

# PUSSAUSKOPPIIN? TASA-ARVO- JA YHDENVERTAISUUSLAKIEN YHTENÄISTÄMISESTÄ

Johanna Kantola ja Kevät Nousiainen

Suomalainen syrjinnän vastainen ja eri ryhmien tasa-arvoa edistävä lainsäädäntö on laaja kokonaisuus. Varsinaisia syrjinnän vastaisia lakeja on kuitenkin kaksi: sukupuolten tasa-arvoon keskittyvä tasa-arvolaki ja yhdenvertaisuuslaki, joka kieltää syrjinnän iän, etnisen tai kansallisen alkuperän, kansallisuuden, kielen, uskonnon, vakaumuksen, mielipiteen, terveydentilan, vammaisuuden, sukupuolisen suuntautumisen tai muun henkilöön liittyvän syyn perusteella. Näihin lakeihin liittyvistä valvontaelimistä on lisäksi säädetty erikseen.<sup>1</sup> Lakien erillisyyksistä ilmentää kansallisia käsityksiä tasa-arvosta, syrjinnästä ja yhdenvertaisuuden edistämisestä. Tasa-arvo, joka perinteisessä kielenkäytössä on viitannut poliittiseen ja sosiaaliseen tasa-arvoon, yhdistetään nykyisin sukupuoleen. Yhdenvertaisuus, joka aikaisemmin yhdistyi etenkin muodolliseen oikeudelliseen yhdenvertaisuuteen, viittaa nykyterminologiassa muihin kiellettyihin syrjintäperusteisiin. Myös muissa Pohjoismaissa tehdään kielellinen ero sukupuolten tasa-arvon ja muun tasa-arvon välillä (esim. ruotsin *jämställdhet* – *jämlikhet*). Erottelu, jolla epäilemättä on ideologisia vaikutuksia, on Pohjoismaiden ulkopuolella tuntematon.

Tätä tilannetta ollaan uudelleen arvioimassa Matti Vanhasen II hallituksen tasa-arvo- ja yhdenvertaisuuslainsäädännön kokonaisuudistuksessa, joka käynnistyi tammiukuussa 2007. Oikeusministeriön asettaman yhdenvertaisuustoimikunnan tehtävänä on laatia ehdotus uudeksi yhdenvertaisuuslaiksi. Yhtenä vaihtoehtona on tasa-arvo- ja yhdenvertaisuuslain ja niihin liittyvien viranomaistahojen yhdistäminen. Tämän artikkelin tavoitteena on kuvata uudistusprosessia ja sen taustaa, analysoida prosessissa käytettyä argumentaatiota ja arvioida ehdotusten vaikutusta sukupuolten tasa-arvoon. Emme tässä yhteydessä keskustele siitä, onko tasa-arvo hyväksyttävä käsite, arvo ja poliittinen tavoite feministisestä näkökulmasta katsottuna. Tasa-arvon poistuminen poliittisesta ja oikeudellisesta diskurssista ei yksinkertaisesti ole näköpiirissä. Sen sijaan meitä motivoi halu tehdä nopeasti etenevää prosessia ymmärrettäväksi suomalaisille tutkijoille. Lainsäädäntöuudistus asettaa useita kysymyksiä feministiselle teorialle, joka on jo pitkään korostanut naisten välisiä eroja ja sukupuolen kietoutumista muihin syrjinnän perusteisiin. Olisiko siis syrjinnän poistaminen ja tasa-arvon edistäminen tehokkaampaa

---

<sup>1</sup> Laki naisten ja miesten välisestä tasa-arvosta, 609/1986, yhdenvertaisuuslaki 21/2004, laki tasa-arvovaltuutetusta ja tasa-arvolautakunnasta, 610/1986, laki vähemmistövaltuutetusta ja syrjintälautakunnasta 660/2001.

yhden lain avulla? Voitaisiinko yhden lain ja viranomaistahon avulla nykyistä paremmin käsitellä moniperusteista syrjintää? Ottaisiko yhdistetty lainsäädäntö paremmin huomioon ihmisten identiteettien moninaisuuden? Vai jäisikö sukupuolten tasa-arvon edistäminen silloin muiden syrjintäperusteiden varjoon?

Kansainväliset suositukset ja normit ovat vaikuttaneet olennaisesti suomalaisen tasa-arvo- ja yhdenvertaisuuslainsäädännön muutoksiin. Myös käsillä olevan uudistuksen taustalla vaikuttavat uudet kansainväliset säännökset.<sup>2</sup> Onkin ilmeistä, että yhdenvertaisuuslaki on sisällöllisen uudistamisen tarpeessa. Sekä EU:n että Suomen oikeudessa ihmisoikeusnäkökulma on vahvistunut, ja aikaisemmin lähinnä työelämään suuntautunut sääntely laajentunut muille elämänaloille. Tämän lisäksi lainsäädäntöä uudistetaan tilanteessa, jossa *New Public Management* (NPM) -opin periaatteet tulosjohtamisesta, markkinoiden ensisijaisuudesta, kilpailuttamisesta ja ulkoistamisesta ovat olennaisesti muuttaneet valtionhallintoa. Tehokkuuden ja tuottavuuden ajatellaan lisääntyvän, kun julkinen sektori pienenee kooltaan ja sen resurssit supistuvat (Saari 2007, 215). Tämä vaikuttaa olennaisesti tasa-arvopolitiikan toimijoiden resursseihin ja toimintatapoihin, eikä tasa-arvo- ja yhdenvertaisuuslainsäädännön ja -viranomaistahojen uudistushankkeen voi katsoa toteutuvan irrallaan näistä laajemmista hallinnallisista ja ideologisista muutoksista.

Olemme otsikoineet artikkelin kysymyksellä ”Pussauskoppiin?”. Suomalaisessa rallatuksessa pussauskoppiin ”pannaan” tyttö ja poika ja oletetaan, että ”hyvä tulee”. Kuulijalle syntyy mielikuva harmittomasta

pussauskoppiin laittamisesta, vaikka metaforaan liittyy myös ajatus siitä, että ulkopuolisen pitää panna sinne kaksi lievän vastahankaista tahoa. Aluksi esittelemme nämä kaksi tahoa eli suomalaisen tasa-arvo- ja yhdenvertaisuuslainsäädännön erilliset ja erilaiset perinteet. Sen jälkeen kuvaamme yhdenvertaisuuslainsäädännön uudistushanketta ja tendenssiä laittaa nämä kaksi ”pussauskoppiin”. Lopuksi arvioimme sitä, minkälaiseen pussauskoppiin ja millaisin argumentein tasa-arvo- ja yhdenvertaisuuslait ja -viranomaistahot ollaan uudistuksessa laittamassa.

### **TASA-ARVOLAIN PITKÄ HISTORIA - YHTEYS TASA-ARVON EDISTÄMISEEN**

Suomessa – Pohjoismaille ominaiseen tapaan – sukupuolten välisen tasa-arvopolitiikan painopiste on ollut tasa-arvon edistämässä eikä syrjinnän kieltämisessä. Painotus ilmenee sekä lainsäädännössä että tasa-arvopolitiikassa. Vahvan tasa-arvon edistämisen käänköpuoli on, ettei sukupuolten välistä tasa-arvoa perinteisesti käsitteellistetä syrjinnän käsitteen kautta. Syrjinnän vastainen suomalainen oikeus onkin saanut alkunsa kansainvälisestä paineesta pikemmin kuin kansallisesta kiinnostuksesta syrjinnän torjumiseen (Nousiainen 2005; 2008). Tämän seurauksena sukupuoleen perustuvaa syrjintää tunnustetaan Suomessa huonosti. Syrjintää koskevia käsityksiä eri EU-maissa analysoivan tuoreen tutkimuksen mukaan vain 24 prosenttia suomalaisista katsoi meillä ilmenevän laajaa naisten syrjintää. Luku oli EU:n alhaisin ja vain puolet Ruotsin vastaavasta. Muita syrjinnän muotoja kyselyyn

<sup>2</sup> Suomi ei esimerkiksi ole vielä ratifioinut YK:n vammaisten oikeuksien yleissopimusta (2006), koska tarvittavaa toimielintä vammaisten oikeuksien valvomiseksi ei ole. Euroopan unionin puitepäätös rasismiin vastaisesta toiminnasta vuodelta 2007 ja uudet sukupuolten tasa-arvoon liittyvät direktiivit, ns. yhdistetty tasa-arvodirektiivi (2006/54/EY) ja tavaroiden ja palveluiden tasa-arvoon liittyvä direktiivi (2004/113/EY) odottavat kansallista täytäntöönpanoa.

vastanneet olettivat esiintyvän huomattavasti enemmän (Discrimination in the European Union 2007). Taipumusta pahentaa useiden tutkijoiden identifioima ”usko toteutuneeseen (sukupuolten) tasa-arvoon”. Tasa-arvon mallimaassa ongelmien uskotaan olevan ”toisaalla” – muissa maissa tai muilla työpaikoilla (Holli 2003; Holli, Luhtakallio & Raevaara 2006).

Suomen työoikeudessa syrjintäkieltoja alkoi esiintyä 1970-luvulla kansainvälisen työjärjestön ILO:n sopimusten ratifioinnin myötä. Syrjinnän vastustaminen lainsäädännön avulla ei kuitenkaan ollut työmarkkinaosapuolten suosiossa, ja esimerkiksi samapalkkaisuuden vaatimusta toteutettiin aluksi työehtosopimusten kautta. Tasa-arvolain säätämiseen vaikutti YK:n kaikkinaisen naisten syrjinnän poistamista koskeva yleissopimus (CEDAW 1979), jonka naisliike katsoi edellyttävän tasa-arvolainsäädäntöä. Tasa-arvolain tarkoitus oli estää sukupuoleen perustuva syrjintä, edistää naisten ja miesten tasa-arvoa sekä parantaa naisten asemaa erityisesti työelämässä. Vaikka CEDAW-sopimus kieltää naisten syrjinnän, tasa-arvolaista tehtiin sukupuoliin symmetrisesti suhtautuva, sukupuolineutraali laki. Lain työelämäpainotuksen vuoksi on pidetty itsestään selvänä, että lain valmistelu on tapahtunut kolmikantaperiaatteella. Siihen osallistuvat siis valtion viranomaisten ja alan asiantuntijoiden ohella työmarkkinajärjestöjen edustajat. Työelämän sääntelyä uudistettaessa kolmikantavalmistelu on ILO:n periaatteiden mukaista, mutta kun tasa-arvolaillla pyritään vaikuttamaan muihinkin elämäntiloihin kuin työelämään, on työmarkkinajärjestöjen suuri painoarvo lainvalmistelussa käynyt kyseenalaiseksi.

Lain säätämisestä kuluneiden kahden vuosikymmenen aikana lakia on uudistettu useita kertoja. Yhtäältä uudistukset ovat perustuneet kansalliseen tasa-arvopoliittikkaan, jonka painopiste on tasa-arvon edistämiseen liittyvissä toimitissa. Esimerkiksi vuonna 1995 tasa-arvolakiin lisättiin niin sanottu

kiintiösäännös, ja vuonna 2005 vahvistettiin viranomaisten, työnantajien ja oppilaitosten velvollisuutta edistää tasa-arvoa tasa-arvosuunnittelun avulla (Holli & Kantola 2007, 89). Toisaalta tasa-arvolakia on jouduttu uudistamaan EU:n syrjinnän vastaisen oikeuden täytäntöön panemiseksi useita kertoja. Vuosina 1995, 2002 ja 2005 on tiukennettu erityisesti raskaus- ja palkkasyrjintää ja häirintää koskevia kieltoja. Syrjinnästä seuraavia sanktiota on niin ikään jouduttu tiukentamaan ja syrjinnän käsitettä muuttamaan (Nieminen 2001; Nousiainen 2005; Nousiainen & Pylkänen 2001, 243–248). Suomen EU-jäsenyys onkin merkinnyt syrjinnän suojan vahvistumista. Tasa-arvolakia on muutettava jälleen lähitulevaisuudessa tavaroiden ja palveluiden tarjontaan liittyvän syrjinnän osalta.

Syrjinnän torjunnan mielessä tasa-arvolaki ei silti ole erityisen tehokas. Monien uudistusten jäljiltä se on vaikeaselkoinen (Ahtela ym. 2006). Lain tarjoaman suojan nauttiminen vaatii syrjintää epäilevän omaa aktiivisuutta. Tasa-arvoviranomaisista tasa-arvovaltuutettu voi uhrin pyynnöstä selvittää syrjintävaihtetta ja antaa siitä lausunnon, mutta hänellä ei ole asiassa päätösvaltaa. Tasa-arvovaltuutettu voi pyytää tasa-arvolautakuntaa kieltämään syrjivän menettelyn jatkamisen. Tasa-arvolautakunta kootaan kolmikantaperiaatteen pohjalta, eivätkä esimerkiksi naisjärjestöt pääse vaikuttamaan sen kokoonpanoon. Lautakunta ei sovittelle syrjintäasioita, eikä syrjinnän uhri voi itse viedä asioita sen käsitelyyn. Hyvityksestä ja muusta korvauksesta päättää aina tuomioistuim. Lain mukaan tasa-arvovaltuutetulla on oikeus avustaa syrjinnän uhria oikeudessa sellaisessa asiassa, jolla on yleistä merkitystä. Tätä mahdollisuutta ei kuitenkaan ole koskaan käytetty. Tehokas syrjintäkielto edellyttäisi syrjittyjen avustamiseen tähtäävää toimintamallia ja huomattavasti nykyistä parempia valvontaviranomaisten henkilöstöresursseja.

Tasa-arvolaki sisältää kansainvälisesti verraten paljon tasa-arvon edistämiseen

tähtäviä säännöksiä. Alusta alkaen lakiin on sisällytynyt viranomaisten ja työnantajien velvollisuus edistää tasa-arvoa. Esimerkiksi Britannian lainsäädäntöön tällainen positiivinen tasa-arvon edistämismvelvollisuus on tullut vasta vuonna 2006, ja se koskee vain viranomaisia eikä esimerkiksi työnantajia yleisesti. Suomen vuoden 2005 uudistuksella suuremmat työnantajat velvoitettiin tekemään tasa-arvosuunnitelma, joka sisältää palkkakartoituksen. Hyvin toteutettuna palkkakartoitus saattaa tehokkaasti paljastaa ja estää palkkasyrjintää. Tasa-arvosuunnittelun vaikutukset voivat kuitenkin jäädä vähäisiksi, jos ja kun sen toteutumista ei kyetä valvomaan.

Tasa-arvolain mukaisen tasa-arvoviranomaisten lisäksi Suomessa on muitakin tasa-arvon edistämiseen keskittyviä viranomaisia. Tasa-arvoasiain neuvottelukunta (TANE) perustettiin jo vuonna 1972. Se toimi yhdistetyssä tasa-arvotoimistossa tasa-arvovaltuutetun kanssa vuoteen 2001, jolloin tasa-arvoyksikkö (TASY) perustettiin ja viranomaisten roolijako eriytyi. Tasa-arvovaltuutetun tehtäväksi jäi tasa-arvolain valvonta. TANE puolestaan on poliittinen, neuvoa-antava elin, jonka 13 jäsentä edustavat poliittisia puolueita. Myös NYTKIS (Naisjärjestöt yhteistyössä – Kvinno-organisationer i samarbete) ja Naisjärjestöjen Keskusliitto ovat edustettuina asiantuntijoina neuvottelukunnassa. Osaltaan neuvottelukunta avaa mahdollisuuksia saada aikaan puoluerajat ylittävää tasa-arvopolitiikkaa. Hallituksen tasa-arvopolitiikan elimeksi perustettiin tasa-arvoyksikkö (TASY), joka on sekä valmisteleva että toimeenpaneva elin. Sen tehtäviin kuuluvat myös sukupuolinäkökulman valtavirtaistaminen ja kansainvälinen yhteistyö (esimerkiksi YK:n ja EU:n kanssa). Kaikki nämä yksiköt toimivat sosiaali- ja terveysministeriössä. (Holli & Kantola 2007, 85–87.)

Tasa-arvoviranomaiset ovat olleet tehokkaita ja tärkeitä toimijoita sukupuolten välisen tasa-arvon edistämiseksi (Holli 2003; 2006; Holli & Kantola 2007). Erityisesti 1990-luvun

puoliväliin saakka tasa-arvopoliittiset toimijat muodostivat ”strategisia kumppanuuksia” naisjärjestöjen ja naispoliitikkojen kanssa (Holli 2003; 2006, 128). Ne ovat kyenneet yhdistämään voimansa naisten tärkeinä pitämässä kysymyksissä, kuten lasten päivähoito ja sukupuolikiintiöt päätöksentekoelemissä. Erityisesti TANE:n keskeinen toimintamuoto on ollut yhteistyö naisjärjestöjen (NYTKIS, Naisasialiitto Unioni, Naisjärjestöjen Keskusliitto) ja naispoliitikkojen kanssa. Kolme tasa-arvoviranomaista pitää tehtävänjakoaan ja yhteistyötään pääosin onnistuneena (Holli & Kantola 2007). TANE:n resurssien väheneminen 2000-luvun uudistuksissa ei ole heikentänyt sen yhteiskunnallista arvostusta. TANE ja tasa-arvovaltuutettu toimivat suhteellisen itsenäisesti, vaikka ne ovatkin muodollisesti osa sosiaali- ja terveysministeriön organisaatiota. TASY:n poliittinen vaikutusvalta ja resurssit ovat suuremmat, mutta välittömästi hallitukseen kytkeytyvänä toimijana se on kannanotoissaan vähemmän kriittinen ja innovatiivinen. (Holli & Kantola 2007, 86.)

## **YHDENVERTAISUUSLAIN LYHYT HISTORIA - SYRJINTÄPERUSTEIDEN MONINAISTUMNEN**

Muita syrjintäperusteita kuin sukupuolta koskevat normit ovat kehittyneet Suomessa hitaammin, nekin yleensä kansainvälisten sopimusvelvoitteiden kautta. Syrjintäkieltoja on lisätty 1970-luvulta alkaen työ- ja rikoslainsäädäntöön. Vuoden 1995 perustuslain perusoikeussäännöksiä uudistaminen vahvisti perusoikeuksien merkitystä yleisesti ja yhdenvertaisuutta koskeva normi laajeni. Aikaisemman yksinkertaisen kansalaisten (muodollista) yhdenvertaisuutta lain edessä koskeneen normin (vuoden 1919 hallitusmuodon 5 §) sijaan tuli perustuslain 6 §, joka koskee kaikkien ihmisten yhdenvertaisuutta. Pykälään lisättiin myös syrjintäkielto, jonka mukaan ”[k]etään ei saa ilman hyväksyttävää

perustetta asettaa eri asemaan sukupuolen, iän, alkuperän, kielen, uskonnon, vakaumuksen, mielipiteen, terveydentilan, vammaisuuden tai muun henkilöön liittyvän syyn perusteella” (perustuslain 6 §:n 2 momentti: yleinen syrjäntäkielto).

Euroopan unionin vaikutus on ollut keskeinen yhdenvertaisuuslain kehittymiselle. Amsterdamin sopimuksella (1997) EU:n perustamissopimukseen sisällytettiin kompetenssi torjua syrjäntää kuudella henkilöön liittyvällä perusteella: sukupuolen lisäksi rodun tai etnisen alkuperän, uskonnon tai vakaumuksen, vammaisuuden, iän ja seksuaalisen suuntautumisen. Lainsäädäntövaltuutusta käytettiin nopeasti: vuonna 2000 annettiin kaksi direktiiviä, niin sanottu rotusyrjäntä-direktiivi 2000/43/EY ja työelämän tasa-arvodirektiivi 2000/78/EY, joiden perusteella jäsenvaltioille syntyi velvollisuus kieltää syrjäntä perustamissopimuksessa kielletyillä perusteilla. Eri syrjäntäperusteita koskeva oikeussuoja määriteltiin eri tavoin. Etnisen syrjäntän kieltäminen on kielloista laaja-alaisin, muiden syrjäntäperusteiden osalta syrjäntäkielto oli ulotettava vain työelämään.

Suomessa direktiivien täytäntöönpano viivästyi. Yhdenvertaisuuslakia valmisteltiin kolmikantayhteistyössä, kuten työelämän sääntelyä yleensäkin. Työmarkkinajärjestöjen osallistuminen voi myös katsoa estäneen pitkälle meneviä, työnantajia velvoittavia uudistuksia. Lain valmistelussa pyrittiin otamaan huomioon direktiivin lisäksi Suomen perustuslain syrjäntää koskeva säännös. Yhdenvertaisuuslain syrjäntäkielossa haluttiin siten mainita muitakin kuin EU:n oikeuden mukaisia syrjäntäperusteita ja kiellettyjen perusteiden luettelosta tehtiin avoin, perustuslain 6 § 2 momentin luettelon tapaan. Tällainen järjestely on harvinainen, sillä vaikka avoimet syrjäntäperusteiden luettelot ovat yleisiä perusoikeus- ja ihmisoikeussäännösten yhteydessä, niin varsinaiset syrjäntävastaiset lait yleensä koskevat rajallista määrää henkilön statukseen liittyviä kiellettyjä syrjäntäpe-

rusteita – tyypillisimmin rotua ja sukupuolta. Juuri näiden syrjäntäperusteiden yhteydessä eri maissa on kehittynyt lainsäädännön ja oikeuskäytännön kautta yksityiskohtaisia sääntöjä muun muassa siitä, miten syrjäntä määritellään ja todistetaan, minkälaisia poikkeuksia syrjäntäkieltoon on sallittua tehdä ja minkälaisissa tilanteissa syrjäntäkiellosta poikkeamiselle voidaan esittää hyväksyttävii syytä. Syrjäntäperusteiden välille onkin syntynyt tietynlainen hierarkia esimerkiksi EU:n oikeudessa ja oikeuskäytännön tietä myös esimerkiksi Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen tulkittaessa ihmisoikeussopimuksen sisältävää syrjäntäkieltoa.

Myös yhdenvertaisuuslain mukaisten eri syrjäntäperusteiden suoja on erilainen. Työelämässä, koulutuksessa ja ammattiyhdistystoiminnassa syrjäntä on kielletty kaikilla mahdollisilla henkilöön liittyvillä perusteilla. Sen sijaan palveluiden tarjoamisen ja sosiaaliturvan osalta syrjäntä on kiellettyä sukupuolen ohella vain etnisen alkuperän perusteella. Tässä suhteessa eri syrjäntäperusteiden erilainen kohtelu mukalee EU:n direktiivien minimivaatimuksia. Asevelvollisuuteen liittyvä syrjäntäkielto kattaa vain etnisen alkuperän. Yhdenvertaisuuslain mukaisten syrjäntäkieltojen valvonta kuuluu eri viranomaisille. Vähemmistövaltuutettu valvoo yhdenvertaisuuslakia etnisten suhteiden ja rotuun perustuvan syrjäntän osalta. Syrjäntälautakunta käsittelee syrjäntää koskevia asioita ja voi vahvistaa niitä koskevia sovintoja. Työelämän osalta yhdenvertaisuuslain valvonta kuuluu kuitenkin kaikkien syrjäntäperusteiden osalta työsuojeluviranomaisille. Eri syrjäntäperusteiden valvonta- ja sanktiomekanismit ovat siis hyvin erilaiset.

Vaikka yhdenvertaisuuslaki suuntautuu tasa-arvolakia selvemmin syrjäntän torjumiseen, sekään ei ole puhtaasti syrjäntän vastainen laki, sillä siihen sisältyy myös tasa-arvon tai ”yhdenvertaisuuden” edistämistä koskevia säännöksiä. Vähemmistövaltuutetun tehtäviin kuuluu edistää etnisten vähemmistöjen ja

ulkomaalaisten asemaa, yhdenvertaisuutta ja oikeusturvaa sekä hyviä etnisiä suhteita. Kaikilla viranomaisilla on velvollisuus edistää yhdenvertaisuutta tavoitteellisesti ja suunnitelmallisesti kaikessa toiminnassaan ja poistaa yhdenvertaisuuden esteitä. Kaikkien viranomaisten tulee myös laatia yhdenvertaisuussuunnitelma.

Lisäksi useat viranomaistahot edistävät yhdenvertaisuuslain piirissä olevien ryhmien yhdenvertaisuutta. Tärkeimpiä viranomaisten ja ryhmien välisiä yhteistyöelimiä ovat vähemmistöasiain neuvottelukunta (VÄNK), valtakunnallinen vammaisneuvosto (VANE), saamelaisasiain neuvottelukunta, romani-asiain neuvottelukunta (RONK), etnisten suhteiden neuvottelukunta (ETNO) ja kansainvälisten ihmisoikeusasiain neuvottelukunta (IONK).

#### **UUDISTUKSEN LÄHTÖKOHTA: TAVOITTEEKSI SYRJINTÄPERUSTEIDEN YHDENVERTAINEN KOHTELU**

Yhdenvertaisuuslainsäädännön uudistaminen käynnistyi vuonna 2007 perus- ja ihmisoikeuslähtöisen toimeksiannon pohjalta. Oikeusministeriö asetti tammikuussa toimikunnan uudistamaan yhdenvertaisuuslainsäädäntöä, ja sen toimeksianto liittyi läheisesti eduskunnan yhdenvertaisuuslain säätämisen yhteydessä esittämään kantaan. Eduskunnan mukaan syrjintälainsäädännön tuli kattaa yhdenvertaisesti kaikki perustuslain syrjintäkiellon mukaiset syrjintäperusteet, mikä itsessään viittaa myös sukupuoleen kiellettyinä syrjintäperusteena ja siten tasa-arvolakiin. Toisaalta eduskunta on myös toivonut, että tasa-arvolain vuoden 2005 uudistuksen vaikutuksia arvioitaisiin ja lakia uudistettaisiin vuonna 2009. Nämä eduskunnan kannanotot ovat keskenään ristiriitaisia. Oikeusministeriö antoi kuitenkin toimikunnan tehtäväksi sekä tasa-arvolain että muiden syrjintää ja yhdenvertaisuutta koskevien lakien uudistamisen. Ratkaisu oli

yllätys useimmille tasa-arvoviranomaisille ja naisjärjestöille.

Julkilausuttuna tavoitteena on myös ollut mahdollisimman ”avoin kuuleminen”. Tätä kriteeriä vasten on mahdollista jo tässä vaiheessa arvioida toimikunnan työn onnistumista. Toimikunnan 12 jäsenestä yhdeksän on naista ja kolme miestä. Kahta miesprofessoria lukuun ottamatta toimikunnan muut jäsenet ovat sosiaali- ja terveysministeriön, työministeriön, sisäasiainministeriön ja oikeusministeriön virkamiehiä. Toimikuntaan kuuluvat sekä tasa-arvo- että vähemmistövaltuutettu. Useat kansalaisjärjestöt ovat kritisoineet toimikunnan kokoonpanoa: siinä ei ole lainkaan vammaisten, seksuaali- ja sukupuolivähemmistöjen tai eri etnisten ryhmien edustusta. Tasa-arvoviranomaisten ja naisjärjestöjen näkökulmasta toimikunnan kokoonpano tai sen kuulemat asiantuntijat eivät myöskään ole olleet erityisen edustavia. Esimerkiksi tasa-arvoyksiköllä ei ole edustusta toimikunnassa eikä keskeistä naisjärjestöä NYTKIS:iä tai moniperusteiseen syrjintään liittyvää osaamista edustavia Monika-Naisia tai Kassandraa kuultu asiantuntijoina ennen välimietinnön laatimista. Sen sijaan työnantajajärjestöt ovat saaneet äänensä kuuluville hyvin. Lisäksi yhdenvertaisuustoimikunnan välimietinnössä ehdotetaan, että toimikunnan kokoonpano laajennettaisiin työmarkkinajärjestöjen edustajilla, ja että toimikuntaa avustaisi työelämän tasa-arvo- ja yhdenvertaisuusasioita käsittelevä jaosto, jossa olisi laaja työmarkkinajärjestöjen edustus. Toimikunta ehdottaa myös kansalaisjärjestöjaoston perustamista, mutta siinä missä työelämäjaosto avustaa toimikuntaa, kansalaisjärjestöjaostoa ainoastaan kuullaan lainvalmistelussa. (Yhdenvertaisuustoimikunnan välimietintö 2008.)

Pyrkimys yksinkertaistaa yhdenvertaisuuslainsäädäntöä on osa laajempaa eurooppalaista suuntausta, jossa esimerkiksi Ruotsissa, Norjassa, Saksassa ja Britanniassa on yhdistetty syrjinnän vastaista lainsäädäntöä

tai viranomaistahoja (ks. Outshoorn & Kantola 2007, 279–280). Osa Euroopan unionin jäsenmaista (esimerkiksi Italia ja Espanja) on pitänyt eri syrjintäperusteita koskevan lainsäädännön ja viranomaistahot erillään. Tämän hetkinen kansainvälinen tutkimus on keskittynyt erittelemään uudistuksiin johtaneita syitä ja siihen liittyvää argumentaatiota. Argumentit uudistuksen puolesta ovat olleet samansuuntaisia kuin suomalaisessa keskustelussa: lainsäädännön monimutkaisuus, pyrkimys modernisoida lainsäädäntöä, moniperusteisen syrjinnän huomioiminen ja ihmisoikeusnäkökulma.

Esimerkiksi Britanniassa yhdistetty *Equality and Human Rights Commission* (EHRC) aloitti toimintansa lokakuussa 2007. Yhdistetyn komitean perustaminen tarkoitti sukupuoleen, etnisyyteen ja rotuun ja vammaisuuteen keskittyneiden viranomaisten lakkauttamista. Britanniassa on toteutettu ensin viranomaisorganisaation muutos ja lainsäädäntöuudistuksesta vasta keskustellaan. Tämä tarkoittaa, että EHRC valvoo ainakin kuutta eri lakia. Ruotsin hallitus on valmistellut uudistusehdotuksen, jonka mukaan yhteen lakiin sisällytettäisiin kaikki syrjintäkiellot, jotka koskevat muun muassa työnantajia, oppilaitoksia, työmarkkinapolitiikkaa, tavaroiden ja palveluiden tarjontaa, terveyden- ja sairaanhoitoa sekä sosiaaliturvaa. Syrjintälakiin (*diskrimineringslagen*) kootaan ehdotuksen mukaan sukupuolta, transsukupuolisuutta, etnistä alkuperää, uskontoa, vammaisuutta, seksuaalista suuntautumista ja ikää koskevat säännökset. Samalla yhdistettäisiin aikaisemmat, syrjintäperusteittain erikoistuneet viranomaiset yhdeksi viranomaiseksi (*Diskrimineringsombudsmannen*).

Suomessa yhdenvertaisuuslakitoimikunnan lähtökohtana on, että nykyisen lainsäädännön mukaista suojan tasoa ei heikennetä eikä seuranta-, valvonta- tai edistämismelvoitteita kavenneta. Tarkastelun kohteena ovat lainsäädännön kaikki osakysymykset soveltamisalasta valvontaviranomaisten

tehtäviin (Yhdenvertaisuustoimikunnan välimietintö 2008). Lainsäädännön selkeyttämisen tavoitetta perustellaan tämän hetkisen lainsäädännön ”tilkkutäkkimäisyydellä” ja sekavuudella. Toimikunnan mietinnöstä ja sen järjestämissä seminaareissa käytetyistä puheenvuoroista ilmenee, että jonkinlainen ”yhden luukun malli” koetaan houkuttelevaksi. Tasa-arvoa, syrjintää ja yhdenvertaisuutta koskevissa kysymyksissä kansalaiset voisivat kääntyä yhden viranomaistahon puoleen. Myös vähäisten resurssien tehokkaampaan käyttöön liittyvät argumentit ovat olleet esillä käytetyissä puheenvuoroissa ja mietinnöissä.

Tähän mennessä toimikunta ei ole arvioinut yhtenäistämisen reunaehjoja lainsäädännön sisällön perusteella, vaikka yhtenäistämisen mielekkyys paljastuu vasta eri syrjintäperusteiden konkreettisen tarkastelun kautta. Työn ensimmäisessä vaiheessa on kehitetty erilaisia yhtenäistämismalleja. Välimietinnössään yhdenvertaisuustoimikunta esittää kolmea mallia lainsäädännön uudistamiseksi.

Ensimmäisessä niin kutsutussa *hajautetun sääntelyn mallissa* annettaisiin uusi yhdenvertaisuusviranomaisia koskeva laki sekä uusia erityislakeja tai erityissäännöksiä muun muassa vammaisia ja romaneja varten. Tässä mallissa nykyinen tasa-arvolaki ja yhdenvertaisuuslaki säilytettäisiin omina lakeinaan. Tosin 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” (Yhdenvertaisuustoimikunnan välimietintö 2008, 60).

Toisessa, niin kutsutussa *uuden yhdenvertaisuuslain ja kahden erityislain 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 toteutumisesta kahdessa erillisessä erityislaissa. Tässä mallissa yhdenmukaistettaisiin tiettyjä yleisiä kysymyksiä ja viranomaisorganisaatioita, mutta ”kaksi muuta lakia olisivat kuitenkin omiaan hämärtämään lakien kokonaisuutta ja niiden suhdetta toisiinsa” (mt., 60).

Kolmas malli on niin kutsuttu *yhden yhteisen lain malli*. Tässä tasa-arvo ja yhdenvertaisuuslainsäädäntö koottaisiin yhdistämällä tasa-arvolaki ja yhdenvertaisuuslaki ja ottamalla yhdistettyyn lakiin myös viranomaisvalvontaa koskevat säännökset. Mietinnössä todetaan, että tämä malli ”lisäisi todennäköisesti parhaiten sisällöllistä yhdenmukaisuutta” (mt., 61). Yhden lain malli helpottaisi mietinnön mukaan myös moniperusteisen ja risteävän syrjinnän käsittelyä (mt., 61).

Välimietintö käsittelee myös viranomaisorganisaatioiden rakennetta ja uudistamista. Jälleen kolme vaihtoehtoa ovat: (1) nykyisen eriytetyn rakenteen säilyttäminen ja joko niiden toimenkuvan laajentaminen tai uusien toimielinten perustaminen niiden rinnalle, (2) yhdistetyn viranomaisorganisaation perustaminen valtioneuvoston yhteyteen (*yhdenvertaisuusvaltuutettu*), mikä edellyttäisi tasa-arvo- ja vähemmistövaltuutettujen yhdistämistä, yhtä syrjintäasioiden lautakuntaa sekä yhdenvertaisuusasiain neuvottelukunnan perustamista ja muiden neuvottelukuntien lakkauttamista, ja (3) yhdistetyn viranomaisorganisaation perustaminen eduskunnan yhteyteen, mikä lisäisi toimielimen riippumattomuutta (mt., 62–68).

## PUSSAUSKOPPIIN?

Nykyiset tasa-arvolaki ja yhdenvertaisuuslaki ovat monella tapaa eriparisia. Tasa-arvolaki koskee vain yhtä kiellettyä syrjintäperustetta – sukupuolta – ja sitä on kehitetty useiden uudistusten avulla. Vaikka lakia joudutaan pian uudistamaan EU:n säännösten ja tasa-arvosuunnittelun toimivuuden vuoksi, ajatus

lain yhdistämisestä yhdenvertaisuuslakiin tuli kuitenkin tasa-arvopolitiikan toimijoille ”yllättäen ja pyytämättä”. Suomessa etninen alkuperä, vammaisuus, ikä ja seksuaalinen suuntautuminen tunnustetaan syrjinnän lähteeksi selvästi yleisemmin kuin sukupuolisyrintä (Discrimination in Europe 2007). Siitä huolimatta erityistä syrjintälakia tuskin olisi syntynyt ilman EU:n direktiivejä. Yhdenvertaisuuslaista tulikin sekava ja puutteellinen, ja sen uudistamiseen liittyy huomattavasti suurempia haasteita kuin tasa-arvolain uudistamiseen. Tarkastelemme seuraavassa näiden kahden lain yhdistämiseen liittyviä kysymyksiä kolmen näkökulman kautta: sukupuolisyrintän erityisyys, pohjoismaisen tasa-arvopolitiikan luonne ja moniperusteinen syrjintä.

Ovatko eri syrjintäperusteet keskenään niin samanlaisia, että niiden yhtäläinen kohtelu on perusteltua; onko eri syrjintäperusteita koskevan lainsäädännön yhtenäistäminen ylipäänsä oikeaan osunut tavoite? Lainuudistuksen lähtökohta liittyy murrokseen, jossa aiemmin lähinnä työoikeuden ja työmarkkinapolitiikan alaan luettu lainsäädäntö nähdään ihmis- ja perusoikeuksien näkökulmasta. Suomen yhdenvertaisuuslainsäädännön uudistamisaloite tuli eduskunnalta, ja se muotoiltiin pitkälti perustuslakivaliokunnan kannanoton perusteella. Uudistusta valmistelelee oikeusministeriö aikaisempien sosiaali- ja terveysministeriön sekä työministeriön sijasta. Nykyinen lainsäädäntö on hajanaista ja epäjohdonmukaista. On helppo nähdä, että määritelmien, menettelytapojen ja sanktioinnin yhtenäistämiseen on tarvetta. Ei kuitenkaan ole itsestään selvää, että kaikkia syrjintäperusteita pitäisi kohdella oikeudellisesti samalla tavalla. Ainakaan EU:n oikeus ja Euroopan ihmisoikeussopimuksen tulkinta eivät anna kaikille kielletyille syrjintäperusteille samanlaista suojaa.

Ihmis- ja perusoikeusnäkökulmasta syrjimättömyys merkitsee erilaisten oikeushyvien, etenkin ihmis- ja perusoikeuksien

suojelua niin, että ne jakaantuvat kaikille ilman erottelua. Samanlaista tulee kohdella samalla tavalla, jos muuhun ei ole perustelua syytä. Perustuslakivaliokunta tulkitsee sekä perustuslain 6 §:n syrjintäkieltoa että yhdenvertaisuuslain syrjintäkieltoa tähän tapaan, ”sisällöllisesti samaa tarkoittavaksi kuin perustuslakiin nojaava kielto asettaa eri asemaan ilman hyväksyttävää perustetta”.<sup>3</sup>

Tasa-arvolaki ja EU:n syrjintäkiellot tähtäävät rajallisempaan tavoitteeseen. Ne koskevat henkilöön liittyviä syrjintäperusteita, joiden on havaittu historiallisesti usein johtavan yhteiskunnallisesti huonompaan kohteluun tietyn henkilön ominaisuuden perusteella. Tällainen syrjintä määritellään tavallisesti huonomman eikä erilaisen kohtelun pohjalta. Etenkin rotu ja sukupuoli ovat syrjintäperusteita, joiden on sekä Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytännössä että monien maiden syrjinnän vastaisessa lainsäädännössä katsottu kaipaavaan vahvaa suojaa<sup>4</sup>. Tämä vastaa sitä, mitä yhdysvaltalaisessa perustuslakidoktriinissa kutsutaan ”epäilyttäviksi kriteereiksi” (*suspect criteria*): sellaisia syrjintäperusteita, joiden pohjalta tapahtuvaa erilliskohtelua (eli eri asemaan asettamista) on lähtökohtaisesti syytä epäillä syrjiväksi. EU:n oikeudessa kuuden kielletyn syrjintäperusteen osalta välittömän syrjinnän kieltoon tehdyt poikkeukset on lueteltu lainsäädännössä, eikä välittömän syrjinnän

kiellosta poikkeamista muissa tapauksissa voi oikeuttaa itsessään hyväksyttävillä kieltoilla (Ellis 2005).

Yhdenvertaisia ovat syrjintäkiellon suojaamat ihmiset, *eivät* eri syrjintäperusteet. On kansainvälisesti hyvin harvinaista, että aivan kaikkia henkilöön liittyviä syrjintäperusteita suojattaisiin yhtä vahvasti. Ruotsin lakiehdotuksessa tällaista ratkaisua luvataan myöhemmin harkita, mutta lakiehdotus pitäytyy erikseen mainittuihin syrjintäperusteisiin. Useimmissa maissa perustuslain ja ihmisoikeussopimusten perusteella kielletystä syrjintäperusteista jotkut ovat muita vahvemmin suojattuja (Gerards 2005; Nousiainen 2008a). EU:n jäsenmaissa näin on jo senkin vuoksi, että kansallisella lainsäädännöllä pannaan täytäntöön EU:n jäsenvaltioita velvoittavaa syrjinnänvastaista oikeutta. Syrjintäperusteiden keskinäinen hierarkia (että tiettyihin perusteisiin liittyvä suoja on erilainen tai vahvempi kuin muihin) voi näyttää yhdenvertaisuusperiaatteen vastaiselta lähtökohdalta. Tosiasiallisen tasa-arvon näkökulmasta on olennaista, ettei mikään ryhmä tai yksilö joudu muita huonompaan asemaan syrjinnän vuoksi.

Sukupuoli on hyvin erityinen syrjintäperuste. Sen avulla suojataan ihmiskunnan enemmistöä eikä vähemmistöä, mikä on muuten tyypillistä kielletyille syrjintäperusteille. Syrjintäkielto koskee potentiaalisesti

3 Tästä syystä perustuslakivaliokunta pitikin ongelmana sitä, ettei yhdenvertaisuuslain mukaan välitöntä syrjintää olisi mahdollista sallia hyväksyttävästä syystä, koska ”[h]yväksyttävän perusteen olemassaolo tekee eri asemaan asettamisen sallituksi perustuslain näkökulmasta niin välittömän kuin välillisen syrjinnän kieltoon nähden.” Perustuslakivaliokunta olisi halunnut, että lakiehdotusta olisi muutettu vastaamaan perustuslakia. (Perustuslakivaliokunnan lausunto 10/2003 vp.) Laki säädettiin kuitenkin hallituksen esittämässä muodossa. Etenkin etnisen syrjinnän suhteen olisikin ollut sekä EU:n oikeuden että Euroopan ihmisoikeussopimuksen syrjintäkiellon tulkinnan valossa joksikin mahdotonta noudattaa perustuslakivaliokunnan ehdottamaa syrjinnän määritelmää.

4 Euroopan ihmisoikeussopimuksen syrjintää koskeva 14 artikla käsittää avoimen kiellettyjen syrjintäperusteiden luettelon, mutta oikeuskäytännössään ihmisoikeustuomioistuin on katsonut tiukasti suojatuiksi syrjintäperusteiksi sukupuolen, etnisen alkuperän, syntyperän suhteessa avioliittoon, kansallisuuden, uskonnon ja seksuaalisen suuntautumisen (Arnardottir 2008, 55–56).

hyvin suurta joukkoa. Kiellon taloudelliset ja yhteiskunnalliset vaikutukset voivat olla suuret. Sukupuolisyrjintä yhdistyy myös muihin kiellettyihin perusteisiin. Välittömän, usein avoimen sukupuolisyrjinnän merkitys on vähitellen vähentynyt, kun syrjintäkielto tunnetaan paremmin. Välillisen sukupuolisyrjinnän merkitys onkin sen vuoksi kasvanut. Sukupuolivaikutusten arvioinnin ja välillisesti syrjivien menettelytapojen havaitsemisen välinen kytkös on tässä mielessä erityisen tärkeä.

Toisaalta sukupuolisyrjintä eroaa muista syrjintäperusteista myös siinä, että sukupuolierolla on niin vahva, usein biologiseksi ymmärretty perusta. Esimerkiksi kansainvälisissä ihmisoikeusasiakirjoissa oletetaan yleensä rotu puhtaaksi sosiaalisesti konstruktiksi, jonka vahingollisten vaikutusten torjuminen ei merkitse, että tunnustettaisiin rotujen olemassaolo. Sen sijaan sukupuolen olemassaoloa ei kiistetä ainakaan kokonaan. Esimerkiksi CEDAW-sopimus käsittelee sukupuolta yhtäältä biologisena, toisaalta kulttuuris-sosiaalisesti rakentuneena ominaisuutena. Etnisen erilliskohtelun yhteydessä nousee myös esiin kysymys siitä, miten etninen ryhmä määritellään. Ihmisen kuulumista tiettyyn etniseen ryhmään ei monissa maissa ole sallittua rekisteröidä tai tilastoida. Sukupuolen kategorioita esimerkiksi Ruotsin lakiehdotus pitää hyvin itsestään selvänä – huolimatta pari vuosikymmentä jatkuneesta *genus*-tutkimuksesta, joka on pyrkinyt horjuttamaan sukupuolen kategorian itseäänselvyyttä.<sup>5</sup>

Sukupuolieron merkitys ilmenee etenkin raskaussyrjinnän yhteydessä. Raskauteen liittyvä erilliskohtelu oli historiallisesti selvästi syrjivää. Jonkinasteinen raskausaikainen työ-

ja muu terveydellinen suojele ja raskauteen liittyvät sosiaaliset oikeudet ovat kuitenkin kiistatta tarpeellisia. Sanktioinnista huolimatta raskauteen liittyvä syrjintä ei suinkaan ole hävinnyt. Usein raskaussyrjintää käsitellään työsuhteriitana eikä tasa-arvolain mukaisena syrjintänä (Nousiainen 2007). Vanhemmuuteen ja perheenhuoltovelvollisuuteen liittyvä syrjintä on sekin yleistä, ja esimerkiksi määräaikaisten työsuhteiden ja raskaussyrjinnän välinen suhde on erityisen ongelmallinen naisille (Anttila 2006). Hoivaamiseen liittyvän vastuun perusteella tapahtuva syrjintä ansaitsisikin tulla kielletyksi itsenäisenä syrjintäperusteena. Tällä hetkellä sitä käsitellään tasa-arvolaisissa välillisenä syrjintänä, mutta yhdenvertaisuuslaki ei mainitse sitä ollenkaan. Sukupuolen ja seksuaalisuuden kytkös tuottaa heteronormatiivisuuden kautta hyvin erityisiä syrjinnän muotoja. Tasa-arvolain voimassaoloaikana on kertynyt tärkeää tietoa siitä, minkälaisissa konteksteissa ja muodoissa sukupuolisyrjintää esiintyy, ja myös realistinen käsitys siitä, miten syrjintäkiellot vaikuttavat.

Säännösten vaikutus riippuu olennaisesti siitä, miten niiden täytäntöönpanoa kyetään seuraamaan. Syrjintäkieltojen ja tasa-arvon edistämistoimien valvontaan sekä erilaisten tasa-arvo-ohjelmien toteuttamiseen on kuitenkin ollut käytettävissä kansainvälisesti verrattuna niukasti voimavaroja. Esimerkiksi sukupuolinäkökulman valtavirtaistaminen valtionhallinnossa oli pitkään yhden tasa-arvoyksikön projektityöntekijän vastuulla (Holli & Kantola 2007, 93–94). Tehokkuuden nimissä tasa-arvoa edistetäänkin usein lyhytkestoisilla projekteilla (Brunila ilm.). Projektiluonteisuus on ominaista myös EU:n tasa-arvon edistämistoimille, jotka poh-

5 Ruotsalainen *genus*-tutkimus on erittäin laajaa, mutta esimerkkeinä voidaan mainita Hirdman (1990) ja (2001), ja Eduards (1986) ja (2002).

jautuvat eri ohjelmille ja rahoitusmalleille. Esimerkiksi väkivallan vastaiseen työhön tarkoitettut Daphne- ja Stop-ohjelmat perustuvat projektirahoitukseen. Toimikunnan mietinnössä yhdenvertaisuuslainsäädännön yhdistämisen ajatellaan tuottavan synergiahyötyä eli yhdistetyn viranomaisen ajatellaan oleva tehokkaampi toimija. Kun otetaan huomioon nykyisten resurssien niukkuus, tällaista hyötyä on vaikea nähdä.

Kysymys tasa-arvopolitiikan ja -oikeuden suhteesta ei ole noussut esiin lainsäädännön yhdistämishankkeessa. Näin on ollut myös muualla: sekä Britannian että Ruotsin uudistuksissa on keskitytty syrjäntäkieltojen valvontaan eikä tasa-arvopoliittisten keinojen kehittämiseen. Britannian osalta tämä on siinä mielessä ymmärrettävää, että maan oikeudessa niin sanottu positiivinen tasa-arvon edistämismääräys (*positive duty*) on suhteellisen uusi asia ja velvollisuus on asetettu vain viranomaisille.

Pohjoismaissa sen sijaan tasa-arvon edistämisenä on pitkä perinne. Tästä syystä Ruotsin lakiehdotus onkin kiinnostava. Ehdotus korostaa ”yhdenvertaisten mahdollisuuksien” takaavien tasa-arvon edistämistoimien (ns. *aktiva åtgärder*) merkitystä. Nämäkin toimet rajattaisiin niihin syrjäntäperusteisiin, joiden suhteen niitä jo nyt sovelletaan.<sup>6</sup>

Ehkä tärkeimmäksi sukupuolten tasa-arvon edistämistoimeksi on noussut niin sanottu palkkakartoitus. Ruotsissa palkkakartoituksen

on väitetty uhkaavan työehtosopimusjärjestelmää (Fransson & Stüber 2004, 147–59), vaikka kartoituksen asianmukaisella käytöllä perusteettomat palkkaerot voidaan osoittaa ja niiden korjaaminen myös perustella eri osapuolille. Palkkakartoitus pakottaa läpinäkyvään palkkapolitiikkaan, ja jokainen yritys joutuu selittämään naisten ja miesten väliset palkkaerot. Etenkin pien- ja keskisuuret yritykset ovat pelänneet tällaista interventiota (Fransson & Törnqvist 2006). Talouselämän edustajat olisivatkin halunneet poistaa koko palkkakartoituksen. Hallitus esittää mietinnössään, että vain suuret työnantajat olisivat velvollisia tekemään kartoituksen, nekin nykyistä harvemmin. Muihin syrjäntäperusteisiin kuin sukupuoleen sitä ei sovellettaisi (Lagrådsremiss 2008, 337–349).

Ruotsin ehdotettu lainsäädäntö tekee siis selvän eron tasa-arvon edistämistoimien ja positiivisen erilliskohtelun välillä. Tasa-arvon edistämistoimet (*aktiva åtgärder*) tähtäävät yhdenvertaisten mahdollisuuksien toteuttamiseen. Positiivinen erilliskohtelu, jota nykyisin ei ole määritelty Ruotsin lainsäädännössä, määriteltäisiin EU:n oikeuden tapaan toimenpiteeksi, joka antaa etusijan aliedustetulle ryhmälle, pyrkisi tosiasialiseen tasa-arvoon, olisi väliaikainen sekä vapaaehtoinen. Tällaiset toimet eivät olisi ehdotuksen mukaan kiellettyjä, jos ”ne liittyisivät pyrkimykseen edistää tasa-arvoa naisten ja miesten välillä ja ne tarkoittavat muuta kuin palkka- ja mui-

---

6 Positiivisia tasa-arvon edistämistoimia, joita nykyisen lainsäädännön osalta edellytetään työelämässä sukupuolen, etnisen alkuperän ja uskonnon osalta, ei ole tarkoitus ulottaa muihin syrjäntäperusteisiin. Oppilaitoksia koskevia yhdenvertaisuuden edistämistoimia on Ruotsin nykyisen lainsäädännön mukaan sukupuolen, etnisen alkuperän, uskonnon, vammaisuuden ja seksuaalisen suuntautumisen suhteen, mutta niitäkään ei ole tarkoitus laajentaa. (Lagrådsremiss 2008, 314) Ruotsin tämän hetkisen oikeistohallituksen mukaan ruotsalaiset työnantajat ja oppilaitokset pyrkivät jo nyt edistämään yhdenvertaisuutta, mutta uhkasakon uhan laajentaminen uusille alueille edellyttäisi tarkkaa velvollisuuden rajaamista.

ta työsuhteen ehtoja”. Ruotsin lakiehdotus suhtautuu siis kielteisesti pyrkimykseen laajentaa ”lopputuloksen tasa-arvoon” tähtääviä toimia. Työnantajan 1980-luvulla syntynyt oikeus soveltaa suunnitelmallisesti positiivista erilliskohtelua sukupuolen perusteella voisi jatkua, mutta ehdotus ei sallisi etnistä positiivista erilliskohtelua (Lagrådsremiss 2008, 159–167). Hallituksen mukaan ei ole näyttöä siitä, että positiiviset erillistoimet olisivat olleet hyödyllisiä sukupuolenkaan osalta. Lakiehdotus merkitsee selvää siirtymää tulosten (tosiasiallisen) tasa-arvon korostuksesta mahdollisuuksien tasa-arvon suuntaan. Kaikkiaan eri syrjintäperusteita koskevat erot tasa-arvon edistämisen suhteen jäisivät jokseenkin ennalleen, mutta sukupuolten tasa-arvon edistämistä hieman ”yhdenvertaistettaisiin alaspäin” (ns. *levelling down* -vaikutus). Suomen oikeudessa ei nyt eroteta toisistaan tasa-arvon edistämistoimia ja positiivista erilliskohtelua. Vasta lainsäädännön sisällöllisen valmistelun yhteydessä nähdään, nouseeko meillä esiin tarve tehdä tämä erottelu.

Ruotsin lakiehdotuksen mukaan yhdistyisivät siis sekä lainsäädäntö että sitä valvovat viranomaiset. Lain valvonta kuuluisi syrjintävaltuutetulle (*diskrimineringsombudsman*), ja lisäksi syrjintälautakunta (*nämnden mot diskriminering*) päättäisi uhkasakon määräämisestä. Tasa-arvopolitiikkaan liittyvien nykyisten viranomaisten ja muiden toimijoiden asemasta uudistuksessa Ruotsin lakiehdotus ei sano mitään. Uudistuksessa keskitytään syrjintälainsäädännön yhtenäistämiseen. Tähänastisen työskentelyn perusteella arvioiden Suomessa uhkaa käydä samoin. Tasa-arvolain vahvin ulottuvuus kuitenkin on tasa-arvon edistäminen, johon liittyy joukko tasa-arvopolitiikan toimintakeinoja ja elimiä. Tässä suhteessa tasa-arvo- ja yhdenvertaisuuslakien yhtenäistäminen näyttää lupaavan naisten tasa-arvon näkökulmasta menetyksiä pikemmin kuin parannuksia.

Henkilöön liittyvien kiellettyjen syrjintäperusteiden yhteydessä yhdenvertai-

suuslainsäädäntö on kiinnittynyt yksilöiden ohella ryhmiin. Tällaiset syrjintäperusteet voi ymmärtää pikemminkin ihmisryhmien kuin yksilön huonon kohtelun näkökulmasta. Etenkin välillisen syrjinnän kieltö ja positiiviset erityistoimet on esimerkiksi EU:n oikeudessa määriteltävä syrjityn ryhmän jäsenten osaksi tulevan ja verokkiryhmän kohtelun vertailun kautta (McCrudden 2003, 17–18). Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen vahvimmin suojelemat syrjintäperusteet liittyvät yhtäältä ”muuttumattomina” pidettyihin henkilön ominaisuuksiin, mutta toisaalta ne liittyvät myös historiallisesti syrjäytyneisiin ja rakenteellisesti huono-osaisiin ryhmäidentiteetteihin (Arnardottir 2008, 62). Syrjintälainsäädäntö saa tämän kautta sekä identiteetin tunnustamiseen että jako-oikeudenmukaisuuteen liittyviä piirteitä.

Jako-oikeudenmukaisuuden eli resurssien oikeudenmukaisen jakaantumisen näkökulmasta (ks. Fraser 2000) syrjinnänvastaisella oikeudella voisi olla käyttöä monenlaisen marginalisoitumisen estämisen ja tosiasiallisen tasa-arvon vahvistumisen suunnassa. Tästä näkökulmasta esimerkiksi yhteiskuntaluokka voisi olla relevantti kielletty syrjintäperuste. Syrjinnänvastainen oikeus astuu silloin tavallaan korvaamaan tai täydentämään sosiaalisia oikeuksia ja sosiaalipolitiikkaa.

Feministisessä tutkimuksessa syrjinnästä keskusteltaessa onkin useimmissa länsimaisissa kiinnitetty jo pitkään huomiota siihen, että ihmisiä syrjitään usein useammalla kuin yhdellä perusteella (Crenshaw 1998; Hancock 2007; Verloo 2006; Squires 2007; Yuval-Davis 2006). Etenkin niin sanotun risteävän (*intersektionaalisen*) syrjinnän on katsottu olevan luonteeltaan eri asia kuin syrjintäperusteita yhteen laskemalla aikaan saatu kokonaisuus (Weldon 2008). Syrjintäkieltojen kiinnittyminen henkilön statuksen kautta ryhmäkohtaiseksi liittyy tätä kautta identiteettien tunnustamiseen ja niin sanottuun identiteetipolitiikkaan. Syrjityt vähemmistöryhmät ovat yleensä sosiaalisesti huonossa asemassa, jota syrjintäkieltojen avulla voidaan parantaa. Toi-

saalta etenkin etniset vähemmistöt korostavat kulttuurisen identiteettinsä merkitystä, minkä vahvistamisen väline on pikemmin oikeus kulttuuriseen itsemääräämiseen kuin oikeus syrjimättömyyteen.

EU:n oikeus kieltää syrjinnän useilla perusteilla, mutta eri syrjintäperusteista säännellään erikseen eikä moniperusteista syrjinnästä ole nimenomaisia säännöksiä. Tästä huolimatta EU:n direktiivit huomioivat moniperusteisen syrjinnän mahdollisuuden, ja sekä rotusyrjintädirektiivissä että työelämän tasa-arvodiesäktiivissä (ks. alla) todetaan, että ”naiset ovat usein moniperusteisen syrjinnän uhreja” (European Commission 2007, 19; Nielsen 2008).

Suomessa tasa-arvo- ja yhdenvertaisuuslainsäädännön syrjintäperusteittain eriytynyt toimintamalli tekee moniperusteisen syrjinnän käsittelyn vaikeaksi. Suomalaisessa yhteiskunnassa taipumus tarkastella sukupuolten tasa-arvoa pikemminkin tasa-arvon edistämisen kuin syrjinnän näkökulmasta ja soveltaa syrjintäkieltoja vain sukupuolta ”vakavammiksi” miellettyjen syrjintäperusteiden yhteydessä voi johtaa siihen, että esimerkiksi saamelaisnaisen, venäläis- tai thaimaalaisperäisen naisen kohtaama syrjintä jää tavoittamatta. Kun sukupuolten tasa-arvoa edistetään esimerkiksi palkkatasa-arvoa tai päivähoiton tarjontaa parantamalla, ei välttämättä keskitytä vähemmistöihin kuuluvien naisten kannalta olennaisimpiin syrjinnän ongelmiin (Nousiainen 2008b).

Feministisestä näkökulmasta ehkä vahvin argumentti lainsäädännön yhtenäistämisen puolesta on toive siitä, että moniperusteista syrjintää olisi mahdollista käsitellä nykyistä paremmin yhden viranomaisen ja mahdollisesti myös yhden lain mallissa. Käytännössä Suomen tasa-arvo- ja vähemmistövaltuutettu eivät voi käsitellä sekä sukupuoleen että etniseen alkuperään liittyvää syrjintää yhtä aikaa. Valtuutettujen on arvioitava tilanne ja valittava, kumpaan kategoriaan perustuva syrjintä on helpompi tunnistaa ja osoittaa (Holli & Kantola 2007, 95).

Tässä suhteessa Britannian ja Ruotsin uudistukset eivät kuitenkaan lupaa suurta parannusta. Kumpaankaan ei nimittäin sisälly mitään uutta sen suhteen, miten moniperusteista syrjintää tulisi käsitellä. Etenkin verrokin valitsemiseen moniperusteisen syrjinnän tilanteessa liittyy ongelmia, jotka eivät ratkea viranomaisia yhdistämällä. Eräät lausunnonantajat ehdottivat Ruotsin lainvalmistelun yhteydessä, että syrjinnän käsitettä muutettaisiin ja siitä poistettaisiin vertailuun perustuva lähtökohta. Euroopan ihmisoikeustuomioistuin ei ole enenkään ”epäilyttävien” syrjintäperusteiden yhteydessä edellyttänyt syrjinnän toteamisen perustuvan tiukkaan verrokiasetelmaan (Arnardottir 2008, 60), mikä helpottaa syrjinnän toteamista. Muissakin kuin moniperusteisen syrjinnän kysymyksissä lainsäädännön yhtenäistämisen todellinen koetinkivi on eri syrjinnän muotojen, määritelmien, todisteluun liittyvien kysymysten ja muiden lain sisällöllisten kysymysten tasolla. Sisältökysymyksiin yhdenvertaisuuslakitoimikunta ei ole vielä ryhtynyt.

## LOPUKSI

Artikkelimme tavoitteena on ollut kuvata tasa-arvo- ja yhdenvertaisuuslainsäädännön uudistushanketta ja pohtia siihen liittyviä lupauksia ja ongelmia sukupuolten tasa-arvon näkökulmasta. Pussauskoppiin laittamisen sijasta kaipaamme tämän hetkisten lakien sisällön tarkastelua, tasa-arvopolitiikan luonteen ja syrjinnän arkitodellisuuden ymmärtämistä. Nämä kolme lähestymistapaa eivät ole olleet lainuudistuksen lähtökohtia, vaikka vain niihin pureutumalla syrjinnän poistaminen olisi tehokkaampaa yhden lain avulla. Tämän lisäksi uudistushankkeen osittain implisiittinen lupaus moniperusteisen syrjinnän poistamisesta ei näytä houkuttevalta tilanteesta, jossa siihen tarvittavia käsitteitä ei ole avattu eikä välineitä kehitetty. Keskeiseksi nousee tasa-arvon edistämistoimien kohtalo. Tasa-arvopolitiikan suurin ongelma

ovat työn vähäiset resurssit ja puutteellinen täytäntöönpano, jotka johtuvat vain osittain lainsäädännön puutteista. Lainsäädäntöuudistuksesta puuttuu sukupuolten tasa-arvon kannalta keskeisiä uusia avauksia, kuten sukupuolittuneen väkivallan käsitteellistäminen syrjintänä.

*Johanna Kantola toimii yliopistonlehtorina Helsingin yliopiston yleisen valtio-opin laitoksella.*

johanna.kantola@helsinki.fi

*Kevät Nousiainen työskentelee Helsingin yliopiston rikos- ja prosessioikeuden sekä oikeuden yleistieteiden laitoksella Minna Canth –akatemiaprofessorina.*

kevat.nousiainen@helsinki.fi

## KIRJALLISUUS

...Ahtela, Karoliina, Bruun, Niklas, Koskinen, Pirkko K., Nummijärvi, Anja & Saloheimo, Jorma 2006: *Tasa-arvo ja yhdenvertaisuus*. Talentum Media Oy, Helsinki.

...Anttila, Outi 2005: Sukupuolisyrjinnän kielto Suomen ja EU:n oikeudessa. *Oikeustiede – Jurisprudentia XXXVIII*, Suomalaisen Lakimiesyhdistyksen vuosikirja 2005, 81–149.

...Anttila, Outi 2006: Määräaikaiset palvelussuhteet ja tasa-arvolain mukainen välillisen syrjinnän kielto. *Lakimies* 1/2006, 42–64.

...Arnardottir, Oddny Mjöll 2008: Multidimensional equality from within. Themes from the European Convention on Human Rights. Teoksessa Schiek, Dagmar & Chege, Victoria (toim.): *European Non-Discrimination Law: Comparative Perspectives on Multidimensional Equality Law*. Routledge, London, 53–72.

...Brunila, Kristiina (tulossa): ”Hivutuksia, hanttiin pistämissä ja muita diskurssitaituruuksia. Toimijuuden mahdollisuudet tasa-arvotyössä”. Teoksessa Ojala Hanna, Palmu Tarja & Saarinen, Jaana (toim.): *Sukupuoli ja toimijuus kasvatuksessa ja koulutuksessa*.

...Crenshaw, Kimberle 1998: Demarginalizing the Intersections of Race and Sex: A Black Feminist Critique of Antidiscrimination Doctrine, Feminist Theory, and Antiracist Politics. Teoksessa Phillips, Anne (toim.): *Feminism and Politics*. Oxford University Press, Oxford and New York, 314–343.

...Gerards, Anneke 2005: *Judicial Review in Equal Treatment Cases*. Martinus Nijhoff Publishers, Leiden.

...Eduards, Maud 1986: Kön, stat och jämställdhetspolitik. *Kvinnovetenskaplig tidskrift* 3, 4–15.

...Eduards, Maud 2002: *Förbjuden handling. Om kvinnors organisering och feministisk teori*. Liber, Malmö.

...Eduskunnan vastaus 95/2003 vp 95/2003 vp – HE 44/2003 vp Hallituksen esitys yhdenvertaisuuden turvaamisesta sekä eräiden siihen liittyvien lakien muuttamisesta.

...Ellis, Evelyn 2005: *EU Anti-Discrimination Law*. Oxford University Press, Oxford.

...European Commission 2007: *Tackling Multiple Discrimination: Practices, policies and laws*. DG for Employment, Social Affairs and Equal Opportunities.

...Fransson, Susanne & Törnqvist, Christer 2006: Some Notes on Workplace Equality Renewal in the Swedish Labour Market. *Gender, Work and Organisation* 13:6, 606–620.

...Fransson, Susanne & Stuber, E 2004: Samverkan och lönekartläggning. En rättsutveckling. *Arbetsmarknad och Arbetsliv* 10:3, 147–159.

...Fraser, Nancy 2000: Rethinking recognition, *New Left Review* 3, May-June.

...Hirdman, Yvonne 1990: Genussystem. Teoksessa *Demokrati och makt i Sverige. Maktutredningens huvudrapport*. SOU 1990:44. Fritzes Förlag, Stockholm.

...Hirdman, Yvonne 2001: *Genus – om det stabila förändliga former*. Liber, Malmö.

...Holli, Anne Maria 2002: Suomalaisen tasa-arvopolitiikan haasteet. Teoksessa Holli, Anne Maria, Saarikoski, Terhi & Sana, Elina (toim.): *Tasa-arvopolitiikan haasteet*. WSOY ja Tasa-arvoasiain neuvottelukunta, Helsinki, 12–30.

...Holli, Anne Maria 2003: *Discourse and Politics for Gender Equality in Late Twentieth Century Finland*. Acta Politica 23. Helsinki University Press, Helsinki.

...Holli, Anne Maria 2006: Strong together? A comparative study of the impact of the women’s movement on policy-making in Finland. Teoksessa Hellsten, Sirkku K., Holli, Anne Maria & Daskalova, Krassimira (toim.): *Women’s Citizenship and Political Rights*. Palgrave MacMillan, Basingstoke, 127–153.

...Holli, Anne Maria & Kantola, Johanna 2007: State Feminism Finnish Style: Strong Policies Clash with Implementation Problems. Teoksessa Outshoorn, Joyce & Kantola, Johanna (toim.): *Changing State Feminism*. Palgrave Macmillan, Basingstoke, 82–101.

...Holli, Anne Maria, Luhtakallio, Eeva & Raevaara, Eeva 2006: Quota Trouble. Talking about gender quotas in Finnish local politics. *International*

*Feminist Journal of Politics* 8:2, 169–193.

...Lagrådsremiss. Ett starkare skydd mot diskriminering, Stockholm. <http://www.regeringen.se/content/1/c6/09/68/29/6d216f04.pdf> (Haettu 24.1.2008).

...McCrudden, Christopher 2003: Fight Against Discrimination: The Race and Framework Employment Directives. *The New Concept of Equality*, Academy of European Law. [http://era.int/web/en/resources/5\\_2341\\_en.796.pdf](http://era.int/web/en/resources/5_2341_en.796.pdf) (Haettu 8.10.2007).

...Nielsen, Ruth 2008: Is European Union equality law capable of addressing multiple and intersectional discrimination yet? Teoksessa Schiek, Dagmar & Chege, Victoria (toim.): *European Non-Discrimination Law: Comparative Perspectives on Multidimensional Equality Law*. Routledge, London, 31–51.

...Nieminen, Liisa 2001: Tasa-arvo EU:n perusoikeuskirjassa turvattuina perusoikeutena. Teoksessa Nieminen, Liisa (toim.) *Perusoikeudet EU:ssa*. Kauppakaari, Helsinki, 179–201.

...Nousiainen, Kevät 2005: Tasa-arvon monet kasvot: kansainvälisistä vaikutuksista Suomen tasa-arvo-oikeudessa, *Lakimies* 7–8/2005, 1188–1209.

...Nousiainen, Kevät 2007: Finland. Teoksessa *Report on Pregnancy, Parental and Paternity Rights*. Commission's Network of legal experts in the fields of employment, social affairs and equality between men and women. European Commission, Directorate-General for Employment, Social Affairs and Equal Opportunities, Unit EMPL/G/2, [http://ec.europa.eu/employment\\_social/gender\\_equality/legislation/report\\_pregnancy.pdf](http://ec.europa.eu/employment_social/gender_equality/legislation/report_pregnancy.pdf) (Haettu 15.4.2008), 40–42.

...Nousiainen, Kevät 2008a: Yleinen oppi yhdenvertaisuudesta? Teoksessa Hurri, Samuli (toim.): *Demokraattisen oikeuden ehdot*. Kriitikki, politiikka ja kulttuuri. Kaarlo Tuorin 60-vuotisjuhlakirja. Tutkijaliitto, Tampere, 157–168.

...Nousiainen, Kevät 2008b: Utility based equality and disparate diversities. Teoksessa Schiek, Dag-

mar & Chege, Victoria (toim.): *European Non-Discrimination Law: Comparative Perspectives on Multidimensional Equality Law*. Routledge, London, 187–214.

...Outshoorn, Joyce & Kantola, Johanna 2007: Comparing changes in state feminism over the last decade. Teoksessa Outshoorn, Joyce & Kantola, Johanna (toim.): *Changing State Feminism*. Palgrave Macmillan, Basingstoke, 266–285.

...Perustuslakivaliokunnan lausunto työelämä- ja tasa-arvovaliokunnalle 10/2003 vp. HE 44/2003 vp Hallituksen esitys laiksi yhdenvertaisuuden turvaamisesta sekä eräiden siihen liittyvien lakien muuttamisesta

...Saari, Milja 2007: Naiset NPM:n strategisten reseptien toteuttajina kuntatyön arjessa. Teoksessa Holli, Anne Maria, Luhtakallio, Eeva & Raevaara, Eeva (toim.): *Sukupuolten valta/kunta. Poliittikka, muutos ja vastarinta suomalaisissa kunnissa*. Vastapaino, Tampere, 207–242.

...Squires, Judith 2007: Negotiating Equality and Diversity in Britain: Towards a Differentiated Citizenship?, *Critical Review of International Social and Political Philosophy* (CRISPP).

...Verloo, Mieke 2006: Multiple Inequalities, Intersectionality and the European Union. *European Journal of Women's Studies* 13:3, 211–228.

...Weldon, Laurel (2008) The Concept of Intersectionality. Teoksessa Mazur, Amy & Goertz, Gary (toim.): *Politics, Gender and Concepts: Theory and Methodology*. Cambridge University Press, Cambridge (ilmestyy).

...Yhdenvertaisuustoimikunnan välimietintö 2008: *Tasa-arvo- ja yhdenvertaisuuslainsäädännön uudistustarve ja -vaihtoehdot*. Komiteamietintö 2008: 1. Oikeusministeriö.

...Yuval-Davis, Nira 2006: Intersectionality and Feminist Politics, *European Journal of Women's Studies* 13: 3, 193–209.

## ABSTRACT

### INTO THE KISSING BOOTH? WORKING TOWARD UNIFORMITY IN THE FINNISH GENDER EQUALITY AND NON-DISCRIMINATION ACTS

This article explores the reform of the Finnish Gender Equality and Non-Discrimination Acts which is now ongoing and related policy agencies from the perspective of gender equality and discrimination. Underpinning the reform process are international norms and regulations, in particular those aimed at strengthening basic human rights.

We argue that from a gender perspective there are a number of problems with the reform process. The specificities of Finnish gender equality and gender-based discrimination policy are not being taken into account. Furthermore, although frequent references are made to multiple discrimination, no new tools or concepts are being developed to deal with these.