

PUSSAUSKOPPIIN? – MIETTEITÄ YHDENVERTAISUUSTOIMIKUNNAN TYÖSTÄ¹

1 Perus- ja ihmisoikeudet lähtökohtana

Katselen melko vähän televisiota. Viime uuden vuoden päivänä tuli kuitenkin yliannostus. Ensin piti katsoa ja kuunnella, mitä naispuolisella tasavallan presidentillämme oli sanottavaa uuden vuoden puheessaan. Tänä vuonna puhe oli tasapainoinen ja hyvä. Myös mediassa hän sai kiitosta erityisesti puuttumisesta naisten väkivaltaan. Lisäksi presidentti sai parin päivän päästä puheen pitämisestä jopa Anne Moilasan erikoispalkinnon.

Presidentin puheen jälkeen oli vuorossa Wienin filharmonikkojen perinteinen uuden vuoden konsertti Wienistä. Tänä vuonna orkesteria johti Daniel Barenboim. Pidin kuulemastani, mutta en näkemästäni. Monikymmenpäisessä orkesterissa oli vain kaksi naista, tumma- ja vaaleatukkainen. Onneksi kumpikaan näistä ei sentään soittanut harppua. Voivatko itävaltalaiset naiset olla todella musiikillisesti niin lahjattomia miehiin verrattuna, etteivät kelpaa soittajiksi tähän orkesteriin? En kovin helpolla usko. Pelkään, että kysymys on syrjinnästä.

No, ovatko täällä Suomessa asiat paremmin? En puhu nyt orkestereista, vaan yleisemmin yhdenvertaisuudesta ja tasa-arvosta. Kun luon katseeni arvoisaan yleisöön, en ole näkemääni lähestulkoonkaan tyytyväinen. Päällisin puolin kaikki on hyvin. Miehiä on vain liian vähän, niin kuin yleensä tällaisissa tilaisuuksissa. Mutta missä ovat esimerkiksi musliminaiset, saamelaisnaiset, romaninaiset ja tummat maahanmuuttajanaiset? Ja nyt sanon suoraan, mikä on minun lähtökohtani näissä kysymyksissä. Se on *kaikkien* naisten tasa-arvo, ei vain keskiluokkaisten naisten tasa-arvo, jossa ollaan esimerkiksi erityisesti kiinnostuneita kaventamaan miesten ja naisten välisiä palkkaeroja. Siitä presidenttimmeikin aika ajoin muistuttaa.

Kun katsotaan maamme tasa-arvoa ja yhdenvertaisuutta koskevaa oikeusnormistoa, asiat ovat hyvin ja huonosti. Valtiosääntönormimme ovat ajanmukaiset eivätkä kaipaa uudistamista. Ensin toteutettiin perusoikeuslainsäädäntö (1995) ja sen jälkeen saatettiin voimaan kokonaan uusi perustuslaki (2000). Perussäännös yhdenvertaisuudesta otettiin perustuslain 6 §:ksi, joka kuuluu seuraavasti:

6 §

Yhdenvertaisuus

Ihmiset ovat yhdenvertaisia lain edessä.

Ketään ei saa ilman hyväksyttävää perustetta asettaa eri asemaan sukupuolen, iän, alkuperän, kielen, uskonnon, vakaumuksen, mielipiteen, terveydentilan, vammaisuuden tai muun henkilöön liittyvän syyn perusteella.

¹ Otsikon muotoiluun on vaikuttanut Johanna Kantolan ja Kevät Nousiaisen artikkeli ”Pussauskoppiin? Tasa-arvo- ja yhdenvertaisuuslakien yhtenäistämisestä”, Naistutkimus 2/2008, s. 6–20.

Lapsia on kohdeltava tasa-arvoisesti yksilöinä, ja heidän tulee saada vaikuttaa itseään koskeviin asioihin kehitystään vastaavasti.

Sukupuolten tasa-arvoa edistetään yhteiskunnallisessa toiminnassa sekä työelämässä, erityisesti palkkauksesta ja muista palvelussuhteen ehtoista määrättäessä, sen mukaan kuin lailla tarkemmin säädetään.

Perustuslain kieli on selkeää, tosin hieman vanhahtavaa, varsinkin 1 momentin ilmaisu ”yhdenvertaisia lain edessä”. Ilmaisun on lähes sama kuin jo vuoden 1919 hallitusmuodon vastaavassa 5 §:n säännöksessä (”Suomen kansalaiset ovat yhdenvertaiset lain edessä.”).

Termi ”yhdenvertaisuus” on omaksuttu perustuslaissa eräänlaiseksi yleiskäsitteeksi. Lisäksi säädetään, että lapsia on kohdeltava ”tasa-arvoisesti” ja että sukupuolten ”tasa-arvoa” edistetään. Perustuslaissa ei esiinny sellaisia sanoja kuin rasismi tai suvaitsevaisuus.

Perustuslain 6 §:n 2 momentin syrjäntäkieltoa koskevan säännöksen mallina ei ollut vuoden 1950 Euroopan ihmisoikeussopimus, jonka alkuperäisiin artikloihin syrjäntäkielto ei sisällynyt. Vasta viidenkymmenen vuoden päästä tämä oikeus otettiin ihmisoikeussopimuksen 12. lisäpöytäkirjaksi, jonka Suomi ratifioi vuonna 2005. Vastaava määräys oli kuitenkin sisällytetty YK:n vuoden 1966 kansalais- ja poliittisia oikeuksia koskevaan yleissopimukseen eli KP-sopimukseen, jonka Euroopan neuvoston jäsenvaltiot olivat jo aikaisemmin ratifioineet.

Toinen yhdenvertaisuutta koskeva säännös on perustuslain 17 §, jossa säännellään oikeutta omaan kieleen ja kulttuuriin. Tämän säännöksen sanamuoto on seuraava:

17 §

Oikeus kieleen ja kulttuuriin

Suomen kansalliskielet ovat suomi ja ruotsi.

Jokaisen oikeus käyttää tuomioistuimessa ja muussa viranomaisessa asiassaan omaa kieltään, joko suomea tai ruotsia, sekä saada toimituskirjansa tällä kielellä turvataan lailla. Julkisen vallan on huolehdittava maan suomen- ja ruotsinkielisen väestön sivistyksellisistä ja yhteiskunnallisista tarpeista samanlaisten perusteiden mukaan.

Saamelaisilla alkuperäiskansana sekä romaneilla ja muilla ryhmillä on oikeus ylläpitää ja kehittää omaa kieltään ja kulttuuriaan. Saamelaisten oikeudesta käyttää saamen kieltä viranomaisessa säädetään lailla. Viittomakieltä käyttävien sekä vammaisuuden vuoksi tulkitsemis- ja käännösapua tarvitsevien oikeudet turvataan lailla.

Epäilemättä nämä perustuslain säännökset ovat taanneet yhdenvertaisuuden vähimmäisvaatimusten toteutumisen suomalaisessa yhteiskunnassa. Tästä on kuitenkin vielä pitkä matka tosiasiallisen yhdenvertaisuuden toteutumiseen tai edes syrjinnän poistamiseen. Toimet yhdenvertaisuuden edistämiseksi tai syrjinnän poistamiseksi eivät edellytä kuitenkaan perustuslain, vaan sitä alemmanasteisen oikeudellisen sääntelyn muuttamista ja monia muita toimenpiteitä.

Demokraattisessa oikeusvaltiossa oikeudellinen sääntely on välttämätön keino edistää tasa-arvoa ja yhdenvertaisuutta. Lainsäädännön edistämistoimet sekä käskyt ja kiellot eivät ole kuitenkaan ainoita eivätkä riittäviä keinoja. Niiden rinnalla ja lisäksi tarvitaan muita keinoja, kuten viranomaisohjausta ja -valvontaa, tiedonvälitystä, koulutusta, asennekasvatusta ja erilaisia toimintaohjelmia. Uudistusten toteuttamisen välttämätön edellytys ovat myös riittävät voimavarat.

Seuraavassa keskityn tarkastelemaan vain yhdenvertaisuuslainsäädännön kehittämistä. Aluksi esitän muutamia yleisiä piirteitä maamme yhdenvertaisuuslainsäädännöstä. Sen jälkeen teen selkoa tammikuussa 2007 käynnistyneestä yhdenvertaisuuslainsäädännön uudistamishankkeesta. Lopuksi

pyrin piirtämään uuden yhdenvertaisuuslainsäädännön hahmoa. Hahmottelen ensiksi, mitä pitäisin itse parhaana mallina. Sen jälkeen luonnostelen sitä, mikä lienee realistista. Aivan lopuksi muutama sana uudistuksen aikataulusta.

2 Maamme yhdenvertaisuuslainsäädännön piirteitä

Yhdenvertaisuutta, tasa-arvoa ja syrjintää koskeva perustuslakia alempiasteinen lainsäädäntö koostuu useista eri aikoina annetuista eritasoisista säädöksistä. Lisäksi on viime vuosina tehty aloitteita yhdenvertaisuutta ja syrjintää koskevan lainsäädännön täydentämiseksi. Mainittu kokonaisuus näyttää seuraavalta:

Yhdenvertaisuutta sääntelevät yleislait

Laki naisten ja miesten välisestä tasa-arvosta (609/1986)

Yhdenvertaisuuslaki (21/2004)

Yhdenvertaisuusasioiden viranomais sääntely

Laki tasa-arvovaltuutetusta ja tasa-arvolautakunnasta (610/1986)

Asetus tasa-arvovaltuutetusta ja tasa-arvolautakunnasta (739/1986)

Laki vähemmistövaltuutetusta ja syrjintälautakunnasta (660/2001)

Valtioneuvoston asetus vähemmistövaltuutetusta (687/2001)

Valtioneuvoston asetus asian käsittelystä syrjintälautakunnassa (117/2004)

Laki työsuojelun valvonnasta ja työpaikan työsuojeluyhteistoiminnasta (44/2006)

Syrjintää ja tasapuolista kohtelua koskeva erityissääntely

Työsopimuslaki (55/2001), 2 luvun 2 §, 7 luvun 2 § ja 12 luvun 1 ja 2 §

Valtion virkamieslaki (750/1994), 6 ja 11 §

Laki kunnallisesta viranhaltijasta (304/2003), 12 §

Merimieslaki (423/1978), 15 a §, 24/2004

Laki potilaan asemasta ja oikeuksista (785/1992), 3 §

Laki sosiaalihuollon asiakkaan asemasta ja oikeuksista (812/2000), 4 §

Syrjinnästä aiheutuvia seuraamuksia koskeva sääntely

Rikoslaki (39/1889), 11 luvun 9 §, 578/1995 ja 47 luvun 3 §, 302/2004

Vahingonkorvauslaki (412/1974), 5 luvun 6 §, 509/2004

Erityisryhmiä koskevat lainsäädäntöaloitteet

Vammaisten ihmisten tasa-arvolaki (valtakunnallisen vammaisneuvoston aloitteet, 2002 ja 2005)

Romaniväestön elinolojen kehittämistä koskeva laki (Romaniasiaain neuvottelukunnan aloite, 2007).

Alan systemaattisessa yleisesityksessä syrjintälainsäädännön tilaa on arvioitu näin: ”Lainsäätäjän jäljiltä syrjintälainsäädäntö on toivottoman epäyhtenäinen ja tilkkutäkkimäinen.”² Lainsäädännön sisällöllisen yhdenmukaistamisen tarvetta epäilemättä olisi monissa kohdin. Esimerkiksi syrjinnän kiellot ja niiden soveltamisala, yhdenvertaisuuden edistämistä koskevien velvoitteiden kattavuus ja

² Karoliina Ahtela – Niklas Bruun – Pirkko K. Koskinen – Anja Nummijärvi – Jorma Saloheimo: Tasa-arvo ja yhdenvertaisuus, Helsinki 2006, s. 11.

oikeusturvakysymykset kaipaivat yhdenmukaistamista. Kokoavasti voinee todeta, että nykyainsäädäntö ei kohtelee syrjinnän kohteiksi joutuneita samalla tavoin eri elämänoaloilla.

Myös lainsäädännön *rakenne ja systematiikka* vaatisivat selkeyttämistä. *Tasa-arvolaisissa* on nykyisin 25 pykälää, jotka on numeroitu juoksevasti. Kullakin pykälällä on pykäläotsikkonsa. Lakia ei ole jaettu lukuihin tai muihin lain rakennetta selventäviin jaotteluihin. Voimassa olevaan lakiin sisältyy seuraavat pykälät:

- 1 §. Lain tarkoitus
- 2 §. Lain soveltamisalan rajoitukset
- 3 §. Palvelussuhteiden osapuolten määritelmää
- 4 §. Viranomaisen velvollisuus edistää tasa-arvoa
- 4 a §. Julkisen hallinnon ja julkista valtaa käyttävien toimielinten kokoonpano
- 5 §. Tasa-arvon toteuttaminen koulutuksessa ja opetuksessa
- 6 §. Työnantajan velvollisuus edistää tasa-arvoa
- 6 a §. Toimenpiteet tasa-arvon edistämiseksi
- 6 b §. Toimenpiteet tasa-arvon edistämiseksi oppilaitoksissa
- 7 §. Syrjinnän kieltö
- 8 §. Syrjintä työelämässä
- 8 a §. Työnantajan vastatoimet
- 8 b §. Syrjintä oppilaitoksissa
- 8 c §. Syrjintä etujärjestöissä
- 8 d §. Häirintä työpaikoilla
- 9 §. Menettely, jota ei ole pidettävä syrjintänä
- 9 a §. Todistustaakka
- 10 §. Työnantajan velvollisuus antaa selvitys menettelystään
- 10 a §. Oppilaitoksen velvollisuus antaa selvitys menettelystään
- 11 §. Hyvitys
- 12 §. Hyvityksen vaatiminen
- 14 §. Syrjivän ilmoittelun kieltäminen
- 14 a §. Rangaistussäännökset
- 15 §. Lausunnon pyytäminen tasa-arvolautakunnalta
- 16 §. Valvonta
- 17 §. Tietojen antaminen tasa-arvoviranomaisille
- 18 §. Tarkastukset ja virka-apu
- 19 §. Ohjeiden ja neuvojen antaminen
- 20 §. Asian saattaminen tasa-arvolautakunnan käsiteltäväksi
- 21 §. Tasa-arvolautakunnan toimivalta lainvastaisen menettelyn johdosta
- 21 a §. Tasa-arvovaltuutetun oikeus asettaa uhkasakko
- 22 §. Muutoksenhaku
- 23 §. Hyvityksen euromäärien tarkistaminen
- 24 §. Asetuksenantovaltuus
- 25 §. Voimaantulo- ja siirtymäsäännökset

Lisäksi on annettu erillinen *laki tasa-arvovaltuutetusta ja tasa-arvolautakunnasta*, jossa on 19 pykälää. Laissa ei ole lukujakoa eikä pykäläotsikoita. Lisäksi vuodelta 1986 on voimassa *asetus tasa-arvovaltuutetusta ja tasa-arvolautakunnasta*, jota on muutettu moneen kertaan. Asetuksessa on 17 pykälää, jotka on systematisoitu väliotsikoilla.

Yhdenvertaisuuslaki on laajuudeltaan lähes samanpituihin kuin tasa-arvolaki. Yhdenvertaisuuslaki sisältää kaikkiaan 22 pykälää. Laissa ei ole lukujakoa, ainoastaan pykäläotsikot. Laissa on seuraavat pykälät:

- 1 §. Lain tarkoitus

- 2 §. Soveltamisala
- 3 §. Soveltamisalan rajoitukset
- 4 §. Viranomaisten velvollisuus edistää yhdenvertaisuutta
- 5 §. Vammaisen henkilön työllistymis- ja kouluttautumisedellytysten parantaminen
- 6 §. Syrjinnän kieltö
- 7 §. Menettely, jota ei pidetä syrjintänä
- 8 §. Vastatoimien kieltö
- 9 §. Hyvitys
- 10 §. Syrjivien sopimusehtojen muuttaminen
- 11 §. Valvonta
- 12 §. Ohjeet, neuvot, suositukset ja sovittelu
- 13 §. Syrjintälautakunnan tehtävät
- 14 §. Lausunnon pyytäminen
- 15 §. Asian saattaminen syrjintälautakunnan käsiteltäväksi
- 16 §. Kanneaika
- 17 §. Todistustaakka
- 18 §. Muutoksenhaku
- 19 §. Valituskieltö
- 20 §. Rangaistussäännökset
- 21 §. Hyvityksen rahamäärän tarkistaminen
- 22 §. Voimaantulo

Yhdenvertaisuuslain lisäksi on voimassa *laki vähemmistövaltuutetusta ja syrjintälautakunnasta*, jossa alun perin oli yhdeksän pykälää. Vuonna 2004 lakiin lisättiin yksitoista pykälää (7 a – 7 k §). Tätä sääntelyä täydentävät *valtioneuvoston asetus vähemmistövaltuutetusta* (kahdeksan pykälää) ja *valtioneuvoston asetus asian käsittelystä syrjintälautakunnassa* (kuusi pykälää).

Yhdenvertaisuuslainsäädännön *termistö ja kieli* kaipaivat perusteellista tarkastelua. Perustuslakia alemmanasteisessa sääntelyssä *tasa-arvo* tarkoittaa nimenomaan naisten ja miesten välistä tasa-arvoa. *Yhdenvertaisuuden* käsite kattaa yhdenvertaisuuslaissa muut kuin naisten ja miesten väliset syrjintätilanteet. Ainakaan kansalaisten näkökulmasta tämä erottelu ei vaikuta selkeältä.

Lait sisältävät muutoinkin vaikeita ja abstrakteja käsitteitä: esimerkiksi syrjintä, syrjinnän kieltö, välitön syrjintä, välillinen syrjintä, kielletty syrjintä ja positiivinen erityiskohtelu. Edelleen laeissa käytettyjä käsitteitä ovat: häirintä, syrjivä ilmoittelu, hyvitys ja palkkasyrjintä. Lain ymmärrettävyyteen vaikuttaa myös se, että ilmaisut ovat kovin yleisiä.

Tasa-arvolaki ja yhdenvertaisuuslaki sisältävät myös vaikeasti erottuvia termejä, kuten tasa-arvosuunnitelma ja yhdenvertaisuussuunnitelma. Myöskään viranomaisten nimet eivät ole kansalaisten näkökulmasta erottamiskykyisiä. Epäselvää on se, pitääkö syrjintätilanteessa kääntyä tasa-arvovaltuutetun vai vähemmistövaltuutetun puoleen. Edelleen: mitä eroa on tasa-arvolautakunnalla ja syrjintälautakunnalla?

Tasa-arvolain ja yhdenvertaisuuslain kieli ei sinänsä ole erityisen vaikeata, joskin se sisältää huomattavan paljon juridisia termejä (esim. todistustaakka, lainvoima ja julkinen hallintotehtävä). Myönteistä on myös se, että lakitekstissä käytetään oikeata kieltä, esimerkiksi vammaisen henkilö, eikä puhuta ”työrajoitteisesta henkilöstä” tai ”vajaakuntoisesta”, kuten eräissä muissa säädöksissä.

Syynä sisällölliseen hajanaisuuteen on sillä, että lainsäädäntö perustuu suurelta osin kansainväliseen sääntelyyn. Se on aiheuttanut erityisesti sääntelyn eriytymistä. Myös käsitteisiin ja termeihin liittyvillä ongelmilla on usein kansainvälinen taustansa.

3 Yhdenvertaisuuslainsäädännön uudistamishanke

Oikeusministeriö asetti 25. päivänä tammikuuta 2007 asiantuntijatoimikunnan uudistamaan yhdenvertaisuuslainsäädäntöä. Miksi on ollut tarpeen käynnistää yhdenvertaisuuslainsäädännön uudistamishanke? Onhan yhdenvertaisuuslaki vuodelta 2004 ja tasa-arvolain uudistamislain laaja osittaisuudistus toteutettiin vuonna 2005. Itse asiassa tarve tasa-arvo- ja yhdenvertaisuuslainsäädännön kokonaisarvioinnista nousi esiin juuri mainittujen lakien eduskuntakäsittelyn aikana. Eduskunta edellyttikin vuonna 2004 yhdenvertaisuuslakia hyväksyessään, että ”hallitus valmistelee esityksen sellaiseksi yhdenvertaisuuslainsäädännöksi, jossa lähtökohtana on suomalainen perusoikeusjärjestelmä ja kaikkien syrjintäperusteiden asettaminen samanlaisten oikeussuojakeinojen ja seuraamusten piiriin.”

Toimikunnan asettamisen taustalla oli myös monia kansainvälisiä tekijöitä, erityisesti YK:n vammaisten henkilöiden oikeuksia koskeva sopimus sekä kidutuksen ja muun julman, epäinhimillisen tai halventavan kohtelun tai rangaistuksen vastaisen yleissopimuksen lisäpöytäkirja. Myös syrjinnän torjumista ja yhdenvertaisuuden edistämistä koskevan sääntelyn laajentuminen ja täsmentyminen olivat syynä hankkeen käynnistymiselle. Merkittävänä tekijänä olivat myös lukuisat kansainväliset suositukset ja kannanotot kansallisista perus- ja ihmisoikeustoimielimistä, erityisesti YK:n yleiskokouksen hyväksymät niin sanotut Pariisin periaatteet (1993). Tärkeä taustatekijä olivat myös muiden maiden kehityssuunnat yhdenvertaisuuslainsäädännön kehittämistä.

Yhdenvertaisuustoimikunnan työn tavoitteeksi asetettiin lainsäädäntö, joka ”täyttäisi nykyistä paremmin perustuslain 6 §:n sisältämän yhdenmukaisen ja laaja-alaisen syrjintäkiellon asettamat vaatimukset. Lähtökohtana on näin lainsäädäntö, joka vahvistaisi yhdenvertaisuuden suojaa kattamalla entistä selkeämmin kaikki syrjintäperusteet, soveltumalla yhdenmukaisemmin kaikkiin elämänalueisiin ja asettamalla eri syrjintätilanteet mahdollisimman samanlaisten oikeussuojakeinojen piiriin.” Ensivaiheessa toimikunnan tuli laatia välimietintö, jossa selvitettäisiin erityisesti yhdenvertaisuuslainsäädännön ja siihen liittyvän valvontajärjestelmän uudistamistarpeen laajuutta ja uudistusvaihtoehtoja. Tämä välimietintö (KM 2008:1, oikeusministeriö) valmistui tammikuun lopussa 2008, ja se luovutettiin oikeusministeri Tuija Braxille 8.2.2008.

Välimietinnössään toimikunta täsmensi uudistuksen lähtökohtia, tarvetta ja tavoitteita sekä esitteli uudistusvaihtoehtojaan. Työssään toimikunta pyrki mahdollisimman suureen avoimuuteen. Se kuuli ennen kesää 2007 kaikkiaan 58 alan asiantuntijaa ja järjesti marraskuussa 2007 uudistusvaihtoehtoja koskeneen seminaarin, jossa oli yli sata osanottajaa. Sekä kuulemistilaisuuksia että seminaaria varten toimikunta laati laajat muistiot, jotka julkaistiin myös oikeusministeriön verkkosivuilla.

Välimietinnössään toimikunta tarkasteli omaa kansallista järjestelmäämme sekä eritteli myös kansainvälistä sääntelyä ja muiden maiden kehityspiirteitä. Kansainvälisesti sääntely näyttää yhtäältä hajautuvan, kun kansainvälisiä sopimuksia laaditaan erityisryhmiä, esimerkiksi vammaisia varten. Toisaalta useiden maiden lainsäädäntöä ja valvontaorganisaatiota on pyritty kokoamaan. Tällaisia piirteitä on havaittavissa paitsi muissa pohjoismaissa myös Saksassa ja Iso-Britanniassa. Välimietinnön antamisen jälkeen Ruotsissa on tullut 1.1.2009 voimaan yksi ja yhteinen syrjintälaki, diskrimineringslag.

Myös yhdenvertaisuustoimikunta nosti uudistusvaihtoehdoksi sen, että meillä olisi yksi ja yhteinen yhdenvertaisuuslaki sekä yksi valtuutettu, joka voisi olla joko valtioneuvoston tai eduskunnan yhteydessä. Kaksi muuta mallia rakentuvat hajautetun sääntelyn pohjalle. Välimietinnössään toimikunta ei kuitenkaan ottanut kantaa vielä siihen, mihin uudistusvaihtoehtoon tulisi päätyä.

Toimikunnan välimietintöön sisältyy kuitenkin eräitä päätelmiä ja ehdotuksia. Ensinnäkin toimikunta korostaa sitä, että nykyisen yhdenvertaisuuslainsäädännön suojan tasoa ei heikennetä eikä lakeihin kirjattuja seuranta-, valvonta- ja edistämismuutoksia ja niihin liittyviä toimivaltuuksia kavenneta, vaan niitä pyritään edelleen vahvistamaan.

Jatkotyötä varten toimikunta luetteli kuusi toimintalinjaa työlleen:

1. Lainsäädännön sisältöä tulisi yhdenmukaistaa siinä määrin kuin se on tarkoituksenmukaista ja mahdollista.
2. Lainsäädäntöä tulisi parantaa sekä lakiteknisesti että kielellisesti.
3. Toimikunnan tulisi selvittää, miten voitaisiin kehittää tasa-arvon ja yhdenvertaisuuden edistämiseen tähtäviä toimenpiteitä sekä tällaisten toimenpiteiden ohjaamista ja valvontaa.
4. Samoin toimikunnan tulisi selvittää, miten voitaisiin parantaa yhteistyötä, osallistumista ja vuorovaikutusta tasa-arvo- ja yhdenvertaisuusasioissa sekä viranomaisten kesken että viranomaisten ja sidosryhmien välillä.
5. Alan erityisviranomaisten asemaa, tehtäviä ja toimivaltuuksia tulisi tarkistaa kiinnittäen erityistä huomiota niiden mahdollisuuden hoitaa tehtäviään itsenäisesti ja riippumattomasti.
6. Viranomaisorganisaation uudistuksessa tulisi ottaa huomioon tarve kehittää pidemmällä aikavälillä perus- ja ihmisoikeuksien edistämistä ja valvontaa myös kokonaisuutena kansainvälisten velvoitteiden ja suositusten mukaisesti. (KM 2008:1, s. 70).

Lisäksi toimikunta ehdotti, että sen kokoonpanoa ja toimikautta tarkistettaisiin seuraavalla tavalla:

7. Toimikuntaan nimettäisiin edustajat Elinkeinoelämän keskusliitosta ja Suomen Ammattiliittojen Keskusjärjestöstä ja sitä avustamaan asetettaisiin työelämän tasa-arvo- ja yhdenvertaisuusasioita käsittelevä työelämäjaosto.
8. Toimikunnan yhteyteen asetettaisiin kansalaisjärjestöjaosto, jota kuultaisiin toimikunnan valmistelemista lainsäädäntöehdotuksista ja muista ehdotuksista.
9. Toimikunnan toimikautta jatkettaisiin syyskuun 2009 loppuun. (KM 2008:1, s. 71)

Keväällä 2008 toimikunnan ehdottamat kokoonpanomuutokset toteutettiin. Samoin oikeusministeriö asetti uudet jaostot sekä jatkoi toimikunnan työskentelyaikaa lokakuun 2009 loppuun.

4 Yhdenvertaisuuslainsäädännön uudistuksen hahmo

Oikeusministeriön asettama yhdenvertaisuustoimikunta on välimietinnössään suunnitellut yhdenvertaisuuslainsäädännön uudistamista kolmen päävaihtoehdon pohjalta. Lausuntopalautteessa kaikki nämä mallit saivat kannatusta. Niitä kaikkia ei voida kuitenkaan ryhtyä kehittämään. Sen vuoksi olisi päätettävä, rakennetaanko uusi lainsäädäntö ja viranomaisorganisaatio kootun vai hajautetun järjestelmän pohjalta.

Mielestäni ensisijaisena vaihtoehtona ainakin pitemmällä aikavälillä tulisi olla *yksi ja yhteinen laki*. Tähän lakiin koottaisiin säännökset sukupuolten tasa-arvosta ja muun yhdenvertaisuuden edistämisestä sekä viranomaisorganisaatiosta. Lain painopiste olisi yhdenvertaisuutta edistävässä toimissa. Lain nimikkeeksi voitaisiin ottaa *tasa-arvolaki*, jolla olisi selvästi myönteisempi kaiku kuin esimerkiksi Ruotsissa ehdotetulla uudella syrjintälakilla.

Nykyistä kootumpi uusi lainsäädäntö lisäisi parhaiten sisällöllistä yhdenmukaisuutta. Se edesauttaisi myös yhtenäisen tarkastelutavan omaksumista tasa-arvoasioissa. Lain yleisiin säännöksiin voitaisiin ottaa lain tarkoitusta ja soveltamisalaa koskevat säännökset sekä määritelmät.

Tasa-arvon edistäminen ja syrjintäkiellot olisivat laissa omina lukuinaan. Edelleen tasa-arvoviranomaisia, valvontaa, oikeusturvaa ja seuraamuksia koskevat säännökset olisivat yhteisiä kaikille syrjinnän muodoille ja mahdollistaisivat näin syrjinnän moniperusteisen tarkastelun.

Kansalaisten kannalta yhteinen lainsäädäntö auttaisi lisäämään ymmärrystä siitä, että tasa-arvon edistäminen on koko yhteiskunnan ja kaikenlaisen, niin yksityisen kuin julkisenkin toiminnan läpäisevä periaate. Yhtenäisen lainsäädännön mallissa säännösten yhdenmukainen tulkinta toteutuisi paremmin kuin hajautetuissa malleissa.

Mitä tässä juuri olen sanonut, on vain omaa yksityisajattelua. Sillä ei ole poliittista tukea eduskunnassa eikä hallituksessa. Ilman poliittista uudistusta lainsäädäntöhankkeet eivät etene. Oikeusministeri Tuija Brax kuitenkin odottaa yhdenvertaisuustoimikunnalta konkreettisia tuloksia maamme yhdenvertaisuuslainsäädännön yhdenmukaistamiseksi. Mitä nämä voisivat olla?

*

Aluksi voisi todeta sen, että *uudistuksen tarve ja kiireellisyys* tulivat jälleen kerran esille Ihmisoikeusliiton julkaistessa vastikään raporttinsa *Syrjintä Suomessa 2008*. Raportin luettuaan on vaikeata olla myöntämättä, ettei Suomessa esiintyisi eri muodoissa syrjintää. Yhdenvertaisuustoimikunnan välimietinnössä annetuissa lausunnoissa jopa tämäkin lähtökohta asetettiin kyseenalaiseksi.

Edelleen on syytä sanoa se, että *yhdenvertaisuustoimikunta ei ole tehnyt vielä varsinaisia päätöksiä ehdotuksestaan*. Se on eri asiaryhmistä laadittujen muistioiden perusteella käynyt yleistä ja paikka paikoin yksityiskohtaistakin keskustelua. Eräin kohdin toimikunta on tarkastellut sihteeristön laatimia pykäläehdotuksistakin.

Niin ikään yksi asia on selvä. Yhdenvertaisuustoimikunta *ei tule ehdottamaan yhtä ja yhteistä yhdenvertaisuuslakia*. Sen vuoksi molemmat yleislait – tasa-arvolaki ja yhdenvertaisuuslaki – säilyisivät erillisinä. Pääasiallisimmat muutokset toimikunta tulee ehdottamaan yhdenvertaisuuslakiin, mutta ne heijastuvat muuhun lainsäädäntöön.

Konkreettisia muutosehdotuksia tulee olemaan useita. Ainakin seuraavia harkitaan vakavasti:

1. Yhdenvertaisuuslain *soveltamisalasäännös* laadittaisiin yleiseen ja avoimeen muotoon. Toisin sanoen lakia sovellettaisiin pääsääntöisesti kaikessa julkisessa ja yksityisessä toiminnassa.
2. Yhdenvertaisuuslain *syrjintäkielto* ja sen soveltamisala laajenisi YK:n vammaissopimuksen, neuvoteltavana olevan yhdenvertaisuusdirektiivin sekä toimikunnan toimeksiannon mukaisesti. Samalla *erityislainsäädännön syrjintäkiellot* säilyisivät, mutta niitä yhdenmukaistettaisiin.
3. Vähemmistövaltuutettu muutettaisiin *yhdenvertaisuusvaltuutetuksi* ja hänen toimenkuvaansa laajennettaisiin kattamaan kaikki muut syrjinnän muodot paitsi sukupuolten välistä tasa-arvoa. Esillä on ollut se, että yhdenvertaisuusvaltuutettu sijoitettaisiin perusoikeuksista vastaavan oikeusministeriön hallinnonalalle. Joka tapauksessa tarkoitus on, että yhdenvertaisuusvaltuutetun asema järjestettäisiin riippumattomaksi ja itsenäiseksi.
4. *Tasa-arvovaltuutetun* tehtävä säilyisi nykyisellään, mutta hänen ja yhdenvertaisuusvaltuutetun työnjakoa esimerkiksi moniperusteisissa syrjintätapauksissa selkeytettäisiin.

5. *Työsuojeluviranomaisten* asemaa yhdenvertaisuusasioissa sekä suhteissa muihin valvontaviranomaisiin selkeytettäisiin.
6. *Tasa-arvolautakunta* ja *yhdenvertaisuuslautakunta* yhdistettäisiin antamaan oikeussuojaa syrjintätapauksissa. Sillä olisi itsenäinen ja riippumaton asema.
7. Nykyisen vähemmistöasiain neuvottelukunnan tilalle perustettaisiin *yhdenvertaisuusasiain neuvottelukunta*, jonka tehtävät ja kokoonpano vastaisivat uuden yhdenvertaisuusvaltuutetun laajennettua toimenkuvaa.
8. Yhdenvertaisuusasioista vastaavat valtuutetut, lautakunnat ja neuvottelukunnat sekä niiden henkilöstö pyrittäisiin sijoittamaan *samoihin toimitiloihin*. Tämä helpottaisi kansalaisten yhteydenottoja syrjintätilanteissa.

*

Tarkoitus on, että yhdenvertaisuuslainsäädännön uudistusta koskeva hallituksen esitys voitaisiin antaa eduskunnalle tällä vaalikaudella. Tätä pyrkimystä voidaan pitää realistisena. Sisältyyhän lainsäädäntöhanke pääministeri Matti Vanhasen toisen hallituksen vuoden 2007 lopulla hyväksymään ensimmäiseen lainsäädäntösuunnitelmaan. Tämä aikataulu voi osoittautua kuitenkin liian optimistiseksi, jos paineet nykyisen kaltaisen hajautetun sääntelyn ja viranomaiskoneiston säilyttämiseksi ovat liian suuria.

Yhdenvertaisuustoimikunnan ehdotuksen pohjalta toteutettava uudistus on nähtävä välivaiheena. Suunnitteilla olevat muutokset ovat pieniä askeleita, mutta ne ovat samansuuntaisia kuin mihin muissa pohjoismaissa uudistukset ovat edenneet. Uudistukset vaativat aina keskustelua, kypsymistä ja aikaa. Esimerkiksi Ruotsissa keskustelua käytiin 20 vuotta ennen uudistuksen toteutumista. Meillä uudistuksesta on keskusteltu vasta pari vuotta. Seuraavan vuosikymmenen tavoitteena voisi olla yksi ja yhteinen laki, Pariisin periaatteiden mukainen ihmisoikeusinstituutio, laajempi perus- ja ihmisoikeusuudistus sekä uusi ihmisoikeusstrategia.