

Ihmisoikeusliiton lausunto oikeusministeriön arviomuistiosta:

Yhdenvertaisuus- ja tasa-arvovaltuutettujen yhdistäminen

Ladattu lausuntopyyntö.fi-sivustolle 30.6.2016

Toiminnan sisältö

Miten mahdollinen yhdistäminen vaikuttaisi toiminnan sisältöön sekä yhdenvertaisuuden edistämistoiminnan että syrjintäkiellon valvonnan osalta?

Ihmisoikeusliitto pitää erittäin kannatettavana tasa-arvovaltuutetun ja yhdenvertaisuusvaltuutetun laajempaa yhteistyötä etenkin moniperusteisen syrjinnän vastaisessa työssä. Tämä on myös keskeisin sisällöllinen puolto valtuutettujen yhdistämiselle oikeusministeriön arviomuistiossa. Viestinnässä, neuvonnassa ja ehkäisytyössä valtuutettujen toiminnat ovat samankaltaisia, mutta valvonnan osalta mandaateissa on olennaisia eroja. Esimerkiksi työelämässä tapahtuvaan syrjintään liittyvien yksittäistapausten käsittely on ollut tasa-arvovaltuutetun työn merkittävä ja tuloksellinen osa. Yhdenvertaisuusvaltuutetulla ei ole vastaavaa oikeutta puuttua syrjintään työelämässä. Lausunnessaan yhdenvertaisuuslainsäädännön uudistamisesta (24.5.2013) Ihmisoikeusliitto kritisoi lakiesityksen luonnosta muun muassa siitä, ettei siihen sisältynyt mandaattia käsitellä yksittäisiä tapauksia työelämässä. Mandaattien ero vaikeuttaisi synergiaetujen saavuttamista moniperusteisen syrjinnän vastaisessa työssä. Ennen kuin valtuutettujen yhdistämistä on mielekästä pohtia, tulisi yhdenvertaisuuslain valvonta ja yhdenvertaisuusvaltuutetun mandaatti nostaa tasa-arvolain (Laki naisten ja miesten välisestä tasa-arvosta 609/1986) ja -valtuutetun tasolle.

Syrjinnänvastaisessa työssä valtuutetut toimivat samalla kentällä, mutta molemmilla valtuutetuilla on myös erityistehtäviä, jotka ovat selkeästi toisistaan erillisiä. Nykylainsäädännön nojalla esimerkiksi yksittäistapaukset työelämässä kuuluvat ainoastaan tasa-arvovaltuutetulle. Yhdenvertaisuusvaltuutetulla on puolestaan vastuullaan ulkomaalaisten maasta poistamisen valvonta ja toiminta kansallisena ihmiskaupparaportoitijana. Nämä tärkeät toimet ovat vaarassa jäädä yhdistetyn valtuutetun laajalla kentällä entistäkin pienempään rooliin.

Vaikuttavuus

Miten mahdollinen yhdistäminen vaikuttaisi sekä yhdenvertaisuuden edistämistoiminnan että syrjintäkiellon valvonnan vaikuttavuuteen?

Tasa-arvo ja yhdenvertaisuus valtuutettujen työn vaikuttavuus on pitkälti kiinni heidän käytettävissä olevista resursseista. Arviomuistion kansainvälinen vertailu osoittaa, että Suomessa valtuutettujen henkilöstöresurssit ovat väkilukuun suhteutettuna huomattavasti verrokkimaita jäljessä. Arviomuistion lähtökohta on, että yhdistymisellä ei tavoitella säästöjä vaan toimintamäärärahat pidetään ennallaan. Ihmisoikeusliiton mielestä tämä on valtuutettujen kaikessa kehittämisessä minimivaatimus ja resursseja tulisi muista kehittämistoimenpiteistä riippumatta pikemminkin lisätä.

Yhdenvertaisuus- ja tasa-arvovaltuutettujen taustat ja nykyiset asemat poikkeavat huomattavasti toisistaan. Tasa-arvovaltuutetulla on 30 vuoden historia sukupuoleen perustuvan syrjinnän vastaisessa työssä ja työelämän yksittäistapauksien hoitamisen kautta hankittu vankka asema suomalaisessa yhteiskunnassa. Viimevuosien kehitys työelämään, varhaiskasvatukseen ja perhevapaisiin liittyvässä lainsäädännössä osoittaa, että sukupuolten välisen tasa-arvon edistäminen vaatii edelleen korkean profiilin toimijan. Valtuutettujen yhdistämistä seuraava kentän laajentuminen voisi viedä huomiota tältä tärkeältä työltä. Arviomuistiossa ei esitetä analyysiä siitä, kumpi olisi vaikuttavampaa: mahdollisesti vahvemman valtuutetun toiminta yhdellä laajan toimintakentän osalla vai kohdennetun valtuutetun toiminta omalla ydinalueellaan. Muistiossa esitettyä yhdistämisen positiivista vaikutusta toiminnan vaikuttavuuteen vähentää myös nykyisestä lainsäädännöstä juontuvat erot valtuutettujen toimivaltuuksissa. Tasa-arvovaltuutetun työssä työelämää koskevat valitukset ovat keskeisessä roolissa. Valtuutettujen mandaattien eroista johtuen yhdistäminen ei lisäisi olennaisesti vaikuttavuutta moniperusteiseen syrjintään puuttumisessa ilman yhdenvertaisuuslain vahvistamista.

Viestinnässä ja yhdenvertaisuus- ja tasa-arvosuunnitelmien laadintaan liittyvässä neuvontatyössä tarvitaan laajaa yhteistyötä. Oikeusministeriön arviomuistiossa ei kuitenkaan tuoda konkreettisesti esiin, mitä sellaista vaikutusta yhdistämisellä olisi, jota ei olisi saavutettavissa myös yhteistyöllä.

Kehittäminen

Miten mahdollisen yhdistämisen myötä toimintatapoja voitaisiin kehittää erityisesti moniperusteisen syrjinnän osalta?

Sovittelutoimintaa ehdotetaan lisättäväksi tasa-arvovaltuutetun tehtäviin ja tällä saralla on syytä oppia yhdenvertaisuusvaltuutetun kokemuksista sovittelutoimin-

nassa. Sovittelutoimintaan on luotava käytäntöjä, joissa moniperusteiseen syrjintään liittyvissä tapauksissa voidaan hyödyntää molempien valtuutettujen toimistojen asiantuntemusta. Tämä ei kuitenkaan välttämättä edellytä valtuutettujen yhdistämistä vaan voidaan saavuttaa myös yhteistyöllä. Koska valtuutettujen toimivaltuuksissa on olennainen ero työelämään liittyvissä kysymyksissä, yhteistyön lisääminen voi olla yhdistämistä parempi väylä toimintatapojen kehittämiseen.

Asiakaslähtöisyys

Mitä mahdollisessa yhdistämisessä tulisi ottaa huomioon asiakkaiden tavoittamisen ja kansalaisten neuvonnan kannalta?

Yhden luukun palveluun siirtyminen syrjinnän vastaisessa työssä on periaatteessa kannatettavaa. Nykylainsäädännöllä valtuutettujen yhdistäminen ei kuitenkaan loisi selkeää yhtenäistä kanavaa oikeuksiin pääsemisen turvaamiseen, koska luukulta saisi erilaista palvelua työelämään liittyvissä asioissa syrjintäperusteesta riippuen. Jos tavoitteeksi asetetaan matalan kynnyksen oikeussuoja yleisemmin, ei kahden erillisvaltuutetun yhdistäminen ole välttämättä paras keino tähän päämäärään. Ihmisten oikeuksiin pääsyä voitaisiin edistää kehittämällä palvelua, jossa voidaan ilmoittaa kaikista yksilön kokemista oikeusloukkauksista, ja josta valitus tai sen tekijä ohjattaisiin oikealle viranomaiselle, erityisvaltuutetut mukaan lukien.

Yleiset huomiot arviomuistiosta

Mitä muuta mahdollisessa yhdistämisessä tulisi ottaa huomioon?

Ihmisoikeusliitto on huolissaan laajemmin kansainvälisestä ihmisoikeustilanteesta, jossa on käynnissä ihmisoikeuksia edistävien institutionaalisten tahojen heikentäminen. Suomen tilanne, jossa nopealla aikataululla esitetään merkittävien instituutioiden yhdistämistä ilman perusteellista tausta-analyysia, on syytä nähdä osana laajempaa eurooppalaista ja kansainvälistä kehityskulkua. Suomen pitäisi pikemminkin vahvistaa yhdenvertaisuuden ja sukupuolten tasa-arvon edistämisen rakenteita ja lisätä niiden resursseja, ei toisinpäin. Ihmisoikeusliitto on huolissaan siitä, että mahdollinen yhdistäminen ei lupauksista huolimatta turvaisi resursseja yhdenvertaisuuden ja tasa-arvon edistämiseen, vaan tosiasiallisesti heikentäisi niitä.

Uusi yhdenvertaisuuslaki on ollut voimassa vasta 1,5 vuotta, joten tuon lain puitteissa tapahtuvasta toiminnasta on kertynyt vasta vähän kokemusta. Nykytilanteessa ei ole sellaisia ilmeisiä ongelmia, jotka pakottaisivat radikaalisti muuttamaan institutionaalisia rakenteita. Arviomuistiossa ei myöskään osoiteta selkeää ongelmaa nykytilanteessa, johon valtuutettujen yhdistäminen olisi ratkaisu.

Ihmisoikeuksien turvaamisen institutionaalisten rakenteiden muuttaminen on aina tehtävä harkiten. Arviomuistiossa esitetään tälle muutokselle erittäin kiireistä aikataulua. Arviomuistiossa pääosassa on toiminnan kehittäminen abstraktilla tasolla. Kirjaukset kehittämistarpeeseen johtavista ongelmista ja kehittämisen tavoitteista ovat sivuosassa. Muistiossa listataan yhdistämisestä mahdollisesti seuraavia positiivisia asioita, mutta näiden toteutumisen turvaavia keinoja ei mainita. Muistiossa ei käsitellä yhdistämiseen mahdollisesti liittyviä riskejä valtuutetun laajemman toimialan myötä kasvaviin painopistevalintoihin liittyen tai sitä, miten mahdollisiin riskeihin vastattaisiin ja varauduttaisiin. Koska muistiossa yhdistämisen tavoitteena on kehittäminen vailla sisältöä, on mahdotonta arvioida vaihtoehtoisia keinoja tasa-arvon ja yhdenvertaisuuden edistämiseen liittyviin tavoitteisiin pääsemiseksi.

Jos pääasialliseksi tavoitteeksi asetetaan tehokkaampi puuttuminen moniperusteiseen syrjintään ja asiakkaiden tavoittaminen sekä ihmisten pääsy oikeuksiin, voidaan pohtia myös eriasteisia yhteistyön ja yhdistämisen mahdollisuuksia pelkän joko nykytilanne tai täydellinen yhdistäminen vaihtoehtojen väliltä. Lisäisikö toimittajien ja mahdollisesti esimerkiksi talous- ja henkilöstöhallinnon yhdistäminen tehokkuutta siten, että resursseja vapautuisi enemmän sisällölliseen työhön? Voisiko tavoitteet saavuttaa perustamalla yhteisiä virkoja viestintään, neuvontaan ja moniperusteisen syrjinnän kysymyksiin? Millä keinoilla näiden kahden erillisvaltuutetun toimialaa laajemmin Suomessa voitaisiin edistää ihmisten pääsyä oikeuksiin? Radikaali muutos ihmisoikeuksien turvaamisen rakenteissa vaatii selkeästi määritellyjä, ihmisoikeuksien edistämiseen liittyviä tavoitteita sekä analyysiä tavoitteisiin pääsemiseen liittyvistä vaihtoehtoisista keinoista ja eri keinoihin liittyvistä mahdollisuuksista ja riskeistä. Tasa-arvovaltuutetun ja yhdenvertaisuusvaltuutetun yhdistämisen valmistelussa tätä analyysiä ei ole vielä tehty.