



Oikeusministeriölle

Asia: lausuntopyyntö OM 12/42/2006 yhdenvertaisuuslainsäädännön uudistamisesta ja yhdenvertaisuustoimikunnan välimietinnöstä

Asian tausta

Oikeusministeriö on pyytänyt lapsiasiavaltuutetun lausuntoa yhdenvertaisuuslainsäädäntöä uudistavan toimikunnan välimietinnöstä. Toimikunnan tehtävänä on valmistella lainsäädäntöä, joka kattaisi entistä selkeämmin kaikki syrjäntäperusteet, soveltuisi yhdenmukaisemmin kaikkiin elämänalueisiin ja asettaisi eri syrjäntätilanteet mahdollisimman samanlaisten oikeussuojakeinojen ja seuraamusten piiriin. Toimikunta arvioi myös syrjäntäasioita hoitavien viranomaisten asemaa, tehtäviä ja toimivaltuuksia. Alan erityisviranomaisia ovat tasa-arvo- ja vähemmistövaltuutettu.

Välimietinnössä toimikunta esittää yleisiä arvioita ja alustavia vaihtoehtoja tasa-arvo- ja yhdenvertaisuuslainsäädännön sekä viranomaisorganisaation uudistamisesta, mutta ei ota niihin tarkemmin kantaa. Toimikunta ehdottaa toimikauden jatkamista syyskuun 2009 loppuun.

Lapsiasiavaltuutetun työn suhde yhdenvertaisuuslainsäädäntöön

Lapsiasiavaltuutetun tehtävänä on edistää lapsen etua ja oikeuksia yleisellä yhteiskunnallisella tasolla. Tehtävän toteuttamiseksi lapsiasiavaltuutettu seuraa lasten hyvinvointia, raportoi siitä valtioneuvostolle, vaikuttaa päätöksentekoon ennakoivasti, pitää yhteyttä lapsiin ja nuoriin sekä välittää heidän mielipiteitään päättäjille, edistää lapsipolitiikan toimijoiden yhteistyömuotoja sekä edistää YK:n lapsen oikeuksien sopimuksen toteutumista. Tehtäväkuva on laaja ja korostaa ennakoivaa vaikuttamista sekä yhteistyötä eri viranomaisten, järjestöjen ja asiantuntijoiden kesken.

Lapsiasiavaltuutettu ei ota kantaa tai ratkaise yksittäisen lapsen tai perheen asioista tehtyjä muistutuksia, kanteluita tai valituksia. Tässä mielessä lapsiasiavaltuutettu eroaa tasa-arvo- ja vähemmistövaltuutetusta, joiden työn keskeisenä osana on yksittäisiin yhteydenottoihin vastaaminen ja tässä mielessä lainvalvonta. Lapsiasiavaltuutettu ei ole lainvalvontaviranomainen. Lapsiasiavaltuutettu on kuitenkin YK:n lapsen oikeuksien komitean määrittelemä itsenäinen ihmisoikeusviranomainen.

Lapsiasiavaltuutetun työn perustana olevassa YK:n lapsen oikeuksien sopimuksessa toinen artikla käsittelee yhdenvertaisuutta. Sen mukaan lapsen oikeudet kuuluvat kaikille lapsilla ilman lapsen, hänen vanhempansa tai muun huoltajansa rotuun, ihonväriin, sukupuoleen, kieleen, uskontoon, poliittisiin tai muihin mielipiteisiin, kansalliseen, etniseen tai sosiaaliseen alkuperään, varallisuuteen, vammaisuuteen, syntyperään tai muuhun seikkaan perustuvaa erottelua. Lasten yhdenvertainen kohtelu on yksi lapsen oikeuksien sopimuksen pääperiaatteita, mutta sopimus sisältää myös muita lapsen hyvää elämää määrittäviä periaatteita ja velvoitteita sopimusvaltiolle.

YK:n lapsen oikeuksien sopimuksen velvoitteet ovat vaikuttaneet Suomen perustuslaissa erityisesti sen 6 §:ään, jonka mukaan ”lapsia on kohdeltava tasa-arvoisesti yksilöinä ja heidän tulee saada vaikuttaa itseään koskeviin asioihin kehitystään vastaavasti”. Lisäksi 6 §:n 1 momentin yleinen syrjinnän kielto koskee myös alaikäisiä.

Lapsiasiavaltuutetun työssä yhdenvertaisuus- ja syrjintäasiat ovat yksi tärkeä osa lapsen edun ja oikeuksien yleistä edistämistä ja vaikuttamistyötä. Yksittäisen lapsen tai perheen kohtaaman syrjinnän selvittäminen, neuvonta tai sovittelutoiminta tai valituksen käsittely ei kuitenkaan kuulu lapsiasiavaltuutetun tehtäviin. Tämänäyttöiset tehtävät kuuluvat lähinnä vähemmistö- tai tasa-arvovaltuutetulle, eduskunnan oikeusasiamiehelle tai oikeuskanslerille sekä osaltaan lääninhallituksille.

Lapsiasiavaltuutettu voi aloitteillaan kuitenkin pyrkiä kohentamaan esimerkiksi tietyn lapsiväestön osan oikeuksien parempaa huomioimista päätöksenteossa (esimerkiksi saamelaislapset, maahanmuuttajalapset, romanilapset, erityistä tukea tarvitsevat lapset). Lapsiasiavaltuutetulle tulee lisäksi vuosittain satoja yhteydenottoja lasten vanhemmilta ja lasten kanssa työskenteleviltä, joissa välittyy tietoa muun ohessa myös yhdenvertaisuuteen liittyvistä käytännön ongelmatilanteista.

Lapsiasiavaltuutetun työn kannalta on tarpeellista varmistaa laaja tiedonvaihto ja yhteistyö erityisvaltuutettujen ja ihmisoikeusviranomaisten kesken. Tähän ei ole nykyisellään mitään erityisiä rakenteita tai vakiintuneita toimintatapoja.

Kannanotto lainsäädännön uudistustarpeista ja tavoitteista

Lapsiasiavaltuutettu yhtyy toimikunnan esittämiin yleisiin tasa-arvo- ja yhdenvertaisuuslainsäädännön uudistustarpeisiin ja tavoitteisiin. Nykyjärjestelmä (sukupuolten tasa-arvo, vähemmistöasiat) on syntynyt eri aikoina olleista erillisistä lainsäädäntötarpeista, mikä on tehnyt lainsäädännöstä sekavan. YK:n vammaisten oikeuksien sopimus tuo uusia tarpeita myös lapsinäkökulmasta. Neuvontapalveluiden ja asiantuntija-avun saanti vaihtelee eri syrjintäperusteiden mukaan.

Myös lasten yhdenvertaisuuden varmistamisen näkökulmasta on tarpeen yhdenmukaistaa ja selkeyttää lainsäädäntöä, vahvistaa tasa-arvon ja yhdenvertaisuuden edistämistoimia, arvioida miten alan erityisviranomaisten (nyk. tasa-arvo- ja vähemmistövaltuutettu) toiminta alue- ja paikallistasolla tulisi järjestää sekä lisätä viranomaisten keskinäistä yhteistyötä ja toimintaa sidosryhmien kanssa. Toiminta tulee järjestää ja siitä tulee tiedottaa niin, että myös alaikäiset voivat ottaa syrjintäviranomaiseen yhteyttä. On syytä huomata lainsäädäntöä kehitettäessä, että lapsiasiavaltuutettua koskevassa laissa yhteistyövelvoite sekä edistämistyö ovat jo nyt vahvasti kirjattuina.

Kannanotto lainsäädännön uudistusvaihtoehtoista

Toimikunta esittää välimietinnössään lainsäädännön perusrakenteelle kolme erilaista vaihtoehtoa eli 1) hajautettu sääntely, 2) uuden yhdenvertaisuuslain ja kahden erityislain malli ja 3) yhden yhteisen lain malli. Pidän tavoiteltavana kolmatta vaihtoehtoa eli yhden yhteisen yleislain mallia.

Siinä yhdistettäisiin tasa-arvolaki ja yhdenvertaisuuslaki yhdeksi yleislaiksi, johon otettaisiin myös viranomaisorganisaatiota koskevat säännökset.

Toimikunta ehdottaa uuden yhtenäisen lain nimikkeeksi ”Laki yhdenvertaisuuden turvaamisesta”. Ehdotan, että lain nimike voisi kuitenkin olla ”Laki yhdenvertaisuuden ja

tasa-arvon turvaamisesta”, koska käsitteillä ”tasa-arvo” (= miehet ja naiset) ja ”yhdenvertaisuus” (= muut syrjinnät) on muodostunut vakiintunut tulkinta tähänastisessa lainsäädännössä.

Toimikunta ehdottaa viranomaisorganisaation uudistamiseksi vastaavasti kolmea vaihtoehtoa eli 1) nykyinen organisaatio 2) tasa-arvo- ja vähemmistövaltuutetun yhdistäminen yhdenvertaisuusvaltuutetuksi valtioneuvoston yhteyteen ja 3) vastaavan yhdenvertaisuusvaltuutetun perustaminen eduskunnan yhteyteen.

Näistä pidän tässä vaiheessa parhaana ja em. lainsäädäntörakennetta vastaavana tässä vaiheessa vaihtoehtoa 2). Tässä tasa-arvo- ja vähemmistövaltuutettu yhdistettäisiin valtioneuvoston yhteydessä toimivaksi yhdenvertaisuusvaltuutetuksi, joka laajentuisi käsittelemään myös vammaisten syrjintää koskevia asioita. Uusi viranomainen olisi lapsiasiavaltuutetun tavoin yhteistyösuuntautunut (muut viranomaiset, järjestöt, tutkimus) ja tekisi myös alansa edistämistyötä.

Sinänsä pidän hyvänä tavoitteena myös uuden yhdenvertaisuusvaltuutetun perustamista eduskunnan yhteyteen. Viranomaisten kokoaminen valtioneuvoston yhteydessä olisi kuitenkin todennäköisesti ripeämmin toteutettavissa kuin eduskunnan yhteyteen sijoittuvan yksikön perustaminen.

Kannatan toimikunnan ehdotusta, jossa lapsiasiavaltuutettu jäisi edelleen erilliseksi itsenäiseksi viranomaiseksi, koska sen toiminnasta yhdenvertaisuusasiat ovat vain yksi osa.

Kannanotto kansallisen ihmisoikeusinstituution perustamisen valmistelusta

Uuden yhdenvertaisuusviranomaisen sijoittaminen eduskunnan yhteyteen vastaisi parhaiten kansainvälisiä suosituksia itsenäisyydestä ja riippumattomuudesta. Tämä vaihtoehto tulisi kuitenkin mielestäni selvittää laajempaa kokonaisuutena eli osana ”kansallisen ihmisoikeusinstituution” perustamista Suomeen. Tätä toimikunta esittää arvioitavaksi pitkällä aikavälillä.

Kannatan, että laaja-alaisen kaikkia perus ja ihmisoikeuskysymyksiä käsittelevän asiantuntijaelimen perustaminen eduskunnan yhteyteen otetaan selvitettäväksi. Tämän tyyppisen elimen toimiala sivuaa hyvin läheisesti myös lapsiasiavaltuutetun työtä. Mikäli tällainen valmistelu aloitetaan lapsiasiavaltuutetun tulee olla työssä mukana ja edustettuna.

Myös alueellisen ja paikallisen ihmisoikeusneuvonnan ja sekä ihmisoikeuksista tiedottamisen tarpeet voitaisiin parhaiten ratkaista laajemman uudistuksen yhteydessä. Uudistustyössä tulee lisäksi ottaa huomioon meneillään oleva valtion aluehallinnon uudistaminen sekä oikeusturva- ja valvontatehtävien organisointi. On syytä huomioida myös, että Valtioneuvoston lasten, nuorten ja perheiden politiikkaohjelman tavoitteisiin sisältyy lapsen oikeuksista tiedottamisen ja sen organisoinnin kehittämistyötä (2007 – 2011).

Samalla kun laajemmin suunnitellaan perus- ja ihmisoikeusvalvonnan uudistamista, tulee alalla toimivien viranomaisten yhteistyötä ja vuorovaikutusta lisätä.

Eräitä muita huomioita

Korostan, että myös yhdenvertaisuus- ja tasa-arvoasioita käsittelevän viranomaisorganisaation uudistaminen on syytä tehdä tietoisena lapsiasiavaltuutetun tehtävistä ja niiden

eroista suhteessa syrjäntävaltuutettuihin. Näitä eroja ja yhtäläisyyksiä olisi syytä käsitellä toimikunnan loppumietinnössä selkeästi sekä todeta muissa maissa tehtyjen ratkaisujen osalta myös lapsiasiavaltuutetun rooli niissä (Ruotsi, Norja, Tanska, Iso-Britannia). Välimietintö jättää asian hyvin lyhyiden viittausten varaan.

Välimietinnössä on käsitelty lasten asemaa ja lapsia syrjinnän kohteena hyvin niukasti, vaikka perustuslain 6 §:ssä onkin erillinen lapsia koskeva momentti. Odotan, että toimikunta arvioi lapsinäkökulmaa laajemmin loppumietinnössään. Nykyisessä tasa-arvo- ja yhdenvertaisuuslainsäädännössä korostuvat työelämään liittyvät asiat. Kuitenkin peruskoulu ja toisen asteen oppilaitokset ja niitä koskeva lainsäädäntö on alaikäisiin kohdistuvan syrjinnän kannalta otettava huomioon uutta yhdenvertaisuuslainsäädäntöä valmisteltaessa. Uuden lainsäädännön tulee kattaa myös vammaisten yhdenvertainen kohtelu.

Toimikunta ehdottaa kansalaisjärjestöjaoston perustamista keskustelemaan yhdenvertaisuuslain uudistamistyöstä. Kannatan ehdotusta. Lapsiasiavaltuutetulla on hyviä kokemuksia erilaisesta yhteistyöstä kansalaisjärjestöjen kanssa lapsen oikeuksien alalla. Järjestöt pystyvät omien verkostojensa kautta arvioimaan hyvin erilaisten uudistusten toimivuutta kansalaisten kannalta.

Jyväskylässä 31.3.2008

Maria Kaisa Aula
lapsiasiavaltuutettu

Auli Paavola
ylitarkastaja