Eduskunta
Työelämä- ja tasa-arvovaliokunta
TyV@eduskunta.fi

Hallituksen esitys eduskunnalle yhdenvertaisuus- ja tasa-arvoelimiä koskevien direktiivien täytäntöönpanoa koskevaksi lainsäädännöksi (HE 45/2026 vp)

Tasa-arvovaltuutettu kiittää kuulemispyynnöstä ja toteaa tarkastelevansa otsikossa mainittua hallituksen esitystä naisten ja miesten välisestä tasa-arvosta annetun lain (609/1986, jäljempänä tasa-arvolaki) näkökulmasta.

Esityksellä ehdotetaan pantavan täytäntöön yhdenvertaisuus- ja tasa-arvoelimiä koskevat direktiivit (EU) 2024/1499 ja (EU) 2024/1500. Direktiivien tavoitteena on vahvistaa jäsenvaltioiden yhdenvertaisuus- ja tasa-arvoelinten toimintaedellytyksiä yhdenvertaisen kohtelun ja yhtäläisten mahdollisuuksien edistämiseksi ja syrjinnän torjumiseksi. Suomessa tasa-arvovaltuutettu ja yhdenvertaisuusvaltuutettu ovat direktiivien tarkoittamia yhdenvertaisuus- ja tasa-arvoelimiä.

Tasa-arvovaltuutettu pitää hallituksen esitystä kokonaisuutena arvioiden myönteisenä. Se sisältää useita kannatettavia ehdotuksia yhdenvertaisuus- ja tasa-arvoelinten aseman vahvistamiseksi. Syrjintää epäilevien tai kokeneiden oikeussuojan kannalta on kuitenkin ongelmallista, että direktiivit ehdotetaan pantavaksi täytäntöön vähimmäistason mukaisesti.

Hallituksen esityksen valmisteluvaiheessa tasa-arvovaltuutettu toi esiin tarpeen arvioida ja mahdollisuuksien mukaan yhdenmukaistaa kansallista syrjintää koskevaa lainsäädäntöä. Tasa-arvovaltuutetun näkemyksen mukaan tasa-arvolain ja yhdenvertaisuuslain (1325/2014) tulisi olla keskeisiltä osin mahdollisimman yhtenäiset, jotta syrjintää kokeneiden henkilöiden oikeussuoja olisi selkeä ja johdonmukainen syrjintäperusteesta riippumatta.

Lausunnossa keskitytään tämän vuoksi erityisesti tasa-arvolain ja yhdenvertaisuuslain eroavaisuuksiin. Ehdotuksia on arvioitu myös direktiivien tavoitteiden toteutumisen kannalta.

Tasa-arvovaltuutetun kuuleminen

Hallituksen esityksessä todetaan, että merkittävin muutos tasa-arvolain osalta koskee tuomioistuinten velvollisuutta varata tasa-arvovaltuutetulle tilaisuus tulla kuulluksi tasa-arvolain soveltamista koskevissa asioissa.

Ehdotus on tasa-arvovaltuutetun näkemyksen mukaan kannatettava. Se myös yhdenmukaistaa tasa-arvolain ja yhdenvertaisuuslain sääntelyä.

Tuomioistuimissa käsitellään toistaiseksi verraten vähän syrjintää koskevia riita-asioita, minkä vuoksi yksittäiselle tuomarille ei välttämättä kerry laajaa kokemusta tasa-arvolainsäädännön soveltamisesta. On perusteltua, että tasa-arvoasioihin perehtyneenä viranomaisena tasa-arvovaltuutettu voi osaltaan tukea tuomioistuimia tuomalla esiin lain soveltamiseen ja tulkintaan liittyvää asiantuntemustaan. Tasa-arvovaltuutetun lausunnot voivat samalla edistää oikeuskäytännön johdonmukaisuutta ja lisätä oikeusvarmuutta.

Lausuntopalautteesta kuitenkin ilmenee, että tasa-arvolain 22 §:n muutettu sanamuoto poikkeaa yhdenvertaisuuslain 27 §:stä. Yhdenvertaisuuslain mukaan velvollisuus varata yhdenvertaisuusvaltuutetulle mahdollisuus tulla kuulluksi koskee tuomioistuinten lisäksi syyttäjää ennen syytteen nostamista rikoslain 11 luvun 11 §:ssä tarkoitetusta rikoksesta.

Rikoslain 11 luvun 11 §:ssä säädetään syrjintärikoksesta, joka voi tulla sovellettavaksi myös sukupuoleen perustuvan syrjinnän tilanteissa. Kun syyttäjille ei tasa-arvolain nojalla ehdoteta vastaavaa velvollisuutta kuulla tasa-arvovaltuutettua, tämä johtaa siihen, että sukupuolisyrjinnän uhrit asetetaan rikosprosesseissa epäedullisempaan asemaan verrattuna muihin syrjintäperusteisiin. Tämä ei ole omiaan edistämään eri syrjintäperusteiden yhdenvertaista kohtelua eikä syrjinnän uhrien oikeussuojaa kokonaisuutena.

Tasa-arvovaltuutettu esittää, että eduskuntakäsittelyn aikana tasa-arvolain 22 §:ää muutettaisiin siten, että syyttäjien on varattava tasa-arvovaltuutetulle mahdollisuus tulla kuulluksi vastaavalla tavalla kuin yhdenvertaisuuslain 27 §:ssä säädetään yhdenvertaisuusvaltuutetun osalta. Tämä yhdenmukaistaisi eri syrjintäperusteita koskevaa sääntelyä.

Lisäksi tasa-arvovaltuutettu kiinnittää huomiota siihen, että direktiivit edellyttävät jäsenvaltioiden varmistavan tasa-arvoelimille riittävät resurssit, jotta ne voivat hoitaa tehtävänsä ja käyttää toimivaltuuksiaan tehokkaasti (s. 10). Tasa-arvovaltuutettu on useissa yhteyksissä tuonut esiin toimintaansa koskevan resurssivajeen. Jotta tasa-arvovaltuutettu voi hoitaa nyt ehdotetun uuden kuulemistehtävän asianmukaisesti ja direktiivien edellyttämällä tavalla, valtuutetulle on välttämätöntä turvata riittävät lisäresurssit.

Moniperusteinen ja risteävä syrjintä

Hallituksen esityksessä käsitellään moniperusteista ja risteävää syrjintää viitaten yhdenvertaisuuslain esitöihin sekä viranomaisten väliseen työnjakoon (s.23). Esityksessä todetaan, että tasa-arvovaltuutetulla on toimivaltaa moniperusteisen syrjinnän tilanteissa silloin, kun yksi syrjintäperusteista on sukupuoli. Tällöin tasa-arvovaltuutettu voisi käsitellä asiaa tasa-arvolain kieltämän sukupuolisyrjinnän osalta.

Käytännössä tämä merkitsee sitä, että tasa-arvovaltuutettu voi käsitellä moniperusteista syrjintää koskevan yhteydenoton vain osittain. Tasa-arvovaltuutetulla ei ole toimivaltaa tarkastella syrjintätilannetta kokonaisuutena, koska tämä edellyttäisi asian käsittelyä myös yhdenvertaisuuslain nojalla. Tällainen rajattu toimivalta ei vastaa syrjintätilanteiden tosiasiallista luonnetta eikä ole omiaan edistämään syrjinnän uhrien oikeusturvaa.

Yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunta on ratkaisussaan 21.3.2018 (YVTltk 21.3.2018) arvioinut moniperusteista syrjintää koskevan asian käsittelyedellytyksiä ja todennut, ettei asiaa ole mahdollista ratkaista ottamatta kantaa myös tasa-arvolain tulkintaan, kun yksi syrjintäperusteista on sukupuoli. Lautakunta on lisäksi katsonut, että sillä on toimivalta lausua asiasta, vaikka tasa-arvovaltuutettu tai työmarkkinain keskusjärjestö ei ole saattanut asiaa vireille lautakunnassa. Ratkaisukäytännön perusteella moniperusteista syrjintää koskevan asian käsittely kokonaisuutena edellyttää toimivaltaa arvioida kaikkia esitettyjä syrjintäperusteita.

Hallituksen esityksessä todetaan lisäksi, ettei ole lainsäädännöllisiä esteitä sille, etteikö tasa-arvovaltuutettu voisi valvoa risteävää syrjintää silloin, kun yhtenä syrjintäperusteena on sukupuoli, ja että tasa-arvovaltuutetulla katsotaan olevan toimivalta risteävän syrjinnän osalta. Tulkinta ei perustu tasa-arvolain nimenomaiseen säännökseen ja poikkeaa nykyisestä tulkintakäytännöstä.

Tasa-arvovaltuutettu korostaa lisäksi perustuslaista (731/1999) johdettavissa olevaa vaatimusta siitä, että viranomaisen toimivallan perusteista on säädettävä lailla. Perustuslain 2 §:n 3 momentin mukaisen laillisuusperiaatteen sekä perustuslain 80 §:n perusteella julkisen vallan käyttö ja viranomaisen toimivallan rajat eivät voi perustua yksinomaan lain esitöissä esitettyihin tulkintoihin tai vakiintuneeseen hallinnolliseen käytäntöön.

Hallituksen esityksessä esitetty tulkinta tasa-arvovaltuutetun toimivallasta moniperusteisen ja risteävän syrjinnän tilanteissa on siten epäselvä. Erityisesti risteävän syrjinnän osalta esityksessä todetaan, ettei ole lainsäädännöllisiä esteitä toimivallan ulottamiselle myös tasa-arvovaltuutettuun, mutta toimivallasta ei ehdoteta nimenomaista säännöstä tasa-arvolakiin.

Tasa-arvovaltuutettu katsoo, että perustuslain edellyttämä oikeusvarmuus ja ennakoitavuus edellyttävät toimivallan kirjaamista selkeästi ja yksiselitteisesti tasa-arvolain 16 §:ään. Syrjintää koskevassa sääntelyssä ei ole hyväksyttävää, että viranomaisen toimivallan laajuus ja rajat jäävät tulkinnanvaraisiksi tai johdettaviksi ainoastaan esitöistä. Tämä olisi myös linjassa eduskunnan edellytyksen kanssa, jonka mukaan valtioneuvoston tulee selvittää tasa-arvovaltuutetun toimivallan laajentamista risteävän syrjinnän tilanteisiin (EK 40/2022 vp).

Tasa-arvovaltuutettu kiinnittää huomiota lisäksi siihen, että moniperusteisen ja risteävän syrjinnän tilanteisiin liittyy nykyisessä sääntelyrakenteessa merkittäviä oikeusturvaongelmia työelämään liittyvissä asioissa. Yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunnan toimivalta ei kata työelämän syrjintää yhdenvertaisuuslain nojalla, eikä tasa-arvolain mukaan yksilöllä ole oikeutta itse saattaa asiaa lautakunnan käsiteltäväksi.

Nykyisissä olosuhteissa moniperusteisen ja risteävän syrjinnän tilanteet, erityisesti työelämässä, jäävät helposti ilman kokonaisvaltaista oikeudellista arviointia. Syrjintäkokonaisuuden pilkkominen eri lakien ja lainvalvojien kesken ei vastaa syrjintätilanteiden tosiasiallista luonnetta eikä turvaa syrjintää kokeneen henkilön tehokasta oikeussuojaa.

Tämä korostaa entisestään tarvetta selkeään ja tasa-arvolaissa säädettyyn ratkaisuun tasa-arvovaltuutetun toimivallasta moniperusteisen ja risteävän syrjinnän osalta.

Yksilön mahdollisuus viedä syrjintäasia lautakuntaan

Tasa-arvovaltuutettu kiinnittää huomiota siihen, että nykyinen tasa-arvolain mukainen oikeussuojajärjestelmä eroaa olennaisesti yhdenvertaisuuslain mukaisesta järjestelmästä tavalla, joka heikentää syrjintää epäilevien ja kokeneiden henkilöiden oikeusturvaa. Yksilöllä ei ole vireillepano-oikeutta tasa-arvolain puolella toisin kuin yksilöllä on yhdenvertaisuuslain nojalla.

Hallituksen esityksen perusteluissa todetaan, että asian käsittely yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunnassa voisi tukea syrjintää epäilevää henkilöä arvioimaan, onko tapauksessa rikottu yhdenvertaisuuslakia ja kannattaako asiaa viedä eteenpäin (s. 64). Sukupuolisyrjintää epäilevän oikeussuoja jää tältä osin puutteelliseksi, koska asian voi saattaa lautakuntaan tasa-arvolain nojalla ainoastaan tasa-arvovaltuutettu tai työmarkkinoiden keskusjärjestö.

Yksilön oikeusturvan kannalta ongelmallista on lisäksi se, että yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunta ei voi tasa-arvolain soveltamisalaan kuuluvissa asioissa suositella hyvityksen suorittamista syrjinnän uhrille, toisin kuin yhdenvertaisuuslain nojalla käsiteltävissä asioissa. Käytännössä hyvitystä hakevan on siten vietävä asiansa aina käräjäoikeuteen. Tämä vaihtoehto ei

kuitenkaan monissa tilanteissa ole realistinen, sillä oikeudenkäyntikuluriski muodostaa merkittävän esteen syrjintää epäilevien tai kokeneiden henkilöiden tosiasialliselle pääsylle oikeuksiinsa.

Tasa-arvovaltuutettu on useissa yhteyksissä korostanut, että syrjinnän uhrien oikeussuojan tulisi olla mahdollisimman yhdenmukainen riippumatta siitä, sovelletaanko asiaan tasa-arvolakia vai yhdenvertaisuuslakia. Hallituksen esityksen valmisteluvaiheessa antamassaan lausunnossa tasa-arvovaltuutettu toi esiin erityisesti, että raskaus- ja perhevapaasyrjintää epäilevällä henkilöllä tulisi olla mahdollisuus saattaa asiansa yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunnan käsiteltäväksi vastaavalla tavalla kuin yhdenvertaisuuslaki mahdollistaa.

Mahdollisuus turvautua matalan kynnyksen oikeussuojamekanismiin lautakunnassa parantaisi merkittävästi erityisesti raskaus- ja perhevapaasyrjinnän uhrien oikeussuojaa. Samalla se voisi osaltaan vähentää tuomioistuimiin kohdistuvaa kuormitusta ja nopeuttaa syrjinnän uhrien pääsyä oikeuksiinsa, erityisesti jos lautakunnalla olisi mahdollisuus suositella myös hyvityksen suorittamista syrjinnän uhrille.

Tasa-arvovaltuutetun resurssit

Euroopan unionin lainsäädäntö velvoittaa jäsenvaltiot varmistamaan, että kansallisilla yhdenvertaisuus- ja tasa-arvoelimillä on riittävät resurssit lakisääteisten tehtäviensä hoitamiseen tehokkaasti, myös silloin kun elimille annetaan uusia tehtäviä tai toimivaltuuksia. Myös nyt täytäntöönpantavat direktiivit korostavat jäsenvaltioiden velvollisuutta huolehtia yhdenvertaisuus- ja tasa-arvoelinten riittävistä ja ennakoitavista resursseista.

Hallituksen esityksessä todetaan, että direktiivien täytäntöönpanosta aiheutuu tasa-arvovaltuutetulle lisätehtäviä. Tasa-arvovaltuutetun osalta merkittävin uusi tehtävä liittyy tuomioistuimille ehdotettuun velvollisuuteen varata tasa-arvovaltuutetulle mahdollisuus tulla kuulluksi tasa-arvolain soveltamista koskevissa asioissa. Esityksessä todetaan perustellusti, että on tärkeää huolehtia siitä, että tasa-arvovaltuutetulla on tehtävään riittävät resurssit.

Tasa-arvovaltuutettu toteaa kuitenkin, että esityksessä esitetty arvio siitä, että tasa-arvovaltuutetun toimivallan delegointimahdollisuus vapauttaisi resursseja, ei vastaa toimiston tosiasiallista työtilannetta. Tasa-arvovaltuutetun toimiston esittelijät antavat jo nykyisin yleisluonteista ohjausta ja neuvontaa tilanteissa, joissa tasa-arvolain soveltamiskäytäntö on vakiintunut eikä asia edellytä tasa-arvovaltuutetun kannanottoa. Samat esittelijät vastaavat myös vaativampien, merkittävää oikeudellista harkintaa

edellyttävien asioiden valmistelusta ja esittelystä. Ehdotettu muutos ei siten vapauta tasa-arvovaltuutetun resursseja esityksessä kuvatulla tavalla.

Tasa-arvovaltuutetun tehtävänä on valvoa tasa-arvolain noudattamista, tarjota syrjintää epäileville ja kokeneille henkilöille matalan kynnyksen oikeussuojaa sekä antaa tasa-arvolain tulkintaa koskevaa ohjausta. Tasa-arvovaltuutetun määrärahat ovat pysyneet usean vuoden ajan muuttumattomina, vaikka viranomaisen tehtävät ja työmäärä ovat kasvaneet merkittävästi. Esimerkiksi tasa-arvovaltuutetulle tehtyjen yhteydenottojen määrä oli vuonna 2025 noin 60 prosenttia suurempi kuin vuonna 2020.

Tasa-arvovaltuutettu katsoo, että nykyinen resurssitilanne on kestämätön ja vaarantaa viranomaisen mahdollisuudet hoitaa lakisääteiset tehtävänsä tehokkaasti ja hyvän hallinnon periaatteiden mukaisesti. Resurssivajeella on väistämättä vaikutusta syrjintää kokeneiden henkilöiden oikeusturvaan ja erityisesti heidän oikeuteensa saada asiansa asianmukaisesti ja ilman aiheetonta viivytystä käsitellyksi. Tilanne koskettaa myös perustuslain 21 §:ssä turvattua oikeutta oikeusturvaan sekä perustuslain 22 §:ssä säädettyä julkisen vallan velvollisuutta turvata perusoikeuksien toteutuminen.

Oikeusvaltiossa lainvalvontaa ei voida rakentaa pysyvän aliresursoinnin varaan. Vaikuttava ja uskottava yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolainsäädännön valvonta edellyttää riittäviä ja ennakoitavia voimavaroja. Laadukkaan ja matalan kynnyksen oikeusturvan tarjoaminen syrjintää epäileville ja kokeneille henkilöille on tasa-arvovaltuutetun keskeinen tehtävä, jonka asianmukainen hoitaminen edellyttää riittäviä resursseja.

Tasa-arvovaltuutettu Mia Spolander

Erityisasiantuntija Pirkko Janas

Digital PDF Signature / Digitaalinen PDF-allekirjoitus
Mia Spolander
Tasa-arvovaltuutettu
Tasa-arvovaltuutetun toimisto
mia.spolander@oikeus.fi

Digital PDF Signature / Digitaalinen PDF-allekirjoitus
Pirkko Janas
Erityisasiantuntija
Tasa-arvovaltuutetun toimisto
pirkko.janas@oikeus.fi