelimet niin, että myös yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunta kuuluu niihin tasa-arvoelimiin, jotka kuuluvat direktiiviehdotusten soveltamisalaan.

Komission direktiiviehdotusten tarkoituksena on yhdenmukaistaa unionioikeuden tasa-arvoelimiä koskevaa sääntelyä, sillä tällä hetkellä useissa direktiiveissä on niitä koskevaa toisistaan poikkeavaa sääntelyä. Ehdotetun sääntelyn on tarkoitus korvata nämä toisistaan poikkeavat määräykset. Samalla ehdotuksiin sisältyy sääntelyä, joilla pyritään vahvistamaan ja tukemaan tasa-arvoelinten työn itsenäisyyttä ja riippumattomuutta sekä tehostamaan syrjinnän vastaisen lainsäädännön soveltamista ja vaikuttavuutta. Kun otetaan huomioon, että Euroopan unionissa ei 15 vuoden valmistelun jälkeenkään ole onnistuttu saamaan aikaiseksi yleistä syrjinnän kieltävää direktiiviä, on komission ehdotuksia pidettävä pääosin suorastaan välttämättöminä.

Valtioneuvoston U -kirjelmässä todetaan, että komission ehdotusten perusteella yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunnan asemaa tulisi arvioida elinten riippumattomuutta edistävien kriteerien näkökulmasta, erityisesti organisatorisesta näkökulmasta. Ehdotusten artikla 3.3 mukaan jäsenvaltioiden on toteutettava toimenpiteitä sen varmistamiseksi, että tasa-arvoelimet ovat riippumattomia ja vapaita ulkoisesta vaikutuksesta hoitaessaan tehtäviään ja käyttäessään toimivaltaansa erityisesti, kun on kyse oikeudellisesta rakenteesta, vastuuvelvollisuudesta, talousarviosta, henkilöstöstä ja organisatorisista kysymyksistä.

Valtioneuvoston U -kirjelmässä kuitenkin rajataan 3.3 artiklan mukainen arviointi siihen, että lautakunnan osalta tulisi lähinnä arvioida, onko direktiivien näkökulmasta ongelmallista, että lautakunta kuuluu samaan kirjanpitoyksikköön oikeusministeriön kanssa, eikä lautakunnan määräraha ole eduskunnan vahvistamana erillisenä määrärahamomenttina.

Vaikka edellä mainittu seikka on tärkeä, se on kuitenkin vain yksi yksityiskohta laajemmassa kokonaisuudessa, eikä ehdotuksen 3.3 artiklan mukaista tarkastelua ole siten syytä tehdä niin suppeasti kuin valtioneuvoston U -kirjelmässä ehdotetaan. Komission ehdotuksen 3.3 artikla edellyttää laajempaa lautakunnan itsenäisyyden ja riippumattomuuden järjestämisen tarkastelua. Tässä tarkastelussa tulee arvioida myös lautakunnan ja sen henkilöstön nimittämiseen liittyviä kysymyksiä. Lautakunnan henkilöstön nimittää oikeusministeriö, vaikka yhdenvertaisuusvaltuutettu ja tasa-arvovaltuutettu nimittää itse henkilöstönsä.

Yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunnan itsenäisyys- ja riippumattomuus

Lähtökohtana arvioitaessa yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunnan itsenäisyyttä ja riippumattomuutta on sen luonne lainkäyttöelimenä. Se antaa oikeudellisesti sitovia ratkaisuja, ja käyttää oikeudellista pakkovaltaa.

Laissa yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunnasta (1 §) vahvistetaan lautakunnan olevan itsenäinen ja riippumaton.

Lautakunnan itsenäisyydellä viitataan hallituksen esityksen (HE 19/2014, s. 99) mukaan siihen, että lautakunta on toiminnassaan itsenäinen, vaikka se toimiikin ministeriön yhteydessä. Tämä määrittää lautakunnan aseman suhteessa hallitusvaltaan sekä periaatteellisesti että toiminnallisesti selkeästi erilliseksi ja siitä riippumattomaksi.

Hallituksen esityksessä yhdenvertaisuuslaiksi yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunnan riippumattomuudella tarkoitetaan sitä, että lautakunnan tulee olla tuomioistuimen ja muun lainkäyttöelimen tavoin ratkaisutoiminnassaan riippumaton muiden tahojen, kuten viranomaisten tai eri intressiryhmien samoin kuin ratkaistavana olevan asian osapuolen vaikutuksesta. (HE 19/2014, s. 99) Myös yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunnan jäseniin ja esittelijöihin sovelletaan lautakunnasta annetun lain mukaan oikeudenkäymiskaaren 13 luvun säännöksiä tuomarin jääviydestä ja vastuista.

Lautakunnan riippumattomuus jakaantuu toisaalta toiminnalliseen ja toisaalta institutionaaliseen riippumattomuuteen. Toiminnallisella riippumattomuudella tarkoitetaan lautakunnan omaan toimintaan ja taloudenhoitoon sekä henkilökunnan rekrytointiin liittyvää riippumattomuutta. Institutionaalisella riippumattomuudella puolestaan tarkoitetaan lautakunnan hierarkkisen aseman järjestämistä. Toiminnallisesta ja institutionaalisesta riippumattomuudesta muodostuu se kokonaisuus, josta määrittyy lautakunnan päätöksenteon itsenäisyys ja riippumattomuus sekä puolueettomuus. Tätä voidaan tarkastella sekä lautakunnan sisäisestä näkökulmasta että ulkoisesta näkökulmasta, eli siitä minkälainen vaikutelma lautakunnan itsenäisyydestä, riippumattomuudesta ja puolueettomuudesta ulkopuoliselle havainnoitsijalle syntyy.

Hallituksen esityksessä yhdenvertaisuuslaiksi yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunnan riippumattomuudella tarkoitetaan sitä, että lautakunnan tulee olla tuomioistuimen ja muun lainkäyttöelimen tavoin ratkaisutoiminnassaan riippumaton muiden tahojen, kuten viranomaisten tai eri intressiryhmien samoin kuin ratkaistavana olevan asian osapuolen vaikutuksesta. (HE 19/2014, s. 99) Lainsäädäntö siis rinnastaa lautakunnan tässä suhteessa tuomioistuimeen.

Koska kyse on tuomioistuimeen rinnastuvasta lainkäyttöelimestä, huomioon on otettava Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6 artiklan mukaiset velvoitteet, joissa edellytetään oikeusturvaelimen toiminnan vaikuttavan myös ulkopuolisille puolueettomalta. Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen (EIT) 14.12.2010 antamasta ratkaisusta (*Boulois v. Luxemburg,* asia 37575/04, kpl. 73) käy hyvin selkeästi ilmi, että Yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunnan tyyppiseen oikeusturvaelimeen sovelletaan EIS:n 6 artiklan oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin periaatteita. EIT:n mukaan 6 artiklassa edellytetyn tuomioistuimen ei välttämättä tarvinnut olla yleisten tuomioistuinten tapainen perinteinen tuomioistuin. Olennaista oli 6 artiklan aineellisten ja prosessuaalisten takeiden täyttäminen. Tuomioistuimena aineellisessa mielessä oli pidettävä toimielintä, jonka tehtäviin kuului ratkaista kaikki toimivaltaansa kuuluvat asiat oikeusnormien mukaisesti tätä tarkoitusta varten järjestetyssä menettelyssä. Tuomioistuimen oli myös täytettävä muut edellytykset riippumattomuuden, jäsentensä toimikauden ja menettelytakeiden suhteen.

Perustuslain 3 § ja 103 § korostavat erityisesti tuomiovaltaa käyttävien elinten riippumattomuutta hallinnosta, mutta tietysti myös oikeusriidan osapuolista. (HE 1/1998, 3 §:n perustelut)

”Riippumattomuudella tarkoitetaan riippumattomuutta toimeenpanovallasta, osapuolista ja lainsäätäjästä. Riittävää ei ole, että lainkäyttöelimen voidaan osoittaa toimineen tosiasiallisesti riippumattomasti, vaan esimerkiksi läheinen organisatorinen yhteys tämän elimen ja toimeenpanovallan taikka osapuolena olevan viranomaisen välillä saattaa asettaa tuomioistuimen riippumattomuuden osapuolten ja yleisön silmissä Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6(1) artiklan vastaisella tavalla kyseenalaiseksi.”(Matti Pellonpää, Euroopan ihmisoikeussopimus, Talentum, Helsinki 2005, s. 349.) Jos esim. lainkäyttöelimen jäsen on virkahierarkkisessa alistussuhteessa osapuolena olevaa viranomaistahoa edustaneeseen virkamieheen, tämän voidaan katsoa loukkaavan EIS:n 6 (1) artiklan riippumattomuus- ja puolueettomuusvaatimusta. (*Sramek –asia*, EIT 22.10.1984 A 84, kpl. 42).

Tuomiovallan käytön on oltava riippumatonta muun muassa suhteessa toimeenpano- ja lainsäädäntövaltaan sekä suhteessa oikeudenkäynnin osapuoliin ja muihin intressitahoihin. Tuomiovallan riippumattomuuden kanssa ristiriidassa olevana vaikuttamisena tuomiovallan käyttöön on nähty muun muassa yksittäistapausta koskevien käskyjen tai kieltojen antaminen, tuomioistuimen ratkaisun muuttaminen, ratkaisun täytäntöönpanon estäminen, tuomioistuimen toimivallan tilapäinen muuttaminen sekä tuomioistuimen jäsenen välillinen tai välitön painostaminen, uhkaaminen tai houkutteleminen. Tuomioistuinten riippumattomuuden tulee myös olla kansalaisten ja muiden ihmisten kannalta uskottavaa. Tässä mielessä merkitystä on katsottu voivan olla myös tuomioistuimen toiminnan ulkoisilla piirteillä. (EOA 16.2.2011, Dnro 1933/2/10)

Euroopan neuvoston rasismin ja suvaitsemattomuuden vastaisen toimikunnan (ECRI) suositus nro. 2, 5 -kohdan mukaan yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunnan kaltaisten erityiselimien tulee voida toimia ilman minkäänlaista puuttumista valtion taholta ja niille tulee antaa kaikki niiden itsenäisen toiminnan turvaamiseksi välttämättömät takeet. ECRI on katsonut esim. jo sen, että hallitus nimittää tällaisen toimielimen, voivan vaarantaa sen itsenäisyyden (CRI(2010)2 Austria, note 192, para. 41). Ongelmallisena on nähty myös, jos jäsenet eivät saa palkkaa tekemästään työstä, vaan vain lähinnä kulukorvauksen. Työmarkkinaosapuolten jäsenyyden ongelmana on pidetty sen myötä helposti syntyviä intressiristiriitoja (Stephanie Scmölzer, Implementing European standards: The Competence of specialised bodies to combat racism and racial discrimination to deal with individual cases, University of Oslo Faculty of Law Legal Studies Research Paper Series No. 2014-01, s. 77). Jäsenten ammatillinen itsenäisyys turvaa valvontaviranomaisen toiminnan tehokkuutta.

Itsenäisyyden ja riippumattomuuden huomioon ottaminen nimitettäessä yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakuntaa

Lautakunnan kokoonpanon tulisi olla tasapainoinen ja asiantuntemukseltaan korkeatasoinen (HE 19/2014, s. 100).

Yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunnasta annetun lain 3 §:ssä säädetään jäsenten kelpoisuusvaatimuksista. Heiltä vaaditaan hyvää perehtyneisyyttä lautakunnan toimialaan. Lainoppineilta jäseniltä vaaditaan lisäksi oikeustieteen ylempi korkeakoulututkinto. Lainoppineiden jäsenten kelpoisuusvaatimukset ovat vaativia, kun heillä tulee olla juridisen muodollisen pätevyyden lisäksi perehtyneisyys lautakunnan toimialaan. Lautakunnan toimialana on yhdenvertaisuus- ja syrjintä yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolain soveltamisalalla. Jäsenten tulee siis olla perehtyneitä erityisesti näihin kysymyksiin. Käytännössä tällä tarkoitetaan esimerkiksi tasa-arvolain tai yhdenvertaisuuslain tuntemusta sekä perehtyneisyyttä perus- ja

ihmisoikeuskysymyksiin. Perehtyneisyys lautakunnan toimialaan voidaan osoittaa esim. ammatillisella kokemuksella, tieteellisellä toiminnalla, tai lautakunnan toimialalle sijoittuvalla järjestötoiminnalla. (HE 19/2014, s. 99)

Lautakunnan muilla kuin lainoppineilla jäsenillä tulisi kullakin olla erityisasiantuntemusta joltakin sellaiselta alalta, jota lautakunnan käsiteltäväksi tulevat asiat koskevat. Näitä aloja ovat lähinnä työelämä, koulutus, elinkeinotoiminta, julkishallinto, syrjinnän ilmenemismuotojen ja syrjinnän vaarassa olevien ryhmien tuntemus, perehtyneisyys palkkasyrjinnän arvioimiseen taikka vammaisten henkilöiden tarvitsemiin mukautustoimenpiteisiin. (HE 19/2014, s. 99) Kysymys on siitä, minkälaisella toiminnalla vaadittavaa erityisasiantuntemusta katsotaan kertyvän. Lainoppineita jäseniä valittaessa on siis kiinnitettävä erityistä huomiota siihen, ovatko he osoittaneet omaavansa syrjintäasioiden erityisasiantuntemusta taikka erityistä harrastusta niihin, taikka perus- ja ihmisoikeuksiin. Pelkkä yleinen lainopillinen pätevyys ei täytä lainoppineelle lautakunnan jäsenelle yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunnasta annetun lain 3 §:ssä asetettuja kelpoisuusehtoja.

Kuvauksella erityisasiantuntemuksen kerryttämistavoista ei kuitenkaan voida sivuuttaa jäseniltä vaadittavia esteettömän toiminnan edellytyksiä. Yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunnasta annetun lain 9 §:n mukaan jäsenten esteellisyydestä on voimassa, mitä tuomarin esteellisyydestä säädetään oikeudenkäymiskaaren 13 luvussa. Syrjintälautakuntaa koskevia vastaavia säädöksiä oli syrjintälautakunnasta annetun lain 7 f §:ssä, mutta tasa-arvolautakuntaa koskevia vastaavia säädöksiä ei ollut (HE 19/2014, s. 101). Syrjintälautakunta katsoi lain virkavastuusäädösten ja tuomarilta vaadittavan jääviyden edellyttävän, että kaikki sen jäsenet antoivat tuomarin vakuutuksen. Tässä suhteessa tasa-arvolautakunnan yhdistäminen uuteen yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakuntaan tuo uuden lisävaatimuksen jäsenten toiminnalle. Tämä vaikuttaa luonnollisesti siten, ettei aiempaa tasa-arvolautakunnan työmarkkinaosapuolten ja ministeriöiden edustukseen perustuvaa jäsenten valintatapaa voida enää käyttää valittaessa yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunnan jäseniä, vaan jäsenten valinnan periaatteet ovat sellaiset, kuin ne ovat olleet syrjintälautakuntaa nimitettäessä. Myös muissa Pohjoismaissa on toimittu vastaavien lainkäyttöelinten jäseniä nimitettäessä näiden periaatteiden mukaisesti. Eurooppaoikeudellisella tasolla on myös muiden oikeudenalojen vastaavien valvontaviranomaisten puolueettomuus- ja riippumattomuusvaatimuksiin suhtauduttu yhä tiukemmin etenkin mitä tulee intressitahojen mukanaolon torjumiseen (ks. esim. On Judicial and Quasi-Judicial Independence, Den Haag 2013).

Oikeudenkäymiskaaren 13 luvun 6 §:n 1 momentin mukaan tuomari on esteellinen, jos hänellä on palvelussuhteen perusteella tai muuten asianosaiseen sellainen suhde, että se, erityisesti käsiteltävänä olevan asian laatu huomioon ottaen, antaa perustellun aiheen epäillä tuomarin puolueettomuutta asiassa. Lisäksi 7 §:n mukaan tuomari on esteellinen myös, jos jokin muu tässä luvussa tarkoitettuun seikkaan rinnastettava seikka antaa perustellun aiheen epäillä tuomarin puolueettomuutta asiassa. Nämä oikeudenkäymiskaaren määräykset koskevat lähinnä tuomarin subjektiivista jääviä, mutta sen lisäksi lainkäyttöelimen toiminnan tulee täyttää myös niin yksittäisen jäsenen kuin jäsenten kokoonpanon kokonaisuudessaan objektiivisen puolueettomuuden kriteerit. Valvottavista tahoista tulevien virkamiesten tai toimihenkilöiden jäsenyys voikin olla tältä kannalta ongelmallista.

Ministeriöllä on toimialallaan toimeenpanovaltaa käyttävän viranomaisen yleistoimivalta. Ministeriöiden virkamiehet ovat osa hallitusvaltaa, joka tulee pitää erillään tuomiovallasta. Sillä nimenomaan varmistetaan, että yksilöllä on mahdollisuus päästä oikeuksiinsa, jos hallitusvallan käyttäjät eivät toimi lainmukaisesti, kuten perustuslaki edellyttää. Mitä korkeammassa asemassa hallitusvaltaan kuuluva virkamies on hallinnossa, sitä vaikeampi häntä on istuttaa uskottavasti puolueettoman ja riippumattoman lainkäyttöelimen jäseneksi ilman, että vaarannetaan oikeusvaltion periaatteet. Kysymys ei ole siitä, etteikö kyseessä voisi olla pätevyysarvioinnin kannalta

erinomainenkin henkilövalinta, vaan virka-asemasta. Valvottavien tahojen mukana olo lainkäyttöelimen päätöksenteossa vaarantaa sen objektiivisen puolueettomuuden, vaikka mitään selvää henkilöjääviä ei olisikaan olemassa.

Etenkin oikeusministeriön virkamiesten jäsenyys yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunnassa on ongelmallista, sillä se rikkoo lautakunnan ja ministeriön välistä erillisyyttä, mahdollistaen ministeriön vaikuttamisen lautakunnan ratkaisutoimintaan, avaten myös lautakunnan sisäisen päätöksenteon ministeriön suuntaan. Vaikka näin ei tosiasiassa tapahtuisikaan, niin asetelmalla voi olla vaikutusta jäsenten ratkaisutoimintaan, ja luonnollisesti merkitystä on myös sillä, miltä se ulkopuolisille, vaikkapa asian osapuolille, näyttää. Sama koskee muiden ministeriöiden virkamiehiä.

Erillistuomioistuimena järjestetty työtuomioistuimen toiminta perustuu työ- ja virkaehtosopimuksiin ja niiden tulkintaan. Ne ovat työmarkkinaosapuolten välisiä sopimuksia, joita työtuomioistuin auktoritatiivisesti tulkitsee. Yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunta puolestaan tulkitsee yksilön perus- ja ihmisoikeuksien ydinalueelle kuuluvaa lainsäädäntöä. Työmarkkinaosapuolten edustuksesta työtuomioistuimessa on nimenomaisesti säädetty laissa. Yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakuntaa koskevaan lainsäädäntöön ei ole tällaisia määräyksiä sisällytetty. Niinpä tällaista poikkeusjärjestelyä ei ole mahdollista toteuttaa lautakunnan kokoonpanosta päätettäessä.

Intressitahojen erityisetujen edistämiseen työnantajan direktiovallan alla työssään sidotut toimihenkilöt ovat myös ongelmallisia valintoja jäseniksi, sillä heidän riippumattomuutensa ei työtehtävistä johtuen ole välttämättä uskottavaa. Toisaalta luottamustehtävän luontoinen järjestön jäsenenä, hallituksen jäsenenä tai jopa puheenjohtajana toimiminen, ei välttämättä muodosta pysyvää jääviä, koska tällaisessa asemassa oleva henkilö ei ole työnantajan direktiovallan alaisena velvoitettu järjestön edustamien erityisintressien mukaiseen toimintaan niin, että työnantaja voisi sitä häneltä edellyttää. Järjestön säännöt eivät välttämättä sisällä sellaisia velvoitteita, että järjestön jäsen tai luottamushenkilö tulisi niiden nojalla jääviksi.

Oikeusministeriön päätös siirtää yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunnan määräraha vuoden 2020 alusta lähtien momentilta 25.01.03 (erillisvirastot) oikeusministeriön toimintamenomomentille 25.01.01.

Oikeusministeriö totesi yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunnalle 31.5.2019 lähettämässään ehdotuksessa lautakunnan budjetin olleen vuonna 2019 noin 300 000 euroa. Lautakunnan määräraha oli ollut muiden vuonna 2015 oikeusministeriön hallinnonalalla aloittaneiden toimijoiden (yhdenvertaisuusvaltuutettu, tasa-arvovaltuutettu ja lapsiasiavaltuutettu) tavoin momentilla 25.01.03. Tämä olisi oikeusministeriön ehdotuksen mukaan kuitenkin jatkossa poikkeus suhteessa muihin ministeriön yhteydessä toimiviin lautakuntiin ja neuvottelukuntiin, joiden menot on tarkoitus maksaa oikeusministeriön toimintamenoista momentilta 25.01.01. Lähin vertailukelpoinen toimija, jonka menot on tarkoitus maksaa jatkossa ministeriön toimintamenomomentilta, on oikeudenkäyntiavustajalautakunta. Oikeusministeriö ehdotti yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunnan määrärahan siirtoa momentilta 25.01.03 momentille 25.01.01. Oikeusministeriön mukaan suurin käytännön ero aiempaan olisi se, että siirtyvää määrärahaa ei synny, vaan määrärahataso päätetään vuosittain.

Muutoksen etuna oikeusministeriö piti sitä, että ministeriön momentilla on suurempi joustovara yllättävien tarpeiden ilmetessä. Oikeusministeriö katsoi, ettei muutoksella olisi muita vaikutuksia yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunnan asemaan. Oikeusministeriö arvioi, että ulospäin

talousarvion perusteella yhteys ministeriöön saattaa vaikuttaa aiempaa tiiviimmältä ja vastaavasti määrärahan momenttisiirto saattaa luoda ulospäin vaikutelman, että yhteys hakijatahoina toimiviin valtuutettuihin olisi aiempaa vähäisempi.

Yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunnan kannanotto 7.6.2019 (YVTltk 708/2019)

Yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunta piti erittäin ongelmallisena oikeusministeriön ehdottamaa lautakunnan määrärahan siirtoa erillisvirastojen momentilta 25.01.03 oikeusministeriön toimintamenomomentille 25.01.01.

Lautakunta katsoi, että lautakunnalla tulee olla oma eduskunnan päättämä määrärahamomenttinsa, jossa lautakunnalle vahvistetaan riittävä määräraha sen lakisääteisten tehtävien hoitamiseksi

Yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunta toteesi, että arvioitaessa oikeusministeriön määrärahansiirtoehdotusta oikeusvaltiolliselta kannalta, lähtökohdaksi on otettava yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunnalle yhdenvertaisuuslain (1325/2014) 18 §:n 1 momentissa säädetty yhdenvertaisuuslain noudattamisen valvontatehtävä ja sille yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunnasta annetun lain (1327/2014) 1 §:ssä säädetty valvontatehtävän mukainen asema itsenäisenä ja riippumattomana lainkäyttöelimenä.

Laissa säädetyn tehtävänsä mukaisesti yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunnan toiminnan on oltava riippumatonta niin toimeenpanovallasta kuin erilaisista intressitahoista ja valvonnan kohteista, jotta se voi toimia uskottavasti ja tehokkaasti. Sillä turvataan yksilön mahdollisuutta päästä oikeuksiinsa, jos toimeenpanovallan käyttäjät tai muut valvonnan kohteet eivät toimi yhdenvertaisuuslain mukaisesti, kuten perustuslaki edellyttää.

Lautakunnalla on täysin erilainen tehtävä ja asema kuin esimerkiksi ministeriön sisäisellä laillisuusvalvonnalla, joka on ministeriön hallinnon alainen. Lautakunnan toimivalta ei ole sidoksissa ministeriölle määriteltyyn toimivaltaan, vaan sillä on oma laissa määritelty täysin erillinen tehtävänsä ja toimivaltansa.

Poliittisessa ohjauksessa oleva toimeenpanovaltaa käyttävä oikeusministeriö on myös lautakunnan lainkäyttö- tai muun valvontatoiminnan kohde. Yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunta harjoittaa suhteessa ministeriöön ulkoista valvontaa itsenäisesti ja riippumattomasti. Tämä asettaa rajat sille, missä määrin ja kuinka laajasti ministeriö voi joko suoraan tai välillisesti hallinnoida sen yhteydessä toimivaa yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakuntaa.

Yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunta toteaakin, että toisin kuin oikeusministeriö ehdotuksessaan katsoo, se ei rinnastu asemaltaan ja toiminnaltaan oikeudenkäyntiavustajalautakuntaan, jolla ei ole suhteessa ministeriöön tai toimeenpanovallan käyttöön minkäänlaista valvontavaltaa taikka muutoinkaan yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunnan valvontavallan laajuuteen rinnastuvia tehtäviä.

Myös lautakunnan henkilöstö on asetettu hoitamaan nimenomaan lautakunnan eikä oikeusministeriön tehtäviä, vaikka oikeusministeriö heidät nimittääkin. Tämä näkyy siitäkin, että lautakunnan pääsihteerille tai esittelijöille ei ole lainsäädännössä tai muutoinkaan katsottu aiheelliseksi antaa esittelyoikeuksia oikeusministeriöön päin, vaan ne on rajattu koskemaan esittelyä yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunnalle. Käytännössä itsenäisyyden ja riippumattomuuden toteuttaminen edellyttää myös olennaisten perustoimintojen erillisyyttä.

Arvioidessaan Suomen yhdenvertaisuuslainsäädännön uudistamista Euroopan neuvoston ihmisoikeusvaltuutettu totesi syyskuussa 2012 julkaistussa raportissaan (CommDh(2012)27), kpl. 96), etteivät aluehallintovirastojen työsuojeluviranomaiset täyttäneet itsenäisiltä valvontaviranomaisilta edellytettyä itsenäisyyden vaatimusta, koska ne olivat kiinteästi osa aluehallintovirastoa.

Yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunta toteaa, että Euroopan neuvoston rasismin ja suvaitsemattomuuden vastaisen toimikunnan suosituksen nro. 2. kohta I edellyttää, että lautakunnalle varmistetaan sekä *de jure* että *de facto* itsenäisyys toimeenpanovallasta oikeudellisesti erillisenä toimielimenä. Suosituksen kohta VIII edellyttää lautakunnan kaltaisten erityiselimien voivan toimia ilman minkäänlaista puuttumista valtion taholta ja niille tulee antaa kaikki niiden itsenäisen toiminnan turvaamiseksi välttämättömät takeet, joihin kuuluu muun muassa valta päättää resurssiensa käytöstä parhaaksi katsomallaan tavalla. Suosituksen mukaan lautakunnalla tulisi olla oma eduskunnan vahvistama määräraha. Edelleen suosituksen mukaan lautakunnan toimivallan ja tehtävien kasvaessa myös lautakunnan käytettävissä olevaa määrärahaa tulee lisätä vastaavasti.

Myös YK:n Pariisin periaatteiden B -osan 2 kohdassa todetaan välttämättömyys varmistaa lautakunnan kaltaisten toimielinten itsenäisyys niin, ettei niiden toiminnan itsenäisyyteen ole mahdollista puuttua resurssijärjestelyjen kautta.

Lautakunta katsoi, että oma momentti eduskunnan päättämässä valtion tulo- ja menoarviossa vahvistaisi myös lautakunnan taloudellista itsenäisyyttä ja erillisyyttä ministeriöstä edellä mainittujen suositusten suuntaisesti.

Yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunta korosti, että oikeusministeriön ehdottama muutos mahdollistaisi sen, että tosiasiassa ministeriö voisi disponoida lautakunnan resursseista tavalla, joka käytännössä häivyttäisi lautakunnan taloudenpidosta muodollisen itsenäisyyden niin, että päätäntävalta lautakunnan taloudesta olisi yksinomaan ministeriöllä, ja lautakunta olisi enintään kuultavan asemassa. Lautakunta katsoi, että vain järjestämällä lautakunnan määräraha omalle erilliselle eduskunnan päätösvaltaan kuuluvalle momentilleen, turvataan lautakunnan itsenäinen ja riippumaton asema suhteessa sen valvonnan kohteena olevaan toimeenpanovaltaa käyttävään poliittisessa ohjauksessa olevaan oikeusministeriöön.

Vain silloin, kun päätösvalta lautakunnan määrärahan perustasosta on eduskunnalla, voidaan laissa edellytetty lautakunnan itsenäisyys ja riippumattomuus ministeriöstä turvata niin, ettei synny välitöntä vaaraa lautakunnan siirtämisestä käytännössä ministeriön hallinnon alaiseksi. Vain sellainen järjestely suojaa lautakuntaa siltä, ettei sille osoitettuja määrärahoja ja henkilöresursseja voida siirtää lautakunnalta pois kesken talousarviovuotta johonkin muuhun käyttöön suorin määrärahasiirroin.

Yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunta piti ongelmallisena myös sitä, että määrärahan liittäminen suoraan oikeusministeriön disponoitavaksi voi osaltaan vaikuttaa siihen, että ulkopuoliselle tarkkailijalle saattaa syntyä kuva siitä, että lautakunta ei ole itsenäinen ja riippumaton oikeusturvaelin, jollaiseksi se kuitenkin lainsäädännössä on vahvistettu. On huomattava, että myös valtiollinen oikeusaputoiminta ja lainkäyttö sekä valtuutettujen toiminta ovat erillisiä omilta momenteiltaan rahoitettavia toimintoja. Lautakunnan asema ministeriöstä riippumattomana lainkäyttöelimenä edellyttää, että lautakunnalla on oma itsenäinen erillinen asemansa myös talousarviossa. Oikeusministeriön ehdottama määrärahansiirtojärjestely ei ole lautakunnalle lainsäädännössä vahvistetun riippumattoman lainkäyttöelimen aseman mukaista.

Käytännössä oikeusministeriö kykeni joustavasti kasvattamaan lautakunnan käytössä olevaa määrärahaa lautakunnan asianmukaisen toiminnan edellyttämällä tavalla, vaikka määräraha ei ollut

osa oikeusministeriön toimintamenomäärärahaa kuten nyt on asianlaita. Yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunta katsoi kannanotossaan, ettei oikeusministeriön ehdotukselleen esittämä joustavuusperuste ole riittävä peruste lautakunnan määrärahan siirtämiseksi erillisvirastojen momentilla 25.01.03 oikeusministeriön toimintamenomomentille 25.01.01, sillä kyse ei ole oikeusministeriön vaan lautakunnan toimintamenosta.

Eri asia on, että yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunnan käytettävissä olevien henkilöresurssien pienuudesta johtuen oikeusministeriö on vastannut monien lautakunnan toiminnalle välttämättömien tukitoimintojen toimittamisesta lautakunnan käyttöön. Tämä ei vielä merkitse samanlaista lautakunnan itsenäisen ja riippumattoman aseman vaarantamista kuin määrärahan siirto oikeusministeriön toimintamenomomentille. Lautakunta katsoi, että näiden tukipalvelujen tulee olla jatkossakin lautakunnan käytettävissä, jotta lautakunnan asianmukainen toiminta turvataan.

Ottaen huomioon, että lautakunnasta ja sen asemasta säädetään omalla erillisellä lainsäädännöllä sekä lautakunnan asema poliittisessa ohjauksessa olevasta oikeusministeriöstä itsenäisenä ja riippumattomana yhdenvertaisuuslain 18 §:n 1 momentin mukaista valvontatehtävää suorittavana lainkäyttöelimenä, yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunta katsoi, ettei oikeusministeriön ehdottama määrärahan siirto osaksi oikeusministeriön toimintamenoja ole lainmukainen.

Juhani Kortteinen, pääsihteeri

Yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunta