

Oikeusministeriö

17/43/09

Viite: OM 6/41/2009

27.11.2009

Tasa-arvoasiain neuvottelukunnan lausunto ihmisoikeusinstituution perustamisesta

Tasa-arvoasiain neuvottelukunta (TANE) kiittää oikeusministeriötä lausuntopyynnöstä ja kiinnittää lausunnossaan huomiota kansallisen ihmisoikeusinstituution perustamista koskevaan valmisteluun erityisesti sukupuolten tasa-arvon osalta.

Sukupuolten tasa-arvo on perus- ja ihmisoikeus. Tästä huolimatta niin kansallisesti kuin kansainvälisestikin sukupuolten tasa-arvo on vakiintuneesti erotettu omaksi erityiskysymykseksi muista ihmisoikeuskysymyksistä. Tämä ei tarkoita sitä, että sukupuolten tasa-arvon asema perus- ja ihmisoikeutena kyseenalaistettaisiin, vaan sitä, että sukupuolten tasa-arvoon liittyvät erityispiirteet tunnustetaan painoarvoltaan niin tärkeiksi, että ne vaativat omaa spesifiä asiantuntemusta.

Taustamuistiosta ilmenee, että EU:n perusoikeusviraston perustamista pidetään vahvana argumenttina kansallisen ihmisoikeusinstituution perustamiselle. Tasa-arvoasiain neuvottelukunta kuitenkin toteaa, että sukupuolten tasa-arvon näkökulmasta on tärkeää ottaa huomioon EU:n tasa-arvoinstituutin perustaminen, jonka on määrä aloittaa toimintansa Vilnassa lähikuukausina.

Myös syrjintäkysymyksissä sukupuolten tasa-arvolle on annettu muista syrjintäperusteista erillinen asema ja suojan taso. Suomen lainsäädännössä tämä näkyy esimerkiksi jaotteluna tasa-arvolakiin ja yhdenvertaisuuslakiin. Sukupuolten tasa-arvon erillissäätelyyn perustuvaa jaottelua noudattavat myös YK:n kansainväliset sopimukset sekä EU-lainsäädäntö.

Sukupuolten tasa-arvon edistäminen on laaja-alainen, kaikkea yhteiskunnan inhimillistä toimintaa koskeva kokonaisuus. Sukupuolten tasa-arvoa edistävissä viranomaisissa onkin selkeästi eri yhteiskunnallisen toiminnan osa-alueisiin erikoistuneita virkamiehiä ja - naisia. Esimerkiksi miehet ja tasa-arvo on teemana vasta viimeisten vuosien aikana noussut sukupuolten tasa-arvon valtavirtaan ja osa tasa-arvotyöntekijöistä onkin voinut erikoistua tähän erityisteemaan. Lisäksi sukupuolten tasa-arvon valtavirtaistaminen edellyttää tuekseen erityisiä tasa-arvoviranomaisia ja vahvaa sukupuolten välisen tasa-arvon lainsäädäntöä.

Laki naisten ja miesten tasa-arvosta kieltää syrjimästä niin naista kuin miestäkin sukupuolen perusteella ja kehottaa edistämään sukupuolten tasa-arvoa. Lain soveltamisala on yleinen, eli se koskee laajasti yhteiskunnallista toimintaa ja eri elämäalueita. Lain keskeinen tarkoitus on parantaa naisten asemaa erityisesti työelämässä. Työelämäpainotuksessaan se eroaa selkeästi yhdenvertaisuuslaista.

Tasa-arvolain säännökset voidaan jakaa kolmeen pääryhmään: syrjintäkielto, tavoitteelliset säännökset sekä lain valvontaa ja seuraamuksia koskevat säännökset. Syrjintäsäännökset koostuvat laajasta syrjinnän yleiskiellosta ja työelämää koskevasta syrjintäkiellosta. Tavoitteelliset säännökset velvoittavat viranomaisia, oppilaitoksia, sekä työnantajia toimimaan tasa-arvon edistämiseksi. Tasa-arvon toteuttaminen työelämässä ja työnantajan velvollisuuksilla on sisällössä keskeinen osa. Tasa-arvolain aktiivisten säännösten merkitys on kasvanut koko ajan ja niitä on myös tiukennettu. Myös tältä osin laki eroaa yhdenvertaisuuslaista.

Tasa-arvovaltuutettu ja tasa-arvolautakunta valvovat tasa-arvolain noudattamista. Valvonta koskee niin yksityistä kuin julkista hallinto- ja liiketoimintaa. Valvontaan kuuluu sekä syrjinnän kiellon noudattamisen valvonta että tasa-arvon edistämismuotojen valvonta.

Ihmisoikeusinstituution sijoittaminen

Tasa-arvoasiain neuvottelukunta katsoo, että ihmisoikeusinstituution perustaminen eduskunnan oikeusasiamiehen yhteyteen ei ole täysin ongelmaton. Tasa-arvoasiain neuvottelukunta ehdottaakin vaihtoehtoiseksi järjestelyksi ihmisoikeusinstituution sijoittamista suoraan eduskunnan yhteyteen, kuten esimerkiksi ulkopoliittisen instituutin kohdalla on järjestetty.

Tasa-arvoasiain neuvottelukunta kysyy, mikä eduskunnan oikeusasiamiehen rooli ihmisoikeusinstituutissa olisi ja miten se olisi yhdistettävissä tehokkaaseen syrjintätapausten ennaltaehkäisyyn? Kuten taustamuistiossa todetaan, ei oikeusasiamiehelle ole säädetty nimenomaista ihmis- tai perusoikeuksien laajempaa edistämistä tai säännöllistä seurantavelvollisuutta. Eduskunnan oikeusasiamiehen toiminta keskittyy jälkikäteiseen valvontaan, eivätkä toiminnan painopisteisiin kuulu ennaltaehkäisevät toimenpiteet. Keskeinen osa oikeusasiamiehen toimintaa koskee viranomaistoiminnan valvontaa, erityisesti laitoksissa olevien kansalaisten perusoikeuksien toteutumisen valvontaa. Lisäksi oikeusasiamiehelle osoitetut kantelut ovat lisääntyneet merkittävästi, mikä on omiaan lisäämään oikeusasiamiehen toiminnan jälkikäteisyttä. Oikeusasiamiehellä ei ole säädöksiin perustuvaa yhteistyövelvoitetta kolmannen sektorin toimijoiden kanssa.

On syytä selvittää, voitaisiinko ihmisoikeusinstituution perustamisella siirtää oikeusasiamiehen toiminnan painopistettä nykyistä enemmän syrjintää ennaltaehkäisevään toimintaan. Tasa-arvoasiain neuvottelukunta korostaa, että työryhmän tulee selvittää, miten tällainen painopisteen siirto voitaisiin toteuttaa vaarantamatta oikeusasiamiehen nykyisen toiminnan tasoa.

Neuvottelukuntien rooli ihmisoikeusinstituution perustamisessa

Taustamuistiossa esitetään, että kansallista ihmisoikeusinstituutiota voitaisiin täydentää neuvottelukuntatyypillisellä elimellä. Tasa-arvoasiain neuvottelukunta korostaa, että nykyisten neuvottelukuntien vakiintuneet tehtävät ja erityispiirteet tulee ottaa huomioon.

Vuonna 1972 perustettu TANE on pysyväluonteinen, sosiaali- ja terveysministeriön yhteydessä toimiva parlamentaarinen neuvottelukunta, jolla on valtionhallinnossa neuvoa antava rooli. Neuvottelukunnan tehtävänä on edistää naisten ja miesten välistä yhteiskunnallista tasa-arvoa. Tasa-arvoasiain neuvottelukunta toimii proaktiivisesti. Liitteessä 1 eritellään tasa-arvoasiain neuvottelukunnan nykyistä roolia tasa-arvopolitiikan aktiivisena toimijana.

Pluralistinen kokoonpano

Ihmisoikeusinstituution valtuuskunnan pluralistista kokoonpanoa voisi täydentää neuvottelukuntien nimeämällä jäsenillä. Esimerkiksi TANEsta, RONKsta ja VANEsta voisi olla edustus ihmisoikeusinstituution valtuuskunnassa. Lisäksi TANE ehdottaa, että Naisjärjestöt yhteistyössä NYTKIS ry ja Naisjärjestöjen Keskusliitto tulisi olla valtuuskunnassa edustettuna. Myös sukupuolentutkimuksen edustus tulisi ottaa huomioon neuvottelukuntaa nimitettäessä.

Taustamuistiossa todetaan, että riippumattomuuden takaamiseksi kansallisen ihmisoikeus-instituution toimielimen varsinaisten jäsenten joukossa ei tule olla ministeriöiden tai muiden hallinnollisten viranomaisten edustusta. Sosiaali- ja terveysministeriön yhteyteen sijoitettu tasa-arvoasiain neuvottelukunta on parlamentaarinen elin, eikä se ole päätöksissään sidottu hallituksen politiikkaan tai ministeriönsä linjauksiin. Lisäksi Pariisin periaatteet sallivat myös neuvoa antavien jäsenten nimittämisen.

Tasa-arvoasiain neuvottelukunta pitää tärkeänä, että kokoonpanossa olisi laaja-alainen eri vähemmistöryhmien edustus. Toisaalta, jos ihmisoikeusinstituution neuvottelukuntaelimen työskentelyyn osallistuvat kaikki vähemmistöryhmät ja eri kiellettyjä syrjintäperusteita edustavat keskeiset järjestötahot, voi tällaisen neuvottelukunnan toiminta olla monimuotoisuutensa vuoksi haastavaa.

Resurssointi

Tasa-arvoasiain neuvottelukunta pitää alimitoitettuna ehdotettua kolmea virkaa ihmisoikeusinstituution työn käynnistämiseksi. Vaikka instituutio voisi teettää selvityksiä, kampanjoita ja tutkimuksia ulkopuolisilla tahoilla, on sille kaavailtu tehtävänanto niin laaja, että kolme virkaa olisi ilmeisen riittämätön. Jotta ihmisoikeusinstituutio voisi toimia tehokkaasti, on sille määritettävien tehtävien oltava oikeasuhtaisia sille osoitettavien resurssien kanssa.

Heidi Hautala
puheenjohtaja

Hannele Varsa
pääsihteeri

LIITE 1

Tasa-arvoasiain neuvottelukuntaan liittyvät erityispiirteet

Tasa-arvoasiain neuvottelukunta (TANE) on yksi Suomen kolmesta tasa-arvoviranomaisesta. Vuonna 1972 perustettu TANE on pysyväluonteinen, sosiaali- ja terveysministeriön yhteydessä toimiva parlamentaarinen neuvottelukunta, jolla on valtionhallinnossa neuvoa antava rooli. Neuvottelukunnan tehtävänä on edistää naisten ja miesten välistä yhteiskunnallista tasa-arvoa.

Neuvottelukunnan tehtävät määritellään asetuksessa 389/2001.

Tasa-arvoasiain neuvottelukunnan tehtävänä on:

- seurata ja edistää naisten ja miesten tasa-arvon toteuttamista yhteiskunnassa
- tehdä aloitteita ja esityksiä sekä antaa lausuntoja tasa-arvoon vaikuttavan lainsäädännön ja muiden toimenpiteiden kehittämiseksi
- huolehtia yhteistyön edistämisestä viranomaisten, työmarkkinajärjestöjen ja muiden yhteisöjen kesken
- edistää tasa-arvoa koskevaa tutkimustoimintaa ja tutkimustulosten hyödyntämistä
- seurata alan kansainvälistä kehitystä

TANE parlamentaarisenä neuvottelukuntana

TANE on parlamentaarinen neuvottelukunta, ja siinä on edustettuna kuusi suurinta eduskuntapuoluetta. Laaja-alaisen puoluepoliittisen edustuksensa vuoksi, monissa tasa-arvopoliittisissa linjauksissa TANEn ottamalla kannalla on suuri painoarvo. Tasa-arvoasiain neuvottelukunta on sosiaali- ja terveysministeriön yhteyteen sijoitettu valtionhallinnon neuvoa antava elin, jonka tehtävänä on seurata ja edistää sukupuolten välisen tasa-arvon toteutumista yhteiskunnassa muun muassa aloittein ja esityksin. TANEn tehtävä on siis korostuneen proaktiivinen.

TANE täydentää muiden tasa-arvoviranomaisten mandaatteja: tasa-arvoyksikkö valmistelee hallituksen tasa-arvopolitiikkaa ja tasa-arvolainsäädännön. Tasa-arvovaltuutetun toimisto valvoo tasa-arvolain noudattamista, sekä syrjinnän kiellon noudattamista että tasa-arvon edistämisvelvoitetta.

TANE aloitteen tekijänä ja valtionhallinnon neuvoa antavana toimijana

Tasa-arvoasiain neuvottelukunnan tasa-arvopoliittiset aloitteet ja keskustelunavaukset ovat olleet urauurtavia. TANE on toimintansa aikana vaatinut monia uudistuksia, joiden toteuttaminen on vaatinut laajaa yhteiskunnallista keskustelua sukupuolten välisestä tasa-arvosta, ja samalla haastanut myös poliitikot tarkastelemaan omia asenteitaan. Monista TANEn aloitteista on alkanut yhteiskunnallinen kehitysprosessi,

joka on eräissä tapauksissa vinyt toistakymmentä vuotta toteutuakseen. Tästä esimerkkinä voidaan mainita muun muassa isyysvapaat.

TANE lainsäädäntövalmistelun asiantuntijana

TANELle on muodostunut merkittävä rooli lainsäädäntövalmistelun asiantuntijana. TANELta pyydetään mm. lausuntoja ministeriöiden asettamien työryhmien mietinnöistä ja eduskunnan valiokunnat pyytävät säännöllisesti neuvottelukunnan asiantuntijoita kuultavaksi. TANE on nostanut lausunnoissaan ja asiantuntijakuulemisissa esiin sukupuolten tasa-arvon monimuotoisena ilmiönä, joka koskettaa niin valtaväestöä kuin vähemmistöjäkin. Tasa-arvoasian neuvottelukunta on systemaattisesti sisällyttänyt lausuttavan asian tarkasteluun myös miehet ja tasa-arvo –näkökulmia.

TANEn yhteistyö kansalaisjärjestöjen kanssa

TANEn jaostoissa on jäseniä alan kansalaisjärjestöistä ja yhteistyö kolmannen sektorin kanssa on olennainen osa neuvottelukunnan toimintaa. Neuvottelukunnan laaja-alainen asiantuntemus sukupuolten tasa-arvoon liittyvissä kysymyksissä onkin pystytty luomaan juuri monipuolisten ja vahvojen verkostojen kautta.

TANE sukupuolentutkimuksen ja tasa-arvopolitiikan yhdistäjänä

Tasa-arvoasiain neuvottelukunnan toiminnalla on ollut keskeinen merkitys suomalaisen sukupuolentutkimuksen edistämässä ja erityisesti sen yhteensovittamisessa tasa-arvopolitiikan kanssa. Sukupuolentutkijoiden (nais- ja miestutkimus) ja poliitikkojen yhteistyö TANEssa ja sen jaostoissa on kansainvälisesti arvioiden ainutlaatuista. Tätä TANEn toimintamallia voidaankin pitää edelläkävijänä sukupuolentutkimuksen ja tasa-arvopolitiikan yhdistämisessä.

TANE miehet ja tasa-arvo –teeman edelläkävijänä

Tasa-arvoasiain neuvottelukunnan vuonna 1988 perustama Miesjaosto on tiettävästi kansainvälisesti pisimpään yhtäjaksoisesti toiminut, tasa-arvoasioita miesnäkökulmista käsittelevä asiantuntijataho. Miesjaosto on tehnyt miesten parissa tehtävää tasa-arvotyötä tunnetuksi ja ennen kaikkea yhteiskunnallisesti hyväksytyksi. Jaosto on toiminut yhteiskunnallisen miespoliittisen keskustelun herättäjänä ja nostanut esiin miesnäkökulmia suomalaisessa tasa-arvokeskustelussa.

Tasa-arvoasiain neuvottelukunnan tehtävänä on yhteiskunnallisen tasa-arvon edistäminen erityisesti rakenteellisella tasolla. Neuvottelukunnan keskeinen vahvuus on sen parlamentaarisuus, jolloin se voi avoimesti kritisoida valtionhallintoa sekä tehdä ennakkoluulottomia keskustelunavauksia ja aloitteita. Toisaalta TANEn rooli on valtionhallinnossa myös neuvoa antava, ja se on vakiinnuttanut asemansa lausuntojen ja asiantuntijakuulemisten antajana niin ministeriöissä kuin eduskunnan valiokunnissakin.