

KOMITEANMIETINTÖ 2008:1

*Tasa-arvo- ja yhdenvertaisuuslainsäädännön
uudistustarve ja -vaihtoehdot*

Yhdenvertaisuustoimikunnan välimietintö

KOMITEANMIETINTÖ 2008:1

*Tasa-arvo- ja yhdenvertaisuuslain säädännön
uudistustarve ja -vaihtoehdot*

Yhdenvertaisuustoimikunnan välimietintö

OIKEUSMINISTERIÖ
HELSINKI 2008

ISSN 0356-9470
ISBN 978-952-466-145-4 (nid.)
ISBN 978-952-466-146-1 (PDF)
Oikeusministeriö
Helsinki

KUVAILULEHTI

OIKEUSMINISTERIÖ

Julkaisun päivämäärä
8.2.2008

Tekijät Yhdenvertaisuustoimikunta		Julkaisun laji Komiteanmietintö	
Puheenjohtaja professori Matti Niemivuo, pääsihteeri erityisasiantuntija Anna-Elina Pohjolainen, sihteerit ylitarkastaja Anja Nummijärvi ja lainsäädäntösihteeri Liisa Vanhala		Toimeksiantaja Oikeusministeriö	
		Toimielimen asettamispäivä 25.1.2007	
Julkaisun nimi Tasa-arvo- ja yhdenvertaisuuslainsäädännön uudistustarve ja -vaihtoehdot. Yhdenvertaisuustoimikunnan välimietintö			
Julkaisun osat			
Tiivistelmä Toimikunnan tehtävänä on laatia ehdotus uudeksi yhdenvertaisuuslainsäädännöksi. Ensivaiheessa toimikunnan tuli selvittää erityisesti yhdenvertaisuuslainsäädännön ja siihen liittyvän valvontajärjestelmän uudistamistarpeen laajuutta ja uudistusvaihtoehtoja sekä laatia näistä seikoista välimietintö. Toimikunta esittää välimietinnössään, että työtä tasa-arvo- ja yhdenvertaisuuslainsäädännön uudistamiseksi jatketaan seuraavien suuntaviivojen mukaisesti: <ul style="list-style-type: none"> - Yhdenmukaistetaan lainsäädännön sisältöä siinä määrin kuin se on tarkoituksenmukaista ja mahdollista. - Parannetaan lainsäädäntöä sekä lakiteknisesti että kielellisesti. - Selvitetään, miten voitaisiin kehittää tasa-arvon ja yhdenvertaisuuden edistämiseen tärkeitä toimenpiteitä sekä tällaisten toimenpiteiden ohjaamista ja valvontaa. - Selvitetään, miten voitaisiin parantaa yhteistyötä, osallistumista ja vuorovaikutusta tasa-arvo- ja yhdenvertaisuusasioissa sekä viranomaisten kesken että viranomaisten ja sidosryhmien välillä. - Tarkistetaan alan erityisviranomaisten asemaa, tehtäviä ja toimivaltuuksia kiinnittäen erityistä huomiota niiden mahdollisuuteen hoitaa tehtäviään itsenäisesti ja riippumattomasti. - Otetaan viranomaisorganisaation uudistuksessa huomioon tarve kehittää pidemmällä aikavälillä perus- ja ihmisoikeuksien edistämistä ja valvontaa myös kokonaisuutena kansainvälisten velvoitteiden ja suositusten mukaisesti. Lisäksi toimikunta ehdottaa seuraavaa: <ul style="list-style-type: none"> - Toimikuntaan nimettäisiin edustajat Elinkeinoelämän keskusliitosta ja Suomen Ammattiliittojen Keskusjärjestöstä ja toimikuntaa avustamaan perustettaisiin työelämän tasa-arvo- ja yhdenvertaisuusasioita käsittelevä työelämäjaosto. - Toimikunnan yhteyteen perustettaisiin kansalaisjärjestöjaosto, jota kuultaisiin toimikunnan valmistelemista lainsäädäntöehdotuksista ja muista ehdotuksista. - Toimikunnan toimikautta jatkettaisiin syyskuun 2009 loppuun. 			
Avainsanat: yhdenvertaisuus, tasa-arvo, syrjintä			
Muut tiedot (Oskari- ja HARE-numero, muu viitenumero) OM 12/42/2006, OM004:00/2007, 1567/001/2006 TM			
Sarjan nimi ja numero Oikeusministeriön komiteanmietintö 2008:1		ISSN 0356-9470	ISBN 978-952-466-145-4 (nid.) 978-952-466-146-1 (PDF)
Kokonaissivumäärä	Kieli suomi	Hinta	Luottamuksellisuus julkinen
Jakaja Edita Publishing Oy		Kustantaja Oikeusministeriö	

PRESENTATIONSBLAD

JUSTITIEMINISTERIET

Utgivningsdatum
8.2.2008

Författare Jämlikhetskommissionen		Typ av publikation Kommittébetänkande	
Ordförande professor Matti Niemivuo, generalsekreterare specialsakkunnig Anna-Elina Pohjolainen, sekreterare överinspektör Anja Nummijärvi och lagstiftningssekreterare Liisa Vanhala		Uppdragsgivare Justitieministeriet	
		Datum då organet tillsattes 25.1.2007	
Publikation Reform av jämlikhets- och jämställdhetslagstiftningen – behov och alternativ. Mellanbetänkande av jämlikhetskommissionen (Tasa-arvo- ja yhdenvertaisuuslainsäädännön uudistustarve ja -vaihtoehdot. Yhdenvertaisuustoimikunnan välimietintö)			
Publikationens delar			
Referat Kommissionen har till uppdrag att lägga fram ett förslag till ny jämlikhetslagstiftning. I det inledande skedet av sitt arbete ska kommissionen koncentrera sig på att utreda i synnerhet hur omfattande behoven är att reformera jämlikhetslagstiftningen och tillsynen över lagstiftningen, bedöma de reformalternativ som står till buds och avge ett mellanbetänkande om dessa frågor. Kommissionen föreslår i sitt mellanbetänkande att arbetet för reformering av jämställdhets- och jämlikhetslagstiftningen fortsätter enligt följande riktlinjer: <ul style="list-style-type: none"> - Innehållet i lagstiftningen förenhetligas enligt vad som är ändamålsenligt och möjligt. - Lagstiftningen förbättras såväl i lagtekniskt som språkligt hänseende. - Möjligheterna att utveckla åtgärder som syftar till att främja jämställdheten och jämlikheten samt styrningen och tillsynen över sådana åtgärder reds ut. - Möjligheterna att förbättra samarbetet, deltagandet och växelverkan i jämställdhets- och jämlikhetsärenden såväl mellan myndigheterna som mellan myndigheterna och intressentgrupper reds ut. - Ställningen, uppgifterna och befogenheterna för specialmyndigheterna på området ses över och man fäster då särskild uppmärksamhet vid att myndigheterna ska ha möjlighet att sköta sina uppgifter självständigt och oberoende. - Vid reformen av myndighetsorganisationen beaktas behovet av att på längre sikt utveckla främjandet av och tillsynen över grundläggande och mänskliga rättigheter också som en helhet i enlighet med internationella förpliktelser och rekommendationer. Dessutom föreslår kommissionen följande: <ul style="list-style-type: none"> - Till kommissionen utses representanter för Finlands Näringsliv EK och Finlands Fackförbunds Centralorganisation FFC och det inrättas en arbetslivssektion, som behandlar jämställdhets- och jämlikhetsärenden inom arbetslivet, för att bistå kommittén. - I anslutning till kommissionen grundas en sektion för medborgarorganisationer. Sektionen ska höras om lagstiftningsförslag och andra förslag som kommittén bereder. - Kommissionens mandatperiod förlängs fram till utgången av september 2009. 			
Nyckelord jämlikhet, jämställdhet, diskriminering			
Övriga uppgifter (Oskari- och HARE-nummer, andra referensnummer) JM 12/42/2006, JM004:00/2007, 1567/001/2006 TM			
Seriens namn och nummer Justitieministeriets kommittébetänkande 2008:1		ISSN 0356-9470	ISBN 978-952-466-145-4 (häft.) 978-952-466-146-1 (PDF)
Sidoantal	Språk finska	Pris	Sekretessgrad offentlig
Distribution Edita Publishing Ab		Förlag Justitieministeriet	

DESCRIPTION

MINISTRY OF JUSTICE
Finland

Date of publication
8.2.2008

<p>Authors</p> <p>Equality Committee</p> <p>Chairperson Professor Matti Niemivuo, General Secretary Anna-Elina Pohjolainen, Senior Legal Adviser, Secretaries Anja Nummijärvi, Senior Officer and Liisa Vanhala, Legislative Secretary</p>	<p>Type of publication</p> <p>Committee report</p> <hr/> <p>Assigned by</p> <p>Ministry of Justice</p> <hr/> <p>Date when body appointed</p> <p>25.1.2007</p>		
<p>Name of the publication</p> <p>The need and options for the reform of the equality and non-discrimination legislation. Interim report of the Equality Committee</p>			
<p>Parts of publication</p>			
<p>Abstract</p> <p>The Committee is commissioned to prepare a proposal for new non-discrimination legislation. At the first phase of its work, the Committee was to examine, in particular, the need and options for reform of the non-discrimination legislation and the related monitoring mechanisms and to prepare an interim report on these issues.</p> <p>The Committee proposes in its interim report that the work to reform the equality and non-discrimination legislation be continued in accordance with the following guidelines:</p> <ul style="list-style-type: none"> - The content of the legislation will be made more coherent, where appropriate and possible. - Legal and linguistic aspects in the legislation will be improved. - The ways to develop measures to promote equality and non-discrimination and to control and monitor the implementation of these measures will be examined. - The ways to improve co-operation, participation and interaction in equality and non-discrimination issues both between the authorities and between the authorities and interest groups will be examined. - The status, duties and powers of the special authorities within the field will be re-examined with special regard to their opportunities to operate independently. - The need, in the longer run, to develop the system of promoting and monitoring fundamental and human rights as a whole in compliance with international obligations and recommendations, will be taken into consideration in the reform of the organisation of authorities. <p>Furthermore, the Committee proposes the following:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Representatives for the Confederation of Finnish Industries and the Central Organisation of Finnish Trade Unions should be nominated to the Committee and a section dealing with equality and non-discrimination issues in working life should be established to assist the committee in its work. - In connection with the Committee should be established an NGO-section, which would comment the Committee's legal proposals and other proposals. - The mandate of the committee should be extended until end of September 2009. 			
<p>Keywords</p> <p>equality, non-discrimination</p>			
<p>Other information (Oskari and HARE numbers, other reference number)</p> <p>OM 12/42/2006, OM004:00/2007, 1567/001/2006 TM</p>			
<p>Serial name and number</p> <p>Ministry of Justice, Finland, Committee reports 2008:1</p>	<p>ISSN</p> <p>0356-9470</p>	<p>ISBN</p> <p>978-952-466-145-4 (book)</p> <p>978-952-466-146-1 (PDF)</p>	
<p>Number of pages</p>	<p>Language</p> <p>Finnish</p>	<p>Price</p>	<p>Confidentiality status</p> <p>public</p>
<p>Distributed by</p> <p>Edita Publishing Ltd</p>		<p>Published by</p> <p>Ministry of Justice</p>	

Oikeusministeriölle

Oikeusministeriö asetti 25. päivänä tammikuuta 2007 toimikunnan uudistamaan yhdenvertaisuuslainsäädäntöä. Tavoitteena on uudistaa yhdenvertaisuuslainsäädäntöä tavalla, joka täyttäisi nykyistä paremmin perustuslain 6 §:n sisältämän yhdenmukaisen ja laaja-alaisen syrjintäkiellon asettamat vaatimukset. Lähtökohtana on näin ollen lainsäädäntö, joka vahvistaisi yhdenvertaisuuden suojaa kattamalla entistä selkeämmin kaikki syrjintäperusteet, soveltumalla yhdenmukaisemmin kaikkiin elämänalueisiin ja asettamalla eri syrjintätilanteet mahdollisimman samanlaisten oikeussuojakeinojen ja seuraamusten piiriin.

Yhdenvertaisuuslainsäädännön uudistamisen yhteydessä tulee tarvittavassa määrin tarkistaa myös syrjintäasioita nykyisin hoitavien viranomaisten asemaa, tehtäviä ja toimivaltuuksia. Tämä tulee tehdä ottaen huomioon Suomen nykyinen perus- ja ihmisoikeusvalvonta kokonaisuutena sekä tällaiselle valvonnalle asetetut kansainväliset vaatimukset.

Uudistuksen yhteydessä tulee ottaa huomioon voimassa olevaan yhdenvertaisuuslainsäädäntöön, erityisesti naisten ja miesten tasa-arvosta annettuun lakiin (609/1986) ja yhdenvertaisuuslakiin (21/2004) liittyvät erityispiirteet. Lähtökohtana on, ettei nykyisen lainsäädännön mukaista suojan tasoa heikennetä eikä nykyisiin lakeihin kirjattuja seuranta-, valvonta- ja edistämismittareita ja niihin liittyviä toimivaltuuksia kavenneta, vaan niitä pyritään edelleen vahvistamaan.

Toimikunnan tehtävänä on laatia ehdotus uudeksi yhdenvertaisuuslainsäädännöksi. Ensivaiheessa toimikunnan tulee selvittää erityisesti yhdenvertaisuuslainsäädännön ja siihen liittyvän valvontajärjestelmän uudistamistarpeen laajuutta ja uudistusvaihtoehtoja. Näistä seikoista sekä mahdollisista muista työn aikana esiin nousevista periaatteellista kysymyksistä toimikunnan tulee laatia välimietintö.

Toimikunnan tulee työnsä aikana kuulla asianomaisia ministeriöitä, valtioneuvoston oikeuskansleria, eduskunnan oikeusasiamiestä ja lapsiasiavaltuutettua sekä muita yhdenvertaisuus- ja syrjintäkysymyksiä käsitteleviä viranomaisia, yhdenvertaisuuskysymyksiin perehtyneitä asiantuntijoita, perus- ja ihmisoikeuskysymysten asiantuntijoita, alan kansalaisjärjestöjä sekä etujärjestöjen ja työmarkkinajärjestöjen edustajia.

Toimikunnan puheenjohtajaksi nimettiin lainsäädäntöjohtaja Matti Niemivuo oikeusministeriöstä (1.1.2008 alkaen professori) ja jäseniksi yksikön päällikkö Johanna Suurpää ulkoasiainministeriöstä, hallitusneuvos Riitta-Maija Jouttimäki sosiaali- ja terveysministeriöstä, lainsäädäntöneuvos (1.3.2007 alkaen lainsäädäntöjohtaja) Tarja Kröger työministeriöstä (1.1.2008 alkaen työ- ja elinkeinoministeriöstä), tasa-arvovaltuutettu Päivi Romanov, vähemmistövaltuutettu Mikko Puumalainen, professori Niklas Bruun ja professori Tuomas Ojanen. Romanovin ja Puumalaisen siirryttyä uusiin tehtäviin heidän tilalleen jäseniksi on nimetty tasa-arvovaltuutettu Pirkko Mäkinen ja vähemmistövaltuutettu Johanna Suurpää. Lisäksi toimikunnan jäseneksi on nimetty hallitusneuvos Päivi Pekkarinen sisäasiainministeriöstä. Erikoistutkija Aino Piehl Kotimaisten kielten tutkimuskeskuksesta on toiminut toimikunnan pysyvänä asiantuntijana.

Toimikunnan pääsihteerinä toimii erityisasiantuntija Anna-Elina Pohjolainen oikeusministeriöstä sekä muina sihteerinä ylitarkastaja Anja Nummijärvi tasa-arvovaltuutetun toimistosta ja lainsäädäntösihteerinä Liisa Vanhala oikeusministeriöstä.

Toimikunta otti nimekseen yhdenvertaisuustoimikunta. Toistaiseksi toimikunta on kokoontunut 24 kertaa.

Toimikunta tai toimikunnan sihteeristö on kuullut asiantuntijoina seuraavia:

yksikönpäällikkö Kaisa Alanne, Kuurojen liitto ry
II varapuheenjohtaja Atanas Aleksovski, etnisten suhteiden neuvottelukunta
lapsiasiavaltuutettu Maria Kaisa Aula
lakimies Timo von Boehm, kirkon työmarkkinalaitos
folktingssekreterare Christian Brandt, Svenska Finlands folkting
lainsäädäntösihteerinä Camilla Busck-Nielsen, ulkoasiainministeriö
työjaoston puheenjohtaja Meri-Sisko Eskola, etnisten suhteiden neuvottelukunta
esittelijäneuvos Jaana Hemminki, oikeuskanslerinvirasto
professori (emeritus) Mikael Hidén
ylitarkastaja Rainer Hiltunen, vähemmistövaltuutetun toimisto
työmarkkina-asiamies Merja Hirvonen, Suomen Yrittäjät
asiantuntija Jyrki Hollmén, Elinkeinoelämän keskusliitto EK
hallitussihteerinä Johanna Huovinen, sosiaali- ja terveysministeriö
lakimiessihteerinä Heikki J. Hyvärinen, saamelaiskäräjät
hallitussihteerinä Antti Janas, sosiaali- ja terveysministeriö
puheenjohtaja Juha Jokela, SETA ry
toiminnanjohtaja Markku Jokinen, Kuurojen liitto ry
tutkija Mikko Joronen, Ihmisoikeusliitto ry
eduskunnan apulaisoikeusasiamies Petri Jääskeläinen
lakimies Pirjo Kainulainen, sosiaali- ja terveysministeriö
ylitarkastaja Aini Kimpimäki, sosiaali- ja terveysministeriö
asiantuntija Simopekka Koivu, Elinkeinoelämän keskusliitto EK
lakimies Juha-Pekka Konttinen, Kynnys ry
varapuheenjohtaja Mirja Kurkinen, saamelaisasian neuvottelukunta
puheenjohtaja Kalle Könkkölä, valtakunnallinen vammaisneuvosto
lakiasiainjohtaja Lasse Laatonen, Elinkeinoelämän keskusliitto EK
ylitarkastaja Pekka Lampinen, opetusministeriö
lakimies Anu-Tuija Lehto, Suomen Ammattiliittojen Keskusjärjestö SAK ry
hallitusneuvos Merja Leinonen, opetusministeriö
asiantuntija Katja Leppänen, Elinkeinoelämän keskusliitto EK

varapuheenjohtaja Mertsu Lindgren, Fintiko Romano Forum
pääsihteeri Sari Loijas, valtakunnallinen vammaisneuvosto
johtaja Lauri Lyly, Suomen Ammattiliittojen Keskusjärjestö SAK ry
pääsihteeri Pirkko Mahlamäki, Vammaisfoorumi
tasa-arvoneuvos Leila Mélar, sosiaali- ja terveysministeriö
professori Tarmo Miettinen, Joensuun yliopisto
pääsihteeri Anna-Mari Mäki, romaniasiain neuvottelukunta
dosentti Liisa Nieminen
työmarkkinalakimies Lauri Niittylä, Kunnallinen työmarkkinalaitos
akatemiaprofessori Kevät Nousiainen
eduskunnan oikeusasiamies Riitta-Leena Paunio
ulkoasiainsihteeri Kirsti Pohjankukka, ulkoasiainministeriö
osastonjohtaja Ari Pokkinen, Kuurojen liitto ry
valtioneuvoston apulaisoikeuskansleri Mikko Puumalainen
ylitarkastaja Anna Pärty, Turun ja Porin työsuojelupiiri
lakimies Jarmo Pätäri, Akava ry
syrjintälautakunnan puheenjohtaja, käräjätuomari Jukka Rainio
toiminnanjohtaja Kim Remitz, Suomen pakolaisapu ry
tarkastaja Jenny Rintala, Uudenmaan työsuojelupiiri
pääsihteeri Leena Ruusuvaara, Naisjärjestöjen Keskusliitto
ylitarkastaja Petra Saarenmaa, Hämeen työsuojelupiiri
vastaava tutkija Maija Saksli
ylitarkastaja Assi Salminen, oikeusministeriö
johtaja Leo Suomaa, sosiaali- ja terveysministeriö
pääsihteeri Paulina Tallroth, kieli- ja kieliasian neuvottelukunta
työmarkkinalakimies Aarre Tähti, valtion työmarkkinalaitos
pääsihteeri Hannele Varsa, tasa-arvoasiain neuvottelukunta
puheenjohtaja Miranda Vuolasranta, Fintiko Romano Forum

Toimikunta on marraskuussa 2007 järjestänyt yhdenvertaisuuslainsäädännön uudistamisesta seminaarin, jossa olivat alustajina muun muassa valtuutettu Hans Ytterberg Ruotsin seksuaaliseen suuntautumiseen perustuvan syrjinnän vastaisen valtuutetun toimistosta sekä osastopäällikkö Elisabeth Lier Haugseth ja apulaisjohtaja Mona Larsen-Asp Norjan tasa-arvo- ja syrjintävaltuutetun toimistosta. Seminaarissa oli yli sata osallistujaa.

Toimikunnan välimietinnössä arvioidaan tasa-arvo- ja yhdenvertaisuuslainsäädännön sekä siihen liittyvän viranomaisorganisaation uudistustarvetta sekä alustavia vaihtoehtoja uudistuksen toteuttamiseksi. Toimikunta ei ota välimietinnössään kantaa siihen, mihin uudistusvaihtoihin tulisi päätyä.

Toimikunnan toimeksiannon mukaan sen kokoonpanoa voidaan välimietinnön antamisen jälkeen tarkistaa sen varmistamiseksi, että toimikunnan työhön osallistuvat sen jatkotyön kannalta keskeisimmät tahot. Toimikunta ehdottaa ensinnäkin, että sen kokoonpanoa täydennettäisiin Elinkeinoelämän keskusliiton ja Suomen Ammattiliittojen Keskusjärjestön edustajilla. Toiseksi toimikunta ehdottaa, että sitä avustamaan perustettaisiin työelämän tasa-arvo- ja yhdenvertaisuusasioita käsittelevä jaosto, jossa olisi edellä mainittua laajempi työmarkkinajärjestöjen edustus. Kolmanneksi toimikunta ehdottaa, että sen yhteyteen perustettaisiin kansalaisjärjestöjaosto, jonka työskentelyyn osallistuisivat eri ryhmiä ja aloja edustavat keskeisimmät järjestöt, mahdollisuuksien mukaan useampien järjestöjen yhteiset kattojärjestöt.

Toimikunnan on toimeksiantonsa mukaan annettava ehdotus yhdenvertaisuuslainsäädännön uudistamisesta tammikuun 2009 loppuun mennessä. Toimikunnan kokoonpanon laajentaminen tulee kuitenkin vaikuttamaan toimikunnan työn aikatauluun siten, että ehdotuksen valmisteleminen on tarpeen varata lisää aikaa. Toimikunta ehdottaa tästä syystä, että sen toimikautta jatkettaisiin syyskuun 2009 loppuun.

Saatuaan välimietintönsä valmiiksi toimikunta luovuttaa sen kunnioittavasti oikeusministeriölle ja jatkaa toimeksiantonsa mukaisesti työtään.

Helsingissä 31. päivänä tammikuuta 2008

Matti Niemivuo

Niklas Bruun

Riitta-Maija Jouttimäki

Tarja Kröger

Pirkko Mäkinen

Tuomas Ojanen

Päivi Pekkarinen

Johanna Suurpää

Aino Piehl

Anna-Elina Pohjolainen

Anja Nummijärvi

Liisa Vanhala

TIIVISTELMÄ

I TASA-ARVO- JA YHDENVERTAISUUSLAINSÄÄDÄNNÖN UUDISTAMISEN TAUSTAA

Tasa-arvon ja yhdenvertaisuuden toteutumisessa on vakavia puutteita.¹ Lisäksi tasa-arvoa ja yhdenvertaisuutta koskeva lainsäädäntö on muodostunut epäyhdenmukaiseksi ja hajanaiseksi, koska lainsäädäntöön on tehty eri aikoina useita muutoksia. Sääntelyssä olevia eri syrjintäperusteita koskevia eroja ei voida kaikilta osin pitää perusteltuina. Eduskunta edellytti yhdenvertaisuuslain säätämisen yhteydessä, että ”hallitus valmistele esityksen sellaiseksi yhdenvertaisuuslainsäädännöksi, jossa lähtökohtana on suomalainen perusoikeusjärjestelmä ja kaikkien syrjintäperusteiden asettaminen samanlaisten oikeussuojakeinojen ja seuraamusten piiriin”. Myös kansainvälinen kehitys sekä kehitys Euroopan unionissa edellyttävät lainsäädännön tarkistamista.

Yhdenvertaisuustoimikunta on toimeksiantonsa mukaisesti laatinut välimietinnön nykyisen lainsäädännön uudistustarpeen laajuudesta ja uudistusvaihtoehdoista. Välimietinnössä ei oteta kantaa eri vaihtoehtoihin, vaan tarkoituksena on herättää niistä keskustelua.

II TASA-ARVO- JA YHDENVERTAISUUSLAINSÄÄDÄNNÖN NYKYTILA

Perustuslaissa on useita tasa-arvon ja yhdenvertaisuuden kannalta merkittäviä säännöksiä. Yhdenvertaisuutta koskeva perussäännös on perustuslain 6 §:ssä. Sen esikuvina ovat olleet kansainvälisten ihmisoikeussopimusten määräykset. Perusoikeusuudistuksen jälkeen tasa-arvoa, yhdenvertaisuutta ja syrjintää koskeva kansainvälinen sääntely on laajentunut edelleen. Myös EU:n syrjinnän vastainen sääntely on viime vuosina lisääntynyt ja täsmentynyt. Uudistuksessa on lisäksi otettava huomioon muun muassa EY-tuomioistuimen ja Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen ratkaisukäytäntö sekä kansainvälisten ihmisoikeuselinten päätökset, arviot ja suositukset.

Perustuslakia alemmassa lainsäädännössä tasa-arvoiseen ja yhdenvertaiseen kohteluun velvoittavia ja syrjinnän kieltäviä säännöksiä on kahdessa yleislaissa, tasa-arvolaissa ja yhdenvertaisuuslaissa, sekä lukuisissa erityislaeissa esimerkiksi työelämän ja sosiaali- ja terveydenhuollon alalla. Viranomaisorganisaatiota ja seuraamuksia koskevaa sääntelyä on edellä mainituissa yleislaeissa sekä viranomaisia koskevissa erityislaeissa, rikoslaissa, vahingonkorvauslaissa ja työsuojelun valvontalaissa.

III TASA-ARVO- JA YHDENVERTAISUUSLAINSÄÄDÄNTÖ ERÄISSÄ MUISSA MAISSA

Useissa Euroopan maissa on uudistettu tasa-arvo- ja yhdenvertaisuuslainsäädäntöä tai suunniteltu sen uudistamista. Esimerkkeinä voidaan mainita Ruotsi, Norja, Tanska, Saksa ja Iso-Britannia. Kuten Suomessa, useissa näistä maista lainsäädäntö, samoin kuin sen edistämiseksi ja valvomiseksi perustettu viranomaisorganisaatio on hajanainen. Vaikka uudistusten laajuus vaihtelee maittain, niille on yhteistä pyrkimys kohti yhtenäisempää lainsäädäntöä tai viranomaisorganisaatiota.

¹ Tässä välimietinnössä käsite tasa-arvo viittaa perustuslain 6 §:ssä luetelluista henkilöön liittyvistä syistä sukupuoleen. Käsite yhdenvertaisuus viittaa puolestaan muihin tässä lainkohdassa tarkoitettuihin henkilöön liittyviin syihin. Näitä ovat ikä, alkuperä, kieli, uskonto, vakaumus, mielipide, terveydentila, vammaisuus tai muu henkilöön liittyvä syy.

IV TASA-ARVO- JA YHDENVERTAISUUSLAINSÄÄDÄNNÖN UUDISTUSTARVE JA -TAVOITTEET

1 Lainsäädännön uudistustarpeet

Nykyisessä tasa-arvo- ja yhdenvertaisuuslainsäädännössä ja sen täytäntöönpanossa on useita epäkohtia, joihin puuttumalla voitaisiin ehkäistä syrjintää ja parantaa yhdenvertaisuuden suojaa. Seuraavassa tarkastellaan keskeisiä kehittämistä vaativia seikkoja.

Lainsäädännön yhdenmukaisuus ja kattavuus. Lainsäädännössä käytetyt käsitteet ja muu terminologia ovat jossakin määrin epäyhdenmukaisia. Lainsäädännöstä puuttuu maininta eräistä nyky-yhteiskunnassa keskeisinä pidetyistä syrjintäperusteista. Syrjintäkieltojen soveltamisalassa, oikeussuojan laajuudessa ja neuvontapalveluiden ja muun asiantuntija-avun saatavuudessa on eroja syrjintäperusteesta ja elämänalasta riippuen.

Tasa-arvon ja yhdenvertaisuuden edistäminen. Lainsäädäntö toimii paljolti jälkikäteisen oikeussuojan ja yksilöiden reagoinnin varassa. Viranomaisille asetetut edistämismittarit ovat erilaisia syrjintäperusteesta riippuen. Suomessa ei nykyisin ole tahoja, jotka vastaisi yhdenvertaisuustiedotuksen ja -koulutuksen suunnittelusta, koulutuksesta sekä tällaisen toiminnan valvonnasta.

Erityisviranomaisten asema, tehtävät ja toimivaltuudet. Tasa-arvo- ja yhdenvertaisuusviranomaisten toimenkuvat eivät ole täysin sopusoinnussa kansainvälisten suositusten ja kannanottojen kanssa, mutta ne näyttäisivät pääosin vastaavan EU-lainsäädännön vaatimuksia. Poikkeuksena ovat tietyiltä osin riippumattomien selvitysten teettäminen ja syrjinnän uhrien avustamista koskevat tehtävät. EU-oikeuden, vammaisten henkilöiden oikeuksia koskevan sopimuksen ja kansainvälisten suositusten perusteella myös kansallisten toimielinten riippumattomuus näyttäisi vaativan vahvistamista. Toiminnan tehokkuuden kannalta nykyisten viranomaisten tehtävissä ja toimivaltuuksissa on myös muita kehittämistä vaativia seikkoja.

Yhteistyö ja vuorovaikutus tasa-arvo- ja yhdenvertaisuusasioissa. Viranomaisten yhteistyö on nykyisin vapaamuotoista. Vähemmistövaltuutettua lukuun ottamatta viranomaisille ei ole asetettu erityistä yhteistyövelvoitetta eikä niillä ole virallista yhteistyöorganisaatiota. Myös yhteistyö viranomaisten ja sidosryhmien välillä perustuu pääosin epämuodolliseen yhteydenpitoon. Lisäksi ministeriöiden yhteyteen on perustettu neuvottelukuntia. Niiden merkitys yhteydenpidossa kuitenkin vaihtelee. EU-lainsäädäntö, kansainväliset sopimukset ja suositukset sekä kansainvälisen yhteistyön laajeneminen edellyttävät kansallisten menettelyiden ja rakenteiden tarkistamista.

Yhdistysten ja järjestöjen osallistuminen hallinnollisiin ja oikeudellisiin menettelyihin. Lainsäädäntö antaa nykyisin yhdistyksille ja järjestöille ainoastaan rajoitetun mahdollisuuden käyttää hallinnollisia ja oikeudellisia menettelyitä syrjintätilanteissa. Asiaa olisi arvioitava EU-lainsäädännön valossa.

Lainsäädännön täytäntöönpano. Lainsäädäntöä koskeva neuvonta ja muu asiantuntija-apu parantaa syrjintää kohdanneiden oikeusturvaa. Tällainen työ keskittyy nykyisin pääasiassa valtakunnan tasolle, alue- ja paikallistasolla näitä palveluja ei ole järjestetty. Lainsäädännön täytäntöönpanoa vaikeuttaa myös neuvonta- ja valvontaelimien voimavarojen puute.

Lainsäädännön lakitekkinen ja kielellinen selkeys. Nykyisen sääntelyn selkeyttä vähentävät lainsäädännön hajanaisuus ja monikerroksisuus sekä lakitekniset puutteet. Sääntelyssä on myös tarkastelua vaativia terminologisia ja kielellisiä kysymyksiä, kuten vaikeita ja abstrakteja käsitteitä, juridisia termejä sekä liian yleisiä ilmauksia.

2 Lainsäädännön uudistustavoitteet

Lainsäädännön sisällöllinen yhdenmukaistaminen. Uudistuksessa tulee yhdenmukaistaa lainsäädäntöä sisällöllisesti siinä määrin kuin se on tarkoituksenmukaista ja mahdollista. Esimerkkeinä voidaan mainita syrjinnän kiellot ja niiden soveltamisala, edistämistä koskevien velvoitteiden kattavuus ja oikeussuojan saatavuus. Tavoitteena tulisi olla se, että syrjinnän kohteeksi joutuneita kohdeltaisiin mahdollisimman samanlaisella tavalla syrjintäperusteesta ja elämänalasta riippumatta.

Tasa-arvon ja yhdenvertaisuuden edistämisen ja valvonnan parantaminen. Uudistuksessa tulee selvittää mahdollisuudet kehittää eri syrjintäperusteita koskevia edistämismenettelyjä. Voimassa olevan lainsäädännön erityispiirteet on otettava tällöin huomioon, eikä nykyisiä valvonta- ja edistämismenettelyjä tai niihin liittyviä toimivaltuuksia saa kaventaa. Lisäksi olisi tarkistettava tasa-arvovaltuutetun ja vähemmistövaltuutetun asemaa, tehtäviä ja toimivaltuuksia sekä arvioitava niiden voimavaroja ja mahdollisuuksia toimia alue- ja paikallistasolla.

Yhteistyön, vuorovaikutuksen ja osallistumisen parantaminen tasa-arvo- ja yhdenvertaisuusasioissa. Uudistuksessa tulee selvittää mahdollisuutta parantaa sidosryhmien osallistumista tasa-arvo- ja yhdenvertaisuusasioiden käsittelyyn. Lisäksi olisi arvioitava, miten voitaisiin kehittää viranomaisten keskinäistä yhteistyötä sekä niiden yhteistyötä sidosryhmien kanssa.

Lainsäädännön selkeyttäminen sekä lakitekkinen ja kielellinen kehittäminen. Uudistuksessa tulee kehittää nykyistä lainsäädäntöä siten, että sääntelykokonaisuus olisi nykyistä selkeämpi ja lakikieli ymmärrettävämpää ja täsmällisempää.

V UUDISTUSVAIHTOEHDOT

Tasa-arvo- ja yhdenvertaisuuslainsäädännön rakennetta ja systematiikkaa sekä alan viranomaisorganisaatiota voidaan kehittää useiden eri mallien pohjalta. Lainsäädännön perusrakenteen ja viranomaisorganisaation uudistus voitaisiin toteuttaa myös toisistaan erillään. Toimikunta on keskustellut seuraavanlaisista päävaihtoehtoehdoista:

Lainsäädännön perusrakenne: yksi vai useita yleislakeja?

Hajautetun sääntelyn malli. Mallissa yhdenmukaistettaisiin tasa-arvolain ja yhdenvertaisuuslain nykyisiä säännöksiä, annettaisiin uusi yhdenvertaisuusviranomaisia koskeva laki sekä uusia erityislakeja tai -säännöksiä muun muassa vammaisia ja romaneja varten. Malli vastaisi nykyistä kansainvälistä ja EU-sääntelyä. Sitä näyttäisi puoltavan syrjintäperusteiden erilaisuus sekä tästä seuraavat erot sääntelyssä.

Uuden yhdenvertaisuuslain ja kahden erityislain malli. Mallissa koottaisiin tasa-arvoa, yhdenvertaisuutta ja syrjintää koskevat yleiset säännökset uuteen yhdistettyyn lakiin ja säädettäisiin muilta osin naisten ja miesten tasa-arvon ja muun yhdenvertaisuuden toteuttamisesta erillisissä erityislaeissa. Yleisiä kysymyksiä ja viranomaisorganisaatiota koskeva sääntely olisi siten samassa säädöksessä.

Yhden yhteisen lain malli. Mallissa yhdistettäisiin tasa-arvolaki ja yhdenvertaisuuslaki yhdeksi yleislaiksi, johon otettaisiin myös viranomaisorganisaatiota koskevat säännökset. Siltä osin kuin nykyisiä säännöksiä on mahdollista yhdenmukaistaa sisällöllisesti, niiden yhdistäminen selkeyttäisi lainsäädännön kokonaisuutta. Lisäksi yhdistäminen edesauttaisi syrjintäasioiden yhtenäistä ja kokonaisvaltaista tarkastelua sekä moniperusteisen ja risteävän syrjinnän tilanteiden käsittelyä.

Viranomaisorganisaation rakenne: yksi vai useampia viranomaisia?

Viranomaisorganisaation kehittäminen nykyisen organisaation pohjalta. Nykyisten tasa-arvo- ja yhdenvertaisuusviranomaisten asemaa, tehtäviä ja toimivaltuuksia tarkistettaisiin. Lisäksi joko perustettaisiin uusia syrjinnän vastaisia toimielimiä tai laajennettaisiin nykyisten viranomaisten toimenkuvaa. Erityiskysymysten edellyttämä asiantuntemus ja näkyvyys säilyisivät nykyiseen tapaan, ja viranomaiset voisivat toimia edelleen vastaavan toimialan ministeriön yhteydessä. Järjestelmä säilyisi kuitenkin hajanaisena, eikä yhdistämisestä seuraavia synenergiaetuja voitaisi hyödyntää. Toiminta ministeriöiden yhteydessä vähentäisi viranomaisten riippumattomuutta.

Yhdistetyn viranomaisorganisaation perustaminen valtioneuvoston yhteyteen. Nykyiset viranomaiset yhdistettäisiin uudeksi yhdenvertaisuusvaltuutetuksi, jonka toimenkuvaan kuuluisi myös kokonaan uusia syrjintäperusteita. Lisäksi voitaisiin perustaa yhdistetty syrjintäasioiden lautakunta ja neuvottelukunta. Eri alojen asiantuntemus turvattaisiin esimerkiksi perustamalla erityisvaltuutettujen virkoja. Toimielin olisi yhteystaho kaikissa tasa-arvo- ja yhdenvertaisuusasioissa. Alan toimijoiden tiedonvaihto ja yhteistyö helpottuisi, ja yhdistäminen toisi mukanaan asiantuntemukseen, toimintaan ja hallintoon liittyviä etuja. Uusi viranomainen toimisi jonkin ministeriön yhteydessä, mikä vähentäisi sen riippumattomuutta.

Yhdistetyn viranomaisorganisaation perustaminen eduskunnan yhteyteen. Edellisen mallin mukainen yhdenvertaisuusvaltuutettu sijoitettaisiin valtioneuvoston sijasta eduskunnan yhteyteen, mikä turvaisi kansainvälisten suositusten edellyttämän riippumattomuuden hallituksesta. Valtuutettu tekisi läheistä yhteistyötä erityisesti eduskunnan oikeusasiamiehen kanssa ja sen työ täydentäisi tämän toimintaa. Yhteydenpidon kanavaksi muihin toimijoihin, kuten ministeriöihin ja järjestöihin, voitaisiin perustaa neuvottelukunta. Toimielin vastaisi itsenäisesti työnsä toteutuksesta ja voisi tehdä nykyistä vapaammin yhteistyötä esimerkiksi järjestöjen ja tutkimuslaitosten kanssa. Suomesta jäisi kuitenkin edelleen puuttumaan laaja-alainen, kaikenlaisia perusoikeuskysymyksiä käsittelevä asiantuntijaelin.

Viranomaisorganisaation kehittäminen suhteessa perus- ja ihmisoikeusvalvonnan uudistamiseen

EU-oikeus, kansainväliset ihmisoikeussopimukset sekä kansainväliset suositukset ja kannanotot mahdollistavat yhdenvertaisuusalan erityisviranomaisten perustamisen yleisten perus- ja ihmisoikeuselinten yhteyteen. Useissa kansainvälisissä suosituksissa ja kannanotoissa tätä pidetään jopa suotavana. Myös kansalliset syyt puoltavat sitä, että pidemmällä aikavälillä selvitetään mahdollisuutta perus- ja ihmisoikeusvalvonnan uudistamiseen kokonaisuutena. Eduskunnan perustuslakivaliokunta on suhtautunut myönteisesti kansallisen ihmisoikeusinstituution perustamiseen. Tällaista uudistusta olisi perusteltua selvittää yksityiskohtaisemmin esimerkiksi laaja-alaisessa valmisteluelimessä tai osana kansallista ihmisoikeuksien toimintaohjelmaa. Suomen perus- ja ihmisoikeusvalvonnan yleiset kehittämistarpeet otetaan mahdollisuuksien mukaan huomioon jo tasa-arvo- ja yhdenvertaisuuslainsäädännön viranomaisorganisaatiota uudistettaessa.

VI PÄÄTELMÄT JA EHDOTUKSET

Toimikunnan toimeksiannon mukaan uudistuksen lähtökohtana on, että nykyisen lainsäädännön mukaista suojan tasoa ei heikennetä eikä lakeihin kirjattuja seuranta-, valvonta- ja edistämismuutoksia ja niihin liittyviä toimivaltuuksia kavenneta, vaan niitä pyritään edelleen vahvistamaan. Työtä tasa-arvo- ja yhdenvertaisuuslainsäädännön uudistamiseksi tulee toimikunnan näkemyksen mukaan jatkaa lisäksi seuraavien suuntaviivojen mukaisesti:

1. Yhdenmukaistetaan lainsäädännön sisältöä siinä määrin kuin se on tarkoituksenmukaista ja mahdollista.
2. Parannetaan lainsäädäntöä sekä lakiteknisesti että kielellisesti.
3. Selvitetään, miten voitaisiin kehittää tasa-arvon ja yhdenvertaisuuden edistämiseen tähtäviä toimenpiteitä sekä tällaisten toimenpiteiden ohjaamista ja valvontaa.
4. Selvitetään, miten voitaisiin parantaa yhteistyötä, osallistumista ja vuorovaikutusta tasa-arvo- ja yhdenvertaisuusasioissa sekä viranomaisten kesken että viranomaisten ja sidosryhmien välillä.
5. Tarkistetaan alan erityisviranomaisten asemaa, tehtäviä ja toimivaltuuksia kiinnittäen erityistä huomiota niiden mahdollisuuteen hoitaa tehtäviään itsenäisesti ja riippumattomasti.
6. Otetaan viranomaisorganisaation uudistuksessa huomioon tarve kehittää pidemmällä aikavälillä perus- ja ihmisoikeuksien edistämistä ja valvontaa myös kokonaisuutena kansainvälisten velvoitteiden ja suositusten mukaisesti.

Lisäksi toimikunta ehdottaa seuraavaa:

7. Toimikuntaan nimettäisiin edustajat Elinkeinoelämän keskusliitosta ja Suomen Ammattiliittojen Keskusjärjestöstä ja toimikuntaa avustamaan perustettaisiin työelämän tasa-arvo- ja yhdenvertaisuusasioita käsittelevä työelämäjaosto.
8. Toimikunnan yhteyteen perustettaisiin kansalaisjärjestöjaosto, jota kuultaisiin toimikunnan valmistelemista lainsäädäntöehdotuksista ja muista ehdotuksista.
9. Toimikunnan toimikautta jatkettaisiin syyskuun 2009 loppuun.

SAMMANFATTNING

I BAKGRUNDEN TILL REFORMEN AV JÄMSTÄLLDHETS- OCH JÄMLIKHETSLAGSTIFTNINGEN

Genomförandet av jämställdheten och jämlikheten är förenat med allvarliga brister². Dessutom har lagstiftningen angående jämställdhet och jämlikhet kommit att få en oenhetlig och splittrad utformning, eftersom lagstiftningen flera gånger har ändrats vid olika tidpunkter. Skillnaderna i fråga om de diskrimineringsgrunder som ingår i regleringen kan inte till alla delar anses vara motiverade. I samband med att lagen om likabehandling stiftades förutsatte riksdagen att ”regeringen bereder en proposition med förslag till jämlikhetslagstiftning där utgångspunkten är det finska grundlagssystemet och där alla diskrimineringsgrunder ska omfattas av samma rättsskyddsmedel och påföljder”. Också den internationella utvecklingen och utvecklingen inom Europeiska unionen förutsätter en översyn av lagstiftningen.

I enlighet med sitt uppdrag har jämlikhetskommissionen sammanställt ett mellanbetänkande angående omfattningen av reformbehovet av nuvarande lagstiftning och reformalternativen. I mellanbetänkandet tas det inte ställning till de olika alternativen, utan avsikten är att väcka diskussion om dem.

II NULÄGE VAD GÄLLER JÄMSTÄLLDHETS- OCH JÄMLIKHETSLAGSTIFTNINGEN

Grundlagen innehåller flera bestämmelser som är viktiga med hänsyn till jämställdheten och jämlikheten. Den grundläggande bestämmelsen om jämlikhet ingår i 6 § i grundlagen. Förebilden för den har varit bestämmelserna i de internationella människorättskonventionerna. Efter reformen gällande de grundläggande fri- och rättigheterna har den internationella regleringen angående jämställdhet, jämlikhet och diskriminering ytterligare utvidgats. Också EU:s reglering mot diskriminering har under de senaste åren ökat och preciserats. Vid reformen ska dessutom beaktas bl.a. EG-domstolens och den europeiska domstolens för de mänskliga rättigheterna praxis samt de internationella människorättsorganens beslut, bedömningar och rekommendationer.

I lagstiftningen på en lägre nivå än grundlagen finns det bestämmelser som förpliktar till en jämställd och jämlik behandling och som förbjuder diskriminering i två allmänna lagar, i jämställdhetslagen och i lagen om likabehandling samt i ett flertal speciallagar t.ex. på området för arbetslivet och social- och hälsovården. Reglering om myndighetsorganisationen och påföljder ingår i de ovan nämnda allmänna lagarna samt i speciallagar om myndigheter, strafflagen, skadeståndslagen och i lagen om tillsynen över arbetarskyddet.

III JÄMSTÄLLDHETS- OCH JÄMLIKHETSLAGSTIFTNINGEN I VISSA ANDRA LÄNDER

I flera europeiska länder har jämställdhets- och jämlikhetslagstiftningen reformerats eller så planeras en reform. Som exempel kan nämnas Sverige, Norge, Danmark, Tyskland och Storbritannien. På samma sätt som i Finland är i de flesta av dessa länder lagstiftningen splittrad, liksom även den myndighetsorganisation som inrättats för tillsynen över och främjande av

² I detta mellanbetänkande hänvisar begreppet jämställdhet till kön av de orsaker som gäller person i 6 § i grundlagen. Begreppet jämlikhet hänvisar för sin del till de övriga orsakerna som gäller person. Dessa är ålder, ursprung, språk, religion, övertygelse, åsikt, hälsotillstånd eller handikapp eller någon annan orsak som gäller person.

lagstiftningen. Fastän reformernas omfattning varierar landsvis är den gemensamma nämnaren en strävan mot en enhetligare lagstiftning eller myndighetsorganisation.

IV BEHOVET AV OCH MÅLEN FÖR EN REFORM AV JÄMSTÄLLDHETS- OCH JÄMLIKHETSLAGSTIFTNINGEN

1 Behovet att reformera lagstiftningen

Den nu gällande jämställdhets- och jämlikhetslagstiftningen och verkställigheten av den är förknippade med många missförhållanden. Genom att ingripa mot dessa missförhållanden kan man förebygga diskriminering och förbättra skyddet för jämlikheten. Nedan granskas centrala omständigheter som kräver utveckling.

En enhetlig och täckande lagstiftning. De begrepp och den övriga terminologi som används i lagstiftningen är i viss mån oenhetliga. Lagstiftningen saknar ett omnämmande om vissa diskrimineringsgrunder som i dagens samhälle anses som centrala. I fråga om tillämpningsområdena för diskrimineringsförbud, omfattningen av rättsskyddet och tillgången till rådgivningstjänster och övrig sakkunnighjälp finns det olikheter beroende på diskrimineringsgrund och livsområde.

Att främja jämställdhet och jämlikhet. Lagstiftningen fungerar långt utgående från ett rättsskydd i efterskott och individernas reaktioner. De förpliktelser att främja jämställdhet och jämlikhet som uppställs för myndigheterna är olika beroende på diskrimineringsgrunden. För närvarande finns det i Finland inte någon instans som ansvarar för planeringen av jämlikhetsinformation och -utbildning, för utbildning samt för tillsynen över sådan verksamhet.

Specialmyndigheternas ställning, uppgifter och befogenheter. Befattningsbeskrivningarna för jämställdhets- och jämlikhetsmyndigheterna överensstämmer inte helt med internationella rekommendationer och ställningstaganden, men de syns i huvudsak motsvara EU-författningarnas krav. Undantag är till vissa delar att låta uppgöra oberoende undersökningar och uppgifter som innebär bistånd till offer för diskriminering. På basis av EU-rätten, konventionen om handikappade personers rättigheter och internationella rekommendationer verkar det som om också de nationella organens oberoende kräver en förstärkning. Med hänsyn till effektiviteten i verksamheten finns det faktorer som kräver utvecklande också när det gäller de nuvarande myndigheternas uppgifter och befogenheter.

Samarbete och växelverkan i jämställdhets- och jämlikhetsärenden. Samarbetet mellan myndigheterna är numera informellt. Med undantag för minoritetsombudsmannen har det inte uppställts någon särskild skyldighet att samarbeta för myndigheterna och de har ingen officiell samarbetsorganisation. Också samarbetet mellan myndigheter och intressentgrupper grundar sig huvudsakligen på informella kontakter. Dessutom har man i anslutning till ministerierna inrättat delegationer. Deras betydelse i kommunikationen varierar dock. EU-lagstiftningen, internationella avtal och rekommendationer samt det utvidgade internationella samarbetet förutsätter en översyn av de nationella förfarandena och strukturerna.

Föreningars och organisationers deltagande i förvaltningsförfarandena och de rättsliga förfarandena. Lagstiftningen erbjuder för närvarande föreningar och organisationer endast en begränsad möjlighet att vid diskrimineringsituationer utnyttja förvaltningsförfarandena och de rättsliga förfarandena. Saken bör bedömas i ljuset av EU-lagstiftningen.

Verkställigheten av lagstiftningen. Rådgivning och annan experthjälp angående lagstiftningen främjar rättsskyddet för dem som mött diskriminering. Detta arbete koncentreras för närvarande i huvudsak till riksplanet, på regional- och lokalplanet har det inte funnits tillgång till dessa tjänster. Verkställigheten av lagstiftningen försvåras också av rådgivnings- och tillsynsorganens resursbrister.

Lagteknisk och språklig klarhet i lagstiftningen. Klarheten i den nuvarande lagstiftningen försämras av att lagstiftningen är splittrad och mångskiktad samt av lagtekniska brister. Regleringen innehåller också terminologiska och språkliga problem som kräver en översyn, t.ex. svåra och abstrakta begrepp, juridiska termer samt alltför allmänna uttryck.

2 Målen för en reform av lagstiftningen

Att förenhetliga lagstiftningen i fråga om innehållet. Vid reformen ska man förenhetliga lagstiftningen i fråga om innehållet enligt vad som är ändamålsenligt och möjligt. Som exempel kan nämnas diskrimineringsförbudet och deras tillämpningsområde, hur täckande skyldigheten att främja jämlikhet är och tillgången till rättsskydd. Målet ska vara att de som utsatts för diskriminering ska bemötas på möjligast likartat sätt oberoende av grunden för diskriminering och livsområde.

Att förbättra främjandet av jämställdhet och jämlikhet och av tillsynen. Vid reformen ska utredas möjligheterna att utveckla de olika skyldigheterna att främja jämlikhet när det gäller olika diskrimineringsgrunder. Särdragen i den gällande lagstiftningen ska då beaktas och de nuvarande skyldigheterna att främja jämställdhet och jämlikhet eller befogenheterna i anslutning till dessa får inte inskränkas. Dessutom bör man se över jämställdhetsombudsmannens och minoritetsombudsmannens ställning, uppgifter, befogenheter och bedöma deras resurser och möjligheter att verka på region- och lokalplanet.

Att förbättra samarbetet, växelverkan och deltagandet i jämställdhets- och jämlikhetsärenden. Vid reformen bör utredas möjligheten att förbättra intressentgruppernas deltagande i behandlingen av jämställdhets- och jämlikhetsärenden. Dessutom bör man bedöma hur myndigheternas inbördes samarbete och deras samarbete med intressentgrupperna kan utvecklas.

Att göra lagstiftningen klarare samt utveckla den vad gäller lagteknik och språk. Vid reformen bör den nuvarande lagstiftningen utvecklas så att författningshelheten är klarare än för närvarande och så att lagspråket blir mera lättförståeligt och exakt.

V ALTERNATIVEN ATT GENOMFÖRA REFORMEN

Strukturen och systematiken för jämställdhets- och jämlikhetslagstiftningen samt myndighetsorganisationen för området kan utvecklas enligt flera olika modeller. Reformen av lagstiftningens grundstruktur och av myndighetsorganisationen kan genomföras också skilt från varandra. Kommissionen har diskuterat följande huvudalternativ:

Lagstiftningens grundstruktur: en eller flera lagar?

Modellen med en splittrad reglering. Enligt modellen skulle bestämmelserna i jämställdhetslagen och lagen om likabehandling förenhetligas, det skulle utfärdas en ny lag om jämlikhetsmyndigheter samt nya speciallagar eller -bestämmelser bl.a. för handikappade och romer. Modellen motsvarar

den nuvarande internationella modellen och EU-regleringen. För modellen syns tala att diskrimineringsrunderna är olika och de skillnader i regleringen som följer av detta.

Modellen med en ny jämlikhetslag och två speciallagar. Enligt modellen skulle de allmänna bestämmelserna om jämställdhet, jämlikhet och diskriminering förenas i en ny kombinerad lag och till övriga delar skulle det föreskrivas om jämställdhet mellan kvinnor och män och det övriga genomförandet av jämlikhet i särskilda speciallagar. Regleringen av allmänna frågor och myndighetsorganisationen vore på detta sätt i samma författning.

Modellen med en gemensam lag. Enligt modellen skulle jämställdhetslagen och lagen om likabehandling förenas i en lag som också skulle innehålla bestämmelser om myndighetsorganisationen. Till de delar det är möjligt att i fråga om innehållet förenhetliga de nuvarande bestämmelserna, skulle förenandet göra lagstiftningshelheten klarare. Dessutom skulle förenandet främja en enhetlig och övergripande granskning av diskrimineringsärenden samt behandlingen av multipel och intersektionell diskriminering.

Strukturen för myndighetsorganisationen: en eller flera myndigheter?

Att utveckla myndighetsorganisationen utgående från den nuvarande organisationen. De nuvarande jämställdhets- och jämlikhetsmyndigheternas ställning, uppgifter och befogenheter skulle ses över. Dessutom skulle det antingen inrättas nya organ mot diskriminering eller de nuvarande myndigheternas befattningsbeskrivning breddas. Den expertis och synlighet som specialfrågorna kräver skulle bevaras och myndigheterna skulle fortsättningsvis kunna verka i anslutning till det ministerium som svarar för ansvarsområdet. Systemet skulle dock förbli splittrat och de synergifördelar som ett förenande medför skulle inte kunna utnyttjas. Verksamheten i anslutning till ministerierna skulle minska myndigheternas oberoende.

Att inrätta en förenad myndighetsorganisation i anslutning till statsrådet. De nuvarande myndigheterna skulle förenas till en ny jämlikhetsombudsman, vars uppgiftsbeskrivning skulle omfatta även helt nya diskrimineringsgrunder. Dessutom skulle man kunna inrätta en förenad nämnd och delegation för diskrimineringsärenden. Sakkunskapen i fråga om olika områden skulle kunna tryggas t.ex. genom att specialombudsmannatjänster inrättas. Organet vore en kontaktinstans i alla jämställdhets- och jämlikhetsärenden. Informationsutbytet och samarbetet mellan aktörerna inom området skulle underlättas och förenandet skulle föra med sig fördelar i anslutning till sakkunskap, verksamhet och förvaltning. Den nya myndigheten skulle verka i anslutning till något ministerium vilket skulle minska dess oberoende.

Att inrätta en förenad myndighetsorganisation i anslutning till riksdagen. Jämlikhetsombudsmannen enligt den föregående modellen skulle i stället för att placeras i anslutning till statsrådet placeras i anslutning till riksdagen, vilket skulle trygga det oberoendet i förhållande till regeringen som förutsätts i internationella rekommendationer. Ombudsmannen skulle samarbeta särskilt med riksdagens justitieombudsman och arbetet skulle komplettera dennes verksamhet. Kontakterna med andra aktörer, såsom ministerier och organisationer, skulle kunna ske via en delegation. Organet skulle självständigt svara för sitt arbete och skulle friare än för närvarande kunna samarbeta med t.ex. organisationer och forskningsinstitut. Finland skulle dock fortfarande vara utan ett övergripande sakkunnigorgan som behandlar alla slags grundläggande fri- och rättigheter.

Utvecklandet av myndighetsorganisationen i förhållande till reformen av tillsynen över de grundläggande fri- och rättigheterna och mänskliga rättigheterna

EU-rätten, de internationella människorättskonventionerna samt internationella rekommendationer och ställningstaganden gör det möjligt att i anslutning till de allmänna organen för grundläggande fri- och rättigheter och mänskliga rättigheter inrätta specialmyndigheter för jämlikhetsärenden. I flera internationella rekommendationer och ställningstaganden anse detta tom. önskvärt. Också nationella skäl talar för att man på en längre sikt reder ut möjligheten att förnya tillsynen över grundläggande fri- och rättigheter och mänskliga rättigheter i dess helhet. Riksdagens grundlagsutskott har ställt sig positivt till att det inrättas en nationell människorättsinstitution. Det vore motiverat att analysera en sådan reform t.ex. i ett brett sammansatt beredningsorgan eller som en del av en nationell handlingsplan för de mänskliga rättigheterna. De allmänna utvecklingsbehoven av tillsynen över de grundläggande fri- och rättigheterna och mänskliga rättigheterna beaktas i mån av möjlighet vid reformen av myndighetsorganisationen i anslutning till jämlikhetslagstiftningen.

VI SLUTSATSERNA OCH FÖRSLAGEN

Enligt kommissionens uppdrag är utgångspunkten för reformen att lagstiftningens nuvarande skyddsnivå inte ska försvagas och de uppföljnings-, tillsyns- och främjandeförpliktelser jämte befogenheter som är inskrivna i lagarna inte ska inskränkas, utan man ska fortsättningsvis eftersträva en förstärkning av dem. Enligt kommissionens syn ska arbetet för reformering av jämställdhets- och jämlikhetslagstiftningen dessutom fortsättas enligt följande riktlinjer.

1. Innehållet i lagstiftningen förenhetligas enligt vad som är ändamålsenligt och möjligt.
2. Lagstiftningen förbättras såväl i lagtekniskt som språkligt hänseende.
3. Möjligheterna att utveckla åtgärder som syftar till att främja jämställdheten och jämlikheten samt styrningen och tillsynen över sådana åtgärder reds ut.
4. Möjligheterna att förbättra samarbetet, deltagandet och växelverkan i jämställdhets- och jämlikhetsärenden såväl mellan myndigheterna som mellan myndigheterna och intressentgrupper reds ut.
5. Ställningen, uppgifterna och befogenheterna för specialmyndigheterna på området ses över och man fäster då särskild uppmärksamhet vid att myndigheterna ska ha möjlighet att sköta sina uppgifter självständigt och oberoende.
6. Vid reformen av myndighetsorganisationen beaktas behovet av att på längre sikt utveckla främjandet av och tillsynen över grundläggande fri- och rättigheter samt mänskliga rättigheter också som en helhet i enlighet med internationella förpliktelser och rekommendationer.

Dessutom föreslår kommissionen följande:

7. Till kommissionen utses representanter för Finlands Näringsliv EK och Finlands Fackförbunds Centralorganisation FFC och det inrättas en arbetslivssektion, som behandlar jämställdhets- och jämlikhetsärenden inom arbetslivet, för att bistå kommissionen.

8. I anslutning till kommissionen grundas en sektion för medborgarorganisationer. Sektionen ska höras om lagstiftningsförslag och andra förslag som kommissionen bereder.
9. Kommissionens mandatperiod förlängs fram till utgången av september 2009.

SUMMARY

I BACKGROUND TO THE REFORM OF THE EQUALITY AND NON-DISCRIMINATION LEGISLATION

There are severe deficiencies in achieving equality and non-discrimination³. Furthermore, the legislation on equality and non-discrimination has been amended at several different times over the course of the years, which has made the legislation diffuse and incoherent. The differences in the various grounds of discrimination in the legislation cannot in all respects be justified. When the Non-Discrimination Act was enacted, the Finnish Parliament provided that the government drafts a proposal for non-discrimination legislation, which is founded on the Finnish system of fundamental rights and in which the same legal remedies and sanctions are applied to all discrimination grounds. The legislation needs to be revised also as a response to the international development and the development within the European Union.

In accordance with its assignment, the Equality Committee has drawn up an interim report on the extent of the need to reform the current legislation and options for reform. The purpose of the interim report is not to take a position on the different options, but to stimulate debate about them.

II THE CURRENT STATE OF THE EQUALITY AND NON-DISCRIMINATION LEGISLATION

The Constitution of Finland includes a number of provisions that are relevant to equality and non-discrimination. Section 6 of the Constitution contains the fundamental provision on non-discrimination. The provision is based on international human rights conventions. However, since the fundamental rights reform was carried out in Finland, the scope of the international law concerning equality and non-discrimination has been extended. Over the past years also the EU anti-discrimination legislation has been extended and made more precise. In addition, the case law of the European Court of Justice and the European Court of Human Rights and the decisions, evaluations and recommendations of international human rights bodies must be taken into consideration in the reform.

In the legislation subordinate to the Constitution, the provisions on equal treatment and prohibition of discrimination are included in two general laws, i.e. the Act on Equality Between Women and Men (Equality Act) and the Non-Discrimination Act, and in several special laws concerning, for instance, employment, social welfare and health care. Provisions on the authorities and sanctions are included in the above mentioned general laws and in the special laws concerning the authorities, the Penal Code of Finland, the Tort Liability Act and the Act on Occupational Safety and Health Enforcement and Cooperation on Occupational Safety and Health at Workplaces.

³ In this interim report equality refers to the sex of a person as mentioned in section 6 of the Constitution of Finland. Non-discrimination refers to the other grounds that concern an individual as a person as mentioned in the Constitution. These other grounds are age, origin, language, religion, conviction, opinion, health, disability or other reason that concerns his or her person.

III EQUALITY AND NON-DISCRIMINATION LEGISLATION IN CERTAIN OTHER COUNTRIES

Most European countries have reformed or planned to reform their equality and non-discrimination legislation. Examples of such countries are Sweden, Norway, Denmark, Germany and the United Kingdom. As in Finland, the legislation, as well as the organisation of authorities established to promote and monitor it, is diffuse in many of these countries. Even if the scope of the reform varies from one country to another, the goal of the reform is the same; to harmonise the legislation and the organisation of authorities.

IV THE NEED FOR AND THE GOALS OF REFORM OF THE EQUALITY AND NON-DISCRIMINATION LEGISLATION

1 The need for reform

There are many deficiencies in the current equality and non-discrimination legislation and in its enforcement. Correcting these deficiencies would improve the opportunities to combat discrimination and safeguard equality. The most important development needs are listed below.

The coherence and the scope of the legislation. The concepts and other terminology used in the legislation are to some extent inconsistent. Some discrimination grounds, which are considered important in modern society, are not mentioned in the legislation. There are differences in the scope of the prohibition of discrimination, the extent of the legal protection and the access to counselling services and other expert assistance depending on the ground of discrimination and the area of life.

Promotion of equality and non-discrimination. The legislation relies a great deal on subsequent legal protection and the reactions of individuals. The duties to promote equality imposed on the authority are different depending on the ground of discrimination. At present Finland does not have a designated body responsible for planning information activities and education in non-discrimination issues, organising the education or monitoring this kind of activity.

The status, duties and powers of the designated authorities. The duties of the equality and non-discrimination authorities are not completely in line with the international recommendations and statements, but mainly they seem to comply with the requirements set out in the EU-legislation. An exception to this is to some extent the duties relating to conducting independent surveys and providing assistance to victims of discrimination. With regard to EU law, the convention on the rights of persons with disabilities and international recommendations there also seems to be a need to strengthen the independence of the national bodies. In addition, there are other aspects in the duties and the powers of the current authorities that need to be developed to make their operation more effective.

Co-operation and interaction in equality and non-discrimination issues. At present the co-operation between the authorities is informal. With the exception of the Ombudsman for Minorities, no special duty to co-operate has been imposed on the authorities and they do not have an official organisation for such co-operation. The co-operation between the authorities and the interest groups is also mainly based on informal communication. In addition to this, different advisory boards have been established in connection with the Ministries. However, the relevance of these boards in the communication varies. EU law, international conventions and recommendations as well as the increased international co-operation require that the national procedures and structures are reorganised.

Participation of associations and organisations in the administrative and judicial procedures. The current legislation gives associations and organisations only limited possibilities to make use of the administrative and judicial procedures in discrimination cases. This question should be considered with regard to EU law.

Enforcement of the legislation. Counselling and other expert assistance concerning the legislation improve the legal protection of the victims of discrimination. Today this kind of operation is concentrated on a national level and there are no such services on a regional or local level. Also the lack of resources for advisory and supervisory bodies makes it difficult to enforce the legislation.

The legal and linguistic clarity of the legislation. The incoherence and the multi-level nature of the legislation, as well as the technical deficiencies, reduce the clarity of the current legislation. There are also some terminological and linguistic questions, such as difficult and abstract concepts, legal terms and too broad expressions, which need to be considered.

2 The goals of the reform

Improvement of the coherence of the content of the legislation. In the reform the content of the legislation should, where appropriate and possible, be made more coherent. Examples of contents that should be made more coherent are the prohibitions of discrimination and their scope of application, the scope of the duty to promote equality and the access to legal protection. The goal should be that victims of discrimination as far as possible are treated in the same way regardless of the ground for discrimination and area of life.

Improvement of the promotion and supervision of equality and non-discrimination. In the reform the possibilities to develop the obligations to promote equality relating to different grounds of discrimination should be examined. The examination should be carried out bearing in mind the special characteristics of the current legislation and that neither the present supervision and promotion obligations nor the powers relating to them can be restricted. The status, duties and powers of the Ombudsman for Equality and the Ombudsman for Minorities should be re-examined and their resources and opportunities to operate on a regional and local level should be evaluated.

Improvement of co-operation, interaction and participation in equality and non-discrimination issues. In the reform the possibilities to improve the opportunities of the interest groups to participate in the handling of equality and non-discrimination matters should be examined. It should also be examined how the co-operation between authorities and between the authorities and the interest groups could be developed.

Improvement of the clarity as well as legal and linguistic aspects of the legislation. In the reform the current legislation should be made clearer and the language used in the legislation made more intelligible and precise.

V OPTIONS FOR REFORM

The systematic and the structure of the equality and non-discrimination legislation as well as the organisation of authorities could be developed on the basis of several different models. The basic structure of the legislation and the organisation of authorities could also be reformed separately. The Committee has discussed the following main options for reform:

The basic structure of the legislation: one or several general laws?

Decentralised regulation. This model would include making the provisions in the current Equality Act and Non-Discrimination Act more coherent and adoption of a new act on non-discrimination authorities as well as certain new special laws or provisions, for instance, on person with disabilities and Roma people. This model is in line with current international law and EU-legislation. The differences in the grounds of discrimination and the distinctions in the legislation due to this appear to favour this model.

A new non-discrimination act and two special acts. In this model all general provisions on equality and non-discrimination would be consolidated in one combined act whereas the provisions on the achievement of equality between women and men and of other equality would be included in separate special acts. The provisions on general equality issues and the authorities would thereby be included in the same act.

One common law. In this model the Equality Act and the Non-Discrimination Act would be combined to form one general act, including also the provisions on the authorities. To the extent the content of the current provisions can be made more coherent, the legislation could be made clearer by combining them to form one act. Furthermore, combining the acts would promote a more uniform and comprehensive view on discrimination issues and also facilitate the handling of cases of multiple and intersectional discrimination.

The organisation of authorities: one or several authorities?

Development of the organisation of authorities on the basis of the current organisation. The status, duties and powers of the current equality and non-discrimination authorities would be re-examined. Also new anti-discrimination bodies would be established or the powers of the current authorities would be extended. The authorities would have the same expertise and visibility as they have today and they would still operate under the ministry responsible for the sphere of authority in question. However, the organisation would still be diffuse and the synergies offered by joining authorities together could not be exploited. Operation under the ministries would limit the independence of the authorities.

Establishment of a combined organisation of authorities under the Government. The current authorities would be combined to form a new institution of non-discrimination ombudsman, which would handle also totally new grounds of discrimination. In addition to this, an advisory board and a Tribunal for discrimination issues could be established. Expertise on different fields could be guaranteed for example by appointing specialised ombudsmen within the institution. This combined ombudsman institution would be the contact point in all equality and non-discrimination issues. The exchange of information and co-operation of the actors in the field would be easier and establishment of one combined authority would also bring benefits relating to expertise, operation and administration. The new authority would operate under a ministry, which would limit its independence.

Establishment of a combined authority under the Parliament. A similar institution of non-discrimination ombudsman as described above would be placed under the Parliament instead of the Government, which would guarantee the independence required in international recommendations. The ombudsman would work in close co-operation especially with the Parliamentary Ombudsman of Finland, whose work its operation would complement. The communication with other actors, such as the ministries and organisations, could take place through an advisory board. The authority

would carry out its operation independently and work more freely in co-operation with e.g. various organisations and research institutes. Finland would still have a need for a broad-based expert body, with the duty to handle all kinds of issues relating to fundamental rights.

Development of the organisation of authorities in relation to the reform of monitoring of fundamental and human rights

EU law, international human rights conventions as well as international recommendations and statements enable the establishment of special non-discrimination authorities in connection with general bodies responsible for the promotion and protection of human rights. In many international recommendations and statements this is even recommended. There are also national grounds which favour an investigation, in the longer run, of the possibility to reform the national system for the promotion and protection of fundamental and human rights as a whole. The Constitutional Law Committee of the Parliament of Finland has supported the idea of the establishment of a national human rights institution. The possibilities for such a reform should be investigated in more detail, for instance in a broad-based preparatory organ or as a part of a national plan of action for the promotion and protection of human rights. The general development needs in the Finnish system for fundamental and human rights will, where possible, be taken into consideration already in the reform of the organisation of authorities in the equality and non-discrimination legislation.

VI CONCLUSIONS AND PROPOSALS

In accordance with the assignment of the Committee, the reform is to be carried out so that it does not weaken the protection given under the current legislation nor restrict the duties or powers to follow, monitor and promote equality and non-discrimination laid down in the acts. Instead, these should be strengthened through the reform. The Committee considers, that the work to reform the equality and non-discrimination legislation should be continued in accordance with the following guidelines:

1. The content of the legislation will be made more coherent, where appropriate and possible.
2. Legal and linguistic aspects in the legislation will be improved.
3. The ways to develop measures to promote equality and non-discrimination and to supervise and monitor the implementation of these measures will be examined.
4. The ways to improve co-operation, participation and interaction in equality and non-discrimination issues both between the authorities and between the authorities and interest groups will be examined.
5. The status, duties and powers of the designated authorities within the field will be re-examined with special regard to their opportunities to operate independently.
6. The need, in the longer run, to develop the national system for the promotion and protection of fundamental and human rights as a whole in compliance with international obligations and recommendations, will be taken into consideration in the reform of the organisation of authorities.

Furthermore, the Committee proposes the following:

7. Representatives for the Confederation of Finnish Industries and the Central Organisation of Finnish Trade Unions should be nominated to the Committee and a section dealing with equality and non-discrimination issues in working life should be established to assist the Committee in its work.
8. In connection with the Committee should be established an NGO-section, which would comment the committee's legal proposals and other proposals.
9. The mandate of the Committee should be extended until end of September 2009.

SISÄLLYS

TIIVISTELMÄ.....	5
SAMMANFATTNING	10
SUMMARY	16
I TASA-ARVO- JA YHDENVERTAISUUSLAINSÄÄDÄNNÖN UUDISTAMISEN TAUSTAA	24
1 TASA-ARVON JA YHDENVERTAISUUDEN TOTEUTUMINEN SUOMESSA	24
2 NYKYISEN TASA-ARVO- JA YHDENVERTAISUUSLAINSÄÄDÄNNÖN KESKEISIÄ EPÄKOHTIA	25
3 KEHITYS EUROOPAN UNIONISSA JA KANSAINVÄLINEN KEHITYS	25
4 LAINSÄÄDÄNTÖUUDISTUKSEN KÄYNNISTYMINEN	27
II TASA-ARVO- JA YHDENVERTAISUUSLAINSÄÄDÄNNÖN NYKYTILA	28
1 PERUSTUSLAIN SÄÄNNÖKSET	28
2 TASA-ARVO JA YHDENVERTAISUUS KANSAINVÄLISESSÄ JA EUROOPAN UNIONIN OIKEUDESSA	29
3 YHDENVERTAISUUTTA JA TASA-ARVOA KOSKEVAT YLEISLAIT	32
3.1 Tasa-arvolaki	32
3.2 Yhdenvertaisuuslaki	34
4 YHDENVERTAISUUTTA JA SYRJINTÄÄ KOSKEVA ERITYISLAINSÄÄDÄNTÖ	36
5 VIRANOMAISORGANISAATIOTA KOSKEVA SÄÄNTELY	37
6 SEURAAMUKSIA KOSKEVA SÄÄNTELY	39
III TASA-ARVO- JA YHDENVERTAISUUSLAINSÄÄDÄNTÖ ERÄISSÄ MUISSA MAISSA	42
1 RUOTSI	42
2 NORJA.....	44
3 TANSKA	45
4 SAKSA.....	46
5 ISO-BRITANNIA.....	46
6 YHTEENVETO.....	48
IV TASA-ARVO- JA YHDENVERTAISUUSLAINSÄÄDÄNNÖN UUDISTUS- TARVE JA -TAVOITTEET	49
1 LAINSÄÄDÄNNÖN UUDISTUSTARPEET	49
1.1 Lainsäädännön yhdenmukaisuus ja kattavuus.....	49
1.2 Tasa-arvon ja yhdenvertaisuuden edistäminen.....	51
1.3 Tasa-arvo- ja yhdenvertaisuusviranomaisten asema, tehtävät ja toimivaltuudet	52
1.4 Yhteistyö ja vuorovaikutus tasa-arvo- ja yhdenvertaisuusasioissa.....	54
1.5 Yhdistysten ja järjestöjen osallistuminen hallinnollisiin ja oikeudellisiin menettelyihin	55
1.6 Lainsäädännön täytäntöönpanoon liittyviä näkökohtia	56
1.7 Lainsäädännön lakiteknilinen ja kielellinen selkeys.....	56

2 LAINSÄÄDÄNNÖN UUDISTUSTAVOITTEET	57
2.1 Lainsäädännön sisällöllinen yhdenmukaistaminen	57
2.2 Tasa-arvon ja yhdenvertaisuuden edistämisen ja valvonnan parantaminen.....	57
2.3 Yhteistyön ja osallistumisen parantaminen tasa-arvo- ja yhdenvertaisuusasioissa.....	58
2.4 Lainsäädännön selkeyttäminen sekä lakitekkinen ja kielellinen kehittäminen	58
V UUDISTUSVAIHTOEHDOT	59
1 LAINSÄÄDÄNNÖN PERUSRAKENNE: YKSI VAI USEITA YLEISLAKEJA?	59
1.1 Hajautetun sääntelyn malli	59
1.2 Uuden yhdenvertaisuuslain ja kahden erityislain malli	60
1.3 Yhden yhteisen yleislain malli	61
2 VIRANOMAISORGANISAATION RAKENNE: YKSI VAI USEAMPIA VIRANOMAISIA?.....	62
2.1 Viranomaisorganisaation kehittäminen nykyisen organisaation pohjalta	63
2.2 Yhdistetyn viranomaisorganisaation perustaminen valtioneuvoston yhteyteen.....	64
2.3 Yhdistetyn viranomaisorganisaation perustaminen eduskunnan yhteyteen	66
3 VIRANOMAISORGANISAATION KEHITTÄMINEN SUHTEESSA PERUS- JA IHMISOIKEUSVALVONNAN UUDISTAMISEEN	68
VI PÄÄTELMÄT JA EHDOTUKSET	70

I TASA-ARVO- JA YHDENVERTAISUUSLAINSÄÄDÄNNÖN UUDISTAMISEN TAUSTAA

1 Tasa-arvon ja yhdenvertaisuuden toteutuminen Suomessa

Tasa-arvon ja yhdenvertaisuuden toteutumisessa on vakavia puutteita.⁴

Poliisin saamat ilmoitukset rasistisista rikoksista ovat viime vuosina lisääntyneet. Yhteydenottojen määrä tasa-arvo- ja yhdenvertaisuusalan erityisviranomaisiin on kasvanut. Vaikka valtaosa suomalaisista on sitä mieltä, ettei syrjintä ole viime vuosina lisääntynyt, sen nähdään olevan osa monien ihmisten arkipäivää. Kesä-heinäkuussa 2006 laaditun syrjintää koskevan Eurobarometrin mukaan vastaajat arvioivat erityisesti vammaisten, homoseksuaalien sekä romanivähemmistöön tai muuhun etniseen vähemmistöön kuuluvien kokevan syrjintää.

Myös kansainvälisten ihmisoikeussopimusten valvontaelimet ja vastaavat toimielimet ovat 2000-luvulla toistuvasti kiinnittäneet huomiota epäkohtiin yhdenvertaisuuden toteutumisessa. Suomelle annetuissa kannanotoissa on nostettu esiin muun muassa ongelmat saamelaisten ja romanien kohtelussa ja oikeusasemassa. Lisäksi on huomautettu tiettyjen väestöryhmien keskuudessa esiintyvistä rasistisista ja muukalaisvastaisista asenteista, jotka ilmenevät vähemmistöihin kohdistuvana syrjintänä, häirintänä ja jopa väkivaltaisuuksina. Valvontaelinten kannanotoista välittyy myös huoli muun muassa maahanmuuttaja- ja vähemmistönaisten syrjinnästä ja kielivähemmistöjen asemasta. Merkittäviä ongelmia on nähty lisäksi miesten ja naisten tasa-arvon toteutumisessa työelämässä sekä muualla talous- ja yhteiskuntaelämässä. Samoja ongelmia on noussut esiin yhdenvertaisuustoimikunnan järjestämässä kuulemisissa sekä oikeusministeriön koordinoimassa Toteutumattomat oikeudet -hankkeessa, joka oli osa Euroopan yhdenvertaisten mahdollisuuksien teemavuotta 2007. Niissä on lisäksi kiinnitetty huomiota muun muassa sukupuoli- ja seksuaalivähemmistöjen kokemaan syrjintään sekä ongelmiin viittomakieltä käyttävien oikeuksien toteutumisessa.

Kansainvälisten ihmisoikeussopimusten valvontaelinten parannusehdotukset yhdenvertaisuuden edistämiseksi ovat koskeneet lainsäädännön ja muiden yhteiskunnallisten ohjaustapojen kehittämistä sekä kansallisten valvonta- ja seuraamusjärjestelmien tehostamista. Lisäksi on suositeltu erilaisia toimia, joilla voitaisiin edistää vähemmistöjen osallistumista ja integroitumista yhteiskuntaan, lisätä suvaitsevaisuutta suomalaisen yhteiskunnan eri osa-alueilla ja kartuttaa yleistä tietoisuutta erilaisuudesta ja monikulttuurisuudesta. Tärkeänä on pidetty myös lisätä vähemmistöryhmien tietämystä omista oikeuksistaan, viranomaiskoulutusta sekä ihmisoikeuskasvatusta.

Suomalaiset järjestöt ja muut yhdenvertaisuusalan toimijat ovat tehneet samansuuntaisia ehdotuksia. Tilanteen korjaamiseksi on esitetty muun muassa nykyisen yhdenvertaisuuslainsäädännön selkeyttämistä ja täsmentämistä sekä eri syrjintäperusteita koskevan sääntelyn yhdenmukaistamista. Uusia valvontaelimiä on esitetty perustettavaksi muun muassa vammaisille, seksuaalisille vähemmistöille ja vanhuksille. Lisäksi on pidetty tärkeänä, että syrjityillä olisi käytettävissään myös tuomioistuintietä nopeampia, edullisempia ja joustavampia niin sanotun matalan kynnyksen oikeussuojakeinoja. Huomiota on kiinnitetty myös siihen, että vaikka lainsäädäntö velvoittaa

⁴ Tässä välimietinnössä käsite tasa-arvo viittaa perustuslain 6 §:ssä luetelluista henkilöön liittyvistä syistä sukupuoleen. Käsite yhdenvertaisuus viittaa puolestaan muihin tässä lainkohdassa tarkoitettuihin henkilöön liittyviin syihin. Näitä ovat ikä, alkuperä, kieli, uskonto, vakaumus, mielipide, terveydentila, vammaisuus tai muu henkilöön liittyvä syy.

yhdenvertaisuuden edistämiseksi sinänsä tarpeellisiin toimenpiteisiin, ne jäävät usein käytännössä toteuttamatta valvonnan ja seuraamusten puutteen vuoksi. Yhtenä keinona edistää yhdenvertaisuuden toteutumista on esitetty, että viranomaisten ja kansalaisjärjestöjen keskinäistä yhteistyötä parannettaisiin ja vähemmistöjen osallistumismahdollisuuksien yleensäkin laajennettaisiin. Romaniasiain neuvottelukunta ja valtakunnallinen vammaisneuvosto ovat esittäneet lisäksi kattavien kansallisten toimintaohjelmien laatimista ja erillisten tasa-arvolakien säätämistä erityisesti näiden ryhmien tosiasiallisen yhdenvertaisuuden turvaamiseksi.

Laajemman katsauksen eri ryhmien kohtaamasta syrjinnästä saa esimerkiksi tasa-arvovaltuutetun ja vähemmistövaltuutetun vuosikertomuksista, Ihmisoikeusliiton Rasismi Suomessa ja Rasismi ja etninen syrjintä Suomessa -raporteista vuosilta 2000–2005 ja Syrjintä Suomessa 2006 -raportista (Outi Lepola ja Susan Villa toim., 2007) sekä Toteutumattomat oikeudet -raportista (Seppo Niemelä, 2007).

2 Nykyisen tasa-arvo- ja yhdenvertaisuuslainsäädännön keskeisiä epäkohtia

Suomen tasa-arvoa ja yhdenvertaisuutta koskeva lainsäädäntö on muodostunut epäyhdenmukaiseksi ja hajanaiseksi, koska lainsäädäntöön on tehty useita muutoksia eri aikoina. Taustalla ovat usein olleet kansainvälisen oikeuden ja EU-oikeuden vaatimukset ja niiden aiheuttamat aikapaineet. Perustuslain 6 §:n yhdenvertaisuussäännöstä täsmentävät naisten ja miesten tasa-arvosta annettuun lakiin (609/1986, tasa-arvolaki) sekä yhdenvertaisuuslakiin (21/2004) sisältyvät säännökset. Näiden yleislakien lisäksi lukuisissa erityislaeissa muun muassa työelämän alalla sekä sosiaali- ja terveysalalla on omat syrjinnän kieltävät tai tasa-arvoiseen kohteluun velvoittavat säännöksensä. Erityisiä säännöksiä syrjinnän seuraamuksista on näiden lakien lisäksi rikoslaissa (39/1889), vahingonkorvauslaissa (412/1974) sekä laissa työsuojelun valvonnasta ja työpaikan työsuojeluyhteistoiminnasta (44/2006).

Vaikka edellä mainitut säännökset liittyvät perustuslain yhdenvertaisuussäännöksen toteuttamiseen, niiden soveltamisalassa ja niissä käytetyissä käsitteissä on eroja, joita ei voida kaikilta osin pitää perusteltuina. Tällaisia eroja on myös lainsäädäntöön sisältyvien oikeuksien ja velvollisuuksien seuraamusjärjestelmissä sekä oikeussuojan ja neuvontapalveluiden saatavuudessa. Nykyisen sääntelyn ja sen valvonnan hajanaisuus sekä sääntelyssä esiintyvät syrjintäperusteista ja elämänaloista johtuvat erot tekevät tasa-arvo- ja yhdenvertaisuuslainsäädännöstä kokonaisuutena monimutkaisen, vaikeasti hahmotettavan ja yksilön kannalta oikeusvaikutuksiltaan epäyhtenäisen. Nykyisessä järjestelmässämme syrjityn oikeusasema saattaa riippua osittain siitä, mistä elämänalueesta tai minkä tyyppisestä syrjinnästä on kyse.

3 Kehitys Euroopan unionissa ja kansainvälinen kehitys

Euroopan unionissa on tapahtunut viime vuosina kehitystä, jolla on merkitystä tasa-arvo- ja yhdenvertaisuuslainsäädännön uudistamisessa. EU:n rooli tasa-arvon ja yhdenvertaisuuden kansallisessa edistämistyössä on ensinnäkin kasvanut. Se on tarjonnut erilaisten ohjelmien kautta kansallisille toimijoille merkittävää rahoitusta, jota ilman lukuisat erityisesti paikalliset ja alueelliset taikka poikkihallinnolliset tasa-arvon ja yhdenvertaisuuden edistämishankkeet olisivat jääneet toteuttamatta. Taloudellisen tuen lisäksi olennaista on ollut tavoitteellinen rohkaisu, yhdenvertaisten mahdollisuuksien politiikan esille tuominen, eurooppalaisten vaikutteiden, esimerkkien, hyvien käytäntöjen ja yhteyksien välittäminen sekä verkostoihin mukaan pääsy. Sukupuolten tasa-arvon edistämiseen tähtäviä ohjelmia on ollut Euroopan yhteisössä jo 1980-luvun alusta lähtien. Vuonna

2001 käynnistettiin lisäksi toimintaohjelma, jolla torjutaan etnisen alkuperän, uskonnon, vakaumuksen, vammaisuuden, iän ja seksuaaliseen suuntautumisen vuoksi tapahtuvaa syrjintää. EU:n syrjinnän vastaiset toimintaohjelmat koottiin vuonna 2006 työllisyyttä ja sosiaalista yhteisvastuuta koskevaan puiteohjelmaan eli niin sanottuun Progress-ohjelmaan. Ohjelma pitää sisällään viisi toimintalinjaa, joiden kautta tuetaan toimia muun muassa syrjinnän torjumiseksi sekä sukupuolten tasa-arvon edistämiseksi.

Euroopan unioniin perustettiin helmikuussa 2007 uusi virasto tarjoamaan EU:n toimielimille ja jäsenvaltiolle perusoikeuksia koskevaa apua ja asiantuntemusta, kun ne panevat täytäntöön yhteisön oikeutta. Euroopan unionin perusoikeusviraston tehtävänä on muun muassa perusoikeuksia, kuten erilaista syrjintää, koskevan vertailukelpoisen tiedon kerääminen, arviointi ja jakaminen sekä syrjintää koskevien yleisten raporttien ja kannanottojen laatiminen EU:n toimielimille ja jäsenvaltioille. Perusoikeusviraston lisäksi unioniin perustettiin joulukuussa 2006 erillinen Euroopan tasa-arvoinstituutti. Instituutin toimenkuva vastaa pääpiirteittäin perusoikeusviraston toimenkuvaa, mutta sen toimiala rajoittuu naisten ja miesten tasa-arvoa koskeviin kysymyksiin. Virastojen perustaminen ei suoranaisesti edellytä kansallisen lainsäädännön muuttamista eikä uusien kansallisten toimielinten perustamista. Nykyisten perusoikeusalan toimijoiden yhteistyön tiivistäminen Suomessa helpottaisi kuitenkin osallistumista virastojen toimintaan. Perusoikeusviraston perustamisasetuksen johdanto-osassa viitataan kansallisia ihmisoikeusinstituutioita koskeviin YK:n suosituksiin (ns. Pariisin periaatteet), ja tällaisille instituutioille on varattu erityinen rooli viraston hallinnossa sekä sen toiminnassa.

Euroopan unionissa on ollut vireillä jo pitkään puitepäätös rasismien ja muukalaisvihan tiettyjen muotojen ja ilmentymien torjumisesta rikosoikeudellisin keinoin. Puitepäätöksen tavoitteena on tehostaa rasismien torjuntaa lähentämällä jäsenvaltioiden sellaista lainsäädäntöä, joka koskee rasismiin ja muukalaisvihaan perustuvia rikoksia. Puitepäätöksestä saavutettiin yhteisymmärrys huhtikuun 2007 oikeus- ja sisäasioiden neuvostossa, ja Euroopan parlamentti on hyväksynyt päätösehdotusta koskevan raportin muutosehdotuksineen marraskuussa 2007.

Tasa-arvo- ja yhdenvertaisuuslainsäädännön uudistamisen kannalta merkittävä on myös uusi syrjintää työelämän ulkopuolella koskeva direktiiviehdotus, jonka komissio antaa työohjelmansa mukaan vuonna 2008. Ehdotuksen taustalla on se, että suoja sellaista syrjintää vastaan, joka johtuu uskonnosta, vakaumuksesta, iästä, vammaisuudesta tai seksuaalisesta suuntautumisesta, on tällä hetkellä heikompi kuin suoja etnisestä alkuperästä johtuvaa syrjintää vastaan. Tähän mennessä EU on käyttänyt perustamissopimuksen 13 artiklaan perustuvaa toimivaltaansa lähinnä etniseen alkuperään ja sukupuoleen perustuvan syrjinnän torjumiseksi. Tulevan ehdotuksen tavoitteena on ilmeisesti parantaa yksilöiden oikeussuojaa erityisesti sellaisissa tilanteissa, joissa syrjintää tapahtuu perustamissopimuksen 13 artiklassa mainituilla muilla kielletyillä perusteilla.

Myös tietyt kansainväliset kehityskulut lisäävät tarvetta arvioida erilaisia vaihtoehtoja yhdenvertaisuuslainsäädännön ja yhdenvertaisuus- ja perusoikeustoimielinten kehittämiseksi. Suomi ratifioi vuonna 2005 Euroopan ihmisoikeussopimuksen kahdennentoista pöytäkirjan, joka sisältää ihmisoikeussopimuksen 14 artiklaa laajemman kaikkinaisen syrjinnän kiellon. Syrjinnän kiello kohdistuu pöytäkirjan perusteella ensi sijassa viranomaistoimintaan, eikä sillä ole hallituksen esityksen perusteluiden mukaan tarkoitettu suoranaisesti velvoittaa valtioita estämään syrjintä yksityishenkilöiden välisissä suhteissa. Pöytäkirjan velvoitteiden yksityiskohtainen sisältö ja ala jää kuitenkin viime kädessä Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen käytännössä ratkaistavaksi (PeVM 4/2004 vp).

Suomi allekirjoitti vuonna 2003 YK:n kidutuksen vastaisen sopimuksen lisäpöytäkirjan. Pöytäkirjan mukaan sopimuspuolten tulee luoda kansallinen kidutuksen vastainen järjestelmä. Tämä voidaan tehdä joko siten, että perustetaan uusi riippumaton toimielin tai että seuranta- ja valvontatehtävä annetaan jollekin olemassa olevalle toimielimelle. Uudella sopimuksella ei ole suoraa yhteyttä tasa-arvo- ja yhdenvertaisuuslainsäädännön uudistamiseen, mutta sen Suomelle asettamat velvoitteet korostavat tarvetta tarkastella perus- ja ihmisoikeuksia sekä niiden edistämistä ja valvontaa kokonaisuutena.

Tasa-arvo- ja yhdenvertaisuuslainsäädännön uudistamisen kannalta keskeinen ihmisoikeusasiakirja on myös Suomen vuonna 2007 allekirjoittama YK:n vammaisten henkilöiden oikeuksia koskeva yleissopimus. Sopimus edellyttää, että vammaisuudesta johtuvan syrjinnän torjumiseksi ryhdytään toimenpiteisiin, joilla edistetään sopimuksen kansallista täytäntöönpanoa ja järjestetään sen seuranta. Tätä tarkoitusta varten sopimuspuolten tulee perustaa tai nimittää riippumaton kansallinen valvontajärjestelmä.

4 Lainsäädäntöuudistuksen käynnistyminen

Tarve arvioida tasa-arvo- ja yhdenvertaisuuslainsäädäntöä kokonaisuutena nousi esiin vuonna 2003 nykyistä yhdenvertaisuuslakia säädettäessä. Asiaa koskevassa hallituksen esityksessä (HE 44/2003 vp) todettiin, että yhdenvertaisuuslain säätämisen jälkeenkin perusoikeuksien ytimeen kuuluvia yhdenvertaisuuskysymyksiä on syytä selvittää yhdenvertaisuuslaista saadut kokemukset huomioon ottaen. Tämä tulisi tehdä kokonaisuutena perusoikeuslähtöisesti kansallisesta oikeusjärjestyksestä käsin. Esitystä käsitellyt perustuslakivaliokunta arvioi, että ”suomalaiseen oikeuskulttuuriin olisi esityksessä omaksuttua mallia paremmin sopinut joko se, että yhdenvertaisuudesta säädetään sellainen laki, joka ei luo erilaisia oikeuksia eri henkilöille ja ryhmille, tai se, että yhdenvertaisesta kohtelusta ja sen toteuttamiseksi tarpeellisista toimista säädetään tähänastiseen tapaan aina kulloinkin kyseessä olevan alan lainsäädännössä”. Samalla perustuslakivaliokunta totesi, että ”tavoitteeksi tulee joka tapauksessa omaksua, että eri syrjintäperusteet ovat samanlaisten oikeussuojakeinojen ja seuraamusten piirissä” (PeVL 10/2003 vp).

Työelämä- ja tasa-arvovaliokunta yhtyi perustuslakivaliokunnan kantaan ja korosti mietinnössään, että ”yhdenvertaisuuslaki tulee nähdä ainoastaan ensimmäisenä askeleena pyrittäessä aikaansaamaan kattava, kansallisista näkökohdista ja tarpeista lähtevä yhdenvertaisuuslainsäädäntö” (TyVM 7/2003 vp). Lisäksi valiokunta arvioi yhdenvertaisuuslailla olevan useita liittymäkohtia lakiin naisten ja miesten välisestä tasa-arvosta (609/1986) ja totesi tältä osin seuraavaa: ”Lakien vertailtavuuden kannalta olisi ollut parempi, jos yhdenvertaisuuslakia koskeva esitys ja parhaillaan käsiteltävänä oleva tasa-arvolain muutosehdotus olisivat edenneet samanaikaisesti, jolloin olisi ollut helpompaa huolehtia sääntelyn samantasoisuudesta. Sääntelyn yhdenmukaisuus on erityisen tärkeää ns. moniperusteisten syrjintätapausten käsittelyssä. Valiokunta pitää tärkeänä, että tasa-arvolain muutosehdotuksen valmistelussa otetaan huomioon yhdenvertaisuuslain säännökset ja huolehditaan mahdollisuuksien mukaan sääntelyn yhdenmukaisuudesta”.

Työelämä- ja tasa-arvovaliokunnan mietinnön perusteella eduskunta edellytti, että ”hallitus valmistelee esityksen sellaiseksi yhdenvertaisuuslainsäädännöksi, jossa lähtökohtana on suomalainen perusoikeusjärjestelmä ja kaikkien syrjintäperusteiden asettaminen samanlaisten oikeussuojakeinojen ja seuraamusten piiriin” (EV 95/2003 vp).

Oikeusministeriö asetti eduskunnan vastauksen mukaisesti 25.1.2007 toimikunnan (yhdenvertaisuustoimikunta) laatimaan ehdotuksen uudeksi yhdenvertaisuuslainsäädännöksi. Toimikunnan

tuli toimeksiantonsa mukaan selvittää työnsä ensivaiheessa erityisesti yhdenvertaisuuslainsäädännön ja siihen liittyvän valvontajärjestelmän uudistamistarpeen laajuutta ja uudistusvaihtoehtoja. Tätä tarkoitusta varten toimikunta keskusteli vuoden 2007 aikana tasa-arvo- ja yhdenvertaisuuslainsäädännön nykytilasta Suomessa ja eräissä muissa maissa. Lisäksi toimikunta arvioi tasa-arvo- ja yhdenvertaisuuslainsäädännön uudistustarpeita ja uudistustavoitteita sekä selvitti alustavasti erilaisia vaihtoehtoja lainsäädännön perusrakenteen ja viranomaisorganisaation kehittämiseksi. Työn tulokset on koottu tähän välimietintöön. Välimietinnössä ei oteta vielä kantaa eri uudistusvaihtoehtoihin, vaan pyritään herättämään niistä keskustelua.

Toimeksiantonsa mukaan toimikunta laatii lopullisen ehdotuksensa hallituksen esityksen muotoon. Tätä koskeva valmistelutyö ja siihen liittyvä tasa-arvo- ja yhdenvertaisuuslainsäädännön yksityiskohtaisempi tarkastelu aloitetaan keväällä 2008, välimietinnöstä saadun palautteen arvioinnin jälkeen. Toimikunnan jatkotyön aikana selvitetään muun muassa mahdollisuutta yhdenmukaistaa ja selkeyttää lainsäädäntöön sisältyviä käsitteitä, syrjinnän kieltoja ja niiden soveltamisalaa. Lisäksi arvioidaan, miten voitaisiin parantaa oikeuksien edistämistä koskevien velvoitteiden ja järjestelyiden kattavuutta sekä syrjintään liittyvän oikeussuojan saatavuutta.

Toimikunta ottaa jatkotyössään huomioon työministeriön Joensuun yliopistolla teettämän selvityksen yhdenvertaisuuslain toimivuudesta, jonka on tarkoitus valmistua vuoden 2008 alkupuolella. Lisäksi hyödynnetään soveltuvien osin Toteutumattomat oikeudet -hankkeessa kerättyä aineistoa. Eduskunta edellytti tasa-arvolain muutosta koskevaa hallituksen esitystä käsitellessään, että ”hallitus tarkoin seuraa tasa-arvolain toteutumista ja antaa muun muassa tasa-arvosuunnitelmien laatimista, sisältöä ja vaikutuksia sekä palkkatietojen saantimenettelyn toimivuutta koskevan selvityksen asiasta työelämä- ja tasa-arvovaliokunnalle vuoden 2009 loppuun mennessä” (EV 24/2005 vp). Myös tätä selvitystä varten kerättävä tieto otetaan uudistuksessa huomioon sikäli kuin sitä on käytettävissä ennen toimikunnan työn päättymistä.

Yhdenvertaisuuslainsäädännön uudistamista koskeva hanke sisältyy hallituksen ensimmäiseen, vuoden 2007 lopulla hyväksytyyn lainsäädäntösuunnitelmaan. Suunnitelmaan on koottu hallituskauden aikana toteutettavia, yhteiskunnallisesti ja oikeusjärjestyksen kokonaisuuden kannalta erityisen merkittäviä hankkeita. Hankkeilla toteutetaan osaltaan paremman sääntelyn toimintaohjelmassa esitettyjä linjauksia (VNK:n julkaisusarja 8–10/2006), joita ovat muun muassa säädösvalmistelun avoimuus, sidosryhmien osallistuminen ja vaikutusmahdollisuuksien turvaaminen, sääntelyn tavoiteltujen vaikutusten varmistaminen, sääntelyn selkeys ja johdonmukaisuus sekä sääntelyn vaihtoehtojen käyttö. Hallitus tukee ja seuraa erityisen huolellisesti lainsäädäntösuunnitelmaan sisältyvien hankkeiden etenemistä sekä hyvän valmistelun periaatteiden toteutumista niissä.

II TASA-ARVO- JA YHDENVERTAISUUSLAINSÄÄDÄNNÖN NYKYTILA

1 Perustuslain säännökset

Suomen perustuslaissa on useita tasa-arvon ja yhdenvertaisuuden kannalta merkittäviä säännöksiä. Perustuslain 1 §:n 2 momentin mukaan Suomen valtiosääntö, joka vahvistetaan perustuslaissa, turvaa ihmisarvon loukkaamattomuuden ja yksilön vapauden ja oikeudet sekä edistää oikeudenmukaisuutta yhteiskunnassa. Säännös ilmaisee Suomen perustuslain arvoperustan. Sillä on myös tulkinnallista vaikutusta esimerkiksi sovellettaessa varsinaisia perusoikeussäännöksiä ja arvioitaessa, milloin perusoikeuksien rajoitukset ovat sallittavia (HE 309/1993 vp). Tasa-arvon ja yhdenvertaisuuden kannalta merkitystä on erityisesti niillä säännöksen vaatimuksilla, jotka koskevat

ihmisarvon loukkaamattomuutta ja oikeudenmukaisuuden edistämistä yhteiskunnassa. Ihmisarvon loukkaamattomuus ulottaa vaikutuksensa myös sellaisiin perusoikeussuojan ulkopuolelle jääviin tilanteisiin, joissa ei ole kysymys elävästä ihmisyksilöstä.

Perustuslain 6 §:n 1 momentti sisältää yhdenvertaisuutta koskevan perussäännöksen, joka vastaa sisällöltään vuoden 1995 perusoikeusuudistukseen sisältyvää säännöstä. Säännös turvaa ihmisten yhdenvertaisuuden lain edessä ja sisältää paitsi mielivallan kiellon myös vaatimuksen samanlaisesta kohtelusta samanlaisissa tapauksissa. Säännöstä täydentää 2 momentin kiello asettaa ihmiset eri asemaan ilman hyväksyttävää perustetta. Syrjintäkiellon yhteydessä mainitaan erityisinä perusteina sukupuoli, ikä, alkuperä, kieli, uskonto, vakaumus, mielipide, terveydentila ja vammaisuus. Lainkohdassa on sen perustelujen (HE 309/1993 vp) mukaan mainittu ”määrätyt suomalaisen yhteiskunnan kannalta merkitykseltään huomattavat kielletyt erotteluperusteet”. Luetteloa ei ole kuitenkaan tarkoitettu tyhjentäväksi, vaan eri asemaan asettaminen on kielletty erikseen lueteltujen perusteiden lisäksi ”muun henkilöön liittyvän syyn” perusteella. Tällainen syy voi olla esimerkiksi yhteiskunnallinen asema, varallisuus, yhdistystoimintaan osallistuminen, perhesuhteet, aviollinen syntyperä, sukupuolinen suuntautuminen ja asuinpaikka.

Syrjintäsäännös ei kiellä kaikenlaista erottelua ihmisten välillä. Olennaista on, voidaanko erilainen kohtelu perustella perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttävällä tavalla. Säännös ei estä esimerkiksi niin sanottua positiivista erityiskohtelua eli tosiasiallisen tasa-arvon turvaamiseksi tarpeellisia toimia, joilla pyritään tietyn ryhmän aseman ja olosuhteiden parantamiseen.

Yhdenvertaisuussäännöksen 3 momenttiin sisältyy erityinen viittaus lasten yhdenvertaiseen kohteluun. Säännöksen mukaan lapsia on kohdeltava tasa-arvoisesti yksilöinä, ja heidän tulee saada vaikuttaa itseään koskeviin asioihin kehitystään vastaavasti. Säännöksen 4 momentissa säädetään erikseen sukupuolten välisestä tasa-arvosta. Lainkohdan mukaan sukupuolten tasa-arvoa edistetään yhteiskunnallisessa toiminnassa sekä työelämässä, erityisesti palkkauksesta ja muista palvelussuhteen ehdoista määrättäessä, sen mukaan kuin lailla tarkemmin säädetään. Perustuslain 22 §:ssä asetetaan vastaavanlainen toimintavelvoite tasa-arvon edistämiseksi myös muilla elämänaloilla sekä eri ihmisryhmien yhdenvertaisuuden edistämiseksi yleisemminkin. Kyseinen säännös asettaa julkiselle vallalle velvollisuuden turvata perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutuminen. Turvaamisvelvollisuus edellyttää aktiivisia toimenpiteitä paitsi syrjinnän torjumiseksi myös sellaisten olojen luomiseksi, joiden vallitessa ihmiset voivat tosiasiallisesti käyttää perustuslaissa ja ihmisoikeussopimuksissa turvattuja oikeuksiaan.

Perustuslaintasoiseen yhdenvertaisuussääntelyn kokonaisuuteen liittyy läheisesti myös perustuslain 17 §, joka koskee oikeutta omaan kieleen ja kulttuuriin. Säännöksen 1 momentti koskee Suomen kansalliskieliä ja 2 momentti kielellisten oikeuksien turvaamista. Lainkohdan 3 momentissa säädetään puolestaan, että saamelaisilla alkuperäiskansana sekä romaneilla ja muilla ryhmillä on oikeus ylläpitää ja kehittää omaa kieltään ja kulttuuriaan. Lisäksi todetaan, että saamelaisten oikeudesta käyttää saamen kieltä viranomaisessa säädetään lailla ja että viittomakieltä käyttävien sekä vammaisuuden vuoksi tulkitsemis- ja käännösapua tarvitsevien oikeudet turvataan lailla.

2 Tasa-arvo ja yhdenvertaisuus kansainvälisessä ja Euroopan unionin oikeudessa

Perustuslain yhdenvertaisuussäännöksen esikuvina ovat olleet useat kansainvälisiin ihmisoikeussopimuksiin sisältyvät tasa-arvoa, yhdenvertaisuutta ja syrjintää koskevat määräykset. Perusoikeusuudistuksen esitöissä (HE 309/1993 vp) mainitaan tältä osin muun muassa kansalaisoikeuksia ja poliittisia oikeuksia koskeva kansainvälinen yleissopimus (SopS 8/1976), taloudellisia, sosiaalisia ja sivistyksellisiä oikeuksia koskeva kansainvälinen yleissopimus (SopS

6/1976), yleissopimus ihmisoikeuksien ja perusvapauksien suojaamiseksi (SopS 19/1990), kaikkinaisen rotusyrjinnän poistamista koskeva kansainvälinen yleissopimus (SopS 37/1970), kaikkinaisen naisten syrjinnän poistamista koskeva yleissopimus (SopS 68/1986) sekä Kansainvälisen työjärjestön (ILO) naisten ja miesten samapalkkaisuutta ja työelämässä tapahtuvaa syrjintää koskevat sopimukset (SopS 9/63 ja SopS 63/70).

Yhdenvertaisuuden, tasa-arvon ja syrjinnän kannalta keskeisiä kansainvälisiä ihmisoikeussopimuksia

YK:n ihmisoikeussopimuksia

- Kansalaisyhteiskunnan ja poliittisten oikeuksien koskeva kansainvälinen yleissopimus (SopS 8/1976)
- Taloudellisia, sosiaalisia ja sivistyksellisiä oikeuksia koskeva kansainvälinen yleissopimus (SopS 6/1976)
- Kaikkinaisen rotusyrjinnän poistamista koskeva kansainvälinen yleissopimus (SopS 37/1970)
- Kaikkinaisen naisten syrjinnän poistamista koskeva yleissopimus (SopS 68/1986)
- Yleissopimus lapsen oikeuksista (SopS 60/1991)
- Vammaisten henkilöiden oikeuksia koskeva yleissopimus (ei toistaiseksi ratifioitu)
- Kidutuksen ja muun julman, epäinhimillisen tai halventavan kohtelun tai rangaistuksen vastaisen yleissopimuksen lisäpöytäkirja (ei toistaiseksi ratifioitu)

YK:n erityisjärjestöjen ihmisoikeussopimuksia

- Sopimus, joka koskee samanarvoisesta työstä miehille ja naisille maksettavaa samaa palkkaa (ILO-sopimus no 100, SopS 9/1963)
- Yleissopimus, joka koskee työmarkkinoilla ja ammatin harjoittamisen yhteydessä tapahtuvaa syrjintää (ILO-sopimus n:o 111, 1958, SopS 63/1970)
- Yleissopimus, joka koskee työnantajan toimesta tapahtuvaa palvelussuhteen päättämistä (ILO-sopimus no 158, SopS 114/1992)
- Syrjinnän vastustamista opetuksen alalla koskeva yleissopimus (UNESCO, SopS 59/1971)

Euroopan neuvoston ihmisoikeussopimuksia

- Yleissopimus ihmisoikeuksien ja perusvapauksien suojaamiseksi (SopS 19/1990, Euroopan ihmisoikeussopimus)
- Yleissopimus ihmisoikeuksien ja perusvapauksien suojaamiseksi; kahdestoista pöytäkirja (SopS 9/2005)
- Uudistettu Euroopan sosiaalinen peruskirja (SopS 78/2002)
- Kansallisten vähemmistöjen suojelua koskeva puiteyleissopimus (SopS 2/1998)
- Alueellisia kieliä tai vähemmistökieliä koskeva eurooppalainen peruskirja (SopS 23/1998)

Perusoikeusuudistuksen jälkeen kansainvälisellä tasolla on hyväksytty lukuisia uusia ihmisoikeussopimuksia, joiden määräykset on otettava huomioon perusoikeussäännöksiä sovellettaessa ja tasa-arvo- ja yhdenvertaisuuslainsäädäntöä uudistettaessa. Keskeisiä Suomessa jo voimaansaattettuja sopimuksia ovat muun muassa Euroopan neuvoston kansallisten vähemmistöjen suojelua koskeva puiteyleissopimus (SopS 2/1998), Euroopan ihmisoikeussopimuksen kaikkinaisen syrjinnän kieltävä kahdestoista pöytäkirja (SopS 9/2005) sekä uudistettu Euroopan sosiaalinen peruskirja (SopS 78/2002). Syrjinnän kieltäviä ja yhdenvertaiseen kohteluun velvoittavia määräyksiä sisältyy myös uuteen vammaisten henkilöiden oikeuksia koskevaan YK:n yleissopimukseen, jonka Suomi allekirjoitti maaliskuussa 2007.

Syrjinnän torjumista ja yhdenvertaisuuden edistämistä koskeva sääntely on sekä laajentunut että täsmentynyt myös Euroopan unionissa. Alun perin Euroopan yhteisöjen toiminnan painopiste oli kansalaisuuteen ja sukupuoleen perustuvan syrjinnän torjumisessa sekä naisten ja miesten tasa-arvon edistämiseksi työelämässä. Perustamissopimuksen nojalla annettiin lukuisia kansalaisuuteen perustuvan syrjinnän kieltäviä sekä naisten ja miesten tasa-arvoa työelämässä koskevia säännöksiä.

Vuonna 1999 voimaan tulleella Amsterdamin sopimuksella yhteisön toimivaltaa laajennettiin edelleen. Nykyisin neuvosto voi ryhtyä tarvittaviin toimenpiteisiin kaikilla yhteisön toimivaltaan kuuluvilla aloilla sukupuoleen, rotuun tai etniseen alkuperään, uskontoon tai vakaumukseen, vammaisuuteen, ikään tai sukupuoliseen suuntautumiseen perustuvan syrjinnän torjumiseksi. Amsterdamin sopimukseen sisältyvän uuden oikeusperustan nojalla on annettu useita syrjinnän vastaisia direktiivejä sekä perustettu muun muassa erityinen rahoitusohjelma työllisyyden ja sosiaalisen yhteisvastuun edistämiseksi Euroopan unionissa (Progress).

Lissabonin sopimus, jonka on tarkoitus tulla voimaan alkuvuodesta 2009, vahvistaa perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien suojelua Euroopan unionissa. Sopimus antaa unionille toimivallan liittyä Euroopan ihmisoikeussopimukseen ja muuttaa alun perin poliittisena julistuksena hyväksytyt Euroopan unionin perusoikeuskirjan oikeudellisesti sitovaksi. Perusoikeuskirjan III luku koskee tasa-arvoa. Luku sisältää määräyksen yhdenvertaisuudesta sekä syrjintäkiellon. Lisäksi siinä on määräyksiä, jotka velvoittavat muun muassa varmistamaan naisten ja miesten tasa-arvon kaikilla elämänaloilla sekä kunnioittamaan kulttuurista, uskonnollista ja kielellistä monimuotoisuutta. Perusoikeuskirja sisältää myös määräykset lasten ja ikääntyneiden henkilöiden oikeuksista sekä vammaisten sopeutumisesta yhteiskuntaan. Perusoikeuskirja ei sellaisenaan laajenna unionin toimivaltaa ryhtyä toimenpiteisiin yhdenvertaisuuden ja tasa-arvon edistämiseksi ja suojaamiseksi. Se kuitenkin ohjaa unionin toimintaa ja asettaa sille rajat unionin toimivaltaan kuuluvilla aloilla samoin kuin jäsenvaltioiden toiminnalle niiden soveltaessa unionin oikeutta.

Suomen tasa-arvo- ja yhdenvertaisuuslainsäädännön taustalla olevat keskeiset EU-säädökset

- Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi miesten ja naisten yhtäläisten mahdollisuuksien ja yhdenvertaisen kohtelun periaatteen täytäntöönpanosta työhön ja ammattiin liittyvissä asioissa (2006/54/EY). Direktiivillä kumotaan direktiivit 75/117/ETY, 76/207/ETY, 86/378/ETY ja 97/80/EY 15.8.2009 alkaen.
- Neuvoston direktiivi miesten ja naisten tasa-arvoisen kohtelun periaatteen asteittaisesta toteuttamisesta sosiaaliturvaa koskevista kysymyksissä (79/7/ETY)
- Neuvoston direktiivi miesten ja naisten tasa-arvoisen kohtelun periaatteen soveltamisesta itsenäisiin ammatinharjoittajiin, maatalousalalla toimivat ammatinharjoittajat mukaan lukien, ja itsenäisinä ammatinharjoittajina toimivien naisten suojeluun raskauden ja synnytyksen perusteella (86/613/ETY)
- Neuvoston direktiivi toimenpiteistä raskaana olevien ja äskettäin synnyttäneiden tai imettävien työntekijöiden turvallisuuden ja terveyden parantamisen kannustamiseksi työssä (92/85/ETY)
- Neuvoston direktiivi miesten ja naisten yhdenvertaisen kohtelun periaatteen täytäntöönpanosta tavaroiden ja palveluiden saatavuuden ja tarjonnan alalla (2004/113/EY)
- Neuvoston direktiivi rodusta tai etnisestä alkuperästä riippumattoman yhdenvertaisen kohtelun periaatteen täytäntöönpanosta (2000/43/EY)
- Neuvoston direktiivi yhdenvertaista kohtelua työssä ja ammatissa koskevista yleisistä puitteista (2000/78/EY)

Kansainvälisten ihmisoikeussopimusten ja EU-lainsäädännön lisäksi perustuslain yhdenvertaisuussäännösten tulkinnassa ja tasa-arvo- ja yhdenvertaisuuslainsäädännön uudistamisessa on otettava huomioon Euroopan yhteisöjen tuomioistuimen ja Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen ratkaisukäytäntö sekä kansainvälisten ihmisoikeuselinten Suomea koskeviin yksilövalituksiin antamat ratkaisut. Merkitystä on myös kansainvälisten ihmisoikeuselinten määräaikaisraportoinnin yhteydessä esittämällä, Suomen lainsäädäntöä koskevilla oikeudellisilla arvioilla sekä niihin liittyvillä toimintasuosituksilla.

Uudistuksessa on tärkeää ottaa huomioon myös eräät muut kuin sopimuksen muotoon laaditut ihmisoikeusasiakirjat, kuten kansainvälisten ihmisoikeuskokousten päätössiakirjat sekä niissä esitetyt toimintasuositukset. Tasa-arvon ja yhdenvertaisuuden kannalta merkittäviä kannanottoja on esitetty muun muassa Pekingin julistuksessa ja toimintaohjelmassa, jotka hyväksyttiin vuonna 1995 YK:n neljännessä naisten maailmankonferenssissa, sekä Durbanin julistuksessa ja toimintaohjelmassa, jotka puolestaan hyväksyttiin vuonna 2001 YK:n kolmannessa rasismin vastaisessa maailmankonferenssissa.

3 Yhdenvertaisuutta ja tasa-arvoa koskevat yleislait

3.1 Tasa-arvolaki

Tasa-arvolain säätäminen ja lakiin tehdyt muutokset. Tasa-arvolain säätäminen oli monivuotinen prosessi. Siihen vaikutti merkittäväällä tavalla kaikkinaisen naisten syrjinnän poistamista koskeva YK:n yleissopimus, jonka ratifioinnin katsottiin edellyttävän muun muassa tasa-arvolain säätämistä. Naisten ja miesten välisestä tasa-arvosta annettu laki (609/1986), jäljempänä tasa-arvolaki, tuli voimaan vuoden 1987 alussa. Tasa-arvolain valvonta järjestettiin samanaikaisesti voimaan tulleella lailla tasa-arvovaltuutetusta ja tasa-arvolautakunnasta (laki 610/1986) sekä sen nojalla annetuilla asetuksilla. Tasa-arvolakiin on tehty useita muutoksia, merkittävimmät vuosina 1992 (624/1992), 1995 (206/1995) ja 2005 (232/2005). Vuoden 2005 muutoksia on kuvattu lain kokonaisuudistukseksi. Tasa-arvolain uudistusten yhteydessä valvonta- ja seuraamusjärjestelmä on säilynyt pääosin ennallaan.

Tasa-arvolakiin tehdyt muutokset ovat osittain seurausta kansallisista pyrkimyksistä tehostaa sukupuolten välisen tasa-arvon sääntelyä, osittain Suomen liittymisestä Euroopan talousalueeseen ja Euroopan unioniin sekä kansallisen lainsäädännön saattamisesta vastaamaan tästä aiheutuneita vaatimuksia. Vuoden 2005 tasa-arvolain muutoksella toimeenpantiin EU:n todistustaakkaa koskeva direktiivi (97/80/EY) ja tasa-arvodirektiivin muutosdirektiivi (2002/73/EY). Muutoin lakimuutoksen tavoitteena oli erityisesti tasa-arvosuunnittelun tehostaminen ja samapalkkaisuuden edistäminen.

Tasa-arvolain tarkoitus. Tasa-arvolain tarkoitus määritellään osittain sukupuolineutraalisti, osittain nimenomaan naisten asemaa koskevana. Tasa-arvolain 1 §:n mukaan lain tarkoituksena on sukupuoleen perustuvan syrjinnän estäminen, naisten ja miesten välisen tasa-arvon edistäminen sekä tässä tarkoituksessa naisten aseman parantaminen erityisesti työelämässä. Säännös on säilynyt ennallaan lain koko voimassaoloajan. Hallituksen esityksessä laiksi naisten ja miesten välisestä tasa-arvosta annetun lain muuttamisesta (HE 195/2004 vp) todetaan työmarkkinoiden sukupuolen mukaiseen kahtiajakoon ja sukupuolten välisiin palkkaeroihin viitaten, että tasa-arvolain 1 §:ään kirjatut tavoitteet ovat edelleen ajankohtaisia.

Soveltamisala. Tasa-arvolain soveltamisala on laaja. Laki koskee kaikkia yhteiskunnallisia toimintoja ja elämänalueita, joita ei ole nimenomaisesti rajattu sen soveltamisalan ulkopuolelle. Tasa-arvolakia ei sovelleta uskonnollisten yhdyskuntien uskonnonharjoitukseen liittyvään toimintaan eikä perheenjäsenten välisiin tai muihin yksityiselämän piiriin kuuluviin suhteisiin. Poikkeuksia tulee tulkita ahtaasti.

Syrjintäkiellot. Tasa-arvolaisissa on varsin omintakeinen syrjintäkieltojen järjestelmä, joka eroaa esimerkiksi EU-oikeudessa olevista sukupuolisyrynnän kielloista samoin kuin yhdenvertaisuuslain kielloista. Tasa-arvolaisissa on sekä syrjinnän yleiskielto (7 §) että erityiskieltoja. Alun perin laissa

oli vain työelämää koskeva erityiskiello (lain 8 §) ja syrjivän ilmoittelun kiello (14 §). Nykyisin siinä on syrjivän ilmoittelun kiellon lisäksi kolme erillistä työelämää koskevaa säännöstä (8, 8 a ja 8 d §) sekä erikseen oppilaitoksia (8 b §) ja etujärjestöjä (8 c §) koskevat syrjintäkiellot.

Yleinen syrjintäkiello ulottuu lain koko soveltamisalalle. Se voi tulla sovellettavaksi myös niillä elämänalueilla, joita koskevat erityiskiellot, kun on kyse sellaisista menettelyistä, joita erityiskiellot eivät kata. Tasa-arvolain erityiskiellot, erityisesti työelämää koskevat kiellot, ovat tunnusmerkistöltään yksityiskohtaisempia kuin lain yleiskiello ja myös yksityiskohtaisempia kuin muuhun lainsäädäntöön sisältyvät työelämän syrjintäkiellot. Yleiskiellon ja erityiskiellojen rikkomisen seuraamukset ovat erilaisia. Tasa-arvolain mukainen hyvitys voidaan määrätä maksettavaksi vain erityiskiellojen rikkomisesta.

Vuoden 2005 tasa-arvolain muutoksen yhteydessä lakiin lisättiin välittömän ja välillisen syrjinnän määritelmät. Lähtökohtana oli sisällyttää lakiin sellaiset määritelmät, jotka mahdollisimman pitkälle ovat yhdenmukaisia EU-oikeuden määritelmien kanssa, mutta joissa samalla otetaan huomioon Suomen lainsäädännöllinen perinne ja terminologia. Kansallista perinnettä määritelmässä ilmentävät erityisesti nimenomaiset säännökset siitä, että välitöntä syrjintää on myös eri asemaan asettaminen raskaudesta tai synnytyksestä johtuvasta syystä ja välillistä syrjintää myös eri asemaan asettaminen vanhemmuuden tai perhehuoltovelvollisuuden vuoksi. Tasa-arvolain perusteella henkilön tai henkilöiden joutuminen eri asemaan vanhemmuuden tai perhehuoltovelvollisuuden vuoksi synnyttää sellaisenaan oletettaman välillisestä syrjinnästä ilman, että kussakin tapauksessa tarvitsisi erikseen selvittää menettelyn vaikutuksia naisiin tai miehiin ryhminä.

Välittömän ja välillisen syrjinnän lisäksi tasa-arvolaisissa määritellään syrjinnäksi seksuaalinen häirintä ja häirintä sukupuolen perusteella sekä käsky tai ohje syrjiä sukupuolen perusteella. Laissa on nimenomainen vastatoimien käyttöä työelämässä koskeva kiello. Tasa-arvolain esitöiden mukaan vastatoimien voidaan katsoa olevan lain 7 §:n nojalla kiellettyjä myös muilla elämänalueilla (KM 2002:9, s. 83).

Tasa-arvolaisissa ei erikseen kielletä syrjintää sillä perusteella, että henkilö kuuluu sukupuoli-vähemmistöön (trans-ihmisten syrjintä). EU-oikeuden ja tasa-arvolain esitöiden perusteella tasa-arvolakia sovelletaan kuitenkin myös tällaiseen syrjintään.

Työelämän syrjintäkiellojen soveltamisalaa laajennettiin vuoden 2005 lakimuutoksen yhteydessä. Lain 3 §:ssä säädellyn palvelussuhteen osapuolten määritelmän perusteella työelämän syrjintäkiellojen tarjoaman suojan piiriin tulivat eräissä tapauksissa myös palvelussuhteeseen rinnastettavassa oikeussuhteessa työskentelevät henkilöt sekä vuokratyöntekijät.

Tasa-arvolaisissa tärkeä merkitys on työelämää koskevilla säännöksillä. Oikeuskäytännössä ovat tulleet sovellettavaksi nimenomaan työelämän syrjintäkiellot. Tasa-arvolain mukainen hyvitys oli vuoden 2005 lakimuutokseen saakka ainoastaan työelämän syrjintäkiellojen rikkomiseen liittyvä seuraamus. Oikeuskäytännössä esillä olevat syrjintäriidat koskevat usein työhönottoa ja palkkausta sekä erilaista epäedullista kohtelua raskauden tai perhevapaiden vuoksi. Useimmiten kysymys on yksittäistä työntekijää koskevasta riidasta, mutta on myös oikeustapauksia, jotka koskevat useita työntekijöitä tai joissa annettujen ratkaisujen vaikutukset ulottuvat joko välittömästi tai välillisesti lukuisiin työntekijöihin. Tällaisia ovat esimerkiksi korkeimman oikeuden ratkaisu erään kaupungin lomautuskiistassa (KKO 2004:59) sekä työtuomioistuimen kunta-alan kokemuslisäjärjestelmää ja tuomareiden palkkausjärjestelmää koskevat ratkaisut (TT 1998:34, TT 7-10/2002). Työelämää koskevien oikeustapausten lisäksi oikeuskäytännössä on annettu lukuisia ratkaisuja tasa-arvolain kiintiösäännösten soveltamisesta. Lisäksi Euroopan yhteisön tuomioistuimessa on ollut

käsiteltävänä kaksi tapausta, joissa suomalainen tuomioistuin on pyytänyt ennakkoratkaisua sukupuolten välistä tasa-arvoa koskevassa asiassa (asia Niemi C-352/00, asia Kiiski C-116/06).

Tasa-arvon edistämistä koskevat säännökset. Tasa-arvolaisissa on sen voimaantulosta saakka ollut säännöksiä sukupuolten välisen tasa-arvon aktiivisesta edistämisestä. Tasa-arvolain uudistuksilla edistämistoimia on pyritty tehostamaan. Niitä koskevia velvoitteita on täsmennetty erityisesti vuosien 1995 ja 2005 uudistuksissa.

Tasa-arvolaisissa viranomaiset velvoitetaan edistämään kaikessa toiminnassaan tasa-arvoa tavoitteellisesti ja suunnitelmallisesti. Viimeisen lakimuutoksen yhteydessä tätä velvoitetta on täsmennetty, jotta valtavirtaistamista toteutettaisiin tehokkaammin. Laissa säädetään myös valtion ja kuntien toimielimiä koskevista sukupuolikiintiöistä sekä naisten ja miesten tasapuolisesta edustuksesta eräissä johto- ja hallintoelimissä. Tasa-arvolaisissa velvoitetaan koulutusta ja opetusta järjestävät yhteisöt edistämään sukupuolten välistä tasa-arvoa koulutuksessa, samoin kaikki työnantajat velvoitetaan tasa-arvon edistämiseen.

Tasa-arvolaisissa on vuodesta 1995 lähtien ollut tasa-arvosuunnittelovelvoite, joka koskee yli 30 työntekijää työllistäviä sekä julkisen että yksityisen sektorin työnantajia. Vuonna 2005 tasa-arvosuunnittelovelvoitetta täsmennettiin. Tavoitteena oli tasa-arvosuunnittelun tehostaminen ja erityisesti vaikuttaminen siihen, että työpaikkatasolla toimittaisiin sukupuolten välisten perusteettomien palkkaerojen poistamiseksi. Nykyään tasa-arvolaisissa säädetään tasa-arvosuunnitelmien vähimmäissisällöstä ja suunnitelmien tekemisen tehosteeksi voidaan asettaa uhkasakko. Vuoden 2005 lakimuutoksen yhteydessä tasa-arvolakiin sisällytettiin myös oppilaitoksia koskeva tasa-arvosuunnittelovelvoite. Velvoite ei koske peruskouluja.

3.2 Yhdenvertaisuuslaki

Yhdenvertaisuuslain säätäminen. Yhdenvertaisuuslaki tuli voimaan vuonna 2004. Lailla toimeenpantiin kaksi direktiiviä, neuvoston direktiivi rodusta tai etnisestä alkuperästä riippumattoman yhdenvertaisen kohtelun periaatteen täytäntöönpanosta (2000/43/EY, syrjintädirektiivi) sekä neuvoston direktiivi yhdenvertaista kohtelua työssä ja ammatissa koskevista yleisistä puitteista (2000/78/EY, työsyrijintädirektiivi). Samassa yhteydessä tehtiin direktiivien edellyttämät lain valvontaan ja seuraamuksiin liittyvät muutokset lisäämällä vähemmistövaltuutettua ja syrjintälautakuntaa koskevat säännökset lakiin vähemmistövaltuutetusta ja syrjintälautakunnasta (660/2001).

Yhdenvertaisuuslain tarkoitus. Yhdenvertaisuuslain tarkoituksena on edistää ja turvata yhdenvertaisuuden toteutumista sekä tehostaa syrjinnän kohteeksi joutuneen oikeussuojaa lain soveltamisalaan kuuluvissa syrjintätilanteissa.

Soveltamisala. Yhdenvertaisuuslain taustalla olevien direktiivien erot heijastuvat lain soveltamisalaan siten, että se vaihtelee syrjintäperusteesta riippuen. Lakia sovelletaan (2 §) kaikkiin lain 6 §:ssä mainittuihin syrjintäperusteisiin sekä julkisessa että yksityisessä toiminnassa, kun on kyse:

- itsenäisen ammatin tai elinkeinon harjoittamisen edellytyksistä taikka elinkeinotoiminnan tukemisesta
- työhönottoperusteista, työoloista tai työehdoista, henkilöstökoulutuksesta taikka uralla etenemisestä
- koulutuksen saamisesta, ammatillisen ohjauksen saamisesta tai
- jäsenyydestä tai toiminnasta työntekijä- tai työnantajajärjestössä tai muussa järjestössä, jonka jäsenillä on tietty ammatti, taikka järjestön antamista etuuksista.

Etnisen alkuperän perusteella tapahtuvassa syrjinnässä lakia sovelletaan edellä mainittujen elämäntilojen lisäksi, kun on kyse:

- sosiaali- ja terveystalvuluista
- sosiaalityrvatuuksista tai muista sosiaalisin perustein myönnettävistä tuista, alennuksista tai etuuksista
- asevelvollisuuden, naisten vapaaehtoisen asepalveluksen tai siviilipalveluksen suorittamisesta
- asumisen taikka yleisölle tarjottavien tai yleisön saatavilla olevien tavaroiden tai palvelujen tarjonnasta tai saatavuudesta muissa kuin yksityisten henkilöiden välisissä suhteissa

Lain 3 §:ssä soveltamisalan ulkopuolelle rajataan kuitenkin koulutuksen tavoitteet, sisältö ja koulutusjärjestelmä, ulkomaalaisten asettaminen erilaiseen asemaan syystä, joka johtuu heidän lakiin perustuvasta oikeusasemastaan, sekä tilanteet, joissa sovelletaan ulkomaalaisten maahantuloa ja maassa oleskelua koskevia säännöksiä.

Syrjintäkiellot. Yhdenvertaisuuslain 6 §:ssä luetellaan kiellettyinä syrjintäperusteina ikä, etninen tai kansallinen alkuperä, kansalaisuus, kieli, uskonto, vakaumus, mielipide, terveydentila, vammaisuus, sukupuoliin suuntautuminen tai muu henkilöön liittyvä syy. Lain 6 §:n 1 momentin ilmaisu "ei saa syrjiä" on ymmärrettävä sisällöllisesti samaa tarkoittavaksi kuin perustuslakiin nojaava kielto asettaa eri asemaan ilman hyväksyttävää perustetta (PeVL 10/2003 vp). Lisäksi säännöksessä määritellään välitön ja välillinen syrjintä sekä häirintä. Syrjintää on myös ohje tai käsky syrjiä. Lain 8 §:ään sisältyy vastatoimien kielto.

Lain 7 §:ssä säädetään menettelystä, jota ei voida pitää syrjintänä, sekä mahdollisuudesta positiiviseen erityiskohteluun. Lainkohdan mukaan syrjintänä ei pidetä:

- yhdenvertaisuussuunnitelman mukaista menettelyä, jolla pyritään yhdenvertaisuuslain tarkoituksen toteuttamiseen käytännössä
- sellaista erilaista kohtelua, jonka perusteena on työtehtävien laatuun ja niiden suorittamiseen liittyvä todellinen ja ratkaiseva vaatimus
- iästä johtuvaa erilaista kohtelua, kun sillä on objektiivisesti ja asianmukaisesti perusteltu työllisyyspoliittinen taikka työmarkkinoita tai ammatillista koulutusta koskeva tai muu näihin rinnastettava oikeutettu tavoite tai kun erilainen kohtelu johtuu sosiaalityrvajärjestelmien eläke- tai työkyvyttömyysetuuksien saamisedellytykseksi vahvistetuista ikärajoista.

Yhdenvertaisuuslakia koskevaa oikeuskäytäntöä ei vielä ole kovinkaan runsaasti. Hovioikeuksissa on kuitenkin arvioitu yhdenvertaisuuslain kannalta mahdollista syrjintää työhönotossa, palvelussuhteen aikana ja palvelussuhteen päättämisessä. Syrjintäperusteista ovat esillä olleet ikä, terveydentila ja etninen alkuperä. Lisäksi on pohdittu, kuuluuko ammattiyhdistystoiminta yhdenvertaisuuslain syrjintäperusteisiin. Syrjintälautakunta on vuoden 2008 alkuun mennessä antanut yhdenvertaisuuslain nojalla 11 syrjivän menettelyn jatkamista tai uusimista kieltävää päätöstä. Tapaukset ovat koskeneet muun muassa peruskoulun opetusryhmäjakoja, ravintoloihin pääsyä ja palvelua niissä, kaupungin sosiaalityrviranomaisten toimintaa lasten huoltoja ja tapaamisoikeutta koskevassa asiassa, vakuutusyhtiön käytäntöä sairauskuluvakuutusten harkinnassa, kunnan menettelyä vuokra-asuntojen asukasvalinnoissa sekä palvelua vaateliikkeessä.

Yhdenvertaisuuden edistämistä koskevat säännökset. Yhdenvertaisuuslain 4 §:ssä asetetaan viranomaisille velvollisuus edistää kaikessa toiminnassaan tavoitteellisesti ja suunnitelmallisesti yhdenvertaisuutta sekä muuttaa olosuhteita, jotka estävät yhdenvertaisuuden toteutumista. Etnisen yhdenvertaisuuden edistämiseksi viranomaisten tulee laatia suunnitelma (yhdenvertaisuussuunnitelma). Sisäasiainministeriö antaa suositukset yhdenvertaisuussuunnitelman sisällöstä. Suunnitelmia nimenomaan etnisen yhdenvertaisuuden edistämiseksi on pidetty perusteltuna muun muassa siksi, että näin voidaan edistää maahanmuuttajien integroitumista yhteiskuntaan. On kuitenkin pidetty tärkeänä, että viranomaiset laatiessaan yhdenvertaisuussuunnitelmia ottavat huomioon maahanmuuttajien ohella myös perinteiset kansalliset vähemmistöt, saamelaiset ja romanit (TyVM 7/2003 vp).

Lain 5 §:ssä säädetään erikseen vammaisten henkilöiden työllistymis- ja kouluttautumisedellytysten parantamisesta. Säännöksen mukaan työn teettäjän tai koulutuksen järjestäjän on yhdenvertaisuuslain soveltamisalaan kuuluvissa asioissa tarvittaessa ryhdyttävä kohtuullisiin toimiin edistääkseen vammaisen henkilön työhön tai koulutukseen pääsyä, työssä selviämistä ja työuralla etenemistä. Säännöksen nojalla tiedoiltaan, taidoiltaan ja kokemukseltaan tehtävän asettamat vaatimukset täyttävää vammaista työnhakijaa ei saa syrjäyttää sillä perusteella, että hänen työhön valitsemisensa edellyttäisi työnantajalta toimia, joita voidaan toimenpiteistä aiheutuvat kustannukset ja työnantajan asema huomioon ottaen pitää kohtuullisina. Nämä mukauttamistoimet voivat liittyä työympäristöön, työvälineisiin, kuten henkilökohtaisiin apuvälineisiin, sekä työn järjestelyihin (TyVM 7/2003 vp).

4 Yhdenvertaisuutta ja syrjintää koskeva erityislainsäädäntö

Tasa-arvoa ja yhdenvertaisuutta koskevien yleislakien lisäksi useissa erityislaeissa on omat säännöksensä, joilla kielletään syrjivä kohtelu ja pyritään edistämään yhdenvertaista ja tasa-arvoista kohtelua. Työ- ja virkasuhteita koskevassa lainsäädännössä tasapuolista kohtelua ja syrjinnän kieltoja koskevaa sääntelyä on esimerkiksi työsopimuslaissa (55/2001, 2 luvun 2 §), merimieslaissa (423/1978, 15 a §), valtion virkamieslaissa (750/1994, 11 §) ja kunnallisesta viranhaltijasta annetussa laissa (304/2003, 12 §).

Työsopimuslain 2 luvun 2 § koskee syrjintäkieltoa ja tasapuolista kohtelua. Pykälän 1 momentin mukaan työnantaja ei saa ilman hyväksyttävää perustetta asettaa työntekijöitä eri asemaan iän, terveydentilan, vammaisuuden, kansallisen tai etnisen alkuperän, kansalaisuuden, sukupuolisen suuntautumisen, kielen, uskonnon, mielipiteen, vakaumuksen, perhesuhteiden, ammattiyhdistystoiminnan, poliittisen toiminnan tai muun näihin verrattavan seikan vuoksi. Lisäksi säännöksessä viitataan tasa-arvolain syrjintäkieltoihin sekä yhdenvertaisuuslain säännöksiin syrjinnän käsitteestä, vastatoimien kiellosta ja todistustaakasta. Työnantajan on pykälän 4 momentin mukaan noudatettava syrjintäkieltoa myös ottaessaan työntekijöitä työhön. Lisäksi 3 momentissa työnantajalle asetetaan yleinen velvoite muutoinkin kohdella työntekijöitä tasapuolisesti, jollei siitä poikkeaminen ole työntekijöiden tehtävät ja asema huomioon ottaen perusteltua.

Merimieslakiin (423/1978) lisättiin yhdenvertaisuuslain säätämisen yhteydessä uusi 15 a §. Säännös vastaa sisällöltään työsopimuslain 2 luvun 2 §:ää.

Valtion virkamieslain 11 §:n mukaan viranomaisen on kohdeltava palveluksessaan olevia virkamiehiä tasapuolisesti niin, ettei ketään perusteettomasti aseteta toisiin nähden eri asemaan syntyperän, etnisen alkuperän, kansalaisuuden, sukupuolen, sukupuolisen suuntautumisen, uskonnon, vakaumuksen, vammaisuuden, iän taikka poliittisen tai ammattiyhdistystoiminnan taikka muun näihin verrattavan seikan vuoksi. Lisäksi säännöksessä viitataan tasa-arvolain

syrjintäkieltoihin ja yhdenvertaisuuslain säännöksiin syrjinnän käsitteestä, vastatoimien kiellosta ja todistustaakasta.

Kunnallisesta viranhaltijasta annetun lain 12 §:ssä säädetään syrjintäkiellosta. Pykälän 1 momentin mukaan työnantaja ei saa virkasuhteeseen ottaessaan eikä virkasuhteen aikana ilman hyväksyttävää perustetta asettaa hakijoita eikä viranhaltijoita eri asemaan säännöksessä luetelluilla perusteilla. Kielletyt syrjintäperusteet ovat samat kuin työsopimuslaissa. Lisäksi viitataan tasa-arvolain syrjintäkieltoihin sekä yhdenvertaisuuslain säännöksiin syrjinnän käsitteestä, vastatoimien kiellosta ja todistustaakasta. Pykälän 3 momentti sisältää lisäksi säännöksen, jonka mukaan työnantajan on muutoinkin kohdeltava viranhaltijoita tasapuolisesti, jollei siitä poikkeaminen ole viranhaltijoiden tehtävät ja asema huomioon ottaen perusteltua.

Muita elämänaloja koskevassa lainsäädännössä syrjintäkieltoja sisältyy esimerkiksi potilaan asemasta ja oikeuksista annettuun lakiin (785/1992, potilaslaki, 3 §), sosiaalihuollon asiakkaan asemasta ja oikeuksista annettuun lakiin (812/2000, 4 §), asevelvollisuuslakiin (1438/2007, 56 §) ja siviilipalveluslakiin (1446/2007, 37 §). Potilaslain 3 §:n 1 momentin mukaan jokaisella Suomessa pysyvästi asuvalla henkilöllä on oikeus ilman syrjintää hänen terveydentilansa edellyttämään terveyden- ja sairaanhoitoon niiden voimavarojen rajoissa, jotka kulloinkin ovat terveydenhuollon käytettävissä. Lisäksi 3 §:n 2 ja 3 momentissa säädetään potilaan vakaumuksen kunnioittamisesta ja hänen äidinkiensä ja kulttuurinsa huomioon ottamisesta. Sosiaalihuollon asiakkaan asemasta ja oikeuksista annetun lain 4 §:n mukaan asiakkaalla on oikeus saada laadultaan hyvää sosiaalihuoltoa ja hyvää kohtelua ilman syrjintää. Asiakasta on kohdeltava niin, että hänen vakaumustaan ja yksityisyyttään kunnioitetaan. Pykälän 2 momentin mukaan sosiaalihuoltoa toteutettaessa on otettava huomioon muun muassa asiakkaan äidinkieli ja kulttuuritausta. Asevelvollisuuslain 56 §:n ja siviilipalveluslain 37 §:n syrjintäkiellot vastaavat sisällöltään perustuslain 6 §:n 2 momentin säännöstä. Kiellettyjen syrjintäperusteiden luettelossa mainitaan kuitenkin erikseen myös seksuaalinen suuntautuminen.

5 Viranomaisorganisaatiota koskeva sääntely

Tasa-arvo- ja yhdenvertaisuusalan viranomaisorganisaatiota koskeva sääntely perustuu aineellisen tasa-arvo- ja yhdenvertaisuussääntelyn tavoin kansainvälisiin sopimuksiin ja EU-lainsäädäntöön. Tasa-arvolain noudattamista valvovat tasa-arvovaltuutettu ja tasa-arvolautakunta. Yhdenvertaisuuslain mukaan etniseen alkuperään perustuvan syrjinnän kieltä muutoin kuin työsuhteessa ja julkisoikeudellisessa palvelussuhteessa valvovat puolestaan vähemmistövaltuutettu ja syrjintälautakunta. Yhdenvertaisuuslain syrjintäkieltojen valvonta työelämässä kuuluu työsuojeluviranomaisille. Myös lapsiasiainvaltuutetun käsittelemillä lasten oikeuksia koskevilla kysymyksillä voi olla yhtymäkohtia yhdenvertaisuuteen ja syrjintään. Edellä mainittujen viranomaisten lisäksi valtioneuvoston oikeuskansleri ja eduskunnan oikeusasiamies käsittelevät syrjintäasioita osana yleistä perus- ja ihmisoikeusvalvontaa. Tässä jaksossa keskitytään kuitenkin kuvailemaan sitä, mikä on lainsäädännön uudistamisen kannalta keskeistä, eli tasa-arvolaisissa ja yhdenvertaisuuslaissa tarkoitettuja viranomaisia koskevaa sääntelyä.

Tasa-arvovaltuutetun ja vähemmistövaltuutetun tehtävät ja toimivaltuudet ovat keskeisiltä osiltaan samansisältöiset. Tasa-arvovaltuutetusta ja tasa-arvolautakunnasta annetun lain sekä vähemmistövaltuutetusta ja syrjintälautakunnasta annetun lain mukaan valtuutettujen tulee erityisesti

- a) valvoa tasa-arvolain ja yhdenvertaisuuslain noudattamista
- b) edistää naisten ja miesten tasa-arvoa sekä hyviä etnisiä suhteita aloittein, ohjein ja neuvoin

- c) antaa tietoja alan lainsäädännöstä ja sen soveltamiskäytännöstä
- d) seurata ja parantaa naisten ja miesten tasa-arvon toteutumista sekä ulkomaalaisten ja etnisten vähemmistöjen asemaa ja oikeuksia.

Vähemmistövaltuutetun tehtäväksi on lisäksi erikseen säädetty raportointi yhdenvertaisuuden toteutumisesta ja eri etnisten ryhmien oloista ja asemasta.

Molemmat valtuutetut voivat avustaa syrjinnän kohteeksi joutunutta tämän oikeuksien turvaamisessa, jos asialla on syrjinnän ehkäisyn kannalta huomattava merkitys. Se, joka epäilee joutuneensa tasa-arvo- tai yhdenvertaisuuslaissa tarkoitetun syrjinnän kohteeksi, voi pyytää valtuutetuilta ohjeita ja neuvoja asiassa.

Valtuutetuilla on tasa-arvolain ja yhdenvertaisuuslain nojalla oikeus saada viranomaisilta lain noudattamisen valvontaa varten tarpeelliset tiedot. Vastaava oikeus koskee myös muita tahoja, joiden toimintaa valtuutetut valvovat. Selvitysvelvollisuuden tehosteeksi voidaan asettaa uhkasakko. Tasa-arvovaltuutetulla on lisäksi oikeus suorittaa lain tarkoittamissa tilanteissa tarkastuksia työpaikoilla, oppilaitoksissa ja etujärjestöissä ja saada tätä varten muilta viranomaisilta virka-apua.

Tasa-arvolautakunta ja syrjintälautakunta voivat tarvittaessa sakon uhalla kieltää jatkamasta tai uusimasta laissa tarkoitettua syrjivää menettelyä. Tasa-arvolautakunnassa asian voi saattaa vireille tasa-arvovaltuutettu tai työmarkkinoiden keskusjärjestö. Syrjintälautakunnassa kieltopäätöstä voivat hakea vähemmistövaltuutettu tai syrjinnän kohteeksi joutunut henkilö. Tasa-arvolautakunta voi tasa-arvovaltuutetun aloitteesta lisäksi velvoittaa työnantajan tai oppilaitoksen laatimaan tasa-arvolain mukaisen tasa-arvosuunnitelman. Syrjintälautakunta voi puolestaan vahvistaa osapuolten välisen sovinnon joko osapuolten aloitteesta tai näiden suostumuksella vähemmistövaltuutetun aloitteesta. Lautakunnilla on myös lausunnonantajan rooli. Tuomioistuimien voi lain mukaan pyytää tasa-arvolautakunnan lausunnon tasa-arvolain keskeisten säännösten soveltamisesta. Syrjintälautakunnalta voivat pyytää lausunnon yhdenvertaisuuslain soveltamisesta etnistä syrjintää koskevassa asiassa paitsi tuomioistuimien myös vähemmistövaltuutettu tai muu viranomainen sekä yhdistys.

Työsuojelun valvonnasta ja työpaikan työsuojeluyhteistoiminnasta annetun lain mukaan *työsuojeluviranomaisten* tehtävänä on tarkastaa muun muassa työpaikkoja valvoakseen työsuojelua koskevien säännösten, kuten yhdenvertaisuuslain noudattamista. Työsuojelupiirin tarkastaja voi tarvittaessa antaa neuvoja työsuojelun edistämiseksi. Tarkastaja voi antaa myös kirjallisen toimintaohjeen, jossa edellytetään säännösten vastaisen olotilan poistamista tai korjaamista. Jos toimintaohjetta ei noudateta, tarkastaja voi antaa kirjallisen kehotuksen lainvastaisen tilan korjaamiseksi. Mikäli kehotus ei johda tarvittaviin toimenpiteisiin, asia saatetaan työsuojeluviranomaiselle, joka voi velvoittaa työnantajan korjaamaan tai poistamaan säännösten vastaisen olotilan asettamassaan määräajassa esimerkiksi sakon uhalla. Jos on todennäköisiä perusteita epäillä, että kyse on rikoslain mukaisesta työsyryntärikoksesta, työsuojelupiiri tekee lisäksi ilmoituksen poliisille esitutkintaa varten.

6 Seuraamuksia koskeva sääntely

Tasa-arvo- ja yhdenvertaisuuslainsäädännön syrjintäkieltojen rikkomisesta aiheutuvat keskeisimmät seuraamukset liittyvät syrjivän menettelyn kieltämiseen, hyvitykseen, vahingonkorvaukseen sekä rikosoikeudelliseen rangaistukseen. Lisäksi syrjintäkieltojen vastaiset sopimusehdot ovat sopimusoikeudellisen pääsäännön mukaan lainvastaisina tehottomia. Seuraavassa selostetaan edellä mainittuja seuraamuksia koskevaa sääntelyä.

Tasa-arvolautakunta ja syrjintälautakunta voivat tasa-arvolaisissa ja yhdenvertaisuuslaissa tarkoitetuissa tapauksissa *kieltää syrjintäkiellon tai vastatoimien kiellon vastaisen menettelyn jatkamisen tai uusimisen*. Tarvittaessa kieltoa voidaan täydentää sakon uhalla. Kieltopäätökseen liittyvän uhkasakon määrää maksettavaksi tasa-arvolautakunta tai syrjintälautakunta uhkasakkolain (1113/1990) mukaisesti. Myös työsuojeluviranomaiset voivat tietyissä tapauksissa kieltää syrjivän menettelyn jatkamisen. Tasa-arvolain 20 ja 21 §:n mukaan menettelyn voi saattaa vireille tasa-arvovaltuutettu tai työmarkkinajärjestö. Yhdenvertaisuuslain 13 §:n mukaan syrjintälautakunnan määräämää kieltopäätöstä voivat puolestaan hakea syrjitty itse tai vähemmistövaltuutettu. Kielto tulee kysymykseen ainoastaan tapauksissa, joissa on kysymys etnistä alkuperää koskevan syrjintäkiellon vastaisesta menettelystä muualla kuin työelämässä. Kieltopäätöksiä koskevassa menettelyssä sovelletaan käänteistä todistustaakkaa: jos kantaja esittää syrjintäolettamaa tukevaa selvitystä, jää vastaajan näytettäväksi, että syrjintäkieltoa tai vastatoimien kieltoa ei ole rikottu. Poikkeuksena ovat tapaukset, jotka koskevat yhdenvertaisuuslain mukaisen vastatoimien kiellon rikkomista. Lautakuntien asettama kielto tulee voimaan heti, jollei asianomainen lautakunta tai valitusviranomaisena toimiva hallinto-oikeus toisin määrää.

Tasa-arvolaisissa vuodesta 1986 alkaen ollutta hieman rajatumpaa kieltojen menettelyä on käytetty ainoastaan kerran. Syrjintälautakunta on tähän mennessä antanut kieltopäätöksen 11 tapauksessa.

Syrjinnän kohteeksi joutuneella on sekä tasa-arvolain että yhdenvertaisuuslain nojalla tietyin edellytyksin *oikeus rahalliseen hyvitykseen syrjinnän aiheuttamista vahingoista ja menetyksistä*. Kyseessä on ennen muuta loukkauksen aiheuttaman aineettoman vahingon korvaaminen. Aineellinen vahinko korvataan vahingonkorvauslain nojalla. Tasa-arvolain 11 §:n mukaan lain syrjintäkiellon loukkaamisen seurauksena loukatulle maksetaan hyvityksenä vähintään 3 000 euroa. Työhönottosyrjintään liittyvälle hyvitykselle on asetettu ylärajaksi 15 000 euroa. Sekä vähimmäis- että enimmäismäärästä voidaan lain tarkoittamissa tapauksissa poiketa tai hyvitys jättää kokonaan tuomitsematta. Hyvityksen määrään vaikuttavat paitsi syrjinnän laatu ja laajuus myös sen ajallinen kesto sekä muu taloudellinen seuraamus samasta teosta. Yhdenvertaisuuslain 9 § sisältää vastaavanlaisen hyvitysvastuuta koskevan säännöksen. Hyvitysvastuu rajoittuu kuitenkin säännöksessä nimenomaisesti mainittuihin toiminnan harjoittajiin ja syrjintäperusteisiin. Hyvitykselle on myös asetettu yläraja, joka on 15 000 euroa. Yläraja ei ole ehdoton, vaan se voidaan erityisistä syistä ylittää, kun tämä on lain nojalla perusteltua. Hyvitys voidaan jättää myös kokonaan tuomitsematta. Sen määrää arvioitaessa otetaan huomioon paitsi syrjinnän laatu, laajuus ja kesto, myös muita laissa mainittuja tekijöitä.

Tasa-arvolain ja yhdenvertaisuuslain mukainen hyvitysvastuu ei edellytä subjektiivista moitittavuutta, vaan syrjintäkiellon objektiivinen rikkominen riittää. Hyvitysmenettelyssä sovelletaan käännettä todistustaakkaa. Poikkeuksena tästä on yhdenvertaisuuslain mukaisen vastatoimien kiellon rikkominen, johon käännettä todistustaakkaa ei sovelleta. Syrjityn ei tarvitse hyvitystä vaatiessaan myöskään esittää erityistä selvitystä hänelle aiheutuneesta vahingosta.

Tasa-arvolain 12 §:n ja yhdenvertaisuuslain 16 §:n mukaan hyvityskanne on pantava vireille kantajan kotipaikkakunnan käräjäoikeudessa kahden vuoden kuluessa syrjintäkiellon tai vastatoimien kiellon rikkomisesta tai syrjivän menettelyn päättymisestä. Työhönottolanteissa kanne on kuitenkin tasa-arvolain mukaan nostettava vuoden kuluessa työhönottopäätöksen tekemisestä. Vastaava yhdenvertaisuuslain mukainen kanneaika alkaa kulua vasta työhönottopäätöksen tiedoksi saamisesta.

Korkein oikeus on vuoden 1991 jälkeen antanut tasa-arvolain nojalla 13 hyvitystä koskevaa ennakkopäätöstä. Yhdenvertaisuuslain mukaisesta hyvityksestä ei ole toistaiseksi korkeimman oikeuden ratkaisukäytäntöä, mutta hovioikeudet ja käräjäoikeudet ovat joissakin tapauksissa tuominneet hyvityksen yhdenvertaisuuslain nojalla.

Syrjinnän kohteeksi joutunut voi saada korvausta myös vahingonkorvauslain tai muun lain, kuten työsopimuslain nojalla. Vahingonkorvauslaki on vahingonkorvausoikeudellinen yleislaki, jota sovelletaan vahingon korvaamiseen sopimussuhteen ulkopuolella, jollei muualla laissa ole toisin säädetty. Vahingonkorvauslain 5 luvun 6 §:n 2 kohdan nojalla syrjitty voi hakea *korvausta aiheutuneesta nöyryytyksestä, mielipahasta tai vastaavasta aineettomasta vahingosta*. Tähän niin sanottuun kärsimyskorvaukseen on oikeus muun muassa sillä, jota on syrjitty rangaistavaksi säädetyllä eli syrjintärikoksen tunnusmerkistön täyttävällä teolla. Toisin kuin hyvityksessä vahingonkorvauslain mukaisen kärsimyksen korvattavuuden edellytyksenä on näin ollen loukkaavan teon (syrjinnän) tahallisuus. Kärsimyskorvaus tuomitaankin usein rikosjutun yhteydessä rangaistuksen ohella. Korvausta määrättäessä otetaan huomioon erityisesti loukkauksen laatu, loukatun asema, loukkaajan ja loukatun välinen suhde ja loukkauksen julkisuus. Korvaukselle ei ole asetettu erityistä vähimmäis- tai enimmäismäärää. Kärsimyskorvaus voi tulla suoritettavaksi hyvityksen asemesta, mutta ei sen ohella. Jos syrjitylle on suoritettu hyvitystä, hänellä on vahingonkorvauslain nojalla oikeus korvaukseen ainoastaan taloudellisesta vahingosta.

Vahingonkorvauslain nojalla korvataan myös syrjintää kohdanneen kärsimät *henkilövahingot* sekä *taloudelliset vahingot*. Ensin mainitulla tarkoitetaan sellaista fyysisen tai psyykkisen terveydentilan häiriötä, joka on todistettavissa lääketieteellisin keinoin (HE 167/2003 vp). Henkilövahingon kärsineellä on vahingonkorvauslain 5 luvun 2 §:n mukaan oikeus korvaukseen tarpeellisista sairaanhoitokustannuksista ja muista tarpeellisista kuluista, ansionmenetyksestä, kivusta ja särystä sekä muusta tilapäisestä haitasta sekä pysyvästä haitasta. Korvausta voidaan vaatia myös niin sanotusta puhtaasta varallisuusvahingosta, kuten ansionmenetyksestä, joka on aiheutunut syrjinnästä muttei liity henkilövahinkoon. Sopimussuhteiden ulkopuolella puhdas varallisuusvahinko korvataan ainoastaan, jos vahinko on aiheutettu rangaistavaksi säädetyllä teolla tai julkista valtaa käytettäessä taikka milloin tähän on muutoin erittäin painavia syitä. Työsopimuslain 12 luvun 1 §:ssä on oma yleinen vahingonkorvaussäännöksensä. Sen mukaan työnantajan, joka tahallaan tai huolimattomuudesta rikkoo tai laiminlyö työsuhteesta tai työsopimuslaista johtuvia velvollisuuksia, kuten tasapuolisen kohtelun vaatimusta tai syrjintäkieltoa, on korvattava työntekijälle siten aiheuttamansa vahinko. Työsopimuslain 12 luvun 2 §:ssä on lisäksi säännös korvauksesta tilanteissa, joissa työnantaja on työsopimuslaissa säädettyjen perusteiden vastaisesti päättänyt työsopimuksen.

Taloudellisena vahinkona on oikeuskäytännössä määrätty korvattavaksi esimerkiksi palkka-syrjintäjutuissa verrokkille maksetun korkeamman palkan ja syrjintää kokeneen alemman palkan erotus, palvelusuhteen lajista riippuen joko työsopimuslain tai vahingonkorvauslain nojalla.

Jos korvausta syrjinnästä vaaditaan vahingonkorvauslain nojalla, tasa-arvolain ja yhdenvertaisuuslain erityistä todistustaakkasäännöstä ei sovelleta. Korvausta vaativalla on siten velvollisuus esittää riittävä näyttö sekä korvausperusteesta ja vahingosta että näiden välisestä syy-yhteydestä.

Käännettyä todistustaakkaa ei sovelleta myöskään irtisanomisriidoissa, joissa työnantajan on näytettävä, että irtisanomiselle on esimerkiksi työsopimuslaissa tarkoitettu asiallinen ja painava peruste (HE 44/2003 vp). Kanne vahingonkorvauslain mukaisen korvauksen saamiseksi on pantava vireille kolmen vuoden kuluessa siitä, kun vahingonkärsijä on saanut tietää tai hänen olisi pitänyt tietää vahingosta ja siitä vastuussa olevasta. Työsopimuslain 12 luvun mukaisen vahingonkorvauksen kanneajoista ja vanhenemisesta on omat säännöksensä työsopimuslain 13 luvun 9 §:ssä.

Joensuun yliopiston laatimassa selvityksessä yhdenvertaisuuslain toimivuudesta kartoitetaan yhdenvertaisuuslain soveltamiskäytäntöä tuomioistuimissa. Tarkastelun kohteena on 89 käräjäoikeuden ja hovioikeuden ratkaisua sekä 82 hallintotuomioistuimen ratkaisua vuosilta 2004-2006.

Alustavien tutkimustulosten mukaan käräjäoikeuden ja hovioikeuden käsittelemistä tapauksista 72 %:ssa (64) oli esitetty korvausvaatimus. Näistä 91 %:ssa (58) oli kyse vahingonkorvauslain nojalla suoritettavasta ns. kärsimyskorvauksesta ja 6 %:ssa (4) rikosasian käsittelyn yhteydessä vaaditusta yhdenvertaisuuslain 9 §:n mukaisesta hyvityksestä. Sekä vahingonkorvaus- että hyvitysvaatimus oli esitetty 3 %:ssa (2) tapauksia. Tapauksista 37 %:ssa (33) olisi voitu vaatia yhdenvertaisuuslain mukaista hyvitystä. Selvityksessä käsitellyistä hallintotuomioistuinten ratkaisuksista 10 %:ssa (8) oli esitetty korvausvaatimus. Näistä 75 %:ssa (6) oli vaadittu hyvitystä. Sekä vahingonkorvausta että hyvitystä oli vaadittu yhdessä tapauksessa. Tältä osin asia on jätetty tutkimatta hallintotuomioistuinten toimivaltaan kuulumattomana.

Syrjintäkieltojen rikkominen saattaa johtaa myös rikosoikeudellisiin seuraamuksiin. Rikoslaki sisältää säännöksen yleisestä syrjintärikoksesta (RL 11:9) sekä erityiset säännökset työelämän syrjinnästä (RL 47:3) ja kiskonnantapaisesta työsyrynnästä (RL 47:3 a).

Rikoslain 11 luvun 9 §:n mukaan *syrjintä* on kiellettyä rodun, kansallisen tai etnisen alkuperän, ihonvärin, kielen, sukupuolen, iän, perhesuhteiden, sukupuolisen suuntautumisen tai terveydentilan taikka uskonnon, yhteiskunnallisen mielipiteen, poliittisen tai ammatillisen toiminnan tai muun näihin rinnastettavan seikan perusteella. Säännöksen soveltamisalaan kuuluvat elinkeinotoiminta, ammatin harjoittaminen, yleisöpalvelu, virkatoiminta tai muu julkinen tehtävä taikka julkisen tilaisuuden tai yleisen kokouksen järjestäminen. Tekotapoina mainitaan, että tekijä ilman hyväksyttävää syytä ei palvele jotakuta yleisesti noudatettavilla ehdoilla, kieltäytyy päästämästä jotakuta tilaisuuteen tai kokoukseen tai poistaa hänet sieltä tai asettaa jonkun ilmeisen eriarvoiseen tai muita olennaisesti huonompaan asemaan. Mahdollisia rangaistusseuraamuksia ovat sakko tai enintään kuuden kuukauden vankeus.

Vähemmistövaltuutetun toimistossa on tarkasteltu rikoslain 11 luvun 9 §:ää koskevaa alioikeuskäytäntöä vuosilta 2002–2006. Tuolta ajalta tuomioita oli 75 kappaletta. Noin viidesosassa tapauksista syyte oli hylätty. Selvityksen mukaan rikoksen tekotapa olivat usein palvelemisesta kieltäytyminen, poikkeaminen normaaleista ehdoista ja syrjivän ohjeen antaminen. Asianomistajana oli useimmiten romani tai maahanmuuttaja. Yleisin rangaistusseuraamus oli 20 tai 30 päiväsakkoa. Lisäksi vastaaja oli usein tuomittu maksamaan uhrille vahingonkorvausta henkisestä kärsimyksestä. Sen sijaan yhdenvertaisuuslaissa tarkoitettua hyvitystä oli tuomittu vain kahdessa tapauksessa.

Rikoslain 47 luvun 3 §:n mukaan *työsyRJintään* voi syyllistyä työnantaja tai tämän edustaja. Tekotapana on työnhakijan tai työntekijän epäedulliseen asemaan asettaminen ilman painavaa, hyväksyttävää syytä rodun, kansallisen tai etnisen alkuperän, kansalaisuuden, ihonvärin, kielen, sukupuolen, iän, perhesuhteiden, sukupuolisen suuntautumisen tai terveydentilan taikka uskonnon, yhteiskunnallisen mielipiteen, poliittisen tai ammatillisen toiminnan tai muun näihin rinnastettavan seikan perusteella. TyösyRJinnästä voi olla kyse työpaikasta ilmoittaessa, työntekijää valittaessa tai palvelussuhteen aikana. Mahdollisia rangaistusseuraamuksia ovat sakko tai enintään kuuden kuukauden vankeus. TyösyRJinnässä sukupuolen perusteella on käytännössä usein ollut kyse syRJinnästä raskauden tai perheenhuoltovelvollisuuden vuoksi.

Rikoslain 47 luvun 3 a § sisältää säännöksen *kiskonnantapaisesta työsyRJinnästä*. Säännös koskee tilanteita, joissa työnhakija tai työntekijä asetetaan huomattavan epäedulliseen asemaan käyttämällä hyväksi työnhakijan tai työntekijän taloudellista tai muuta ahdinkoa, riippuvaista asemaa, ymmärtämättömyyttä, ajattelemattomuutta tai tietämättömyyttä. Epäedullinen asema voi lainkohdan perustelujen mukaan ilmetä esimerkiksi muihin työntekijöiden verrattuna huomattavasti alhaisemman palkan maksamisena tai epäasiallisina työaikoina (HE 151/2003 vp). Mahdollisia rangaistusseuraamuksia ovat sakko tai enintään kahden vuoden vankeus.

Tasa-arvoa ja yhdenvertaisuutta koskevat säännökset ovat pakottavaa oikeutta. Näin ollen esimerkiksi syRJintäkiellosta ei voida poiketa sopimuksella sen vahingoksi, jota kiellolla suojataan. Tuomioistuin ottaa tällaisen seikan huomioon viran puolesta syRJintäasiaa käsitellessään. Sopimusehdon syRJivyydestä voidaan nostaa myös erillinen kanne ja syRJivä sopimusehto katsoa pätemättömäksi varallisuusoikeudellisista oikeustoimista annetun lain (228/1929) 36 §:ssä, asuinhuoneiston vuokrauksesta annetun lain (481/1995) 6 §:ssä tai muussa laissa olevan sovittelusäännöksen nojalla (HE 44/2003 vp). Esimerkiksi työ- tai virkaehtosopimukseen sisältyvä tasa-arvolain tai yhdenvertaisuuslain vastainen määräys voi johtaa siihen, että työtuomioistuin toteaa määräyksen pakottavan lainsäädännön vastaisena pätemättömäksi. Tällainen tuomio ulottaa vaikutuksensa määräyksen koko soveltamisalalle.

III TASA-ARVO- JA YHDENVERTAISUUSLAINSÄÄDÄNTÖ ERÄISSÄ MUISSA MAISSA

Suomen lisäksi useissa muissa Euroopan maissa on uudistettu tasa-arvo- ja yhdenvertaisuuslainsäädäntöä tai suunniteltu sen uudistamista. Seuraavassa tarkastellaan tilannetta Ruotsissa, Norjassa, Tanskassa, Saksassa ja Iso-Britanniassa. Tarkasteltavat maat on valittu niin, että Pohjoismaiden lisäksi edustettuna on yksi romaanis-germaanisen oikeuskulttuurin maa ja yksi common law -maa.

1 Ruotsi

Ruotsin hallitusmuodon (Regeringsformen 1974:152) 1 luvun 2 §:ssä säädetään, että julkisen vallan käytössä tulee kunnioittaa ihmisten yhdenvertaisuutta. Julkisen vallan tulee myös ehkäistä syRJintää sukupuolen, ihonvärin, kansallisen tai etnisen alkuperän, kielelliseen tai uskonnolliseen ryhmään kuulumisen, vammaisuuden, seksuaalisen suuntautumisen, iän tai muun henkilöön liittyvän syyn perusteella. Lisäksi säädetään, että etnisten, kielellisten ja uskonnollisten vähemmistöjen mahdollisuuksia säilyttää ja kehittää omaa kulttuuri- ja yhteiskuntaelämäänsä tulee edistää.

Hallitusmuodon perusoikeusluvussa säädetään, ettei laki tai muu säädös saa vaikuttaa niin, että kansalaista kohdellaan muita huonommin sen vuoksi, että hän rotunsa, ihonvärinsä tai etnisen

alkuperänsä puolesta kuuluu vähemmistöön (2 luvun 15 §). Saman luvun 16 §:n mukaan laki tai muu säännös ei myöskään saa vaikuttaa niin, että jotakuta kohdellaan muita huonommin sukupuolen vuoksi. Poikkeuksen kiellosta tekevät kuitenkin säädökset, joilla pyritään tasa-arvoon miesten ja naisten välillä tai jotka koskevat asevelvollisuutta ja vastaavaa palvelusvelvollisuutta.

Ruotsin syrjinnän vastainen lainsäädäntö on nykyisellään hajautettu useisiin eri säädöksiin. Nykyinen naisten ja miesten välistä tasa-arvoa työelämässä koskeva tasa-arvolaki (jämställldhetslag, 1991:433) on vuodelta 1991. Sillä kumottiin vuoden 1979 tasa-arvolaki (1979:1118). Vuodelta 1999 ovat puolestaan lait syrjinnän vastaisista toimenpiteistä työelämässä. Ne koskevat syrjintää etnisen alkuperän, uskonnon tai muun uskonkäsityksen, vammaisuuden tai seksuaalisen suuntautumisen perusteella (lag 1999:130 om åtgärder mot diskriminering i arbetslivet på grund av etnisk tillhörighet, religion eller annan trosuppfattning; lag 1999:132 om förbud mot diskriminering i arbetslivet på grund av funktionshinder; lag 1999:133 om förbud mot diskriminering i arbetslivet på grund av sexuell läggning).

Korkeakouluja koskee oma lakinsa (lag 2001:1286 om likabehandling av studenter i högskolan). Se koskee syrjintää sukupuolen, etnisyyden, uskonnon tai muun uskonkäsityksen, vammaisuuden ja seksuaalisen suuntautumisen perusteella. Vuonna 2006 on puolestaan annettu kouluja ja muuta koululaissa säänneltyä toimintaa koskeva laki (lag 2006:67 om förbud mot diskriminering och annan kränkande behandling av barn och elever). Laissa on kielletty syrjintä sukupuolen, etnisyyden, uskonnon tai muun uskonkäsityksen, seksuaalisen suuntautumisen tai vammaisuuden perusteella. Laissa kielletään myös muu loukkaava kohtelu, vaikkei sillä olisi yhteyttä mihinkään laissa mainittuun syrjintäperusteeseen.

Vuodelta 2003 on syrjinnän kieltämisestä annettu laki (lag 2003:307 om förbud mot diskriminering), joka koskee samoja syrjintäperusteita kuin korkeakouluja koskeva laki. Lain soveltamisala kattaa työmarkkinapoliittisen toiminnan, elinkeinotoiminnan aloittamisen tai harjoittamisen, ammatinharjoittamisen, jäsenyyden tai toiminnan työntekijä- tai työnantajajärjestössä tai ammattijärjestössä ja järjestön antamat etuudet, tavaroiden, palveluiden ja asuntojen tarjoamisen, sosiaalipalvelut, sosiaalivakuutusjärjestelmän, työttömyysvakuutuksen, sairaan- ja terveydenhoidon ja opintotuen.

Ruotsissa on käynnissä yhdenvertaisuuslainsäädännön kokonaisuudistus. Lakiehdotus on tammi-kuun 2008 lopulla annettu lakineuvoston (Lagrådet) käsiteltäväksi.

Esitysluonnoksessa ehdotetaan, että Ruotsissa säädettäisiin uusi yhdenvertaisuutta ja syrjintää koskeva laki (diskrimineringslag). Samalla kumottaisiin edellä mainitut erilliset lait. Laki olisi soveltamisalaltaan laaja. Se koskisi työelämää, työmarkkinapoliittisia toimenpiteitä, työnvälitystä, koulutusta, ase- ja siviilipalvelusta, ammattiyhdistystoimintaa, elinkeinotoiminnan aloittamista tai harjoittamista, ammatinharjoittamista, tavaroiden, palveluiden ja asuntojen tarjoamista, sosiaalipalvelua, sosiaalivakuutusta, työttömyysvakuutusta, terveyden- ja sairaanhoitoa, opintotukea, julkisoikeudellisia palvelussuhteita sekä julkisia kokouksia ja tilaisuuksia. Laissa tarkoitettuja syrjintäperusteita olisivat sukupuoli, transsukupuolisuus (könsöverskridande identitet eller uttryck), etnisuus, uskonto tai muu maailmankatsomus, vammaisuus, seksuaalinen suuntautuminen sekä koulutuksessa ja työelämässä myös ikä. Nykyiseen lainsäädäntöön verrattuna uusia syrjintäperusteita olisivat transsukupuolisuus ja ikä.

Esitysluonnoksessa ehdotetaan myös, että nykyiset erityisvaltuutetut (jämställldhetsombudsmannen, handikappsombudsmannen, ombudsmannen mot etnisk diskriminering, ombudsmannen mot diskriminering på grund av sexuell läggning) yhdistettäisiin syrjintäasioiden valtuutetuksi

(diskrimineringsombudsmannen). Lisäksi tasa-arvolautakunta ja syrjintälautakunta (jämställhetsnämnden, nämnden mot diskriminering) korvattaisiin uudella lautakunnalla.

Uuden lain mukaan syrjintäkäsitys olisi yhtenäinen riippumatta syrjintäperusteesta. Syrjintä käsittäisi välittömän syrjinnän, välillisen syrjinnän, häirinnän, seksuaalisen häirinnän ja ohjeen tai käskyn syrjiä. Syrjintää vammaisuuden perusteella olisi myös kohtuullisiin toimenpiteisiin ryhtymättä jättäminen.

Esitysluonnoksessa ehdotetaan, että uusi laki tulisi voimaan 1.1.2009, jolloin myös uusi syrjintäasioiden valtuutettu aloittaisi toimintansa.

2 Norja

Norjan perustuslaki (Kongeriget Norges Grundlov) on vuodelta 1814. Se ei sisällä varsinaista yhdenvertaisuussäännöstä, mutta perustuslaissa on säännökset uskonnonvapaudesta (2 §) ja valtion viranomaisten velvollisuudesta kunnioittaa ihmisoikeuksia ja varmistaa niiden toteuttaminen sekä mahdollistaa saamelaisten kielen, kulttuurin ja yhteiskuntaelämän säilyttäminen ja kehittäminen (110 a ja 110 c §).

Eräiden ihmisoikeussopimusten, kuten Euroopan ihmisoikeussopimuksen ja kansalaisoikeuksia ja poliittisia oikeuksia koskeva kansainvälisen yleissopimuksen, asemaa on Norjassa vahvistettu niin sanotulla ihmisoikeuslailla (menneskerettsloven, koko nimi: lov om styrkning av menneskerettighetenes stilling i norsk rett 21.5.1999 nr 30). Laissa säädetään, että nimetyt ihmisoikeussopimukset ovat voimassa samalla tavalla kuin kansallinen lainsäädäntö. Lisäksi säädetään, että ristiriitatilanteessa sopimusmääräykset syrjäyttävät muussa lainsäädännössä olevat säännökset.

Norjassa yhdenvertaisuus- ja syrjintäsääntelyä on useassa eri säädöksessä. Tasa-arvolaki (Likestillingsloven, lov 9. juni 1978 nr. 45) koskee erottelua sukupuolen perusteella. Syrjintää koskevassa laissa (Diskrimineringsloven, lov 3. juni 2005 nr. 33) säädetään puolestaan joistakin muista syrjintäperusteista (etninen ja kansallinen alkuperä, ihonväri, kieli, uskonto ja vakaumus). Työelämää koskevasta yhdenvertaisuudesta säädetään myös työympäristölaissa (Arbeidsmiljøloven, lov 17. juni 2005 nr. 62) ja asumista koskevasta yhdenvertaisuudesta erinäisissä muissa säädöksissä (lov 26. mars 1999 nr. 17 om husleieavtaler, lov 6. juni 2003 nr. 39 om burettslag, lov 6. juni 2003 nr. 38 om bustadbyggingelag, lov 23. mai 1997 nr. 31 om eierseksjoner).

Vuoden 2006 alusta Norjassa on toiminut yhdistetty tasa-arvo- ja syrjintäasioiden valtuutettu (likestillings- og diskrimineringsombudet) sekä tasa-arvo- ja syrjintäasioiden lautakunta (likestillings- og diskrimineringsnemnda). Valtuutetusta ja lautakunnasta säädetään omassa laissaan (Lov 10. juni 2005 nr 40 om Likestillings- og diskrimineringsombudet og Likestillings- og diskrimineringsnemnda). Valtuutettu ja lautakunta valvovat tasa-arvolain ja syrjintää koskevan lain sekä työympäristölain ja asumista koskevien lakien syrjintäkieltojen noudattamista sekä edistävät näiden säännösten toteutumista. Lisäksi valtuutetun tulee valvoa, että Norjan lainsäädäntö ja hallintokäytännöt ovat sopusoinnussa YK:n naisten syrjinnän poistamista koskevan yleissopimuksen ja rotusyrjinnän poistamista koskevan sopimuksen kanssa.

Norjassa on kesäkuussa 2007 käynnistynyt yhtenäistä syrjintälainsäädäntöä koskeva selvitys- ja valmistelutyö. Asetetun komitean toimeksiannon mukaan työssä tulee lainsäädännön yhtenäistämisen ja yhteen lakiin kokoamisen lisäksi selvittää, tulisiko perustuslakiin ottaa syrjintää

koskevia säännöksiä ja tulisiko Norjan ratifioida Euroopan ihmisoikeussopimuksen 12. lisäpöytäkirja. Komitean tulee saada työnsä päätökseen viimeistään kesäkuussa 2009.

3 Tanska

Tanskan perustuslakiin ei sisälly varsinaista syrjintäkieltoa, mutta perustuslain 70 §:ssä säädetään yhtäläisistä oikeuksista ja kansalaisvelvollisuuksista uskonnosta tai syntyperästä riippumatta. Alemman asteisessa lainsäädännössä syrjinnän vastaisia säännöksiä sisältyy useisiin eri säädöksiin.

Laajimmat syrjintäkiellot koskevat syrjintää sukupuolen, etnisen alkuperän ja rodun perusteella (Ligestillingsloven, 2000, Lov om etnisk ligebehandling, 2000). Työelämässä kiellettyjä syrjintäperusteita ovat myös ihonväri, kansallinen ja sosiaalinen alkuperä, uskonto ja vakaumus, poliittinen mielipide, seksuaalinen suuntautuminen, vammaisuus ja ikä. Työelämän syrjintäkielloista säädetään seuraavissa laeissa: lov om lige løn til mænd og kvinder (1976), lov om ligebehandling af mænd og kvinder med hensyn til beskæftigelse m.v (1989), lov om ligebehandling af mænd og kvinder inden for de erhvervstilknyttede sikringsordninger (1998), lov om børnepasningsorlov (2001), lov om ret til orlov og dagpenge ved barsel (2006) ja lov om forbud mod forskelsbehandling på arbejdsmarkedet m.v. (1996). Työlainsäädännössä on säännöksiä myös osa-aikaisten ja määräaikaisten työntekijöiden tasa-arvoisesta kohtelusta (lov om tidsbegrænset ansættelse, 2003, ja deltidsloven, 1990).

Muun muassa liiketoiminnassa sekä kokouksia ja muita julkisia tilaisuuksia järjestettäessä syrjintä on kielletty rodun, ihonvärin, kansallisen tai etnisen alkuperän, uskonnon ja seksuaalisen suuntautumisen perusteella (lov om forbud mod forskelsbehandling på grund af race m.v., 1971).

Myös yhdenvertaisuusasioiden valvonta on hajautettua. Työmarkkinoilla tapahtuvaan syrjintään voidaan puuttua ammattiyhdistysjärjestelmän kautta. Tasa-arvolautakunta (Kønsigestillingsnævnet) valvoo sukupuoleen perustuvan syrjinnän kieltoa. Tanskan ihmisoikeusinstituutin (Institut for Menneskerettigheder) yhteydessä toimii lisäksi etnisen yhdenvertaisuuden valituslautakunta (Klagekomitéen for etnisk ligebehandling). Tanskan ihmisoikeusinstituutti on perustettu vuonna 2002. Sen tehtävänä on muun muassa edistää yhdenvertaisuutta sekä tehdä tutkimusta ja tiedottaa ihmisoikeuksista.

Tanskassa on annettu joulukuussa 2007 esitys laiksi yhteisestä valituslautakunnasta. Lautakunta käsittelisi kaikkia syrjintäperusteita koskevia asioita ja voisi ratkaista valituksia erilaisesta kohtelusta. Samalla lakkautettaisiin tasa-arvolautakunta ja etnisen yhdenvertaisuuden valituslautakunta. Uuden lautakunnan toimivalta kattaisi syrjinnän sukupuolen, rodun, ihonvärin, uskonnon tai vakaumuksen, iän, vammaisuuden, kansallisen, sosiaalisen tai etnisen alkuperän, poliittisen mielipiteen ja seksuaalisen suuntautumisen perusteella. Työehtosopimuksia koskevissa tapauksissa ammattiyhdistysjärjestelmä olisi kuitenkin edelleen ensisijainen. Lautakunta voisi ratkaista, onko lainsäädäntöä rikottu ja määrätä maksettavaksi hyvitystä. Se voisi myös viedä asian tuomioistuimeen, jos lautakunnan ratkaisua ei noudateta. Uudistus laajentaisi oikeussuojakeinoja tapauksissa, joissa syrjintäperuste on jokin muu kuin sukupuoli. Sukupuoleen perustuvassa syrjinnässä oikeussuojakeinot säilyisivät ennallaan. Uudistuksella pyritään siihen, että eri syrjintäperusteet olisivat samanlaisessa asemassa oikeussuojakeinojen suhteen. Uuden lain on tarkoitus tulla voimaan vuoden 2009 alussa.

4 Saksa

Saksassa tuli elokuussa 2006 voimaan yleinen yhdenvertaisuuslaki (Allgemeines Gleichbehandlungsgesetz, AGG). Laissa kielletään syrjintä rodun, etnisen alkuperän, sukupuolen, uskonnon tai elämäntavojen, vammaisuuden, iän tai seksuaalisen suuntautumisen perusteella. Lain soveltamisala on osittain esimerkiksi syrjintädirektiivejä laajempi. Se kattaa työelämän, koulutuksen, ammatillisen harjoittelun, työmarkkinajärjestöissä toimimisen, sosiaaliturvan, terveyspalvelut, tavaroiden ja palveluiden tarjoamisen sekä joiltakin osin myös vakiosopimukset ja vakuutus sopimukset. Lisäksi Saksassa on erillinen vammaisten ihmisten yhdenvertaisuutta koskeva laki (Gesetz zur Gleichstellung behinderter Menschen, BGG). Laissa on säännöksiä ennen muuta esteettömyydestä.

Yhdenvertaisuuslailla perustettiin syrjinnänvastainen toimielin (Die Antidiskriminierungsstelle des Bundes) liittovaltion perhe-, vanhus-, nais- ja nuorisoioiden ministeriön yhteyteen. Toimielimen päällikön nimittää ministeri, ja päällikön toimikausi on sidottu liittopäivien vaalikauteen. Muutoin päällikön asema on rinnastettu laissa tuomareihin. Yhdenvertaisuuslain mukaan päällikkö on toimissaan riippumaton.

Toimielimen päätehtävinä on antaa syrjintää kohdanneille apua ja tietoa, sovittaa osapuolten välillä, antaa tietoa yhdenvertaisuuslainsäädännöstä, tehdä tai teettää tutkimuksia ja antaa suosituksia.

Yhdenvertaisuuslaissa on erityinen säännös toimielimen yhteistyöstä kansalaisjärjestöjen kanssa. Lisäksi laissa säädetään toimielimen yhteyteen asetettavasta neuvottelukunnasta (Beirat). Neuvottelukunnan jäsenissä tulee olla järjestöjen edustajia ja syrjintäasioiden asiantuntijoita. Neuvottelukunnan tarkoitus on edistää keskustelua eri ryhmien ja järjestöjen kanssa.

Saksassa on lisäksi erillinen vammaisten ihmisten oikeuksiin keskittyvä valtuutettu (Beauftragte der Bundesregierung für die Belange behinderter Menschen). Valtuutetun tehtävänä on pitää esillä vammaisten ihmisten asemaa liittovaltion hallinnossa.

Saksassa on vuodesta 2001 asti ollut ihmisoikeusinstituutti (Deutsches Institut für Menschenrechte). Instituutin tehtäviä ovat muun muassa tiedonkeruu ja tiedottaminen, tutkimus, koulutus ja ihmisoikeuksien toteutumisen edistäminen.

5 Iso-Britannia

Iso-Britanniassa on useita syrjinnänvastaisia säädöksiä. Esimerkkeinä voidaan mainita seuraavat: Equal Pay Act (1970), Sex Discrimination Act (1975), Race Relations Act (1976), Disability Discrimination Act (1995), Employment Equality (Religion or Belief) Regulations (2003), Employment Equality (Sexual Orientation) Regulations (2003), Employment Equality (Age) Regulations (2006), Equality Act (2006) sekä Equality Act (Sexual Orientation) Regulations (2007).

Edellä mainituissa laeissa kielletään syrjintä iän, vammaisuuden, rodun (etninen ja kansallinen alkuperä, ihonväri, kansallisuus), uskonnon tai vakaumuksen, sukupuolen (sukupuolen muuttaminen, siviilisäätö, raskaus ja äitiys) ja seksuaalisen suuntautumisen perusteella. Suojan laajuus vaihtelee elämänalueelta toiselle, ja se on laajimmillaan työelämässä ja työelämään liittyvässä koulutuksessa.

Vuonna 2006 hyväksyttiin uusi yhdenvertaisuuslaki (Equality Act). Lailla perustettiin yhdistetty syrjinnänvastainen toimielin, yhdenvertaisuus- ja ihmisoikeuskomissio (Commission for Equality and Human Rights, CEHR). Lisäksi lailla laajennettiin syrjintäkieltoa koskemaan syrjintää uskonnon tai vakaumuksen perusteella tavaroiden ja palveluiden tarjonnassa, koulutuksessa, asumisessa ja julkisten tehtävien hoidossa sekä mahdollistettiin säännösten antaminen myös syrjinnästä seksuaalisen suuntautumisen vuoksi mainituilla elämänalueilla. Laissa säädetään myös viranomaisten velvollisuudesta edistää naisten ja miesten yhtäläisiä mahdollisuuksia ja kielletään sukupuoleen perustuva syrjintä ja häirintä julkisten tehtävien hoidossa.

Uusi yhdenvertaisuus- ja ihmisoikeuskomissio aloitti toimintansa lokakuussa 2007. Uuden toimielimen myötä on lakkautettu etnisen alkuperän, vammaisuuden ja sukupuolen perusteella tapahtuvaan syrjintään keskittyvät toimielimet (Commission for Racial Equality, Disability Rights Commission, Equal Opportunities Commission). Uuden toimielimen toimivalta kattaa myös syrjinnän torjumisen seksuaalisen suuntautumisen, uskonnon tai vakaumuksen sekä iän perusteella. Yhtenä toimielimen perustamisen taustalla vaikuttaneista ajatuksista oli se, että yhdistetty toimielin voisi paremmin puuttua moniperusteiseen syrjintään.

Yhdenvertaisuus- ja ihmisoikeuskomission yleisenä tehtävänä on edistää ihmisoikeuksien ja yhdenvertaisten mahdollisuuksien toteutumista sekä eri ihmisryhmien välisiä hyviä suhteita. Komission tulee valvoa yhdenvertaisuutta ja ihmisoikeuksia koskevan lainsäädännön toteutumista. Komission tehtäviin kuuluu myös ohjauksen ja koulutuksen tarjoaminen, tiedonvälitys ja tutkimusten toteuttaminen sekä menettelytapaohjeiden antaminen. Lisäksi komissio arvioi julkiselle hallinnolle asetettujen yhdenvertaisuuteen liittyvien velvoitteiden toteutumista.

Hallitus asetti helmikuussa 2005 toimielimen selvittämään mahdollisuutta yhtenäistää yhdenvertaisuuslainsäädäntöä (Discrimination Law Review). Selvityksestä on järjestetty kuuleminen kesä-syyskuussa 2007, ja hallitus on sitoutunut antamaan uudistusesityksensä parlamentille kuluvan vaalikauden aikana. Kuulemista varten laaditun raportin (A Framework for Fairness: Proposals for a Single Equality Bill for Great Britain) mukaan tavoitteena on yksinkertaistaa, nykyaikaistaa ja tehostaa syrjinnänvastaista lainsäädäntöä. Nykyinen syrjintälainsäädäntö koostuu eri aikoina annetuista erisisältöisistä ja eriasteisista säädöksistä. Tavoitteena uudistuksessa on, ettei minkään syrjintäperusteen suojaa heikennetä ja että kaikkia syrjintäperusteita käsitellään samalla tavalla silloin kun se on mahdollista. Harkittaessa syrjintäsuojan laajentamista uusille elämänaloille otetaan kuitenkin huomioon palveluntarjoajille ja työnantajille siitä aiheutuva rasitus. Yhtenäistämiseen pyritään esimerkiksi syrjinnän käsitteen määrittelyssä.

6 Yhteenveto

Seuraavassa taulukossa esitetään vertailumaiden tasa-arvo- ja yhdenvertaisuuslainsäädännön pääpiirteet.

Maa	Keskeinen lainsäädäntö	Syrjintäperusteet	Erityiset toimeimet	Uudistussuunnitelmat
Ruotsi	<ul style="list-style-type: none"> • työelämän tasa-arvolaki • työelämän yhdenvertaisuutta koskevat lait • lait yhdenvertaisuudesta korkeakouluissa ja oppilaitoksissa • laki syrjinnän kieltämisestä 	sukupuoli, etninen alkuperä, uskonto tai muu uskonkäsitys, vammaisuus, seksuaalinen suuntautuminen	<ul style="list-style-type: none"> • neljä erityisvaltuutettua (tasa-arvo, vammaisuus, etninen alkuperä ja seksuaalinen suuntautuminen) • tasa-arvolautakunta • syrjintälautakunta 	laaja uudistus; lainsäädännön kokoaminen yhteen ja viranomaisorganisaation yhdistäminen; esitys lausunnolla lakineuvostossa
Norja	<ul style="list-style-type: none"> • tasa-arvolaki • syrjintälaki • työympäristölaki • asumista koskevat lait 	sukupuoli, etninen ja kansallinen alkuperä, ihonväri, kieli, uskonto ja vakaumus	<ul style="list-style-type: none"> • yhdistetty tasa-arvo- ja syrjintävaltuutettu • yhdistetty tasa-arvo- ja syrjintälautakunta 	yhdistettyä lainsäädäntöä koskeva selvitystyö aloitettu; myös perustuslain täydentäminen; komitean määräaika kesällä 2009
Tanska	<ul style="list-style-type: none"> • tasa-arvolaki • yhdenvertaisuuslaki (etninen alkuperä) • työelämän lainsäädäntö • liiketoimintaa ja yleisötilaisuuksia koskeva laki 	sukupuoli, etninen alkuperä, ihonväri, kansallinen ja sosiaalinen alkuperä, uskonto ja usko, poliittinen vakaumus, seksuaalinen suuntautuminen, vammaisuus ja ikä	<ul style="list-style-type: none"> • tasa-arvolautakunta • etnisen yhdenvertaisuuden valituslautakunta • ihmisoikeusinstituutti 	esitys yhdistetystä valituslautakunnasta annettu valtiopäiville joulukuussa 2007
Saksa	<ul style="list-style-type: none"> • yleinen yhdenvertaisuuslaki • vammaisten ihmisten yhdenvertaisuutta koskeva laki 	rotu, etninen alkuperä, sukupuoli, uskonto tai elämäkatsomus, vammaisuus, ikä, seksuaalinen suuntautuminen	<ul style="list-style-type: none"> • yhdistetty syrjinnänvastainen toimielin • vammaisten ihmisten oikeuksiin keskittyvä toimielin • ihmisoikeusinstituutti 	
Iso-Britannia	<ul style="list-style-type: none"> • tasa-arvoa ja samapalkkaisuutta koskevat lait • etnisiä suhteita koskeva laki • vammaisia ihmisiä koskeva laki • työelämän yhdenvertaisuutta koskevat lait • yhdenvertaisuuslaki 	ikä, vammaisuus, rotu uskonto tai vakaumus, sukupuoli ja seksuaalinen suuntautuminen	<ul style="list-style-type: none"> • yhdenvertaisuus- ja ihmisoikeuskomissio 	selvitys yhdenvertaisuuslainsäädännön yhtenäistämistä koskeva lausuntokierros kesällä 2007

IV TASA-ARVO- JA YHDENVERTAISUUSLAINSÄÄDÄNNÖN UUDISTUSTARVE JA -TAVOITTEET

1 Lainsäädännön uudistustarpeet

Nykyisessä tasa-arvo- ja yhdenvertaisuuslainsäädännössä ja sen täytäntöönpanossa on useita epäkohtia. Seuraavassa tarkastellaan keskeisiä kehittämistä vaativia seikkoja. Puuttumalla niihin ja muihin nykyisessä sääntelyssä esiintyviin ongelmiin voitaisiin lainsäädännön keinoin ehkäistä syrjintää ja parantaa yhdenvertaisuuden suojaa suomalaisessa yhteiskunnassa. Tällaisia uudistuksia olisi kuitenkin täydennettävä muunlaisilla toimenpiteillä, esimerkiksi asennekasvatuksella ja koulutuksella, sekä varaamalla uudistusten toteuttamiseen riittävät voimavarat. Tärkeä merkitys tasa-arvon ja yhdenvertaisuuden toteuttamisessa on myös tasa-arvoon ja yhdenvertaisuuteen liittyvillä hallituksen toimintaohjelmilla. Esimerkiksi sukupuolten tasa-arvon edistämiseksi hallitus on parhaillaan valmistelemassa kolmatta tasa-arvo-ohjelmaa. Vastaavanlaisia ohjelmia on esitetty käynnistettäväksi muun muassa parantamaan romanien elinoloja ja vammaisten oikeuksien toteutumista.

1.1 Lainsäädännön yhdenmukaisuus ja kattavuus

Perustuslain 6 §:n syrjäntäkielto samoin kuin monet Suomea sitovien kansainvälisten sopimusten syrjinnän kieltävät määräykset ovat luonteeltaan laaja-alaisia ja yleisiä. Ne koskevat yhdenmukaisesti kaikkia ihmisiä riippumatta siitä, millä perusteella ja millä elämänalalla heitä syrjitään. Eri syrjäntäperusteita koskeva sääntely ei tästä huolimatta ole täysin yhdenmukaista perustuslakia alemman tasoisessa lainsäädännössä.

Seuraavassa käsitellään esimerkkien valossa muutamia keskeisiä lainsäädännössä esiintyviä eroja. Yhdenvertaisuustoimikunnan on arvioitava jatkotyönsä aikana, miltä osin näitä eroja voidaan pitää perusteltuina ja miltä osin eri syrjäntäperusteita koskevaa sääntelyä tulisi yhdenmukaistaa.

Käsitteissä ja muussa terminologiassa esiintyvät erot. Lainsäädännössä käytetty terminologia vaihtelee jossakin määrin säädöksestä toiseen. Esimerkiksi tasa-arvolain ja yhdenvertaisuuslain syrjinnän määritelmät ovat erilaisia, ja erityisesti työelämää koskevat syrjäntäkiellot ovat tasa-arvolaisissa yksityiskohtaisempia kuin yhdenvertaisuuslaissa. Työsopimuslain, virkasuhdelainsäädännön ja rikoslain syrjäntäperusteiden luettelot ja osin myös muut käsitteet poikkeavat yhdenvertaisuuslaissa ja perustuslaissa käytetyistä käsitteistä. Esimerkiksi rikoslaissa ei mainita syrjäntäperusteena vammaisuutta, vaikka tämä peruste mainitaan sekä perustuslaissa että yhdenvertaisuuslaissa. Yhdenvertaisuuslain syrjäntäperusteiden luettelosta puuttuvat puolestaan työsopimuslaissa mainitut perhesuhteet, ammattiyhdistystoiminta ja poliittinen toiminta sekä rikoslaissa mainitut ihonväri, perhesuhteet sekä poliittinen ja ammatillinen toiminta. Eduskunnan perustuslakivaliokunta ei ole pitänyt perusteltuna tällaista erilaisuutta sovellettavuudeltaan samanlaisissa sääntely-yhteyksissä, kuten työelämän syrjäntätilanteissa, vaan sen on katsottu olevan omiaan heikentämään selkeyttä ja aiheuttamaan oikeudellista epävarmuutta (PeVL 10/2003 vp).

Lainsäädännöstä puuttuu kokonaan maininta sukupuolivähemmistöön kuuluvien henkilöiden suojasta syrjintää vastaan. Eduskunnan työelämä- ja tasa-arvovaliokunta piti tasa-arvolain muutosta käsitellessään tärkeänä, että hallitus selvittää, tulisiko sukupuolivähemmistöjä koskeva maininta lisätä tasa-arvolakiin vai yhdenvertaisuuslakiin (TyVM /2005 vp). Toimikunnan kuulemisissa on esitetty, että uudistuksessa kiinnitettäisiin erityistä huomiota myös viittomakielisten asemaan sekä vammaisryhmänä että kieli- ja kulttuurivähemmistönä. Lisäksi tuotiin esiin tarve säännellä perhehuoltovelvollisuutta itsenäisenä syrjäntäperusteena. Nykyisin perhesuhteet on yksi kielletyistä

syrjintäperusteista työsopimuslain nojalla. Myös tasa-arvolain mukaan eri asemaan asettaminen vanhemmuuden tai perhehuoltovelvollisuuden vuoksi on syrjintää.

Erot syrjintäkieltojen soveltamisalassa. Syrjintäkieltojen soveltamisala vaihtelee syrjintäperusteesta ja elämänalasta toiseen. Ongelmallisena voidaan pitää muun muassa sitä, että yhdenvertaisuuslain syrjintäkielto ei koske sosiaali- ja terveystalveluiden saatavuutta, asevelvollisuutta eikä naisten vapaaehtoisen asepalveluksen ja siviilipalveluksen suorittamista tilanteissa, joissa on kyse syrjinnästä iän, vammaisuuden tai seksuaalisen suuntautumisen vuoksi. Tasa-arvolaisissa puutteena voidaan puolestaan pitää esimerkiksi sitä, että sen työelämää koskevat erityiskiellot eivät kaikilta osin ulotu yhtä laajalle kuin yhdenvertaisuuslain kiellot. Esimerkiksi tasa-arvolain työhönottosyrjintää koskeva kielto ei koske työhönottopäätöstä edeltäviä toimia.

Toimikunnan kuulemisissa on arvosteltu erityisesti yhdenvertaisuuslain soveltamisalan epäyhdenmukaisuutta. Tältä osin pidettiin tärkeänä, että eri syrjintäperusteet asetettaisiin samanarvoiseen asemaan. Toisaalta huomautettiin, että osa nykyisessä lainsäädännössä esiintyvistä eroista voi olla perusteltuja ja että lain suojan tulisikin olla erilainen, kun siihen on olemassa perustuslaissa tarkoitettu hyväksyttävä syy.

Erot oikeussuojan laajuudessa. Syrjintää kohdanneiden henkilöiden mahdollisuus saada oikeussuojaa vaihtelee syrjintäperusteesta ja elämänalasta toiseen. Esimerkiksi yhdenvertaisuuslain mukaista hyvitystä ei voida hakea kaikkien tämän lain mukaisten syrjintäperusteiden nojalla. Hyvityssäännös ei koske lainkaan tilanteita, joissa on kyse syrjinnästä kielen tai ”muun henkilöön liittyvän syyn” perusteella. Säännöstä ei sovelleta myöskään irtaimen tai kiinteän omaisuuden tai palvelujen tarjontaan muissa kuin niissä tilanteissa, joissa on kyse syrjinnästä etnisen alkuperän vuoksi. Eduskunnan työelämä- ja tasa-arvovaliokunta kiinnitti huomiota hyvitysseuraamuksen soveltamisalaan käsitellessään esitystä yhdenvertaisuuslaista. Se totesi muun muassa, että kielen asema kiellettyinä syrjintäperusteena poikkeaa muista syrjintäperusteista mutta asia tulee selvittää yhdenvertaisuuslainsäädännön kokonaistarkastelun yhteydessä (TyVM 7/2003 vp). Myös toimikunnan kuulemisissa kiinnitettiin huomiota eri kieliryhmien asemaan ja korostettiin tarvetta selkeyttää erityisesti kielen ja etnisen alkuperän suhdetta toisiinsa kiellettyinä syrjintäperusteina.

Myös syrjintää koskevan kieltopäätöksen soveltamisalassa on eroja. Nykyisin päätös syrjivän menettelyn jatkamisen ja uusimisen kieltämisestä voidaan antaa yhdenvertaisuuslain nojalla yksinomaan, kun on kyse syrjinnästä etnisen alkuperän perusteella muualla kuin työelämässä. Sukupuoleen perustuvan syrjinnän tapauksissa kieltopäätöstä voidaan hakea tasa-arvolain nojalla. Yhdenvertaisuuslain mukaista kieltoa voivat hakea vähemmistövaltuutettu tai syrjitty itse. Tasa-arvolain mukaan kieltopäätöstä voivat puolestaan hakea tasa-arvovaltuutetun lisäksi työmarkkinoiden keskusjärjestöt. Puhevallan rajoittaminen edellä kuvatuilla tavoilla on herättänyt arvostelua sekä kotimaassa että kansainvälisesti. Tällaisia rajoituksia olisi arvioitava myös suhteessa EU:n tasa-arvo- ja yhdenvertaisuussäntelyyn.

Eroja on myös sovintomenettelyn soveltamisalassa. Esimerkiksi tasa-arvovaltuutetulla ei ole vähemmistövaltuutetun tavoin lakiin kirjoitettua toimivaltaa ryhtyä toimenpiteisiin sovinnon aikaansaamiseksi eikä tasa-arvolautakunta voi vahvistaa sovintoa sukupuoleen perustuvaa syrjintää koskevissa tapauksissa, kuten syrjintälautakunta voi tehdä omalla toimialallaan. Sovintomenettelyn käyttö ei ole nykyisin mahdollista myöskään työelämän syrjintätilanteissa, sillä kyseinen menettely ei lain mukaan kuulu työsuojeluviranomaisten valvontakeinoihin. Eduskunnan työelämä- ja tasa-arvovaliokunta kiinnitti huomiota sovintomenettelyn soveltamisalaan käsitellessään esitystä tasa-arvolain muuttamisesta. Valiokunta totesi olevan tärkeää, että hallitus selvittää tasa-arvovaltuutetun ja -lautakunnan tehtäviin ja toimivaltuuksiin liittyvät kehittämistarpeet sekä mahdollisuudet ottaa

käyttöön menettelyt, jotka mahdollistavat sovinnon aikaansaamisen ja vahvistamisen myös tasa-arvolain mukaisissa syrjintätilanteissa (TyVM 3/2005 vp). Myös toimikunnan kuulemisissa korostettiin tarvetta turvata tuomioistuintietä nopeampien ja kevyempien niin sanottujen matalan kynnyksen oikeussuojakeinojen saatavuus. Esimerkiksi siviilikanteiden käytön ongelmana pidettiin paitsi hitautta myös niihin liittyvää kulumista.

Erot neuvontapalveluiden ja muun asiantuntija-avun saatavuudessa. Neuvontaa ja muuta apua tarjoavia erityisviranomaisia on nykyisin ainoastaan etniseen alkuperään tai sukupuoleen perustuvaa syrjintää varten. Esimerkiksi vähemmistövaltuutettu ei voi avustaa syrjinnän kohteeksi joutuneita tapauksissa, jotka liittyvät kieleen tai uskontoon, ellei tällaisilla tapauksilla ole samalla jonkinlaista yhteyttä etniseen alkuperään. Neuvontapalveluiden saatavuus on rajoitettua myös tilanteissa, joissa on kyse syrjinnästä iän, vammaisuuden, seksuaaliseen suuntautumisen tai esimerkiksi viittomakielen käytön vuoksi. Työelämässä yhdenvertaisuuden toteutumista valvovat työsuojeluviranomaiset, jotka voivat työpaikoilla tehtävien tarkastusten yhteydessä ja muutoinkin antaa myös yhdenvertaisuuslain täytäntöönpanoa ja soveltamista koskevia neuvoja. Työsuojeluviranomaisilla ei kuitenkaan ole lain mukaan samanlaista yleistä neuvonta- ja avustustehtävää kuin vähemmistövaltuutetulla. Nykyinen järjestelmä ei näyttäisi olevan tältä osin täysin sopusoinnussa EU-lainsäädännön kanssa.

Toimikunnan kuulemisissa esitettiin, että yhdenvertaisuuslain valvonnan työelämässä tulisi myös vastaisuudessa kuulua työsuojeluviranomaisille. EU-lainsäädännön edellyttämän avustamis- ja edunvalvontatehtävän järjestämiseksi tällainen tehtävä ehdotettiin annettavaksi jollekin olemassa olevalle tai myöhemmin perustettavalle syrjinnän vastaiselle toimielimelle. Työsuojeluviranomaiset voisivat tarvittaessa ohjata apua tarvitsevat henkilöt tällaisen toimielimen puoleen.

1.2 Tasa-arvon ja yhdenvertaisuuden edistäminen

Tasa-arvon ja yhdenvertaisuuden toteuttamista pyritään lainsäädännössä edistämään sekä syrjinnän kielloin että aktiiviseen edistämiseen velvoittavin säännöksin. Erilaisia edistämismuotoja on sekä yhdenvertaisuuslaissa että tasa-arvolaissa, jonka säännöksiä on tältä osin lain uudistusten yhteydessä täsmennetty ja tehostettu. Kokonaisuutena tasa-arvo- ja yhdenvertaisuuslainsäädäntö toimii kuitenkin edelleen paljolti jälkikäteen oikeussuojan ja yksilöiden reagoinnin varassa. Tällainen järjestelmä antaa oikeussuojaa ainoastaan pienelle osalle syrjinnän kohteeksi joutuneista.

Viranomaisille asetetut edistämismuodot ovat nykyisin erilaisia syrjintäperusteesta riippuen. Yhdenvertaisuuslaissa säädetään viranomaisten velvollisuudesta edistää yhdenvertaisuutta sekä valtavirtaistaa yhdenvertaisuuden edistäminen osaksi kaikkea toimintaansa. Velvollisuus laatia yhdenvertaisuuden edistämiseksi erityinen suunnitelma (yhdenvertaisuussuunnitelma) ei kuitenkaan koske viranomaista työnantajana. Viranomainen on lisäksi velvollinen laatimaan suunnitelman ainoastaan etnisen yhdenvertaisuuden edistämiseksi. Muiden yhdenvertaisuuslaissa kiellettyjen syrjintäperusteiden sisällyttämistä yhdenvertaisuussuunnitelmaan suositellaan työministeriön yhdenvertaisuussuunnitelman sisältöä koskevassa ohjeistuksessa. Vuoden 2008 alussa yhdenvertaisuussuunnitelmia koskevan ohjeistuksen antaminen siirtyi sisäasiainministeriölle. Ohjeistusta ollaan parhaillaan uudistamassa yhdenvertaisuuslaista saatujen kokemusten pohjalta.

Yhdenvertaisuuslaki ei nykyisellään sisällä seuraamuksia yhdenvertaisuussuunnitelman laatimisvelvoitteen laiminlyönnin varalle. Myös keinot esimerkiksi yhdenvertaisuussuunnitelmien sisällön ohjaamiseksi ja laadun valvomiseksi ovat käytännössä rajoitetut. Tarpeeseen kehittää yhdenvertaisuussuunnitelmien seuranta Suomessa on kiinnitetty huomiota kansainvälisesti. Asia nousi esiin myös toimikunnan kuulemisissa. Lisäksi arvosteltiin sitä, että yhdenvertaisuussuunnitelmia laadittaessa ei ole riittävästi otettu huomioon etnisten vähemmistöjen näkemyksiä eikä

hyödynnetty niitä edustavien järjestöjen asiantuntemusta. Sinänsä suunnitelmia pidettiin hyvänä keinona edistää yhdenvertaisuutta ja niiden laatimisvelvollisuutta toivottiin laajennettavan tasa-arvosuunnitelmien tapaan myös yksityiselle sektorille.

Myös tasa-arvolaissa on säännökset viranomaisten velvollisuudesta edistää tasa-arvoa sekä valtavirtaistaa tasa-arvon edistäminen osaksi kaikkea toimintaansa. Toisin kuin yhdenvertaisuuslaissa, tasa-arvolaissa ei kuitenkaan edellytetä viranomaisilta toiminnallisen tasa-arvosuunnitelman laatimista. Sen sijaan tasa-arvolaissa säädetään työnantajien ja oppilaitosten velvollisuudesta tehdä tasa-arvosuunnitelma sukupuolten välisen tasa-arvon edistämiseksi. Vuoden 2005 tasa-arvolain muutoksessa lakiin sisällytettiin tarkempia säännöksiä tasa-arvosuunnitelmien sisällöstä ja laatimisesta. Lisäksi sekä työpaikkoja että oppilaitoksia koskevan suunnitteluvuorokauden laiminlyömisestä säädettiin seuraamuksia. Työpaikkojen tasa-arvosuunnittelusta lakimuutoksen jälkeen saatujen kokemusten perusteella näyttää siltä, että suunnittelusta annettuja säännöksiä on tarpeen edelleen täsmentää.

Sille, että lisätään yleistä tietoisuutta syrjinnän kielloista, syrjintää kohdanneiden henkilöiden oikeuksista sekä erilaisista edistämismenettelyistä, on keskeinen merkitys tasa-arvon ja yhdenvertaisuuden edistämiseksi. Näistä seikoista tiedottaminen on tärkeällä sijalla tasa-arvo- ja yhdenvertaisuusviranomaisten työssä, ja myös työmarkkina- ja muut järjestöt tiedottavat lainsäädännöstä eri tavoin. Nykyisen järjestelmän puutteena on kuitenkin pidetty sitä, ettei Suomessa ole yhtä selkeää tahoja, joka vastaisi eri kohderyhmille tarkoitettujen tiedotusten ja koulutuksen suunnittelusta ja tällaisen toiminnan valvonnasta sekä mahdollisesti osallistuisi myös kouluttajien koulutukseen.

Toimikunnan kuulemisissa korostettiin yleisesti tarvetta vahvistaa tasa-arvon ja yhdenvertaisuuden edistämistä. Jälkikäteistä valvontaa ja syrjintäkieltojen rikkomiseen liittyvää ja seuraamusjärjestelmää pidettiin tärkeinä mutta riittämättöminä keinoina yhdenvertaisuuden turvaamiseksi. Keinovalikoimaa tulisi täydentää muun muassa koulutuksella, tiedottamisella ja asennekasvatuksella. Erityisesti kiinnitettiin huomiota siihen, että lainsäädännön uudistaminen ei saisi heikentää nykyiseen tasa-arvolain mukaista edistämismenettelyä, joka on huomattavasti laajempi kuin yhdenvertaisuuslaissa. Lisäksi esitettiin, että tasa-arvo- ja yhdenvertaisuusasioiden neuvontajärjestelmää kehitettäisiin. Yhden yhteisen tiedotus- ja neuvontapisteen perustamista pidettiin hyvänä ratkaisuna. Maahanmuuttajille ja viittomakieltä käyttäville tulisi olla saatavilla neuvontaa omalla kielellään tai tarvittavat tulkkipalvelut. Lisäksi toivottiin selkokielistä, havainnollista ja helposti saatavilla olevaa materiaalia lakiin perustuvista oikeuksista, velvollisuuksista ja oikeussuojakeinoista.

1.3 Tasa-arvo- ja yhdenvertaisuusviranomaisten asema, tehtävät ja toimivaltuudet

EU-oikeudessa ja kansainvälisissä sopimuksissa asetetaan tiettyjä vähimmäisvaatimuksia kansallisten perus- ja ihmisoikeuselinten perustamiselle sekä tällaisten toimielinten asemalle, tehtäville ja toimivaltuuksille. Suomea oikeudellisesti velvoittavien säännösten ja määräysten lisäksi jonkin verran yksityiskohtaisempia ja pidemmälle meneviä vaatimuksia on esitetty useissa kansainvälisissä suosituksissa ja kannanotoissa.

Kansainväliset suositukset ja kannanotot

Useat hallitusten väliset toimielimet ja kansainväliset kokoukset sekä ihmisoikeusvalvontaelimet ovat antaneet yleisiä suosituksia ja kannanottoja, jotka koskevat kansallisia perus- ja ihmisoikeuselimiä. Kansainvälisesti erityisen merkittäviä ovat kansallisten ihmisoikeusinstituutioiden asemaa ja toimintaa koskevat periaatteet eli niin sanotut *Pariisin periaatteet*, jotka hyväksyttiin vuonna 1993 YK:n yleiskokouksen päätöslauselmalla. Useat muut kansainväliset suositukset ja kannanotot vastaavat sisällöltään näitä periaatteita. Lisäksi vuoden 1993 jälkeen hyväksytyissä asiakirjoissa usein viitataan näihin periaatteisiin.

Tasa-arvo- ja yhdenvertaisuusalan viranomaisorganisaation kehittämisen kannalta keskeisiä kansainvälisiä suosituksia ja kannanottoja sisältyy Pariisin periaatteiden lisäksi muun muassa seuraaviin asiakirjoihin:

- Committee on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women, General Recommendation No. 6 (1988), Effective National Machinery and Publicity
- Committee on the Elimination of Racial Discrimination, General Recommendation No. 17, Establishment of national institutions to facilitate implementation of the Convention, 25/03/93
- Vienna Declaration and Programme of Action adopted by the World Conference on Human Rights, 25 June 1993
- Beijing Declaration and Platform for Action adopted by the Fourth World Conference on Women, 15 September 1995
- Committee of Ministers Recommendation no. R (97) 14 on the establishment of independent national human rights institutions, 30 September 1997
- Euroopan rasismin ja suvaitsemattomuuden vastaisen komission (ECRI) yleistä politiikkaa koskeva suositus nro 2 (1997) kansalliset erityiselimet rasismin, muukalaisvihan, antisemitismin ja suvaitsemattomuuden vastaista taistelua varten
- Committee on the Protection of Economic, Social and Cultural Rights, General Comment No. 10 (1998), The role of national human rights institutions in the protection of economic, social and cultural rights
- Durban Declaration and Programme of Action adopted by the World Conference against Racism, Racial Discrimination, Xenophobia and Related Intolerance, 31 August to 8 September 2001
- Committee on the Rights of the Child, General Comment No. 2 (2002), The role of independent national human rights institutions in the promotion and protection of the rights of the child
- Euroopan rasismin ja suvaitsemattomuuden vastaisen komission (ECRI) yleistä politiikkaa koskeva suositus nro 7 (2002) kansallinen lainsäädäntö rasismin ja etnisen syrjinnän vastaista taistelua varten, kappaleet 24-25.

Suomen nykyisten tasa-arvo- ja yhdenvertaisuusalan erityisviranomaisten toimenkuvat eivät ole täysin sopuosinnussa kansainvälisten suositusten ja kannanottojen kanssa. Ne näyttäisivät kuitenkin pääosin vastaavan EU-lainsäädännön vaatimuksia. Poikkeuksena tästä ovat *riippumattomien selvitysten teettämistä ja syrjinnän uhriksi joutuneiden avustamista koskevat tehtävät*. Näiden tehtävien tulee EU-lainsäädännön mukaan kuulua sukupuoleen perustuvan syrjinnän ja etnisen syrjinnän vastaisen toimielinten toimenkuvaan. Tasa-arvo- ja vähemmistövaltuutettujen tehtäviin ei kuitenkaan nykyisin kuulu erityistä selvitystehtävää, eivätkä valtuutettujen nykyinen päätösvalta ja voimavarat myöskään anna käytännön mahdollisuuksia niiden toimialaa koskevien perusselvitysten teettämiseen. Työsuojeluviranomaisilla ei puolestaan ole lain mukaan erityistä avustustehtävää, vaikka ne käytännössä neuvovatkin syrjinnän uhreja vastaamalla niille tullessiin asiakaskyselyihin. Tällaisen tehtävän ei ole katsottu olevan sopuosinnussa kansainvälisen työjärjestön (ILO) ammattientarkastusta teollisuudessa ja kaupassa koskevan sopimuksen (SopS 44/1949) kanssa.

Myös *kansallisten toimielinten riippumattomuus* näyttäisi vaativan vahvistamista. EU-lainsäädännössä on asetettu vähimmäisvaatimukseksi, että sukupuoleen perustuvan syrjinnän ja etnisen syrjinnän vastaiset toimielimet hoitavat lainsäädännössä tarkoitettuja tehtäviään riippumattomasti. EY-tuomioistuimen oikeuskäytännöstä voidaan johtaa vastaavanlaisia organisaation riippumattomuuteen liittyviä vaatimuksia erityisesti tuomioistuintyyppisille

toimielimille. Vammaisten henkilöiden oikeuksia koskeva yleissopimus näyttäisi asettavan tätäkin pidemmälle meneviä vaatimuksia. Sen mukaan kansallista vammaisten oikeuksia valvovaa ja edistävää toimielintä nimettäessä tai perustettaessa tulee ottaa huomioon Pariisin periaatteet. Pariisin periaatteiden ja niiden perustalle kehittyneen tulkintakäytännön mukaan kansallisten ihmisoikeusinstituutioiden tulisi olla paitsi muodollisesti myös toiminnallisesti, hallinnollisesti ja taloudellisesti riippumattomia. Nykyisen tasa-arvo- ja yhdenvertaisuuslainsäädännön yhdenmukaistamisen kannalta olisi tarkoituksenmukaisinta, että kaikki ne toimielimet, jotka hoitavat samantyyppisiä tasa-arvon ja yhdenvertaisuuden valvonta-, edistämis- ja neuvontatehtäviä, olisivat oikeudellisesti samanlaisessa asemassa.

Tasa-arvo- ja yhdenvertaisuusviranomaisten asemassa, tehtävissä ja toimivaltuuksissa on myös *muuta kehittämistä vaativia seikkoja*, jotka edellyttävät tarkempaa arviointia. Toimikunnan kuulemisissa esitettiin muun muassa, että alan erityisviranomaisten tulisi tehostaa etenkin työtään syrjinnän ehkäisemiseksi ja syrjintäasioista tiedottamiseksi.

1.4 Yhteistyö ja vuorovaikutus tasa-arvo- ja yhdenvertaisuusasioissa

Tasa-arvo- ja yhdenvertaisuusasioissa tehdään yhteistyötä useilla eri tasoilla: alan viranomaisten välillä, viranomaisten ja sidosryhmien kesken sekä sidosryhmien välillä esimerkiksi järjestöjen yhteisten katto-organisaatioiden kautta. Kansallista yhteistyötä täydentää viranomaisten, alan asiantuntijoiden ja järjestöjen kansainvälinen yhteistyö.

Suomessa viranomaisten yhteistyö on hoidettu nykyisin lähinnä vapaamuotoisen yhteydenpidon kautta. Kaikilla viranomaisilla on hallintolain mukaan yleinen velvollisuus avustaa pyynnöstä toista viranomaista hallintotehtävän hoitamisessa sekä muutoinkin pyrkiä edistämään viranomaisten välistä yhteistyötä. Vähemmistövaltuutetulle kuuluvaa etnisen yhdenvertaisuuden valvontatehtävää lukuun ottamatta erityisviranomaisille ei ole kuitenkaan asetettu erityistä velvoitetta tehdä yhteistyötä tai pitää yhteyttä alan muihin toimijoihin. Suomessa ei myöskään ole olemassa virallista organisaatiota, jonka kautta turvattaisiin säännönmukainen yhteydenpito ja tietojenvaihto eri viranomaisten välillä.

Myös yhteistyö viranomaisten ja sidosryhmien välillä perustuu pääosin epämuodolliseen yhteydenpitoon. Lisäksi ministeriöiden yhteyteen on perustettu virallisiksi yhteistyöelimiksi erilaisia neuvottelukuntia. Esimerkkeinä voidaan mainita kansainvälisten ihmisoikeusasioiden neuvottelukunta, valtakunnallinen vammaisneuvosto, romansiasiain neuvottelukunta, saamelaisiasiain neuvottelukunta, etnisten suhteiden neuvottelukunta, vähemmistöasiain neuvottelukunta sekä tasa-arvoasiain neuvottelukunta. Neuvottelukunnilla on usein tärkeä rooli oman alansa aloitteentekijöinä ja keskustelufoorumeina. Niiden merkitys eri toimijoiden yhteydenpidossa vaihtelee kuitenkin neuvottelukunnasta toiseen riippuen muun muassa niiden tehtävistä ja kokoonpanosta. Esimerkiksi viranomaisten ja järjestöjen edustajista koostuva vähemmistöasiainneuvottelukunta toimii vähemmistövaltuutetun apuna etnisen syrjinnän ehkäisyyn, seurantaan ja valvontaan liittyvissä kysymyksissä sekä viranomaisten ja järjestöjen yhteistyön edistämistä varten. Tasa-arvoasiain neuvottelukunta on puolestaan kokoonpanoltaan parlamentaarinen, ja se pyrkii edistämään naisten ja miesten välistä tasa-arvoa muun muassa tekemällä aloitteita ja esityksiä sekä antamalla lausuntoja tasa-arvoon vaikuttavan lainsäädännön ja muiden toimenpiteiden kehittämiseksi.

EU:n tasa-arvoa ja yhdenvertaisuutta koskevan lainsäädännön mukaan jäsenvaltioiden on tietyissä, lainsäädännössä tarkoitetuissa tilanteissa edistettävä vuoropuhelua asiaankuuluvien sidosryhmien tai valtiosta riippumattomien järjestöjen kanssa. Joissakin kansainvälisissä sopimuksissa ja suosituksissa on asetettu tätä pidemmälle meneviä vaatimuksia. Esimerkiksi vammaisten henkilöiden oikeuksia koskevan yleissopimuksen mukaan kansalaisyhteiskunta, erityisesti

vammaiset henkilöt ja heitä edustavat järjestöt, on otettava täysimääräisesti mukaan sopimuksen täytäntöönpanon kansalliseen seurantaan. Sopimuksessa viitataan Pariisin periaatteisiin, joiden mukaan kansalaisyhteiskunnan ja muiden sidosryhmien tulisi olla edustettuina kansallisissa ihmisoikeuselimissä. Lisäksi Pariisin periaatteissa suositellaan, että kansallisen toimielimen tulee huolehtia yhteydenpidosta muihin ihmisoikeuksien edistämisestä ja suojelemisesta vastaaviin kansallisiin toimielimiin. Erityisesti mainitaan valtuutetun tyyppiset toimielimet (ombudsman). Samoin korostetaan yhteistyön tärkeyttä perus- ja ihmisoikeusalan kansalaisjärjestöjen kanssa.

Myös kansainvälisen ja EU-yhteistyön kehittyminen edellyttää kansallisten menettelyiden ja rakenteiden uudelleen arvioimista. Yhteistyötä on vanhastaan tehty esimerkiksi erilaisissa perus- ja ihmisoikeusasiantuntijoiden verkostoissa, kansalaisjärjestöjen katto-organisaatioissa sekä alan erityisviranomaisten yhteistyöelimissä. Viime vuosina tällainen kansallisvaltioiden rajat ylittävä vuorovaikutus on lisääntynyt edelleen, mistä ovat osoituksena muun muassa EU:n perusoikeusviraston ja sen yhteydessä toimivan perusoikeusfoorumin perustaminen sekä Euroopan tasa-arvoinstituutin sähköisen tasa-arvoverkoston käynnistäminen.

Myös toimikunnan kuulemisissa on korostettu tarvetta kehittää yhteistyötä ja vuorovaikutusta tasa-arvo- ja yhdenvertaisuusasioissa. Muun muassa viranomaisten keskinäisen yhteistyön vahvistamista on pidetty tärkeänä. Tähän on ehdotettu pyrittävän esimerkiksi yhteistyötä koskevin erityissäännöksin. Lakiin on esitetty kirjattavaksi muun muassa syrjintäasioihin erikoistuneiden viranomaistahojen velvollisuus informoida lapsiasiavaltuutettua syrjintätapauksista, joiden kohteena ovat lapset ja nuoret. Erään näkemyksen mukaan lainsäädännön yhtenäistämistä voisi olla tarkoituksenmukaista täydentää perustamalla hallituksesta riippumaton ”superviranomainen” ja tämän yhteyteen laaja-alainen ”superneuvottelukunta”. Toisaalta on korostettu, että nykyiset neuvottelukunnat ovat myös luonteeltaan varsin erilaisia, ja neuvottelukuntien yhdistäminen ja yhdenmukaistaminen saattaisi vaarantaa niiden hyviksi havaitut erityispiirteet. Kuulemisissa on myös muistutettu, että neuvottelukunnissa tehtävä työ on luonteeltaan erilaista kuin viranomaisten sidosryhmätyö ja kumpikin on sellaisenaan tarpeellista.

1.5 Yhdistysten ja järjestöjen osallistuminen hallinnollisiin ja oikeudellisiin menettelyihin

Tasa-arvo- ja yhdenvertaisuuslainsäädäntö turvaa joissakin tilanteissa järjestöille mahdollisuuden kääntyä syrjintätilanteissa suoraan alan erityisviranomaisten puoleen. Esimerkiksi tasa-arvolain mukaan tasa-arvovaltuutetun ohella työmarkkinoiden keskusjärjestö voi saattaa syrjintäkieltojen sekä syrjivän ilmoittelun kiellon rikkomista koskevan asian tasa-arvolautakunnan käsiteltäväksi. Muut järjestöt voivat hyödyntää tasa-arvovaltuutetun asiantuntemusta pyytämällä tältä ohjeita ja neuvoja. Etnistä syrjintää koskevan asian voi saattaa syrjintälautakunnan käsiteltäväksi vähemmistövaltuutetun lisäksi se, johon lainvastainen menettely kohdistuu. Järjestöillä ei tällaista mahdollisuutta ole. Järjestöt voivat kuitenkin etnistä syrjintää koskevassa asiassa pyytää ohjeita ja neuvoja vähemmistövaltuutetulta tai lausunnon syrjintälautakunnalta.

Yleistä oikeudenkäyntimenettelyä koskevien säännösten mukaan järjestöillä ei ole oikeutta panna vireille syrjintään liittyvää siviili- tai rikosjuttua omissa nimissään. Järjestöt eivät voi myöskään osallistua syrjintäasiaa koskevaan oikeudenkäyntiin kolmantena osapuolena tai tuomioistuimen asiantuntijana. Järjestöissä työskentelevät henkilöt, kuten järjestöjen oikeudelliset asiantuntijat, voivat kuitenkin edustaa syrjinnän uhria oikeudenkäynnissä tämän asiamiehenä tai avustajana sekä auttaa tätä muutoin esimerkiksi tarjoamalla oikeudellista neuvontaa. Työ- ja virkaehtosopimusten tulkintaa ja rikkomista tai kollektiivisopimuksen pätevyyttä koskevissa riidoissa kantajana työtuomioistuimessa on yleensä sopimuksen osapuolena oleva työntekijä- tai työnantajajärjestö.

Suomessa on tulkittu, että järjestöjen ja muiden toimijoiden mahdollisuudet osallistua Suomen yhdenvertaisuuslainsäädännön mukaisiin hallinnollisiin ja oikeudellisiin menettelyihin täyttävät EU-lainsäädännön asettamat vähimmäisvaatimukset. Asiantuntija-arvioiden perusteella tilanne ei kuitenkaan ole täysin yksiselitteinen. Myös eduskunnan perustuslakivaliokunta kiinnitti yhdenvertaisuuslakia koskevaa hallituksen esitystä käsitellessään huomiota siihen, että EU-lainsäädännön mukaista kysymystä ei säännelty esityksessä (PeVL 10/2003 vp).

Toimikunnan kuulemisissa ehdotettiin, että ammattiliitoille voitaisiin antaa itsenäinen kanneoikeus ja ryhmäkanneoikeutta voitaisiin harkita laajennettavaksi myös syrjintää koskeviin riitoihin. Lisäksi esitettiin, että myös kansalaisjärjestöille tulisi antaa oikeus nostaa kanne syrjintää kohdanneen nimissä.

1.6 Lainsäädännön täytäntöönpanoon liittyviä näkökohtia

Tasa-arvo- ja yhdenvertaisuuslainsäädäntöä koskeva neuvonta ja muu asiantuntija-apu parantaa merkittäväällä tavalla syrjintää kohdanneiden oikeusturvaa. Tällä hetkellä tällaiset *palvelut ovat pääasiassa valtakunnallisia* Tasa-arvoa ja yhdenvertaisuutta valvovista viranomaisista ainoastaan työsuojeluviranomaisilla on piirihallinto. Työsuojeluviranomaiset keskittyvät kuitenkin yksinomaan syrjintään työelämässä eivätkä valvo lainkaan tasa-arvolain noudattamista. Kuten edellä on todettu, niillä ei myöskään ole samanlaista yleistä neuvonta- ja palvelutehtävää kuin vähemmistövaltuutetulla ja tasa-arvovaltuutetulla.

Tasa-arvo- ja yhdenvertaisuuslainsäädännön täytäntöönpanoa vaikeuttaa myös neuvonta- ja valvontaelimien *voimavarojen puute*. Erityisviranomaisille on annettu lailla useita tehtäviä, joiden hoitaminen on käytännössä vaikeaa. Esimerkiksi tasa-arvovaltuutettu ei ole voinut rajoitettujen voimavarojen vuoksi hyödyntää lain mukaista toimivaltaansa avustaa syrjinnän kohteeksi joutuneita oikeudenkäynneissä. Tasa-arvovaltuutetulla ja vähemmistövaltuutetulla ei ole myöskään ollut voimavaroja tehdä perustehtävänsä liittyviä laajempia selvityksiä ja tutkimuksia ilman ulkopuolista erillisrahoitusta. Myös tasa-arvo- ja yhdenvertaisuussuunnitelmien laatimisvelvoitteen kattava seuranta ja ohjaaminen ovat käytännössä osoittautuneet vaikeaksi ilman lisäresursseja ja -toimivaltuuksia. Syrjintää kohdanneiden avustamisen, selvitysten teettämisen sekä raporttien julkaisemisen tulisi kuulua syrjinnän vastaisten valtuutettujen tehtäviin EU-lainsäädännön nojalla. Toimikunnan kuulemisissa sekä kansainvälisten ihmisoikeuselinten Suomea koskevissa kannanotoissa on kiinnitetty huomiota tarpeeseen arvioida ja turvata valtuutettujen voimavarojen riittävyys.

1.7 Lainsäädännön lakitekniinen ja kielellinen selkeys

Suomen nykyinen tasa-arvo- ja yhdenvertaisuuslainsäädäntö koostuu useista eri aikoina annetuista eritasoisista säädöksistä. Sääntelyä voidaan luonnehtia monikerroksiseksi ja vaikeaselkoiseksi kokonaisuudeksi, joka ei helposti avaudu asiaan perehtymättömille. Lainsäädännössä on myös muita, lähinnä lakiteknisiksi luonnehdittavia puutteita. Niiden syynä on muun muassa se, että lainsäädäntöä on kehitetty osittaisuudistuksilla kahden vuosikymmenen aikana. Myös tällaiset puutteet vähentävät sääntelyn selkeyttä.

Tasa-arvo- ja yhdenvertaisuuslainsäädännössä on lisäksi monia terminologisia ja kielellisiä kysymyksiä, jotka kaipaavat tarkastelua. Perustuslaissa termi ”yhdenvertaisuus” on eräänlainen yleiskäsite. Lisäksi säädetään, että lapsia on kohdeltava ”tasa-arvoisesti” ja että sukupuolten ”tasa-arvoa” edistetään. Perustuslakia alemmanasteisessa sääntelyssä ”tasa-arvo” tarkoittaa kuitenkin lähinnä naisten ja miesten välistä tasa-arvoa. ”Yhdenvertaisuuden” käsite kattaa puolestaan muut kuin naisten ja miesten väliset syrjintätilanteet. Lait sisältävät myös vaikeasti erottuvia termejä, kuten tasa-arvosuunnitelma ja yhdenvertaisuussuunnitelma. Myöskään viranomaisten nimet eivät ole aina erottamiskykyisiä. Ainakaan kansalaisten näkökulmasta sääntely ei vaikuta selkeältä.

Yhdenvertaisuuslain toimivuutta koskevan tutkimuksen alustavien tulosten perusteella näyttää jopa siltä, ettei ero tasa-arvolain ja yhdenvertaisuuslain välillä ole selvä edes kaikkien viranomaisten keskuudessa.

Tasa-arvo- ja yhdenvertaisuuslainsäädännössä on muutoinkin vaikeita ja abstrakteja käsitteitä, esimerkiksi ”syrjintä”, ”syrjinnän kieltö”, ”välitön syrjintä”, ”välillinen syrjintä”, ”kielletty syrjintä”, ”positiivinen erityiskohtelu” ja ”häirintä”. Käytetty kieli sisältää myös huomattavan paljon juridisia termejä, kuten ”todistustaakka”, ”lainvoima” ja ”julkinen hallintotehtävä”. Sääntelyn ymmärrettävyyteen vaikuttaa lisäksi se, että ilmaisu on usein tasoltaan yleistä.

Toimikunnan kuulemisissa toivottiin, että uudistuksessa voitaisiin selkeyttää nykyistä sääntelyä ja konkretisoida joitakin tulkinnanvaraisiksi koettuja käsitteitä. Lisäksi kiinnitettiin huomiota siihen, että lainsäädännössä käytetyn terminologian tulee olla korrektaa. Myönteisenä on pidetty sitä, että tasa-arvolaissa ja yhdenvertaisuuslaissa käytetään käsitettä ”vammaisen henkilö”, eikä puhuta esimerkiksi ”työrajoitteisesta henkilöstä” tai ”vajaakuntoisesta”, kuten eräissä muissa säädöksissä. Toisaalta on huomautettu, että käsite ”transseksuaalisuus” ei ole oikea, vaan sen sijasta olisi käytettävä käsitettä ”transsukupuolisuus”. Myöskään käsitteen ”sukupuolinen suuntautuminen” ei ole katsottu kuvaavan asianmukaisesti sillä tarkoitettua syrjintäperustetta. Sen sijaan lainsäädännössä olisi käytettävä käsitettä ”seksuaalinen suuntautuminen”.

2 Lainsäädännön uudistustavoitteet

2.1 Lainsäädännön sisällöllinen yhdenmukaistaminen

Nykyisen lainsäädännön sisältöä tulee yhdenmukaistaa. Tavoitteena tulee olla, että syrjinnän kohteeksi joutuneita kohdellaan mahdollisimman samanlaisella tavalla riippumatta siitä, millä perusteella ja millä elämänalalla heitä on syrjitty. Yhdenmukaistaminen koskisi muun muassa lainsäädäntöön sisältyviä käsitteitä, syrjinnän kieltöjä sekä niiden soveltamisalaa, oikeuksien edistämistä koskevien velvoitteiden ja järjestelyiden kattavuutta sekä syrjintään liittyvän oikeussuojan saatavuutta. Uudistuksessa on kuitenkin arvioitava huolellisesti, missä määrin nykyistä järjestelmää on tarkoituksenmukaista ja mahdollista yhdenmukaistaa.

Eri asemaan asettaminen ei ole aina kiellettyä eli perustuslain 6 §:ssä tarkoitettua syrjintää. Yhdenvertaisuussäännöksen tarkoituksena ei ole poistaa ihmisten luonnollisia eroja. Joissakin tilanteissa erilaisten ihmisten kohtelu samalla tavalla saattaa aiheuttaa sen, että ihmiset joutuvat tosiasiallisesti erilaiseen asemaan. Tiettyjen ryhmien tarpeiden turvaamiseksi voi olla tarkoituksenmukaista ryhtyä erityisiin toimenpiteisiin. Perustuslain yhdenvertaisuussäännös ei aseta estettä tällaiselle niin sanotulle positiiviselle erityiskohtelulle, kunhan sille on olemassa hyväksyttävä syy ja se täyttää suhteellisuusperiaatteen vaatimukset.

2.2 Tasa-arvon ja yhdenvertaisuuden edistämisen ja valvonnan parantaminen

Uudistuksessa tulee selvittää, miten voitaisiin kehittää eri syrjintäperusteita koskevia edistämiselvöitteitä. Toimikunnan toimeksiannon mukaisesti tässä yhteydessä on otettava huomioon voimassa olevan lainsäädännön erityispiirteet. Lähtökohtana on, ettei nykyisiin lakeihin kirjattuja seuranta-, valvonta- ja edistämiselvöitteitä ja niihin liittyviä toimivaltuuksia kavenneta, vaan niitä pyritään edelleen vahvistamaan.

Lisäksi uudistuksessa tulee tarkistaa tasa-arvovaltuutetun ja vähemmistövaltuutetun asemaa, tehtäviä ja toimivaltuuksia. Sisäasianministeriössä on vireillä hanke, jossa vähemmistövaltuutetun tehtäviä tarkistetaan jo vuoden 2008 aikana siltä osin kuin on kyse riippumattomien selvitysten

teettämisestä. Arviointia edellyttää lisäksi, millaiset ovat valtuutettujen voimavarat suhteessa niille annettuihin tehtäviin.

Myös valtuutettujen mahdollisuuksia toimia alueellisesti ja paikallisesti tulee selvittää. Uudistuksessa olisi varmistettava, että kaikilla syrjintää kohdanneilla olisi mahdollisuus kääntyä jonkin neuvontaa ja asiantuntija-apua tarjoavan erityisviranomaisen puoleen.

2.3 Yhteistyön ja osallistumisen parantaminen tasa-arvo- ja yhdenvertaisuusasioissa

Uudistuksessa tulee selvittää, miten voitaisiin parantaa sidosryhmien osallistumista tasa-arvo- ja yhdenvertaisuusasioiden käsittelyyn sekä yhteistyötä alan erityisviranomaisten kanssa. Lisäksi olisi arvioitava, miten voitaisiin kehittää tasa-arvo- ja yhdenvertaisuusalan viranomaisten keskinäistä yhteistyötä. Tämä on erityisen tärkeää, mikäli viranomaisorganisaatiota päädytään kehittämään perustamalla uusia erillisiä toimielimiä nykyisten ja mahdollisten uusien toimielinten yhdistämisen sijaan.

Yksi mahdollinen tapa parantaa järjestöjen ja muiden toimijoiden vuorovaikutusta olisi kehittää nykyisiä neuvottelukuntia. Tämä edellyttäisi kuitenkin sen arvioimista, voitaisiinko nykyisiä, varsin erilaisia neuvottelukuntia uudistaa yhdenmukaisempaan suuntaan tai jopa yhdistää. Tällaisessa arvioinnissa tulee ottaa huomioon muun muassa se, että neuvottelukunnilla on nykyisin jossakin määrin erilainen tarkoitus ja toimenkuva, mikä on puolestaan vaikuttanut neuvottelukuntien kokoonpanoon ja työskentelytapoihin.

2.4 Lainsäädännön selkeyttäminen sekä lakitekkinen ja kielellinen kehittäminen

Tasa-arvo- ja yhdenvertaisuuslainsäädäntö koskettaa läheisesti kaikkien Suomessa asuvien ja oleskelevien ihmisten oikeuksia, velvollisuuksia ja oikeusturvaa. Lainsäädännön selkeydelle voidaan tästä syystä asettaa erityisiä vaatimuksia. Uudistuksessa tulee parantaa nykyistä lainsäädäntöä sekä lakiteknisesti että kielellisesti. Uudistuksessa tulee myös arvioida, olisiko nykyistä, varsin hajanaista ja vaikeaselkoista lainsäädäntöä tarkoituksenmukaista koota yhtenäisemmäksi kokonaisuudeksi.

Tavoitteena on nykyistä selkeämpi sääntelykokonaisuus sekä ymmärrettävämpi ja täsmällisempi lakikieli. Tätä tarkoitusta varten toimikunnan työhön osallistuu myös Kotimaisten kielten tutkimuskeskuksen asiantuntija. Lainsäädännön kielellisiä muotoiluja harkittaessa otetaan huomioon EU-lainsäädännön sekä kansainvälisten velvoitteiden asettamat vaatimukset sekä se, että lainsäädännössä nykyisin käytetyt käsitteet voivat olla joidenkin ryhmien kannalta syrjiviä tai muuten epäasianmukaisia.

V UUDISTUSVAIHTOEHDOT

1 Lainsäädännön perusrakenne: yksi vai useita yleislakeja?

Nykyinen tasa-arvo- ja yhdenvertaisuuslainsäädäntö on kehittynyt vuosikymmenten aikana. Kehitykseen ovat merkittävästi vaikuttaneet kansainväliset esimerkit ja velvoitteet sekä Euroopan unionin oikeus. Nämä perustuvat suurelta osin tasa-arvokysymysten ja muiden yhdenvertaisuuskysymysten erilliselle sääntelylle. Myös kansallisesti eri syrjintäperusteisiin liittyvät sääntelytarpeet ovat nousseet esiin erilaisina ja eriaikaisesti.

Vaikka kansainvälisessä oikeudessa ja EU-lainsäädännössä on runsaasti yksinomaan tiettyjä väestöryhmiä tai elämäntilanteita koskevaa yhdenvertaisuussääntelyä, molemmissa on esimerkkejä myös laajempialaisesta ja kattavammasta yhdenvertaisuus- ja ihmisoikeussääntelystä. On myös otettava huomioon, että kansainvälisten sopimusten ja EU-lainsäädännön sisältö ei aina heijastele ainoastaan sitä, mikä olisi tarkoituksenmukaisinta tai tehokkainta, vaan myös sitä, mistä on ollut kulloisessakin tilanteessa poliittisesti mahdollista sopia. EU:ssa erillissääntelyä voidaan selittää myös sillä, että unionilla ei ole toimivaltaa antaa yleistä yhdenvertaisuuslainsäädäntöä, vaan sen toimivalta on rajoittunut yksinomaan tiettyihin erityiskysymyksiin. EU:n yhdenvertaisuuslainsäädäntöä on ollut mahdollista kehittää kattavammaksi vähitellen sitä mukaa kuin unionin perustamissopimuksen mukainen toimivalta tällä alalla on laajentunut.

Lainsäädännön rakennetta ja systematiikkaa voidaan kehittää useiden eri mallien pohjalta. Seuraavassa on *kolme päävaihtoehtoa*, joiden pohjalta uudistus voitaisiin toteuttaa. Mikään esiteltävistä malleista ei vaadi perustuslain perusoikeussäännösten muuttamista. Perustuslaki asettaa kuitenkin vaatimuksia eri mallien mukaisille sisällöllisille ratkaisuille.

1.1 Hajautetun sääntelyn malli

Hajautetun sääntelyn mallissa yhdenmukaistettaisiin nykyisen tasa-arvolain ja yhdenvertaisuuslain säännöksiä, annettaisiin uusi yhdenvertaisuusviranomaisia koskeva laki sekä uusia erityislakeja tai erityissäännöksiä muun muassa vammaisia ja romaneja varten. Tämä malli voidaan toteuttaa kahden eri alavaihtoehdon pohjalta seuraavasti:

Laki naisten ja miesten tasa-arvosta
Yhdenvertaisuuslaki
Laki yhdenvertaisuusviranomaisista
Laki vammaisten ihmisten yhdenvertaisuuden toteuttamisesta
Laki romaniväestön elinolojen kehittämistä

tai

Laki naisten ja miesten tasa-arvosta
Yhdenvertaisuuslaki
Laki yhdenvertaisuusviranomaisista
Uudet säännökset vammaisista ja romaniväestöstä yhdenvertaisuuslakiin sekä erityislakeihin

Hajautetun sääntelyn mallissa nykyinen tasa-arvolaki ja yhdenvertaisuuslaki säilytettäisiin omina lakeinaan. Lainsäädännön yhdenmukaistaminen ja muut uudistustarpeet toteutettaisiin näiden lakien sisällä. Tämä malli olisi samansuuntainen kuin nykyisessä kansainvälisessä sääntelyssä ja EU-lainsäädännössä, joissa erityisryhmiä varten on omaa sääntelyä. Mallissa säilytettäisiin vakiintuneet

käytännöt esimerkiksi tasa-arvokysymyksissä, joskin kansalaisten keskuudessa erottelut tasa-arvoasioiden ja yhdenvertaisuusasioiden välillä ovat usein epäselviä. Jos tämä malli toteutettaisiin säätämällä myös erilliset vammaisten ihmisten yhdenvertaisuutta ja romaniväestön elinolojen kehittämistä koskevat lait, sääntelyn hajanaisuus lisääntyisi entisestään, vaikka lakeja pyrittäisiin sisällöllisesti yhdenmukaistamaan.

Erillissäätelyä on perusteltu sillä, että ainoastaan sen avulla on mahdollista turvata tiettyjen ryhmien ongelmien vaatima erityishuomio ja estää niiden marginalisoituminen. On tosin huomattava, että tällaiset näkökohdat voidaan ottaa huomioon myös silloin, kun tasa-arvoa, yhdenvertaisuutta ja syrjintää koskevat säännökset kootaan yhteen yleislakiin. Tämä voitaisiin toteuttaa ottamalla yleislakiin asianmukaiset, oikeuksien edistämistä ja valvontaa sekä yksilön oikeussuojaa koskevat säännökset.

Eriytettyä sääntelytapaa näyttäisi puoltavan se, että syrjintäperusteet ovat luonteeltaan erilaisia. Esimerkiksi sukupuoleen perustuva syrjintä poikkeaa muusta syrjinnästä siten, että siinä ei ole kyse vähemmistön oikeuksien loukkauksesta. On myös katsottu, että eri syrjintäperusteita koskevaa sääntelyä ei ole mahdollista yhdenmukaistaa kaikilta osin sisällöllisesti, eikä sitä ole tästä syystä tarkoituksenmukaista koota teknisesti samaan lakiin. Kaikki syrjintäperusteet sekä tasa-arvon ja yhdenvertaisuuden edistämismääräykset sisältävä laki voisi muodostua sisäisesti monimutkaiseksi ja vaikeaselkoiseksi. Koska kansainvälisessä oikeudessa erillissäätely on edelleen vallitsevaa, yhden sääntelylähteen muutokset saattaisivat heijastua koko yleislain soveltamisalaan riippumatta siitä, miten perustelluja ne olisivat muiden syrjintäperusteiden näkökulmasta. Mikäli uudistuksessa päädytään kokoamaan tasa-arvo- ja yhdenvertaisuuslainsäädäntöä yhteen lakiin, edellä mainitut seikat tulisi ottaa huomioon yleislain sisällössä ja rakenteessa.

1.2 Uuden yhdenvertaisuuslain ja kahden erityislain malli

Tasa-arvo- ja yhdenvertaisuuslainsäädäntöä voitaisiin uudistaa kokoamalla tasa-arvoa, yhdenvertaisuutta ja syrjintää koskevat *yleiset säännökset* uuteen yhdistettyyn lakiin sekä säätämällä muilta osin naisten ja miesten tasa-arvon ja muun yhdenvertaisuuden toteuttamisesta kahdessa erillisessä erityislaissa seuraavalla tavalla:

Laki yhdenvertaisuuden perusteista ja yhdenvertaisuusviranomaisista
Laki naisten ja miesten tasa-arvon toteuttamisesta
Laki yhdenvertaisuuden toteuttamisesta

Mallissa yhdenmukaistaminen toteutettaisiin yhdistetyllä lailla, jonka jäsentely voisi olla seuraava:

1 luku. Lain tarkoitus ja soveltamisala
2 luku. Syrjinnän määritelmät ja syrjintäkiellot
3 luku. Yhdenvertaisuusviranomaiset
4 luku. Menettelysäännökset ja oikeusturva
5 luku. Seuraamukset ja rangaistukset
6 luku. Erinäiset säännökset
7 luku. Voimaantulo ja siirtymäsäännökset

Uuden yhdenvertaisuuslain ja kahden erityislain mallissa uusi laki yhdenvertaisuuden perusteista ja yhdenvertaisuusviranomaisista yhdenmukaistaisi tiettyjä yleisiä kysymyksiä ja viranomaisorganisaatiota samaan tapaan kuin seuraavassa jaksossa esiteltävässä yhden yhteisen yleislain mallissa. Kaksi muuta lakia olisivat kuitenkin omiaan hämärtämään lakien kokonaisuutta ja niiden suhdetta toisiinsa. Myös lainsäädännön soveltamisessa ja tulkinnassa voisi esiintyä epäyhtenäistä käytäntöä.

1.3 Yhden yhteisen yleislain malli

Tasa-arvo- ja yhdenvertaisuuslainsäädäntöä voitaisiin koota yhdistämällä tasa-arvolaki ja yhdenvertaisuuslaki sekä ottamalla yhdistettyyn lakiin myös viranomaisvalvontaa koskevat säännökset. Uuden lain nimikkeenä voisi olla ”Laki yhdenvertaisuuden turvaamisesta”. Laki voisi jakaantua viiteen osaan ja 15 lukuun seuraavasti:

- I OSA. YLEISET SÄÄNNÖKSET
- 1 luku. Lain tarkoitus ja soveltamisala
- 2 luku. Syrjinnän määritelmät
- II OSA. SYRJINTÄKIELLOT JA YHDENVERTAISUUS
- 3 luku. Syrjintäkiellot
- 4 luku. Yhdenvertaisuus työelämässä
- 5 luku. Yhdenvertaisuus koulutuksessa ja opetuksessa
- 6 luku. Yhdenvertaisuus tavaroiden ja palvelujen saatavuudessa ja tarjonnassa
- 7 luku. Muu yhdenvertaisuus yhteiskunnassa
- II OSA. YHDENVERTAISUUDEN EDISTÄMINEN
- 8 luku. Viranomaisten velvollisuudet
- 9 luku. Koulutusta ja opetusta koskevat velvollisuudet
- 10 luku. Työnantajan velvollisuudet
- III OSA. YHDENVERTAISUUDEN VALVONTA JA SEURAAMUKSET
- 11 luku. Yhdenvertaisuusviranomaiset
- 12 luku. Menettelysäännökset ja oikeusturva
- 13 luku. Seuraamukset ja rangaistukset
- IV OSA. ERINÄISET SÄÄNNÖKSET
- 14 luku. Erinäiset säännökset
- 15 luku. Voimaantulo ja siirtymäsäännökset

Yhdistetyn yleislain yleisiin säännöksiin voitaisiin ottaa lain tarkoitusta ja soveltamisalaa koskevat säännökset sekä syrjinnän määritelmät. Syrjintäkiellot ja eri elämänaloja koskevat yhdenvertaisuussäännökset olisivat laissa omina lukuinaan. Edelleen yhdenvertaisuusviranomaisia, valvontaa, oikeusturvaa ja seuraamuksia koskevat säännökset olisivat yhteisiä kaikille syrjinnän muodoille.

Malli voitaisiin vaihtoehtoisesti toteuttaa säätämällä uusi laki yhdenvertaisuuden turvaamisesta, jossa olisivat *omina osinaan* säännökset yhdenvertaisuuden perusteista ja yhdenvertaisuusviranomaisista, naisten ja miesten tasa-arvon toteuttamisesta sekä yhdenvertaisuuden toteuttamisesta. Lakia ei näin ollen jaoteltaisi elämänaloittain, kuten edellä on esitetty, vaan naisten ja miesten tasa-arvoa ja muuta yhdenvertaisuutta käsiteltäisiin erikseen.

Lainsäädännön uudistaminen yhden yhteisen lain mallin mukaisesti lisäisi todennäköisesti parhaiten sisällöllistä yhdenmukaisuutta. Se edesauttaisi myös syrjintäasioiden yhtenäistä ja kattavaa tarkastelua. Yksilöitä ei voida käytännössä jaotella identiteetiltään ainoastaan yhteen ryhmään kuuluvaksi, ja myös syrjinnän taustalla on usein enemmän kuin yksi henkilöön liittyvä syy. Esimerkiksi syrjintä etnisen alkuperän ja sukupuolen vuoksi ovat usein yhteydessä toisiinsa, ja erikäiset, eri sukupuoliin tai etnisiin ryhmiin kuuluvat vammaiset henkilöt voivat kohdata keskenään erilaista syrjintää. Yhteen kootusta sääntelystä saattaisikin olla etua käsiteltäessä moniperusteisen syrjinnän tilanteita, joissa sama henkilö kohtaa eri aikoina syrjintää useiden eri syiden vuoksi, sekä käsiteltäessä niin sanottuja risteävän syrjinnän (intersectional discrimination) tilanteita, joissa syrjinnän taustalla on samanaikaisesti useamman syyn yhdistelmä.

Kansalaisten kannalta yksi yhteinen laki auttaisi lisäämään ymmärrystä siitä, että yhdenvertaisuuden edistäminen on koko yhteiskunnan ja kaikenlaisen, niin yksityisen kuin julkisenkin toiminnan läpäisevä periaate. Myös lain yhdenmukainen tulkinta toteutuisi yhden

yhtenäisen lain mallissa todennäköisesti paremmin kuin muissa malleissa. Tasa-arvoa, yhdenvertaisuutta ja syrjintää koskevien perussäännösten kokoamista yhteen yleislakiin voidaan perustella lisäksi sillä, että näin selkeytettäisiin yhdenvertaisuuslainsäädännön kokonaisuutta. Voidaan katsoa, että yhteen lakiin koottu yhdenvertaisuussäätely olisi eriytettyä lainsäädäntöä helpompi säilyttää selkeänä ja yhdenmukaisena kokonaisuutena myös vastaisuudessa, esimerkiksi kun siihen on tarpeen tehdä muutoksia EU:ssa tapahtuvan tai kansainvälisen oikeudellisen kehityksen myötä.

Eri syrjintäperusteita ja elämänaloja koskevien perussäännösten kokoamisella yhteen lakiin olisi lisäksi merkittävää symboliarvoa: kun erilaista syrjintää kohdellaan myös muodollisesti samalla tavoin, syrjintä kaikissa muodoissaan voidaan mieltää helpommin koko yhteiskuntaa koskevaksi vakavaksi ongelmaksi.

Suomen lisäksi useissa muissa maissa on alun perin säädetty useita eri syrjintäperusteita ja syrjintää eri elämänaloilla koskevia erityislakeja. Kuten edellä on todettu, viime vuosina monissa maissa on kuitenkin ryhdytty uudistamaan tällaista eriytynyttä lainsäädäntöä kokoamalla sitä yhdeksi yhdenvertaisuutta koskevaksi yleislaki. Esimerkiksi Ruotsissa on valmisteilla laki, joka kattaisi laajasti eri elämänalat sekä useita eri syrjintäperusteita. Näitä olisivat sukupuoli, etninen alkuperä, uskonto tai muu maailmankatsomus, vammaisuus, seksuaalinen suuntautuminen sekä kokonaan uusina perusteina sukupuoli-identiteetti ja ikä. Ruotsissa uudistusta on perusteltu muun muassa tarpeella kehittää pirstaleisena ja vaikeaselkoisena pidettyä lainsäädäntöä.

Toimikunnan saamassa palautteessa on todettu, että monimutkaisten säännösten liittäminen yhteen ei selkeyttäisi säätelyä eikä näin ollen helpottaisi tilannetta tavallisten ihmisten näkökulmasta. Edellytyksenä lainsäädännön yhdistämiselle voidaankin pitää sitä, että eri syrjintäperusteita koskevaa säätelyä voidaan merkittävässä määrin yhdenmukaistaa. Muussa tapauksessa olisi arvioitava erityisen huolellisesti, olisiko lakitekniinen yhdistäminen tarkoituksenmukaista ja miten se olisi järkevintä toteuttaa.

Lainsäädännön kokoamiseen ja yleislain säätelytapaan liittyy myös kysymys siitä, miten ratkaistaisiin uuden yleislain suhde nykyisiin yhdenvertaisuutta ja syrjintää koskeviin erityissäännöksiin. Nykyistä erityissäätelyä voidaan perustella tarkoituksenmukaisuussyillä: erityislainsäädäntöön sisältyvät syrjintäkiellot ovat informatiivisempia ja siten yleislakia helpommin sovellettavissa kyseessä olevalla erityisalalla. Suomen oikeusjärjestyksessä lähtökohtana on kuitenkin se, että ensisijaisesti noudatetaan asiaa koskevaa yleislakia. Erityissäännöksiin tulisi turvautua ainoastaan, jos on tarvetta täydentää yleislain säännöksiä tai erityisistä syistä poiketa niistä. Uudistuksen yhteydessä olisikin tarpeen arvioida, onko erityissäätelyä käytetty myös muussa kuin edellä mainitussa tarkoituksessa ja olisiko tällainen säätely mahdollista korvata, sikäli kuin tarpeellista, esimerkiksi viittaamalla yleislakiin.

2 Viranomaisorganisaation rakenne: yksi vai useampia viranomaisia?

Tasa-arvo- ja yhdenvertaisuuslainsäädännön tavoin myös siihen liittyvät valvonta- ja edistämistehtävät ovat jakaantuneet useille eri viranomaisille. Tähän ovat olleet vaikuttamassa samat tekijät kuin aineellisen lainsäädännön eriytymiseen. Eri toimielimiä on perustettu ja niiden toimenkuvaa kehitetty osittain pohjoismaisten esimerkkien mukaisesti, osittain kansainvälisten ihmisoikeusvelvoitteiden ja EU-lainsäädännön pohjalta. Kun lainsäädäntöä on muutettu, ei viranomaisorganisaatiota ole uudistettu kokonaisuutena, vaan muutokset ovat usein kohdistuneet ainoastaan joihinkin erityiskysymyksiin, esimerkiksi yhden toimielimen tehtäviin tai toimivaltuuksiin.

Suomen tasa-arvo- ja yhdenvertaisuuslainsäädännön viranomaisorganisaatiota voitaisiin kehittää useilla eri tavoilla. Seuraavassa on *kolme päävaihtoehtoa*, joiden pohjalta nykyistä organisaatiota voitaisiin uudistaa. Käytännössä uudistus voitaisiin toteuttaa myös näiden vaihtoehtojen välimuotona tai yhdistelmänä.

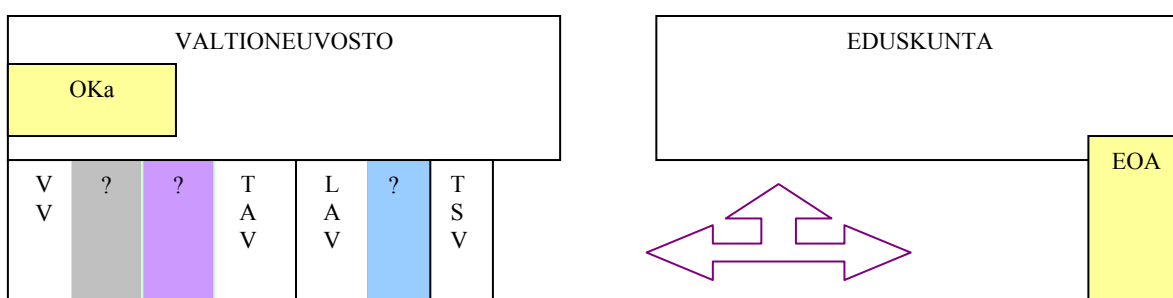
Koska uudistus rajataan seuraavissa vaihtoehdoissa tasa-arvo- ja yhdenvertaisuusalan erityisviranomaisiin ja syrjintäkysymykset ovat vain pieni osa lapsiasiavaltuutetun toimenkuvaa, toimikunta on pitänyt perusteltuna säilyttää lapsiasiavaltuutettu erillisenä toimielimenään. Lapsiasiavaltuutettu on toimikunnan kuulemisissa ilmaissut olevansa tämän lähestymistavan kannalla.

2.1 Viranomaisorganisaation kehittäminen nykyisen organisaation pohjalta

Uudistus voitaisiin suppeimmassa muodossaan rajoittaa nykyisten tasa-arvo- ja yhdenvertaisuusviranomaisten aseman, tehtävien ja toimivaltuuksien tarkistamiseen. Nykyistä viranomaisorganisaatiota ei tällöin muutettaisi, vaan tasa-arvovaltuutettu ja vähemmistövaltuutettu sekä työsuojeluviranomaiset jatkaisivat kukin toimintaansa nykyiseen tapaan. Niiden rinnalle perustettaisiin kuitenkin uusia syrjinnän vastaisia toimielimiä. Vaihtoehtoisesti nykyisten valtuutettujen toimenkuvaa voitaisiin laajentaa ottaen huomioon ne vaatimukset, joita aiheutuu lainsäädännön yhdenmukaistamisesta, erityisviranomaisten toiminnan kehittämistarpeista sekä esimerkiksi YK:n vammaisten henkilöiden oikeuksia koskevan yleissopimuksen ratifioinnista.

Yhtenä uudistusvaihtoehtona voisi olla esimerkiksi vähemmistövaltuutetun toimenkuvan laajentaminen siten, että se kattaisi etnisen syrjinnän ohella myös muita syrjintäperusteita, esimerkiksi iän, vammaisuuden, terveydentilan sekä seksuaalisen suuntautumisen. Uuden valtuutetun yhteyteen voitaisiin samalla perustaa uusi, aikaisempaa laaja-alaisempi syrjintäasioiden lautakunta sekä syrjintäasioiden neuvottelukunta, jotka hoitaisivat samantyyppisiä tehtäviä kuin nykyinen syrjintälautakunta ja vähemmistöasiain neuvottelukunta. Vastaaventyypiseen ratkaisuun on päädytty esimerkiksi Belgiassa, jossa on perustettu laaja-alainen syrjinnän vastainen toimielin sekä erillinen toimielin sukupuoleen perustuvan syrjinnän torjumiseksi.

Vaihtoehto 1.



EOA - eduskunnan oikeusasiamies
LAV - lapsiasiavaltuutettu
OKa - valtioneuvoston oikeuskansleri
TAV - tasa-arvovaltuutettu
TSV - työsuojeluviranomaiset
VV - vähemmistövaltuutettu

Eri toimielimet voitaisiin sijoittaa niiden toimialaa parhaiten vastaavien ministeriöiden yhteyteen. Toimielimet eivät tästä huolimatta toimisi osana ministeriöiden linjaorganisaatiota, vaan ne olisivat työssään itsenäisiä ja riippumattomia. Vaihtoehtoisesti voitaisiin harkita toimielinten sijoittamista erillisinä yhden ministeriön yhteyteen.

Nykyisessä viranomaisorganisaatiossa on useita ominaisuuksia, joista voi olla etua etenkin erityishuomiota tarvitseville ryhmille. Eriytetyssä järjestelmässä on esimerkiksi luontevaa kiinnittää huomiota eri syrjintäperusteisiin liittyviin erityispiirteisiin, turvata näitä koskevan erityisasiantuntemuksen kehittäminen ja varmistaa, etteivät tiettyä ryhmää koskevat ongelmat jää syrjään julkisesta keskustelusta. Eri alojen ja toimintojen vaatima asiantuntemus ja huomio voitaisiin tosin turvata myös yhdistetyssä toimielimessä esimerkiksi työnjaollisin, rakenteellisin ja voimavarojen jakoon liittyvin järjestelyin.

Joidenkin arvioiden mukaan nykyisen viranomaisorganisaation säilyttämisen etuna olisi myös tasa-arvo- ja yhdenvertaisuuskysymysten valtavirtaistaminen. Syrjinnän vastaisten toimielinten asiantuntemusta on katsottu voitavan hyödyntää tehokkaimmin, kun tällaiset toimielimet sijoittuvat vastaavan toimialan ministeriön yhteyteen. Toisaalta tasa-arvo- ja yhdenvertaisuuskysymykset ovat luonteeltaan siinä määrin poikkihallinnollisia, että niiden käsittelyä on vaikeaa kohdentaa valtioneuvoston sisällä vain yhden tai edes muutaman ministeriön toimialaan. Toimielinten sijoittaminen ministeriöiden yhteyteen aiheuttaa myös niiden riippumattomuuteen liittyviä ongelmia, koska tällöin niiden toimintaa hallinnoidaan ja rahoitetaan toimialan ministeriössä.

Eriytetyn mallin puutteena voidaan pitää myös sitä, että nykyinen tasa-arvo- ja yhdenvertaisuusasioiden sekä perus- ja ihmisoikeusvalvonnan kokonaisuus säilyisi edelleen hajanaisena ja voisi uusien toimielimien perustamisen myötä muodostua jopa nykyistä hajanaisemmaksi. Useiden erillisten toimielinten aiheuttamia ongelmia voitaisiin jossakin määrin vähentää käytännön ratkaisuin. Toimikunnan kuulemisissa on esimerkiksi esitetty, että valtuutetuille avattaisiin yhteinen puhelinalue, joka ohjaisi kansalaispuhelut tapauskohtaisesti oikealle valtuutetulle. Tällaisesta järjestelystä huolimatta hajautetussa järjestelmässä voisi olla vaikeaa kehittää esimerkiksi laaja-alaista yhteistyötä kansalaisjärjestöjen ja muiden toimijoiden kanssa, kun ne edustavat erilaista syrjintää kohtaavia ryhmiä. Erilliset kapea-alaiset toimielimet eivät voisi myöskään hyödyntää yhdistämisestä seuraavia synergiaetuja, kuten yhteisiä sihteeristöpalveluja ja eri ryhmien ja elämänalojen erityisasiantuntemusta.

2.2 Yhdistetyn viranomaisorganisaation perustaminen valtioneuvoston yhteyteen

Edellä esitettyä laajempi uudistus voitaisiin toteuttaa perustamalla nykyistä yhtenäisempi syrjintäkysymyksiin keskittyvä viranomaisorganisaatio, esimerkiksi yhdistetty *yhdenvertaisuusvaltuutettu*. Toimielin voisi toimia nykyisten valtuutettujen tapaan valtioneuvoston yhteydessä. Koska uuden toimielimen tehtävät liittyisivät usean ministeriön toimialaan, olisi selvitettävä erikseen, minkä ministeriön yhteyteen toimielin olisi tarkoituksenmukaisinta valtioneuvostossa sijoittaa. Muun muassa Ruotsissa on valmisteltu eri syrjinnän vastaisten valtuutettujen yhdistämistä yhdeksi toimielimeksi (Diskrimineringsombudsmannen). Uusi toimielin olisi muodollisesti riippumaton, mutta se sijoitettaisiin hallinnollisesti ja taloudellisesti valtioneuvoston yhteyteen.

Suomessa tämän tyyppisen yhdistetyn viranomaisorganisaation perustaminen edellyttäisi vähemmistövaltuutetun ja tasa-arvovaltuutetun yhdistämistä. Näin muodostuvan organisaation toimenkuvaa laajennettaisiin samalla tasa-arvo- ja yhdenvertaisuuslainsäädännön yhdenmukaistamisen edellyttämällä tavalla siten, että se kattaisi etnisen alkuperän ja sukupuolen ohella myös

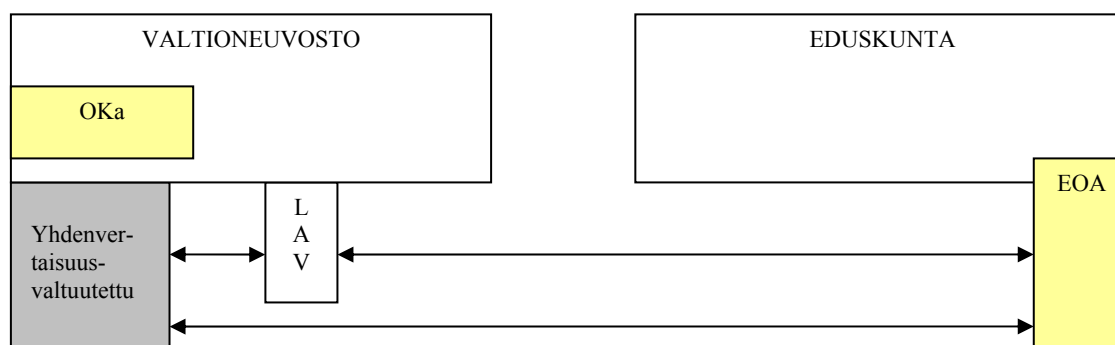
muita syrjintäperusteita. Viranomaisten yhdistäminen ei saisi johtaa toimielimen kokonaisvoimavarojen vähenemiseen.

Uuden toimielimen yhteyteen voitaisiin perustaa nykyisen syrjintä- ja tasa-arvolautakunnan kaltainen yhdistetty *syrjintäasioiden lautakunta*. Lautakunnalla voisi olla esimerkiksi toimivalta vahvistaa sovintoja sekä kieltää sakon uhalla syrjivän menettelyn jatkaminen ja toistuminen. Eri sidosryhmien kanssa voitaisiin tehdä yhteistyötä nykyisiä neuvottelukuntia laaja-alaisemman *yhdenvertaisuusasioiden neuvottelukunnan* kautta. Mikäli tämä toimielin perustettaisiin nykyisiä neuvottelukuntia yhdistämällä, tulisi erityistä huomiota kiinnittää nykyisten neuvottelukuntien erityispiirteisiin, kuten niiden erilaisiin tehtäviin ja kokoonpanoon.

Yhdenvertaisuusvaltuutetusta tulisi Suomen yhdenvertaisuuskysymysten asiantuntijaelin, jonka päätehtävänä olisi hoitaa nykyisten valtuutettujen tavoin tasa-arvon ja yhdenvertaisuuden edistämiseen, seurantaan ja valvontaan sekä näissä kysymyksissä annettuun neuvontaan ja muuhun asiakaspalveluun liittyviä tehtäviä. Työn painopiste voisi olla aikaisempaa voimakkaammin syrjinnän ennaltaehkäisemisessä. Muilta osin uuden toimielimen tehtävät voisivat eräin tarkistuksin vastata nykyisten valtuutettujen tehtäviä. Myös uusi syrjintäasioiden lautakunta sekä yhdenvertaisuusasioiden neuvottelukunta voisivat eräin tarkistuksin hoitaa pääosin samanlaisia tehtäviä kuin nykyiset lautakunnat ja neuvottelukunnat. Erikseen olisi selvitettävä, mikä olisi uuden toimielimen suhde työelämän syrjinnän valvontaan, joka kuuluu nykyään tasa-arvovaltuutetun mutta ei vähemmistövaltuutetun tehtäviin.

Eri alojen ja toimintojen vaatima erityisasiantuntemus, esimerkiksi tasa-arvoasioiden asiantuntemus, voitaisiin ottaa huomioon uuden toimielimen toimenkuvassa, sisäisessä työnjaossa sekä rakenteissa. Nykyisten toimielinten erityispiirteet voitaisiin säilyttää esimerkiksi perustamalla uuteen toimielimeen erityisvaltuutettujen virkoja. Toimielimellä olisi tästä huolimatta kaikkia erityisvaltuutettuja palveleva yhteinen sihteeristö.

Vaihtoehto 2.



Toimielin tekisi läheistä yhteistyötä muiden perus- ja ihmisoikeusalan toimijoiden, kuten valtioneuvoston oikeuskanslerin, eduskunnan oikeusasiamiehen, kansalaisjärjestöjen sekä erilaisten perus- ja ihmisoikeusalan tutkimusinstituuttien ja yliopistoyksiköiden kanssa tietojen vaihtamiseksi sekä yhteisten hankkeiden hoitamiseksi. Edellä mainittujen tahojen edustajat voisivat osallistua toimielimen työhön esimerkiksi *yhdenvertaisuusasioiden neuvottelukunnan* kautta. Myös eri ministeriöt, poliitikot ja tutkijat voisivat tarpeen mukaan olla edustettuina tässä toimielimessä.

Yhdistetyssä yhdenvertaisuusvaltuutetussa olisi useita etuja. Perustuslain 6 §:n mukaiset syrjäntäperusteet pystyttäisiin kattamaan aikaisempaa laajemmin ja yhdenmukaisemmin samassa organisaatiossa. Tiedonvaihto ja yhteistyö muiden perusoikeus- ja ihmisoikeusalan toimijoiden kanssa helpottuisi. Yhdistetty toimielin saattaisi nauttia erillisiä toimielimiä suurempaa arvontaa, koska kyseessä olisi yhteinen, kaikkien ihmisten oikeuksien edistämiseksi ja suojelemiseksi perustettu toimielin. Tällaisella toimielimellä voisi myös olla nykyisiä toimielimiä paremmat edellytykset edistää eri yhteisöjen ja ryhmien välisiä suhteita. Yksilöiden kannalta merkittävänä etuna voidaan pitää lisäksi sitä, että yhdistetty toimielin tarjoaisi yhden selkeän yhteystahon kaikissa syrjäntään liittyvissä ongelmissa. Syrjäntää kohdanneiden lisäksi tällainen yleistöimielin voisi avustaa julkisia ja yksityisiä toimijoita, kuten valtion ja kuntien viranomaisia sekä yrityksiä.

Nykyisten ja mahdollisten uusien syrjäntän vastaisten toimielinten yhdistäminen toisi mukanaan myös asiantuntemukseen, toimintaan ja hallintoon liittyviä synergiaetuja. Tasa-arvo- ja yhdenvertaisuusasioiden keskittämistä yhteen viranomaiseen on perusteltu muun muassa sillä, että yksittäistä ryhmää koskevien kysymysten erottaminen muista tasa-arvo- ja yhdenvertaisuuskysymyksistä ja yleisemmin perusoikeus- ja ihmisoikeuskysymyksistä olisi keinotekoinen ratkaisu. Asiantuntemusta ja kokemusta yhtä elämänalaa tai ryhmää koskevissa syrjäntätilanteissa voidaan usein hyödyntää myös muun tyyppisten syrjäntäkysymysten käsittelyssä, ja syrjäntä liittyy monissa tapauksissa yhden tai useamman perusoikeuden toteutumiseen. Toisin kuin eriytyessä järjestelmässä, asiantuntemuksen kerääminen yhden toimielimen yhteyteen tarjoaisi mahdollisuuden kehittää uusia kokonaisvaltaisia ratkaisuja erilaisiin yhteiskunnassa ilmeneviin tasa-arvo- ja yhdenvertaisuusongelmiin. Laaja-alainen toimielin voisi myös varmistaa, että tasa-arvo- ja yhdenvertaisuuslainsäädännön täytäntöönpano olisi mahdollisimman yhdenmukaista ja että syrjäntäasioiden käsittelyssä otettaisiin nykyistä paremmin huomioon moniperusteisen ja risteävän syrjäntän tilanteet.

Joidenkin arvioiden mukaan yhdistetty, laaja-alainen toimielin voisi edellä mainituista syistä olla yksittäisiä erityistoimielimiä asiantuntevampi ja näin ollen myös uskottavampi perusoikeusasiantuntija. Lähtökohdaksi on otettava, ettei toimielinten yhdistäminen johtaisi niiden kokonaisvoimavarojen vähenemiseen vaan pikemminkin voimavarojen lisääntymiseen uusien tehtävien vaatimalla tavalla. Yhdistetty toimielin olisi näin ollen myös voimavaroiltaan erillisiä toimielimiä vahvempi toimija.

Edellä mainituista eduista huolimatta uudistusvaihtoehdolla on myös puutteensa. Merkittävimpänä voidaan pitää sitä, että valtioneuvoston yhteyteen perustettavalle yhdenvertaisuusvaltuutetulle olisi käytännössä vaikeaa turvata muodollisen riippumattomuuden ohella myös hallinnollinen ja taloudellinen riippumattomuus. Tämä rajoittaisi ainakin jossakin määrin valtuutetun toiminnallista itsenäisyyttä. Viranomaisorganisaation yhdistämisen haasteena olisi myös turvata erilaisten tasa-arvo- ja yhdenvertaisuusasioiden käsittely tavalla, jonka eri ryhmät kokisivat tasapuoliseksi. Kuten toimikunnan kuulemisissa korostettiin, perustettavan toimielimen rakenteessa ja toiminnassa tulisikin kiinnittää erityistä huomiota siihen, että kaikkien sen toimialaan kuuluvien asioiden hoitamiseen varataan tarvittava erityisasiantuntemus sekä riittävät taloudelliset ja henkilöstövoimavarat.

2.3 Yhdistetyn viranomaisorganisaation perustaminen eduskunnan yhteyteen

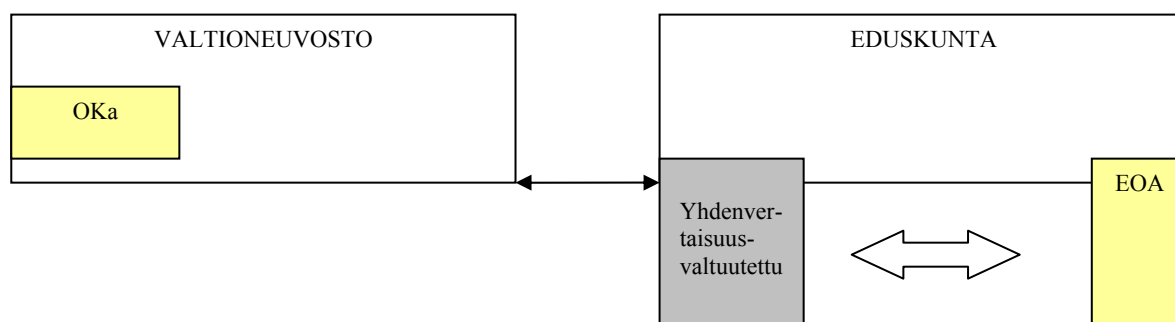
Yhdenvertaisuusvaltuutettu voitaisiin vaihtoehtoisesti sijoittaa eduskunnan yhteyteen. Edellä esitetyn vaihtoehdon tavoin toimielimen ytimen muodostaisivat tasa-arvovaltuutettu ja vähemmistövaltuutettu. Uuden toimielimen toimenkuva kattaisi sukupuolen ja etnisen alkuperän ohella kuitenkin myös muita syrjäntäperusteita. Erikseen olisi selvitettävä, mikä olisi uuden

toimielimen suhde työelämän syrjinnän valvontaan, joka kuuluu nykyään tasa-arvovaltuutetun mutta ei vähemmistövaltuutetun tehtäviin.

Uusi toimielin olisi paitsi muodollisesti myös tosiasiallisesti täysin riippumaton hallituksesta kansainvälisten velvoitteiden ja suositusten edellyttämällä tavalla. Toimielimen oikeudellinen asema voisi vastata esimerkiksi eduskunnan yhteydessä toimivan Ulkopoliittisen instituutin tai Valtiontalouden tarkastusviraston asemaa.

Riippumattomuudestaan huolimatta uusi toimielin tekisi läheistä yhteistyötä muiden perus- ja ihmisoikeusalan toimijoiden kanssa samaan tapaan kuin edellisessä mallissa. Uuden toimielimen sijaintia eduskunnan yhteydessä tulisi hyödyntää luomalla läheinen yhteistyösuhde erityisesti eduskunnan oikeusasiamiehen kansliaan. Toimielimen tehtävänä ei olisi kanteluiden tutkiminen, vaan sen toiminta painottuisi ennen kaikkea tasa-arvon ja yhdenvertaisuuden seurantaan sekä syrjinnän ennaltaehkäisyyn ja torjuntaan. Sen työ ei näin ollen olisi päällekkäistä vaan oikeusasiamiehen ja myös valtioneuvoston oikeuskanslerin työtä täydentävää ja tukevaa.

Vaihtoehto 3.



Myös tässä vaihtoehdossa alan toimijat voisivat osallistua yhdenvertaisuusvaltuutetun työhön sen yhteyteen perustettavan *yhdenvertaisuusasioiden neuvottelukunnan* kautta. Valtuutetulla voisi olla lisäksi jonkinlainen johtokuntaa vastaava toimielin, jolla olisi valtuutetun toiminnan kannalta merkittävämpääkin päätösvaltaa. Tällaisia kysymyksiä voisivat olla esimerkiksi valtuutetun vuotuisen työohjelman ja toimintakertomuksen hyväksyminen. Toimielimen riippumattomuuden turvaamiseksi mahdolliset ministeriöiden edustajat osallistuisivat johtokunnan toimintaan ainoastaan neuvoa-antavassa ominaisuudessa. Yhdenvertaisuusvaltuutetun yhteydessä voisi toimia myös riippumaton *syrjintäasioiden lautakunta*, joka käsitelisi samantyyppisiä asioita kuin tasa-arvolautakunta ja syrjintälautakunta nykyisin.

Koska uusi toimielin vastaisi itsenäisesti työnsä toteutuksesta, se voisi harkintansa mukaan siirtää osan toiminnoistaan ulkopuolisten toimijoiden hoidettaviksi. Näin ollen se voisi nykyistä vapaammin hyödyntää kansalaisjärjestöjen ja tutkimusinstituuttien asiantuntemusta esimerkiksi tilaamalla niiltä tutkimuksia ja selvityksiä tai järjestämällä perus- ja ihmisoikeuskoulutusta ja -tiedotusta niiden kautta tai yhteistyössä niiden kanssa. Riippumattoman asemansa ja pluralistisen rakenteensa ansiosta uusi valtuutettu vastaisi melko hyvin kansallisia ihmisoikeusinstituutioita koskevia kansainvälisiä suosituksia. Se voisi tästä syystä tehdä nykyistä tiiviimpää yhteistyötä omalla toimialallaan myös kansainvälisten ihmisoikeusjärjestöjen, EU:n perusoikeusviraston ja Euroopan

tasa-arvoinstituutin sekä kansallisten ihmisoikeusinstituutioiden kansainvälisen ja eurooppalaisen yhteistyöverkoston kanssa.

Vaihtoehdon epäkohtana voidaan pitää sitä, että uudistus rajoittuisi yhdenvertaisuus- ja syrjäntäkysymyksiin. Suomesta puuttuisi myös uudistuksen jälkeen laaja-alainen, kaikenlaisia perus- ja ihmisoikeuskysymyksiä käsittelevä asiantuntijaelin. Yhdenvertaisuusvaltuutetun perustaminen ei näin ollen tarjoaisi ratkaisua perus- ja ihmisoikeusalalla tehtävän työn nykyisiin ongelmiin, kuten koordinoinnin puutteeseen alan koulutuksessa, tiedonkeruussa ja raportoinnissa. Rajattu uudistus ei myöskään mahdollistaisi syrjäntäasioiden tarkastelua laajemmasta perusoikeusnäkökulmasta. Edellä mainittuja puutteita voitaisiin kuitenkin jossakin määrin korjata luomalla läheiset yhteistyösuhteet oikeuskanslerinvirastoon ja oikeusasiamiehen kansliaan sekä perus- ja ihmisoikeusalan järjestöihin.

3 Viranomaisorganisaation kehittäminen suhteessa perus- ja ihmisoikeusvalvonnan uudistamiseen

Tiettyjä vähimmäisvaatimuksia lukuun ottamatta EU-oikeudessa ja kansainvälisessä oikeudessa ei edellytetä, että valtioiden perustamat syrjäntävastaiset toimielimet olisivat jonkin tietyn mallin mukaisia. Useissa niistä kuitenkin todetaan, että tällaiset toimielimet voivat olla osa laaja-alaisempaa, yleistä perus- ja ihmisoikeuselintä. Pariisin periaatteissa käytetään tällaisesta yleisestä toimielimestä nimitystä ”kansallinen ihmisoikeusinstituutio” ja suositellaan, että niillä olisi mahdollisimman laaja, kaikki perus- ja ihmisoikeudet kattava toimiala.

Suomessa ei ole tällä hetkellä Pariisin periaatteiden mukaista kansallista ihmisoikeusinstituutiota. Suomen nykyisten perus- ja ihmisoikeuselinten voidaan tosin yhdessä katsoa hoitavan useita tällaiselle instituutiolle suositelluista tehtävistä. Kysymys kansallisen ihmisoikeusinstituution perustamisesta on kuitenkin tullut viime vuosina ajankohtaiseksi. Tähän ovat olleet syynä erityisesti kansainväliset kehityskulut, jotka edellyttävät kansallisen perus- ja ihmisoikeusjärjestelmän kehittämistä. Perus- ja ihmisoikeusjärjestelmän laajalle arvioinnille on olemassa myös kansallisia perusteita. Tällaisena on pidetty muun muassa sitä, että nykyinen järjestelmä on yksilön näkökulmasta hajanainen ja vaikea hahmottaa. Myös useissa muissa Euroopan maissa on viime vuosina keskusteltu ja selvitetty tarvetta ja mahdollisuuksia uudistaa kansallista perus- ja ihmisoikeusjärjestelmää kokonaisuutena. Erilaisia yleisiä perus- ja ihmisoikeustoimielimiä on perustettu 2000-luvulla muun muassa Luxemburgiin, Saksaan, Norjaan ja Iso-Britanniaan.

Kansallisen ihmisoikeusinstituution perustamista Suomeen on tähän mennessä selvitetty alustavasti lähinnä Pariisin periaatteiden ja joidenkin kansainvälisten mallien valossa. Lisäksi on tutkittu perus- ja ihmisoikeusalan toimijoiden näkemyksiä Suomen nykyisen järjestelmän kehittämistarpeista. Toistaiseksi ei ole arvioitu yksityiskohtaisemmin sitä, miten tällaisen instituution perustaminen olisi tarkoituksenmukaisinta toteuttaa ja miten otettaisiin huomioon nykyiset perus- ja ihmisoikeusviranomaiset sekä niiden tehtävät ja toimivaltuudet. Mahdollista laajempaa uudistusta valmisteltaessa olisi kiinnitettävä huomiota erityisesti eduskunnan oikeusasiamiehen ja valtioneuvoston oikeuskanslerin rooliin kansallisessa perus- ja ihmisoikeusvalvonnassa.

Yhdenvertaisuustoimikunnan tulee toimeksiantonsa mukaan tarkistaa syrjäntäasioita hoitavien viranomaisten asemaa, tehtäviä ja toimivaltuuksia *ottaen huomioon Suomen nykyinen perus- ja ihmisoikeusvalvonta kokonaisuutena*. Toimikunta keskittyy työssään tasa-arvo- ja yhdenvertaisuuslainsäädännössä tarkoitettujen erityisviranomaisten toiminnan kehittämiseen. Tarkoituksena ei ole muuttaa näiden viranomaisten toimivaltaa tasa-arvon ja yhdenvertaisuuden valvonnassa tavalla, joka vaikuttaisi välittömästi ylimpien laillisuusvalvojien tehtäviin ja asemaan. Koska tasa-arvo- ja

yhdenvertaisuusalan erityisviranomaiset ovat keskeinen osa Suomen nykyistä perus- ja ihmisoikeusjärjestelmää, niiden toiminnan kehittämällä olisi kuitenkin vaikutusta mahdollisesti myöhemmin toteutettavaan laajempaan uudistukseen.

Edellä kuvailtujen yhtymäkohtien vuoksi Suomen perus- ja ihmisoikeusvalvonnan yleiset kehittämistarpeet on tarpeen ottaa mahdollisuuksien mukaan huomioon jo tasa-arvo- ja yhdenvertaisuuslainsäädännön viranomaisorganisaatiota uudistettaessa. Esimerkkeinä arviointia vaativista kysymyksistä voidaan mainita nykyisten erityisviranomaisten keskinäinen yhteistyö sekä yhteydenpito alan muihin toimijoihin, ennaltaehkäisevä perus- ja ihmisoikeustyö sekä yhdenvertaisuusviranomaisten toimintaan varatut voimavarat.

Pidemmillä aikavälillä olisi lisäksi suositeltavaa tutkia vakavasti mahdollisuutta uudistaa Suomen perus- ja ihmisoikeusjärjestelmää laajemminkin. Tällaisen uudistuksen tavoitteena tulisi olla sellaisen kokonaisjärjestelmän luominen, joka on tarkoituksenmukainen Suomessa tehtävän perus- ja ihmisoikeustyön kannalta ja joka vastaa EU-oikeudessa sekä kansainvälisissä sopimuksissa asetettuja vaatimuksia. Kehittämistyössä tulisi ottaa soveltuvin osin huomioon myös kansallisia perus- ja ihmisoikeuselimiä koskevat kansainväliset suositukset, erityisesti YK:n Pariisin periaatteet. Pariisin periaatteiden mukainen kansallinen ihmisoikeusinstituutio voisi auttaa viranomaisia hoitamaan velvollisuuksiaan nykyistä tehokkaammin ja tarkoituksenmukaisemmin ja vahvistaa tällä tavoin yhdenvertaisuuden ja yleisemmin perus- ja ihmisoikeuksien toteutumista tasavertaisesti kaikille. Myös eduskunnan perustuslakivaliokunnan mukaan (PeVM 8/2007 vp) kansallisen ihmisoikeusinstituution perustamiselle Suomeen on perusteita. Sen mukaan tällaisen instituution ”perustamis- ja järjestämisvaihtoehtoja harkittaessa on kiinnitettävä erityistä huomiota siihen, että instituution mahdollinen luominen ei saa merkitä heikennystä eduskunnan oikeusasiamiehen nykyiseen asemaan tai voimavaroihin taikka oikeusasiamiehen tehtäviin ja toimivaltuuksiin valvoa perus- ja ihmisoikeuksien toteutumista”.

Toimikunnan näkemyksen mukaan laajempaa perus- ja ihmisoikeusuudistusta olisi tarkoituksenmukaista selvittää yksityiskohtaisemmin. Selvitystyötä varten voitaisiin harkita asettavaksi erillinen, laaja-alainen valmistelu, joka ottaisi työssään huomioon yhdenvertaisuustoimikunnan työn. Vaihtoehtoisesti tai tämän lisäksi kansallisen ihmisoikeusinstituution perustamista voitaisiin arvioida ja tarpeen mukaan valmistella osana kansallista ihmisoikeuksien toimintaohjelmaa. Eduskunnan oikeusasiamies on vuoden 2006 kertomukseen sisältyvässä puheenvuorossaan pitänyt tärkeänä, että perus- ja ihmisoikeusloukkausten estäminen otettaisiin hallituksen tavoitteeksi ja sen toteuttamiseksi laadittaisiin eri hallinnonalat kattava strategia. Vastaavantyyppisiä kansallisia ihmisoikeustoimintaohjelmia on laadittu ja pantu täytäntöön 1990-luvun alkupuolelta alkaen useissa maissa, myös muutamissa Euroopan maissa. Esimerkiksi Ruotsissa on vuonna 2005 hyväksytty järjestyksessä toinen, vuodet 2006–2009 kattava ihmisoikeuksien toimintaohjelma.

VI PÄÄTELMÄT JA EHDOTUKSET

Tasa-arvon ja yhdenvertaisuuden toteutumisessa on vakavia puutteita. Lisäksi alan lainsäädännössä ja sen täytäntöönpanossa on useita epäkohtia, joihin puuttamalla tasa-arvon ja yhdenvertaisuuden suojaa voitaisiin parantaa. Myös kansainvälinen kehitys ja kehitys Euroopan unionissa edellyttävät kansallisen lainsäädännön tarkistamista.

Yhdenvertaisuustoimikunta järjesti vuoden 2007 aikana useita kuulemistilaisuuksia sekä uudistusta koskevan seminaarin. Niissä saatiin runsaasti palautetta seikoista, joihin uudistuksessa tulisi kiinnittää erityistä huomiota. Kuulemisissa nousi esiin muun muassa tarve parantaa lainsäädännön selkeyttä sekä tarkistaa ja täsmentää lainsäädännössä käytettyä terminologiaa ja käsitteitä. Arvostelua herättivät erityisesti yhdenvertaisuuslain syrjintäkiellon epäyhtenäinen soveltamisala sekä syrjintäperusteita koskevat erot oikeussuojan sekä neuvontapalveluiden ja muun asiantuntija-avun saatavuudessa. Huomiota kiinnitettiin tarpeeseen lisätä tasa-arvon ja yhdenvertaisuuden edistämistoimia sekä kehittää alan erityisviranomaisten toimenkuvaa, riippumattomuutta ja voimavaroja. Tärkeänä pidettiin myös muun muassa sitä, että yhteistyötä, osallistumismahdollisuuksia ja vuorovaikutusta tasa-arvo- ja yhdenvertaisuusasioissa parannetaan. Useat tahot korostivat toimikunnan kuulemisissa, että yhdenvertaisuustoimikunnan kokoonpanoa tulisi täydentää muun muassa työmarkkinajärjestöjen, kansalaisjärjestöjen sekä sosiaali- ja terveystieteiden tasa-arvoyksikön edustajilla.

Toimikunnan saaman palautteen perusteella on selvää, että lainsäädännöllisiä uudistuksia olisi välttämätöntä täydentää muilla, esimerkiksi asennekasvatukseen ja koulutukseen liittyvillä toimenpiteillä. Romaniasiain neuvottelukunta ja valtakunnallinen vammaisneuvosto ovat myös esittäneet, että näiden ryhmien oikeuksien edistämiseksi käynnistettäisiin erityiset kansalliset toimintaohjelmat. Kaikkien uudistusten ja toimenpiteiden toteuttamiseen olisi varattava riittävät voimavarat.

Toimikunnan kuulemisissa ja seminaarissa otettiin kantaa myös näitä tilaisuuksia varten laadituissa muistiossa esitettyihin alustaviin vaihtoehtoihin, jotka koskivat lainsäädännön perusrakenteen ja viranomaisorganisaation uudistamista. Kaikkia vaihtoehtoja sekä kannatettiin että arvosteltiin.

Toimikunta ei ota välimietinnössään kantaa siihen, miten lainsäädännön perusrakennetta ja viranomaisorganisaatiota olisi tarkoituksenmukaisinta kehittää. Toimikunnan toimeksiannon mukaan uudistuksen lähtökohtana on, että nykyisen lainsäädännön mukaista suojan tasoa ei heikennetä eikä nykyisiin lakeihin kirjattuja seuranta-, valvonta- ja edistämismenettelyjä ja niihin liittyviä toimivaltuuksia kavenneta, vaan niitä pyritään edelleen vahvistamaan. Työtä tasa-arvo- ja yhdenvertaisuuslainsäädännön uudistamiseksi tulee toimikunnan näkemyksen mukaan jatkaa lisäksi seuraavien suuntaviivojen mukaisesti:

1. Yhdenmukaistetaan tasa-arvo- ja yhdenvertaisuuslainsäädännön sisältöä siinä määrin kuin se on tarkoituksenmukaista ja mahdollista. Huomiota kiinnitetään erityisesti eroihin, jotka liittyvät lainsäädännössä käytettyihin käsitteisiin ja muuhun terminologiaan, syrjintäkieltojen soveltamisalaan, oikeussuojan laajuuteen sekä neuvontapalveluiden ja muun avun saatavuuteen.

2. Parannetaan tasa-arvo- ja yhdenvertaisuuslainsäädäntöä sekä lakiteknisesti että kielellisesti siten, että uusi lainsäädäntö olisi nykyistä selkeämpää, ymmärrettävämpää ja täsmällisempää. Huomiota kiinnitetään myös lainsäädännössä käytettyjen ilmaisujen asianmukaisuuteen.
3. Selvitetään, miten voitaisiin kehittää tasa-arvoa ja yhdenvertaisuutta edistäviä toimenpiteitä sekä tällaisten toimenpiteiden ohjaamista ja valvontaa.
4. Selvitetään, miten voitaisiin parantaa yhteistyötä, osallistumista ja vuorovaikutusta tasa-arvo- ja yhdenvertaisuusasioissa sekä viranomaisten kesken että viranomaisten ja sidosryhmien välillä.
5. Tarkistetaan tasa-arvo- ja yhdenvertaisuusalan erityisviranomaisten asemaa, tehtäviä ja toimivaltuuksia ottaen huomioon EU-oikeuden ja kansainvälisten sopimusten vaatimukset sekä mahdollisuuksien mukaan myös kansainväliset suositukset, kuten YK:n Pariisin periaatteet. Erityistä huomiota kiinnitetään erityisviranomaisten mahdollisuuteen hoitaa tehtäviään itsenäisesti ja riippumattomasti.
6. Otetaan viranomaisorganisaation uudistuksessa huomioon tarve kehittää pidemmällä aikavälillä perus- ja ihmisoikeuksien edistämistä ja valvontaa myös kokonaisuutena kansainvälisten velvoitteiden ja suositusten mukaisesti.

Toimikunnan toimeksiannon mukaan sen kokoonpanoa voidaan välimietinnön antamisen jälkeen tarkistaa sen varmistamiseksi, että toimikunnan työhön osallistuvat sen jatkotyön kannalta keskeisimmät tahot. Toimikunnan työn aikana on tullut ilmeiseksi, että sen kokoonpanoa on tarpeen täydentää ja sen toimikautta jatkaa seuraavalla tavalla:

7. Tarvittavan asiantuntemuksen varmistamiseksi työelämän tasa-arvo- ja yhdenvertaisuuskysymyksissä toimikunta ehdottaa, että sen kokoonpanoa täydennettäisiin työmarkkinaosapuolten edustajilla. Koska työn sujumuuden kannalta on tärkeää, että toimikunnan jäsenten määrä pysyy suhteellisen rajoitettuna, toimikunta ehdottaa, että sen varsinaiseen kokoonpanoon osallistuisivat edustajat Elinkeinoelämän keskusliitosta ja Suomen Ammattiliittojen Keskusjärjestöstä. Lisäksi toimikunta ehdottaa, että sitä avustamaan perustettaisiin työelämän tasa-arvo- ja yhdenvertaisuusasioita käsittelevä työelämäjaosto, jossa olisi työsuojeluviranomaisten edustus sekä edellä mainittua laajempi työmarkkinajärjestöjen edustus.
8. Säännöllisen yhteydenpidon varmistamiseksi kansalaisjärjestöihin toimikunta ehdottaa, että sen yhteyteen perustettaisiin kansalaisjärjestöjaosto. Jaoston työskentelyyn osallistuisivat eri ryhmiä ja aloja edustavat keskeisimmät järjestöt, mahdollisuuksien mukaan useampien järjestöjen yhteiset kattojärjestöt, ja sitä kuultaisiin toimikunnan valmistelemista lainsäädäntöehdotuksista ja muista ehdotuksista.
9. Toimikunnan on toimeksiantonsa mukaan laadittava ehdotus yhdenvertaisuuslainsäädännön uudistamisesta tammikuun 2009 loppuun mennessä. Toimikunnan kokoonpanon laajentaminen tulee kuitenkin vaikuttamaan toimikunnan työn aikatauluun siten, että ehdotuksen valmistelemiseen on tarpeen varata lisää aikaa. Toimikunta ehdottaa tästä syystä, että sen toimikautta jatkettaisiin syyskuun 2009 loppuun.