

Outi Antila, Kevät Nousiainen

Selvitys tasa-arvolain

VALVONTASÄÄNNÖSTEN TOIMIVUUDESTA

KUVAILEHTI

Julkaisija	Päivämäärä
Sosiaali- ja terveysministeriö	21.1.2014
Tekijät	Toimeksiantaja
Outi Antila	Sosiaali- ja terveysministeriö
Kevät Nousiainen	HARE-numero ja toimielimen asettamispäivä

Muiston nimi

Selvitys tasa-arvolain valvontasäännösten toimivuudesta

Tiivistelmä

■ Tehokkaat tasa-arvoelimet ovat olennainen osa tasa-arvoa koskevan oikeusturvan saavutettavuutta. Tämän tutkimuksen tarkoituksena on osaltaan selvittää sitä, miten oikeusturvan saavutettavuutta voidaan parantaa Suomessa tasa-arvolain valvontajärjestelmää kehittämällä.

Tutkimuksessa selvitetään tasa-arvolain valvontasäännösten toimivuutta oikeudellisessa mielessä, mikä edellyttää tasa-arvolain mukaisen valvontajärjestelmän tehokkuuden arvioimista sen toimintaa koskevien tietojen valossa ja ennen kaikkea Euroopan unionin ja kansainvälisen normiston mittapuulla.

Valvontaa tarkastellaan sekä sukupuoleen perustuvan syrjinnän että tasa-arvon edistämisen näkökulmasta. Tasa-arvolain muutokset sekä yhtymäkohdat yhdenvertaisuuslainsäädäntöön ja työsuojeluviranomaisten toimintaan otetaan huomioon tarpeellisin osin. Erikseen käsitellään sovintoa sekä mahdollisuuksia tasa-arvoasioita käsittelevän lautakunnan käyttöasteen nostamiseksi ja siihen liittyen vireillepano-oikeutta lautakunnassa.

Selvitys etenee siten, että toisessa jaksossa käydään lyhyesti läpi säännökset, joiden valvontaa selvitys koskee. Tarkoituksena on osoittaa, että tasa-arvo-oikeuden keskeisten käsitteiden soveltaminen edellyttää asiantuntemusta ja tietoa käsitteiden tulkintakäytännöstä.

Kolmannessa jaksossa tarkastellaan, miten syrjintä ilmenee Suomessa empiiristen tutkimusten mukaan ja kuinka tehokkaasti tasa-arvon edistämismittarit toteutuvat. Aiempien tutkimusten perusteella voidaan tehdä johtopäätöksiä valvontaa koskevista kehittämistarpeista.

Neljännessä jaksossa käydään läpi keskeiset tasa-arvoelimiä koskeva normit ja niiden käytännön sovellutukset Ruotsissa, Norjassa ja Suomessa sekä arvioidaan suomalaisten tasa-arvoviranomaisten toimivaltaa.

Viimeisessä jaksossa kootaan yhteen selvityksen johtopäätökset ja suositukset tasa-arvolain valvontasäännösten kehittämiseksi.

Asiasanat

laki naisten ja miesten välisestä tasa-arvosta, laki tasa-arvovaltuutetusta ja tasa-arvolautakunnasta, sukupuoli, tasa-arvo, yhdenvertaisuus

Sosiaali- ja terveysministeriön
raportteja ja muistioita 2013:44

Muut tiedot
www.stm.fi

ISSN-L 2242-0037
ISSN 2242-0037 (verkkojulkaisu)
ISBN 978-952-00-3647-8
URN:ISBN 978-952-00-3647-8
<http://urn.fi/> URN:ISBN:978-952-00-3647-8

Kokonaissivumäärä
97

Kieli
Suomi

PRESENTATIONSBLAD

Utgivare	Datum
Social- och hälsovårdsministeriet	21.1.2014
Författare	Uppdragsgivare
Outi Antila Kevät Nousiainen	Social- och hälsovårdsministeriet
	Projektnummer och datum för tillsättandet av organet

Rapportens titel

Utredning om hur tillsynsbestämmelserna i lagen om jämställdhet mellan kvinnor och män fungerar

Referat

■ Effektiva jämställdhetsorgan utgör en väsentlig del av tillgången till rättsskydd som gäller jämställdhet. Avsikten med denna undersökning är att bidra till att utreda hur tillgången till rättsskydd kan förbättras i Finland genom att utveckla tillsynssystemet enligt jämställdhetslagen.

I undersökningen utreds hur tillsynsbestämmelserna i jämställdhetslagen fungerar i rättsligt avseende. Detta förutsätter att effektiviteten av tillsynssystemet enligt jämställdhetslagen utvärderas i ljuset av uppgifterna om dess verksamhet och framför allt med de kriterier som tillämpas i Europeiska unionen och som ingår i den internationella normuppsättningen.

Tillsynen betraktas från perspektivet för både könsbaserad diskriminering och främjandet av jämställdhet. Ändringar i jämställdhetslagen samt beröringspunkter med lagstiftningen om likabehandling och arbetarskyddsmyndigheternas verksamhet beaktas till behövliga delar. Förlikning och möjligheter att öka utnyttjandegraden av nämnden för jämställdhetsfrågor och, med anslutning till detta, anhängiggörande i nämnden behandlas separat.

Utredningen framskrider så att man i det andra avsnittet koncist går igenom de bestämmelser vars tillsyn utredningen gäller. Avsikten är att visa att tillämpningen av de centrala begreppen i jämställdhetsrätten kräver sakkunskap och kännedom om tolkningspraxis i fråga om begreppen.

I det tredje avsnittet betraktas hur diskriminering förekommer i Finland enligt empiriska undersökningar och hur effektivt skyldigheterna att främja jämställdhetslagen genomförs. Utgående från tidigare undersökningar kan man dra slutsatser om behov att utveckla tillsynen.

I det fjärde avsnittet går man igenom de viktigaste normer som gäller jämställdhetsorganen och praktiska tillämpningar av dem i Sverige, Norge och Finland samt utvärderar jämställdhetsmyndigheternas befogenheter i Finland.

I det sista avsnittet sammanställs konklusionerna och rekommendationerna om att utveckla tillsynsbestämmelserna i jämställdhetslagen.

Nyckelord

jämställdhet, kön, lag om jämställdhet mellan kvinnor och män, lag om jämställdhetsombudsmannen och jämställdhetsnämnden, likabehandling

Social- och hälsovårdsministeriets rapporter och promemorior 2013:44

Övriga uppgifter
www.stm.fi/svenska

ISSN-L 2242-0037
ISSN 2242-0037 (online)
ISBN 978-952-00-3647-8
URN:ISBN:978-952-00-3647-8
<http://urn.fi/> URN:ISBN:978-952-00-3647-8

Sidoantal Språk
97 Finska



SOCIAL- OCH
HÄLSOVÅRDSMINISTERIET

SISÄLLYS

1	Johdanto	5
1.1	Tasa-arvolain valvontasäännösten uudistamistarpeesta	5
1.2	Access to justice -keskustelu.....	6
1.3	Selvityksen tavoite ja rakenne	13
2	Keskeiset käsitteet – mitä valvotaan?.....	14
2.1	Syrjinnän kiellot tasa-arvolaisissa	14
2.2	Työsuojeluviranomaisten valvonnan piiriin kuuluvat käsitteet.....	22
2.3	Tasa-arvon edistämismittareita ja positiivinen erityiskohtelu.....	23
2.4	Jaetun todistustaakan periaate.....	26
2.5	Yhteenveto	28
3	Empiirinen tieto syrjinnästä ja tasa-arvon edistämismittareiden toteutumisesta .	28
3.1	Syrjintää koskevat tutkimukset	28
3.2	Syrjintä työelämässä työsuojeluviranomaisen aineistojen valossa.....	34
3.3	Tasa-arvon edistämismittareita koskevat tutkimukset	38
3.4	Syrjintäasiat tuomioistuimissa	39
3.5	Kansainvälisten ihmisoikeussopimusten valvontaelinten esittämät huolenaiheet.....	46
3.6	Yhteenveto	46
4	Tasa-arvoelinten tehtävät ja toimivalta	48
4.1	Tasa-arvoelimiä koskevat kansainväliset velvoitteet	48
4.1.1	Pariisin periaatteet ja muut suositukset	48
4.1.2	EU-oikeus.....	50
4.2	Best practices – kansainvälisiä hyvien käytäntöjen esimerkkejä	52
4.3	Ruotsin ja Norjan valvontajärjestelmä	57
4.3.1	Ruotsi	57
4.3.2	Norja.....	60
4.4	Suomen kansalliset valvontaelimet	62
4.4.1	Valtuutetut	62
4.4.2	Arvioita valtuutettujen toimivallan eroista	74
4.4.3	Tasa-arvolautakunta ja syrjintälautakunta	75
4.4.4	Arvioita lautakuntien toimivallan eroista	83
4.4.5	Työsuojeluviranomaisen valvonta	84
4.4.6	Ammattiliittojen rooli	87
5	Johtopäätökset ja suositukset tasa-arvolain valvonnan kehittämiseksi.....	88
	Lähteet	93

Myös tasa-arvolain toivuudesta vuonna 2010 annetussa selvityksessä todetaan muun muassa valiokunnan lausuntoon viitaten, että tasa-arvolain valvontasäännöksiä on tarpeen uudistaa ja tehostaa.⁵ Vuonna 2010 annetussa valtioneuvoston selonteossa naisten ja miesten välisestä tasa-arvosta⁶ linjattiin, että tasa-arvovaltuutetun lainvalvontaa kehitetään niin, että työelämän syrjäntäkysymysten ohella myös lain edistämisvelvoitteet ovat tehokkaan valvonnan piirissä. Lisäksi todettiin, että tasa-arvovaltuutetulle luodaan sovintomenettelyn mahdollisuus. Selonteossa tuotiin esiin tarve luoda syrjäntyn tueksi kevyempiä keinoja kuin syrjäntäkanteen nostaminen tuomioistuimissa. Katsottiin, että syrjäntäasioiden vireillepano-oikeutta tasa-arvolautakunnassa tulee laajentaa tasa-arvovaltuutetun ja työmarkkinakeskusjärjestöjen lisäksi muuhun järjestökenttään. Hallituksen tavoitteeksi esitettiin myös tasa-arvolautakunnan ja syrjäntälautakunnan yhdistäminen. Lisäksi todettiin muun muassa, että jatkossa huomioidaan alueellisen valvonnan tarve.⁷

Myös hallituksen tasa-arvo-ohjelmassa 2012–2015 todetaan, että tasa-arvolain valvontaa koskeva lainsäädäntö on vanhaa, ja että uudistamistarpeita aiheuttavat muun muassa tasa-arvolain soveltamisalan laajentuminen sekä yhdenvertaisuuslainsäädännön uudistaminen. Myös eduskunta on pitänyt tärkeänä selvittää valvontaa koskevia kehittämistarpeita ja edellyttänyt syrjäntätapausten sovittelua koskevan sääntelyn lisäämistä lakiin. Tasa-arvo-ohjelmassa todetaankin, että tasa-arvolain valvontaa koskevaa lainsäädäntöä uudistetaan ottaen huomioon yhdenvertaisuuslainsäädännön uudistaminen ja muut uudistamistarpeet, lisätään lakiin muun muassa sovintoa koskevat säännökset sekä tutkitaan mahdollisuuksia vireillepano-oikeuden laajentamiseen tasa-arvoasioita käsittelevässä lautakunnassa.⁸

1.2 ACCESS TO JUSTICE -KESKUSTELU

Tasa-arvolain valvontaan liittyvät kysymykset ovat osa laajempaa *access to justice* -keskustelua, jolla tarkoitetaan yksilön oikeussuojan tehokkuuteen olennaisesti vaikuttavaa ”aitoa, tosiasiallista oikeuksiin pääsemistä”. Käsitettä vastaavat suomenkieliset termit oikeussuojan tai oikeusturvan saavutettavuus.⁹ *Access to justice* -keskustelussa on huomio kiinnitetty esimerkiksi oikeusturvan saavutettavuuden taloudellisiin esteisiin (esimerkiksi korkeat oikeudenkäyntikulut tai oikeudellisen avun saavuttamattomuus), organisatorisiin esteisiin (esimerkiksi hajallaan olevien tai kollektiivisten ryhmien oikeuden ja intressit) ja proseduraalisiin esteisiin (esimerkiksi kehittämällä vaihtoehtoisia konfliktinratkaisumenetelmiä).¹⁰

Angloamerikkalaista alkuperää oleva *access to justice* -keskustelu on saanut myös Suomesa enemmän huomiota erityisesti perus- ja ihmisoikeuksien ja yksilöllisten oikeuksien vahvistumisen myötä. Kun aiemmin oikeuden ja oikeudenmukaisuuden toteutuminen katsottiin osaksi hyvinvointivaltion kehittämistä, näkökulma on siirtynyt oikeuksiin, joiden vaaditaan myös tosiasiallisesti toteutuvan yhteiskunnassa.¹¹

Oikeudenmukainen oikeudenkäynti osana oikeusturvan saavutettavuutta onkin keskeinen perus- ja ihmisoikeus. Oikeuden kansainvälistymisen ja perustuslaillistumisen myötä oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin vaatimuksesta on tullut prosessioikeuden ydinaluetta.¹² Suo-

⁵ Selvitys työelämä- ja tasa-arvovaliokunnalle naisten ja miesten välisestä tasa-arvosta annetun lain toivuudesta. Sosiaali- ja terveysministeriö 2010, 30.

⁶ Sosiaali- ja terveysministeriön julkaisuja 2010:8.

⁷ Valtioneuvoston selonteko naisten ja miesten välisestä tasa-arvosta. Sosiaali- ja terveysministeriön julkaisuja 2010:8, 31–32.

⁸ Hallituksen tasa-arvo-ohjelma 2012–2015, 17–18.

⁹ Ervasti 2011a; Aaltonen ym. 2013.

¹⁰ Ervasti 2011a, 4.

¹¹ Ervasti 2011a. Vastaava kehitys on nähtävissä myös suhtautumisessa sukupuolten tasa-arvoon ja sen edistämiseen yhteiskunnassa. Ks. esim. Julkunen 2010 ja Kantola – Nousiainen – Saari (toim.) 2012. Kevät Nousiainen on todennut, että ylipäänsä oikeudellinen sääntely on muuttunut luonteeltaan hyvinvointivaltiolle ominaisesta ”sosiaalisen insinöörititeen” oikeudesta sellaiseen malliin, jolle ominaista on yhtäältä yksilön oikeuksien vahvistuminen, toisaalta yksityisen ja epävirallisen sääntelyn kasvaminen. (Nousiainen 2011.)

¹² Ervo 2005.

men perustuslain oikeusturvaa koskevan 21 §:n mukaan jokaisella on oikeus saada asiansa käsitellyksi asianmukaisesti ja ilman aiheetonta viivytystä lain mukaan toimivaltaisessa tuomioistuimessa tai muussa viranomaisessa sekä oikeus saada oikeuksiaan ja velvollisuuksiaan koskeva päätös tuomioistuimen tai muun riippumattoman lainkäyttöelimen käsiteltäväksi. Euroopan ihmisoikeussopimuksen (EIS) 6 artiklan 1 kohdan mukaan jokaisella on oikeus kohtuullisen ajan kuluessa oikeudenmukaiseen ja julkiseen oikeudenkäyntiin laillisesti perustetussa riippumattomassa ja puolueettomassa tuomioistuimessa silloin, kun päätetään hänen oikeuksistaan ja velvollisuuksistaan tai häntä vastaan nostetusta rikossyytteestä. Lisäksi EIS 13 artiklan mukaan jokaisella, jonka sopimuksessa tunnustettuja oikeuksia ja vapauksia on loukattu, on oltava käytettävissään tehokas oikeussuojakeino kansallisen viranomaisen edessä. Myös EU:n perusoikeuskirjassa, sen 47 artiklassa määrätään oikeudesta tehokkaisiin oikeussuojakeinoihin ja puolueettomaan tuomioistuimeen. EU-tuomioistuimen tehokkuusperiaatetta koskevasta vakiintuneesta oikeuskäytännöstä ilmenee, että menettelysäännöt sellaisia oikeussuojakeinoja varten, joilla pyritään turvaamaan yksityisillä oikeussubjekteilla unionin oikeuden perusteella olevat oikeudet, eivät saa olla sellaisia, että unionin oikeusjärjestyksessä vahvistettujen oikeuksien käyttäminen on käytännössä mahdotonta tai suhteettoman vaikeaa.¹³

YK:n KP-sopimuksen 14 artiklan 1 kohdan mukaisesti kaikki henkilöt ovat yhdenvertaisia tuomioistuinten edessä. Päätettäessä rikossyytteestä henkilöä vastaan tai hänen oikeuksistaan tai velvoituksiaan riita-asiassa jokaisella on oikeus rehelliseen ja julkiseen oikeudenkäyntiin laillisesti perustetun toimivaltaisen, riippumattoman ja puolueettoman tuomioistuimen edessä.

YK:n naisten oikeuksien eli CEDAW-sopimuksen 2 c artiklan perusteella sopimusvaltiot ovat sitoutuneet turvaamaan naisten oikeuksien juridisen suojaamisen samoin perustein kuin miestenkin ja varmistamaan sen, että toimivaltaiten kansallisten tuomioistuinten ja muiden julkisten instituutioiden välityksellä naisille taataan tehokas suoja kaikkia syrjintätoimia vastaan. Sopimuksen 15 artiklan 2 kohdan mukaan sopimusvaltioiden tulee muun muassa myöntää naisille yhtäläinen kohtelu oikeudenkäynnin kaikissa vaiheissa.

Kansainvälisten ihmisoikeusasiakirjojen ja Suomen perustuslain oikeusturvan saatavuutta koskevissa määräyksissä ja säännöksissä korostuvat virallinen lainkäyttö ja pääsy tuomioistuimeen. Viime vuosina ovat kuitenkin myös esimerkiksi sovittelua ja muita vaihtoehtoisia konfliktinratkaisutapoja koskevat kysymykset tulleet yhä ajankohtaisemmaksi. Oikeusturvan saavutettavuutta koskevat kysymykset tulisikin ymmärtää laajemmin kuin vain viralliseen tuomioistuinprosessiin liittyvinä kysymyksinä.¹⁴ Syrjinnänvastaisen oikeuden näkökulmasta tasa-arvoviranomaisten ja muiden syrjinnän kieltojen noudattamista valvovien viranomaisten tai tasa-arvoa edistävien yhdistysten toiminta ja ns. matalan kynnyksen oikeussuojakeinojen merkitys korostuu.

Euroopan unionin perusoikeusvirasto (European Union Agency for Fundamental Rights, FRA) on tutkinut empiirisesti oikeusturvan saavutettavuutta Euroopan maissa. Vuonna 2012 se julkaisi tutkimuksen oikeusturvan saavutettavuudesta syrjintäasioissa. Tutkimuksen tavoitteena oli selvittää, minkälaisia oikeusturvan toteutumisen esteitä syrjinnän kohteeksi joutuneilla on ja miten heitä voitaisiin rohkaista hakemaan oikeutta.¹⁵

Tutkimuksessa todettiin EU:n jäsenvaltioiden syrjinnänvastaiseen oikeuteen liittyvissä oikeussuojakeinoissa olevan rakenteellisia ja prosessuaalisia puutteita, sekä puutteita uhrille annettavassa käytännön tuessa. Esimerkiksi lähes puolet haastatelluista ilmoitti, etteivät viranomaiset olleet antaneet minkäänlaista apua kanteen tai valituksen tekemisessä, ja noin neljännes ilmoitti ottaneensa siitä itse selvää. Valituksen tehneet tai kanteen nostaneet haastateltavat tai heidän avustajansa kuvasivat poliittista tai yhteiskunnallista ilmapiiriä vihamieliseksi monia syrjintää kokeneita ryhmiä kohtaan ja syrjinnän vastaisia toimenpiteitä kohtaan. Perusoi-

¹³ Ks. esim. asia C-279/09, tuomion 28 kohta.

¹⁴ Ervasti 2011a.

¹⁵ Access to justice in cases of discrimination in the EU. Steps for further equality. FRA 2012. Tutkimuksessa tarkasteltiin etenkin Itävallan, Belgian, Bulgarian, Tsekin, Suomen, Ranskan, Italian ja Ison-Britannian tilannetta.

keusvirasto totesikin, että jos EU haluaa edetä kohti tasa-arvoisempaa yhteiskuntaa, täytyy oikeusturvan saavutettavuuteen panostaa enemmän taloudellisista kriiseistä huolimatta.

Perusoikeusviraston tekemän tutkimuksen keskeiset tulokset ja suositukset oikeusturvan saavutettavuuden parantamiseksi olivat seuraavat:

Rakenteet

- tällä hetkellä syrjinnän uhrit eivät useinkaan tiedä minkä viranomaisen puoleen kääntyä syrjintäasiassaan - erilaisia polkuja on liikaa; oikeusturvan hakemisen monimutkaisuutta tulee vähentää, jotta ihmiset tietävät, kenen puoleen kääntyä kun heitä on syrjitty;
- syrjinnän käsitteet koetaan vaikeasti ymmärrettäväksi; määritelmiä tulisi selkiyttää ja syrjinnän kaikkia perusteita tai soveltamisaloja koskevia säännöksiä yhdenmukaistaa kokonaisuuden yksinkertaistamiseksi;
- tasa-arvoelimien tulisi toimia yhteistyössä paikallisten viranomaisten, ammattiliittojen ja kansalaisjärjestöjen kanssa myös paikallistasolla alueellisen tasa-arvotyön kehittämiseksi; tasa-arvoelimet voisivat perustaa myös esimerkiksi pysyvän tai säännöllisin väliajoin päivystävän alueellisen yhteyspisteen tai hyödyntää muita vakiintuneita verkostoja.

Prosessit

- oikeusturvan saavutettavuuden esteinä ovat kapea-alaiset vireillepano-oikeudet, puutteellinen suojelu vastatoimilta, tuomioistuinten riittämätön tasa-arvolainsäädännön tuntemus ja todistustaakan jakoa koskevan periaatteen epäasianmukainen soveltaminen;
- keskeisiä ovat myös oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin liittyvät kysymykset prosessin kestosta, tehokkuudesta ja vaikuttavuudesta sekä tehokkaista seuraamuksista; syrjintätapausten käsittelyä tulisi nopeuttaa ja yksinkertaistaa; tulisi myös varmistaa, että seuraamukset ovat EU-oikeuden mukaisesti tehokkaita, oikeasuhtaisia ja varoittavia;¹⁶
- kollektiivisia oikeussuojakeinoja tulisi laajentaa; vireillepano-oikeutta tulisi laajentaa ja mahdollistaa ryhmäkanteen, jolloin tasa-arvoelin tai tasa-arvoa edistävä järjestö voi nostaa kanteen yksittäisten syrjittyjen puolesta;¹⁷ strategisessa prosessissa tasa-arvoviranomainen tai yhteisö vie oikeuteen ns. testitapauksia, joilla arvioidaan olevan yleistä merkitystä lain soveltamisen kannalta; oikeusturvan saatavuuden kollektiivista ulottuvuutta lisäksi myös tasa-arvoasiantuntijoille annettu mahdollisuus tulla kuulluksi vireillä olevissa tasa-arvoasioissa;
- käännetyn todistustaakan jaon periaatteen toteutumista ja vastatoimien kiellon noudattamista tulee valvoa tehokkaammin;
- syrjinnän uhreille olisi annettava asiantuntevaa oikeudellista neuvontaa ja oikeusapua; oikeuskäytännöstä tulee olla saatavilla tietoa, jotta tietää kannattaako omassa asiassa edetä;
- tuomioistuintyyppisillä tasa-arvoelimillä tulisi olla toimivalta antaa oikeudellisesti sitovia päätöksiä ja myös määrätä uhriin korvauksia - tämä on tuomioistuintietä nopeampi ja uhriin vaivattomampi keino;
- tasa-arvoelimille tulee taata itsenäinen asema, riittävät resurssit ja toimivalta valvoa säännösten noudattamista tehokkain keinoin;

¹⁶ Syrjinnän uhreista vähemmän kuin yksi kymmenestä mainitsivat tutkimuksessa rahallisen korvauksen olevan oikeusjuttuun pääasiallinen tavoite. Tavoitteena oli useimmiten se, että syrjivä menettely lopetettaisiin, syrjintä tunnustettaisiin, syrjityn tilanne paranisi ja että muita ei syrjittäisi tulevaisuudessa. Raportissa kuitenkin todetaan, että vaikka päätösten symbolista merkitystä ei voi vähätellä, tulee seuraamuksien olla vahinkoon nähden suhteellisuusperiaatteen mukainen ja sellainen, että se estää syrjinnän jatkumisen.

¹⁷ Perusoikeusvirasto kiinnittää huomiota siihen, että EU:n direktiiveissä edellytetään että myös kansalaisjärjestöt ja työmarkkinajärjestöt voivat viedä syrjintäasian oikeuteen. Monissa maissa ns. *actio popularis* on mahdollinen ympäristöasioissa. Tämä osoittaa, että laajempi vireillepano-oikeus on periaatteessa mahdollinen, ja olisi suotavaa myös syrjintäasioissa. Koska uhrit eivät usein mielellään nosta kannetta, olisi tärkeää, että tasa-arvoelimet tai muut järjestöt voisivat omissa nimissään tehdä niin ilman uhriin suostumusta tai ilman identifioitavaa uhria. (FRA 2012, 12.)

- tuomioistuimen ulkopuolisia mekanismeja olisi hyödynnettävä laajemmin; matalien oikeussuojakeinojen avulla voidaan täydentää perinteisiä oikeussuojakeinoja edullisesti ja tehokkaasti.

Tuki

- oikeusturvan saatavuuden kannalta on olennaista, onko syrjinnän uhrilla mahdollisuuksia saada oikeusapua tai oikeudenkäyntikulut kattava oikeusturvavakuutus;
- tieto oikeuksista on oltava helposti saatavilla ja ymmärrettävää siten, että monimuotoisuus ja erityisryhmien tarpeet tulevat huomioituiksi;
- oikeudellisen neuvonnan ja tuen tulisi olla helposti saatavilla koko prosessin ajan;
- perusoikeusmyönteisen kulttuurin edistämistä on tuettava tehokkaammin.

Myös Euroopan komission teettämänä on vuonna 2011 ilmestynyt tutkimus oikeusturvan saavutettavuudesta syrjintäasioissa.¹⁸ Tutkimuksessa selvitettiin oikeusturvan saavutettavuutta sukupuolten tasa-arvoa koskeissa asioissa 27 EU-jäsenvaltiossa sekä Islannissa, Lichtensteinissa ja Norjassa.

Oikeusturvan saavutettavuuden esteenä nähtiin myös EU-raportissa prosessin pitkä kesto sekä oikeudenkäyntikuluihin liittyvä taloudellinen riski. Kansalliset kanneajat eivät EU-oikeuden mukaan saisi olla pidempiä syrjintäjutuissa kuin muilla aloilla. Kanneajat ovat kuitenkin joissain maissa raportin mukaan hyvin lyhyitä, mikä voi olla ongelmallista ottaen huomioon, että voi viedä aikaa ennen kuin menettelyn syrjivyyttä havaitaan ja ehditään etsiä oikeudellista apua ja arvioida onko asiassa aihetta edetä tuomioistuimeen. Suomessakin lausunnon saaminen tasa-arvovaltuutetulta voi kestää, mikä voi taas aiheuttaa ongelmia kanneajojen suhteen, jos asiassa halutaan lausunnon jälkeen nostaa kanne. Prosessin kesto on monissa maissa este oikeusturvan saavutettavuudelle, mikä on todettu useasti myös Suomen osalta Euroopan ihmisoikeustuomioistuimessa. Tärkeä osa oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin käsitettä on vaatimus asian ratkaisemisesta kohtuullisessa ajassa. Euroopan ihmisoikeustuomioistuin (EIT) on useasti todennut, että sopimusvaltiot eivät ole noudattaneet tätä vaatimusta. Myös Suomi on saanut useita tuomioita, joissa sen on katsottu rikkoneen oikeutta oikeudenkäyntiin kohtuullisessa ajassa.¹⁹

Oikeudenkäyntikulut voivat myös olla este oikeussuojan saavutettavuudelle. Monissa maissa työoikeudelliset asiat käsitellään tuomioistuimessa ilmaiseksi. Muutamassa maassa myös syrjintäasioiden käsittely on ilmaista. Suomessa ongelmana eivät niinkään ole korkeat oikeudenkäyntimaksut vaan korkeat asianajokulut sekä riski siitä, että hävitessään joutuu korvaamaan myös vastapuolen oikeudenkäyntikulut. Ammattiliittoon kuuluvat saavat kuitenkin maksutonta oikeusapua, lisäksi kuluja voi kattaa oikeusturvavakuutus sekä tuloihin sidottu, valtion varoista maksettava oikeusapu. Ongelmana on kuitenkin se, että kaikki syrjinnän uhrit eivät kuulu ammattiliittoon, kaikilla ei ole oikeusturvavakuutusta, eivätkä kaikki ole tulojensa perusteella oikeutettuja myöskään oikeusapuun.

Oikeuspoliittisessa tutkimuslaitoksessa on seurattu riita-asioiden oikeudenkäyntikulujen kehitystä vuoden 1993 alioikeusuudistuksen jälkeen useissa tutkimuksissa. Tutkimusten mukaan oikeudenkäyntikulut ovat kasvaneet jatkuvasti. Neljäntoista vuoden aikana (1995–2008) niiden määrä on noin kaksinkertaistunut. Vuonna 2008 kaikkiaan 43 prosentissa tapauksista osapuolten yhteenlasketut kulut olivat suuremmat kuin riideltävä pääoma. Täysimittaisen oikeudenkäynnin onkin katsottu olevan osapuolille hyvin kallis konfliktinratkaisumenetelmä suhteessa saavutettaviin hyötyihin. Vuonna 2008 kantajan oikeudenkäyntikulut olivat keskimäärin 6543 euroa ja vastaajan 5554 euroa.²⁰ Kustannukset saattavat estää keskituloisia kansa-

¹⁸ Comparative study on access to justice in gender equality and anti-discrimination law. European Commission 2011.

¹⁹ Suurin osa Suomea koskevista tapauksista on koskenut rikosasioita. Ks. kuitenkin *Rafael Alfskog v. Suomi* (13.11.2008), jossa vuonna 1999 vireille tulleen velkomusasian käsittely oli kestänyt vuoteen 2006 asti. Ks. myös *Vienonen ym. v. Suomi* (24.3.2009). (Niemi 2009.)

²⁰ Ervasti 2009a.

laisia hakemasta oikeutta riita-asioissa. Oikeusavun tai vakuutuksen kattaessa omat kulut, hävinnyt osapuoli joutuu korvaamaan voittajan kulut, eikä näitä kuluja korvata mistään. Oikeudenkäyntikynnyksen on todettu nousseen.²¹ Asianajajien kokemuksen mukaan yksityisasiakkaiden riitajutuissa oikeudenkäynnistä luovutaankin suhteellisen usein kuluriskin vuoksi. Tämä on herättänyt kysymyksen oikeuden tosiasiallisesta saatavuudesta.²²

EU-raportissa kiinnitettiin huomiota myös todistustaakan jaon periaatteen soveltamiseen syrjintäasioissa. Periaatteella on huomattava merkitys syrjinnän kohteeksi joutuneen oikeus-suojan saavutettavuuden kannalta, mutta tutkimuksen mukaan käytännössä periaate tunnetaan tuomioistuimissa huonosti. Usein juttu ei etene kaksivaiheisesti syrjintäolettaman luomisen ja sen kumoamisen kautta, jolloin näyttötaakka syrjinnästä jää kokonaan kantajalle. Tutkimuksessa korostetaan sen varmistamista, että jaetun todistustaakan periaate toimii tuomioistuimissa. Ainakin olisi hyvä laatia ohjeistus siitä, minkälainen näyttö riittää syrjintäolettaman luomiseksi.

EU-raportissa syrjinnän kieltojen seuraamusten ei katsottu aina täyttävän EU-oikeuden vaatimusta tehokkuudesta, oikeasuhtaisuudesta ja varoittavuudesta. Kun ottaa huomioon tämän sekä prosessin keston, oikeudenkäyntikuluriskin ja prosessin aiheuttaman henkisen taakan, esteiden katsottiin yhdessä vaikuttavan siten, että syrjinnän kohteeksi joutuneet eivät helposti lähde viemään juttujaan oikeuteen. Tämä puoltaisi vahvasti ns. matalan kynnyksen oikeusturvakeinojen sekä kollektiivisen ulottuvuuden kehittämistä, joissa muun muassa kuluriskit eivät nouse suuriksi. Raportissa todettiin, että useissa maissa olikin oikeusturvan saavutettavuuden parantamiseksi otettu käyttöön vaihtoehtoisia konfliktinratkaisumenetelmiä kuten mahdollisuus sovitteluun tasa-arvoviranomaisten johdolla. Joissain maissa tasa-arvoelimillä on itsenäinen vireillepano-oikeus syrjintäasioissa, jolloin he voivat toimivat oikeudenkäynnissä kantajina. Joissain maissa taas he voivat vain avustaa syrjinnän kohteeksi joutuneita oikeudenkäynnissä tai esimerkiksi antaa tuomioistuimille lausuntoja. Myös kansalaisjärjestöillä on EU-raportin mukaan keskeinen rooli toimiessaan syrjinnän kohteeksi joutuneen puolesta tai tämän apuna syrjintäasiassa.

Suomessakin on tutkittu syrjinnän uhrien oikeusturvakeinojen saavutettavuutta ja vaikuttavuutta.²³ Sisäasiainministeriön syrjinnän seurantaryhmän teettämässä selvityksessä haastateltiin 39 syrjinnän kohteeksi joutunutta henkilöä. Tutkimuksessa selvisi, että oikean valitusreitit löytäminen ei ollut haastateltaville helppoa tai selvää, ja useimmat olivat tarvinneet neuvoja joltain muulta kuin viranomaistaholta oikean viranomaisen löytämiseksi. Valvontakoneiston kokonaisuus on syrjinnän uhrille hankalasti hallittava ja viranomaisten asiantuntemuksen tarve korostuu uhrien ohjaamisessa. Tutkijat toivat esiin, että jos viranomaisen tiedot ja kyvyt ovat puutteellisia syrjinnän tunnistamiseen, syrjinnän uhrilla tulee olla tietoa, taitoa ja tahtoa etsiä oikea valitusreitti ja viedä asiaa eteenpäin. Kun erilaisia valitusreittejä on useampia, syrjinnän uhri ei millään voi tietää mikä niistä on hänen kannaltaan tehokkain. Toimivaltaiset viranomaiset kuitenkin antavat neuvontaa vain oman toimivaltansa rajoissa. Tutkijat korostavat, että oikeusturvakeinoja tulisi yhdenäistä ja selkiyttää. Monet haastateltavat kokivat joutuneensa pompotelluksi viranomaiselta toiselle, mikä oli heidän mukaansa vaikuttanut prosessiin ja sen lopputulokseen kielteisesti. Huolestuttavana tutkijat pitivät myös sitä, että puolet haastateltavista ei kokenut minkään viranomaisen toiminnan olleen hyödyllistä valitusmenettelyn aikana. Vain hiukan alle puolet haastatelluista kertoi, että jostain viranomaisesta oli ollut heille hyötyä. Eniten kiitosta saivat valtuutetun toimistot. Ammattiliitoilla taas oli tärkeä rooli työelämän syrjintätilanteissa.

Useimmat haastateltavat kokivat syrjinnän erittäin isona ja vakavana asiana. Suurelle osalle syrjintä oli aiheuttanut henkistä vahinkoa, joka vaihteli mielipahasta pelkoon ja unihäiriöihin. Prosessin kestoa pidettiin yleisesti pitkänä, ja prosessin kestoa piti esteenä tai haasteena mel-

²¹ Niemi 2009, 75.

²² Lasola 2009.

²³ Aaltonen ym. 2013.

kein puolet haastateltavista. Vain seitsemän haastateltavaa (N=39) koki, että valitusprosessin seuraamukset olivat olleet riittävät. Ne haastateltavat, jotka eivät pitäneet seurauksia riittävinä, nostivat esille, että seurausten olisi pitänyt olla ankarammat tai että viranomaisilla pitäisi olla sellaisia keinoja käytettävissään, joilla vastapuolen toimintaa voitaisiin tosiasiallisesti muuttaa.

Tutkijat tiivistävät oikeusturvakeinojen haasteiksi ja esteiksi etenkin prosessin aiheuttaman henkisen kuormituksen, prosessin keston ja viranomaisten toiminnan (kuten pompottamisen eri viranomaiselta toiselle). Haastateltaville oli lisäksi jäänyt epäselväksi, mitä seurauksia heidän valituksellaan oli ollut tai seuraukset eivät heidän mukaansa olleet riittäviä. Monet haastateltavat olisivat kaivanneet lisätietoa siitä, miten prosessi etenee sen eri vaiheissa. Haasteiksi ja esteiksi koettiin myös prosessin työläisyys, tiedonpuute eri valitusreiteistä, kustannukset tai pelko kustannuksista, asianajajan tai oikeuslaitoksen asiantuntemuksen puute ja valtuutettujen toimivaltuuksien puutteellisuus.

CEDAW-sopimuksen noudattamista valvova CEDAW-komitea on kiinnittänyt huomiota erityisesti naisten kohtaamiin ongelmiin oikeusturvan saavutettavuudessa. CEDAW-komitea on todennut, että sopimusvaltioilla on velvollisuus varmistaa, että naiset saavat suojaa syrjintää vastaan toimivaltaisissa tuomioistuimissa tai muissa viranomaisissa, että syrjinnän kieltojen loukkaukset korvataan syrjinnän kohteeksi joutuneille ja että syrjinnän kieltoon liittyvät seuraamukset ovat tehokkaita.²⁴ CEDAW-komiteassa on tällä hetkellä valmisteilla yleissuositus naisten oikeusturvan saavutettavuudesta. Komitea on katsonut, että naisilla on ongelmia oikeusturvan saavutettavuuden suhteen. Komitea on muun muassa todennut, että oikeusturvakeinojen moninaisuus ja monimutkaisuus on usein este oikeusturvan saavutettavuudelle ja että tietyt ryhmät kuten etnisten vähemmistöjen naiset ovat tällöin erityisen haavoittuvaisessa asemassa.²⁵

Myös Euroopan neuvostossa on kiinnitetty huomiota naisten kohtaamiin esteisiin oikeusturvan saavutettavuudessa.²⁶ Tällaisiksi esteiksi on esitetty muun muassa epätietoisuus käytettävissä olevista oikeusturvakeinoista; resurssien puute ja oikeusavun saavuttamattomuus; sovittelumenettelyn suosiminen, jolloin naiset voivat joutua epätasapainoisen valtasuhteen vuoksi toista osapuolta huonompaan asemaan; sukupuolineutraali lainsäädäntö, joka voi johtaa tarkoituksensa vastaisesti syrjiviin käytäntöihin etenkin jos lainsäädännön sukupuolivaikutuksia ei arvioida; vähemmistöjen naisia ja vammaisia naisia koskevat stereotyyppiset käsitykset tuomioistuimissa ja muissa viranomaisissa; pelko, häpeä ja kulttuuriset/uskonolliset esteet. Euroopan neuvoston tasa-arvokomissio suositteleeekin muun muassa, että sovittelussa otetaan huomioon osapuolten välillä vallitseva valtdynamiikka siten että molempien osapuolten oikeudet toteutuvat ja molemmat osapuolet tulevat kuulluksi ja huomioiduksi; oikeudellisen neuvonnan ei tulisi olla rakenteeltaan liian hajautettua vaan tulisi suosia ”yhden luukun” periaatetta; toisaalta tulisi olla myös nais erityistä neuvontaa (*gender desks / women’s police stations*); tulisi harkita tuomioistuintyyppisten asiantuntijaelinten perustamista; tulisi harkita ryhmäkanteen mahdollisuutta; erityisen haavoittuvassa asemassa olevien naisten oikeusturvakeinoja tulisi parantaa erilaisin edistämistoimin ja naisten oikeuksia ja oikeusturvakeinoja koskevaa tietoa tulisi jakaa tehokkaammin.²⁷

Monet tutkijat ovat kritisoineet syrjinnänvastaista oikeutta siitä, että oikeussuojan toteuttaminen riippuu syrjinnän uhriksi joutuneen omasta aktiivisuudesta ja mahdollisuudesta turvautua jälkikäteisiin oikeusturvakeinoihin. Huomiota on kiinnitetty siihen, että syrjinnän uhrin voi olla vaikeaa nostaa itse kanne tuomioistuimissa. Hän ei välttämättä tunne oikeuksiaan tai pelkää oikeusjutun taloudellisia tai työpaikkaansa liittyviä seurauksia. Eräänä keinona ylittää nämä yksilövalitusmekanismeihin perustuviin oikeussuojakeinoihin liittyvät ongelmat on

²⁴ Ks. muun muassa yleissuositus No. 28.

²⁵ Access to justice – Concept note for half day general discussion. Endorsed by the Committee on the Elimination of Discrimination against Women at its 53rd Session.

²⁶ Ks. esim. Feasibility Study. Equal Access of Women to Justice. Gender Equality Commission (GEC). Strasbourg, 2 April 2013.

²⁷ Feasibility Study. Equal Access of Women to Justice. Gender Equality Commission (GEC). Strasbourg, 2 April 2013.

nähty tasa-arvon edistämismittarit, jotka asettavat muun muassa työnantajille velvollisuuden olla aktiivinen ja ehkäistä syrjintää. Toinen keino on vahvistaa kollektiivisia oikeussuojakeinoja kuten laajentaa vireillepano-oikeutta tuomioistuimissa tai tasa-arvoelimityksissä. Siksi on katsottu tärkeäksi muun muassa, että yhdistyksillä tai tasa-arvoviranomaisella on mahdollisuus nostaa kante yksilön puolesta. Kolmanneksi voidaan kehittää ns. matalan kynnyksen oikeusturvakeinoja, joita ovat muun muassa sovittelu ja tuomioistuintyyppisten tasa-arvoelinten toiminta. Sovittelumenettelyn avulla on mahdollista minimoida oikeusturvan saavutettavuuteen liittyviä ongelmia. Suomessa on käytössä monia vaihtoehtoisia riidanratkaisumenetelmiä kuten rikosasioiden sovittelu, tuomioistuinsovittelu, Asianajajaliiton sovittelu, perheasioiden sovittelu, työyhteisösovittelu, vertaissovittelu kouluissa ja ympäristösovittelu.²⁸

EU:n perusoikeusviraston Access to justice -raportti (2012) listaa useita keinoja, joilla on mahdollista parantaa oikeusturvan saavutettavuuden kollektiivista ulottuvuutta. Eräs keino on ryhmäkanteen mahdollisuus. Tällöin esimerkiksi yhdistyksillä voisi olla mahdollisuus viedä syrjintäjuttuja oikeuteen etenkin tapauksissa, joissa yksittäistä syrjinnän uhria ei olisi (esimerkiksi syrjivä mainonta). Strategisessa prosessaamisessa taas tasa-arvoviranomainen tai yhteisö vie oikeuteen niin sanottuja testitapauksia, joilla arvioidaan olevan yleistä merkitystä lain soveltamisen kannalta. Oikeusturvan saatavuuden kollektiivista ulottuvuutta lisääisi myös tasa-arvoasiantuntijoille annettu mahdollisuus antaa lausuntoja (tulla kuulluksi) vireillä olevissa tasa-arvojutuissa.

Suomessa tällaisia kollektiivisia ulottuvuuksia vahvistavia keinoja on otettu käyttöön vain vähän. Tasa-arvovaltuutetulle on annettu toimivalta avustaa syrjinnän uhria syrjintätapauksessa, mutta tähän mennessä tätä mahdollisuutta ei ole käytetty. Työmarkkinajärjestöillä on oikeus viedä juttuja työtuomioistuimeen ja tasa-arvolautakuntaan, mutta muilla järjestöillä on vain vähäinen rooli Suomen oikeusjärjestelmässä.²⁹ Vuonna 2007 tuli voimaan ryhmäkannelaki (444/2007), jonka soveltamisala on kuitenkin hyvin suppea, sillä se koskee vain kuluttajariitoja. Kantajana on tällöin kuluttaja-asiamies.

Ryhmäkanteen mahdollisuus edistäisi myös tasa-arvoasioissa yksilöiden tosiasiallista tasa-arvoa helpottamalla kanteen nostamiskynnystä silloin, kun yksittäiset vaatimukset ovat oikeudenkäyntikuluihin nähden pieniä.³⁰ Suomessa ryhmäkanteen käyttöönotosta tasa-arvoasioissa on käyty keskustelua tasa-arvolakia 1990-luvulla muutettaessa. Vuonna 1992 tasa-arvolain uudistamistoimikunta piti ryhmäkannetta käyttökelpoisena samapalkkaisuuteen liittyvissä kysymyksissä, mutta katsoi, että uudistus voitaisiin parhaiten toteuttaa osana eri oikeudenaloja koskevaa laajempaa uudistusta.³¹ Myös oikeusministeriössä 1990-luvulla vireillä olleen ryhmäkannetta koskeneen lainvalmistelun yhteydessä katsottiin, että tasa-arvoasioissa ryhmäkannemenettely voisi tulla kyseeseen lähinnä samapalkkaisuusasioissa. Ryhmäkanteen käyttöönottoa ei kuitenkaan päädytty esittämään tällöinkään. Tätä perusteltiin sillä, että syrjintätilanteet ovat yksilöllisiä ja eri työntekijöiden työtehtävät ja pätevyys voivat erota relevantilla tavalla. Tasa-arvoasioissa lisäksi osapuolten henkilöllisyys tunnetaan ja kante voidaan nostaa suoraan asianosaisen nimissä. Lisäksi ryhmäkante katsottiin tarpeettomaksi, sillä työelämän kollektiiviriidat käsitellään työtuomioistuimissa.³² Nummijärvi on todennut, että perustelut eivät ole kaikilta osin pitäviä. Ensinnäkin kaikkia samapalkkaisuusriitoja, joihin liittyy kollektiivinen intressi, ei voi viedä työtuomioistuimeen. Toiseksi järjestöt ovat harvoin halukkaita ajamaan kanteita neuvottelemiensa sopimusten pätemättömyydestä. Työtuomioistuin ei myöskään voi määrätä maksettavaksi hyvitystä. Syrjinnän toteaminen ei myöskään aina edellytä henkilöiden tilanteiden tapauskohtaista arviointia. Esimerkiksi lainsäädäntö tai työ- ja virkaehtosopimusten määräykset voivat itsessään olla sellaisia, että niillä on syrjiviä vaikutuksia. Usein syrjinnän

²⁸ Ervasti 2011a.

²⁹ Nousiainen 2013.

³⁰ Ks. Aaltonen ym. 2013 ja Jokela 2011.

³¹ Nummijärvi 2004, 373. Ks. KM 1992:35, 56–57.

³² Nummijärvi 2004, 374. Ks. OLJ 3/1997.

toteaminen riippuu jonkun tietyn oikeuskysymyksen ratkaisemisesta, jolloin kollektiivinen intressi liittyy tämän oikeuskysymyksen ratkaisemiseen. Ryhmäkanteen kohteena voisi tällöin olla tuota oikeuskysymystä koskevan vahvistustuomion hakeminen. Tällöinkin esimerkiksi hyvityksen hakeminen voi sen sijaan riippua yksilöllisistä olosuhteista, jolloin syrjivän menettelyn konkreettiset seuraamukset toteutuisivat yksilövalitusmenetelmän kautta.³³ Olisi siis nähdäksemme perusteltua avata keskustelu ryhmäkanteen mahdollisuudesta uudelleen myös tasa-arvoasioissa.

1.3 SELVITYKSEN TAVOITE JA RAKENNE

Tehokkaat tasa-arvoelimet ovat olennainen osa oikeusturvan saavutettavuutta. Tässä työssä on tarkoitus selvittää, miten oikeusturvan saavutettavuutta voidaan parantaa Suomessa tasa-arvolain valvontajärjestelmää kehittämällä.

Työn pääasiallisena tavoitteena on selvittää tasa-arvolain valvontajärjestelmän toimivuutta kokonaisuutena ottaen huomioon tasa-arvolainsäädännön yhtymäkohdat muuhun relevanttiin lainsäädäntöön sekä ehdottaa kehittämistoimia valvonnan ja oikeussuojan (erityisesti matalan kynnyksen oikeussuojan) tehostamiseksi.

Tutkimuksen tarkoituksena on selvittää tasa-arvolain valvontajärjestelmän toimivuutta oikeudellisessa mielessä, mikä edellyttää nykyisten tasa-arvolain mukaisen valvontajärjestelmän tehokkuuden arvioimista sen toimintaa koskevien tietojen valossa ja ennen kaikkea EU:n ja kansainvälisen normiston mittapuulla.

Valvontaa tarkastellaan selvityksessä sekä sukupuoleen perustuvan syrjinnän että tasa-arvon edistämisen näkökulmasta. Selvityksessä otetaan huomioon valvonnan kannalta olennaiset tasa-arvolain muutokset sekä tasa-arvolain yhtymäkohdat yhdenvertaisuuslainsäädäntöön ja työsuojeluviranomaisten toimintaan. Selvityksessä tarkastellaan mahdollisuuksia tasa-arvoasioita käsittelevän lautakunnan käyttöasteen nostamiseksi ja siihen liittyen muun muassa lautakuntaan vietäviä tasa-arvoasioita koskevaa vireillepano-oikeuden laajentamista, sekä sovintoa koskevan sääntelyn sisällyttämistä tasa-arvolainsäädäntöön.

Selvitys etenee seuraavasti. Toisessa jaksossa käydään lyhyesti läpi säännökset, joiden valvonnasta selvityksessä on kyse. Tarkoituksena on osoittaa, että tasa-arvo-oikeuden keskeisten käsitteiden soveltaminen edellyttää asiantuntemusta ja tietoa niiden tulkintakäytännöstä.

Kolmannessa jaksossa tarkastellaan, miten empiiristen tutkimusten mukaan syrjintä ilmenee Suomessa ja kuinka tehokkaasti tasa-arvon edistämismittarit toteutuvat. Aiempien tutkimusten perusteella voi tehdä johtopäätöksiä siitä, minkälaisia lain säännösten valvontaa koskevia kehittämistarpeita Suomessa on.

Neljännessä jaksossa käydään läpi keskeiset tasa-arvoelimiä koskevat normatiiviset mittapuit ja niiden käytännön sovellutukset etenkin Ruotsissa ja Norjassa sekä Suomessa. Jakson päätteeksi vertaillaan suomalaisten tasa-arvoviranomaisten toimivallan eroja.

Selvitys päättyy viidenteen jaksoon, jossa kootaan yhteen selvityksen johtopäätökset ja suositukset valvontasäännösten kehittämiseksi.

³³ Nummijärvi 2004, 374–376.

2 KESKEISET KÄSITTEET – MITÄ VALVOTAAN?

Tässä jaksossa käydään lyhyesti läpi ne säännökset, joiden valvonnasta selvityksessä on kyse.

2.1 SYRJINNÄN KIELLOT TASA-ARVOLAISSA

Syrjinnän ja syrjivän ilmoittelun kiellot. Tasa-arvolain 7 § sisältää syrjinnän yleiskiellon, jossa todetaan välittömän ja välillisen sukupuoleen perustuvan syrjinnän olevan kiellettyä. *Välitön syrjintä* määritellään naisten ja miesten eri asemaan asettamiseksi sukupuolen perusteella tai eri asemaan asettamiseksi raskaudesta tai synnytyksestä johtuvasta syystä. *Välillinen syrjintä* määritellään eri asemaan asettamiseksi sukupuoleen nähden neutraalilta vaikuttavan säännöksen, perusteen tai käytännön nojalla, jos menettelyn vaikutuksesta henkilöt voivat tosiasiallisesti joutua epäedulliseen asemaan sukupuolen perusteella. Lisäksi välilliseksi syrjinnäksi määritellään eri asemaan asettaminen vanhemmuuden tai perheenhuoltovelvollisuuden perusteella. Menettely ei kuitenkaan ole syrjintää, jos sillä pyritään hyväksyttävään tavoitteeseen ja valittuja keinoja on pidettävä aiheellisina ja tarpeellisina tähän tavoitteeseen nähden. Vain oikeuskäytännön ja yksittäisten tapauksen kautta selviää, mitä tällaiset ns. avoimet oikeuttamisperusteet voivat olla. EU-tuomioistuimen oikeuskäytännöllä on tässä keskeinen merkitys, koska Suomessa välillisen syrjinnän tapauksia on käsitelty hyvin vähän tuomioistuimissa.³⁴ Myöskään ihmisoikeusdoktriinissa välillisen syrjinnän kieltö ei ole niin kehittynyt kuin EU-oikeudessa.³⁵

Lain 7 §:ssä todetaan, että myös seksuaalista häirintää ja häirintää sukupuolen perusteella samoin kuin käskyä tai ohjetta harjoittaa sukupuoleen perustuvaa syrjintää on pidettävä syrjintänä. Säännös sisältää myös häirinnän määritelmät.

Tasa-arvolain 8 – 8 e § koskevat syrjinnän erityiskieltoja. Työelämän syrjintäkiellot sisältyvät lain 8 §:ään, 8 a §:ssä kielletään työnantajan ja tavaroiden tai palvelujen tarjoajan vastatimet, 8 b §:ssä syrjintä oppilaitoksessa, 8 c §:ssä syrjintä etujärjestössä, 8 d §:ssä häirintä työpaikoilla ja 8 e §:ssä syrjintä tavaroiden ja palvelujen saatavuudessa ja tarjonnassa.

Syrjintänä ei kuitenkaan ole lain 9 §:n mukaan pidettävä

- 1) naisten erityistä suojelua raskauden tai synnytyksen vuoksi;
- 2) asevelvollisuuden säätämistä ainoastaan miehille;
- 3) vain joko naisten tai miesten hyväksymistä muun yhdistyksen kuin varsinaisen työmarkkinajärjestön jäseniksi, jos tämä perustuu yhdistyksen säännöissä olevaan nimenomaiseen määräykseen; jos yhdistys on muu ammatillista edunvalvontaa harjoittava järjestö, edellytetään lisäksi, että järjestö pyrkii tasa-arvolain tarkoituksen toteuttamiseen;
- 4) väliaikaisia, suunnitelmaan perustuvia erityistoimia tosiasiallisen tasa-arvon edistämiseksi, joilla pyritään tasa-arvolain tarkoituksen toteuttamiseen.

Työhönottosyrjintää koskevassa 8 § 1 momentin 1 kohdassa on lisäksi oma poikkeuksensa, jonka mukaisesti sukupuolelle voidaan työhönnotossa antaa merkitystä, jos sille on työn tai tehtävän laadusta johtuva painava ja hyväksyttävä syy.

Tavaroiden ja palvelujen saatavuutta ja tarjontaa koskevaan syrjintäkieltoon (8 e §) liittyy avoimempi oikeuttamisperuste, jonka mukaan tavaroiden ja palvelujen tarjoaminen yksinomaan tai pääasiallisesti toisen sukupuolen edustajille on sallittua, jos se on perusteltua oikeu-

³⁴ Ks. esim. tapaus *Bilka* (C-170/84). Ks. tarkemmin Anttila 2013, 277–308.

³⁵ Ks. tarkemmin Anttila 2013, 155–211.

tetun tavoitteen saavuttamiseksi ja tähän tavoitteeseen pyritään asianmukaisin ja tarpeellisin keinoin.

Lain 14 §:n mukaan työ- tai koulutuspaikkaa ei saa ilmoittaa vain joko naisten tai miesten haettavaksi, jollei tähän ole työn tai tehtävän laadusta johtuva painava ja hyväksyttävä syy tai jollei se perustu 9 § 2 momentin 4 kohdassa tarkoitettuun positiivista erityiskohtelua koskevaan suunnitelmaan.

Häirintä. Tasa-arvolain 7 § 6 ja 7 momentissa määritellään seksuaalinen ja sukupuolinen häirintä. Seksuaalisella häirinnällä tarkoitetaan sanallista, sanatonta tai fyysistä, luonteeltaan seksuaalista ei-toivottua käytöstä, jolla tarkoituksellisesti tai tosiasiallisesti loukataan henkilön henkistä tai fyysistä koskemattomuutta erityisesti luomalla uhkaava, vihamielinen, halventava, nöyryyttävä tai ahdistava ilmapiiri.

Sukupuolisella häirinnällä taas tarkoitetaan henkilön sukupuoleen liittyvää ei-toivottua käytöstä, joka ei ole luonteeltaan seksuaalista ja jolla tarkoituksellisesti tai tosiasiallisesti loukataan tämän henkistä tai fyysistä koskemattomuutta erityisesti luomalla uhkaava, vihamielinen, halventava, nöyryyttävä tai ahdistava ilmapiiri.

Vuoden 2005 tasa-arvolain kokonaisuudistuksessa lain esitöissä todettiin, että sukupuolinen häirintä tarkoittaa ei-toivottua käytöstä, joka perustuu sukupuoleen, mutta ei ole luonteeltaan seksuaalista. Tällainen käytös ilmenee esimerkiksi halventavana puheena toisesta sukupuolesta ja muuna toisen sukupuolen alentamisena. Myös työpaikkakiusaaminen, silloin kun se perustuu kiusatun sukupuoleen, on häirintää sukupuolen perusteella.³⁶

EU-oikeuden vaatimusten mukaisesti häirinnän tarkat määritelmät sisällytettiin tasa-arvolain 7 §:ään vuonna 2009. Lainmuutoksen esitöissä (HE 44/2009) todettiin, että tasa-arvolain muutosta koskevaan hallituksen esitykseen (HE 90/1994) on kerätty edelleen hyvin paikkansapitävä esimerkkilista siitä, millä eri tavoin seksuaalinen häirintä voi ainakin ilmetä. Esitys mainitsee sukupuolisesti vihailevat eleet tai ilmeet, jotka ovat toistuvia, härskit puheet, kaksimieliset vitsit sekä vartaloa, pukeutumista tai yksityiselämää koskevat huomautukset tai kysymykset, niin ikään toistuvina, seksuaalisesti virittyneet kirjeet, puhelinsoitot tai esille asetetut pornoaineistot, fyysinen koskettelu, sukupuoliyhteyttä tai muuta sukupuolista kanssakäymistä koskevat ehdotukset tai vaatimukset, raiskaus tai sen yritys. Nykypäivänä listaan kuuluvat seksuaalisesti virittyneiden puhelinsoittojen lisäksi myös sähköpostiviestit ja tekstiviestit.

Tasa-arvodirektiivin 2006/54/EY 2 artiklan 2 kohdan a alakohdan mukaisesti häirintä on syrjintää riippumatta siitä, vastustaako häirinnän kohteeksi joutunut tällaista käytöstä vai alistuuko hän siihen. Niinpä sellaisissa häirintätilanteissa, jossa häiritsijän olisi tullut tavanomaisesti harkintaa käyttäen tietää käyttäytymisensä häiritseväksi tai muuten ei-toivotuksi, ei häirityllä voi katsoa olevan velvollisuutta osoittaa häiritsijälle, millä tavalla hän häiritsijän käyttäytymisen kokee.³⁷

Tasa-arvolain 8 d §:n mukaan työnantajan menettely on syrjivää, jos työnantaja saatuaan tiedon siitä, että työntekijä on työssään joutunut seksuaalisen tai muun sukupuoleen perustuvan häirinnän kohteeksi, laiminlyö ryhtyä käytettävissä oleviin toimiin häirinnän poistamiseksi.

Sukupuolivähemmistöjen suoja ja tasa-arvolain muutos. EU-tuomioistuimien katsoi jo vuonna 1996 tapauksessa *P v. S* (C-13/94), että tasa-arvodirektiiviä 76/207/ETY on sovellettava myös sukupuolenkorjaukseen perustuvaan syrjintään. Tasa-arvolain syrjintäkieltoja on tullut soveltaa tämän tulkintasäännön mukaisesti, minkä totesi myös eduskunnan työelämä- ja tasa-arvovaliokunta tasa-arvolakia uudistettaessa vuonna 2005 (TyVM 3/2005). Tasa-arvolakia ollaan nyt muuttamassa siten, että sukupuolivähemmistöön kuuluvien syrjintäsuoja ja tasa-

³⁶ HE 195/2004, 28.

³⁷ HE 44/2009.

arvon edistämismuutokset sisällytettäisiin tasa-arvolakiin (hallituksen esitysluonnos 28.6.2012 tasa-arvolain muuttamiseksi). Uudet kielletyt syrjäntäperusteet eivät koskisi vain sukupuolivähemmistöön kuuluvia henkilöitä vaan syrjäntä olisi kiellettyä myös silloin, kun se johtuu tavanomaisesta, odotuksia vastaavasta sukupuoli-identiteetistä tai sukupuolen ilmaisusta. Niinpä lain 7 §:ää ehdotetaan muutettavaksi siten, että välittömällä syrjinnällä tarkoitettaisiin myös eri asemaan asettamista sukupuoli-identiteetin tai sukupuolen ilmaisun perusteella. Samoin välillisellä syrjinnällä tarkoitettaisiin eri asemaan asettamista paitsi sukupuoleen, myös sukupuoli-identiteettiin tai sukupuolen ilmaisuun nähden neutraalilta vaikuttavan sellaisen säännöksen tms. nojalla, jolla on tosiasiasyistä vaikutuksia. Syrjäntä sukupuoli-identiteetin tai sukupuolen ilmaisun perusteella olisi kiellettyä riippumatta siitä, perustuuko se henkilöön itseensä tai hänen läheiseensä liittyvään tosiseikkaan tai oletukseen (ns. läheissyrjäntä ja oletukseen perustuva syrjäntä). Lisäksi sukupuoleen perustuva häirintä määriteltäisiin uudelleen siten, että myös sukupuoli-identiteetti ja sukupuolen ilmaisu kuuluisi sukupuolisen häirinnän piiriin. Myös syrjinnän erityiskiellot laajenisivat kattamaan uudet syrjäntäperusteet.

Ehdotetun uuden 6 b §:n mukaan viranomaisten, oppilaitosten ja muiden koulutusta ja opetusta järjestävien yhteisöjen sekä työnantajien tulisi edistää sukupuolivähemmistöön kuuluvien tasa-arvoa tavoitteellisesti ja suunnitelmallisesti. Tasa-arvosuunnittelussa tulisi ottaa huomioon myös sukupuolivähemmistöt.

Moniperusteinen syrjäntä. Syrjäntä voi perustua myös eri syrjäntäperusteiden yhdistelmään. Vaikka syrjinnän kieltäviä oikeuslähteitä on runsaasti, moniperusteisesta syrjinnästä ei kuitenkaan ole yhtään oikeudellisesti sitovaa määritelmää.³⁸ Moniperusteisella syrjinnällä tarkoitetaan esimerkiksi tilannetta, jossa nainen syrjäntätään työhaussa, koska hän käyttää huivia uskonnollisista syistä tai koska hän on nainen ja etniseltä taustaltaan valtaväestöstä poikkeava. Mies voi joutua häirinnän uhriksi etnisen taustansa ja homoseksuaalisuutensa vuoksi tai iäkkäällä, selkävaivaisella työnhakijalla voi olla vaikeuksia saada työpaikkaa ikänsä ja terveydentilansa vuoksi. Erilaisia syrjäntäperusteiden yhdistelmiä voi olla loputtomasti. Tasa-arvoa koskevassa tutkimuksessa moniperusteiseen syrjintään ja intersektionaalisuuteen liittyvät kysymykset ovat hyvin ajankohtaisia.³⁹ Symboliasemaan tässä keskustelussa ovat nousseet musliminaiset huntuineen.⁴⁰ Myös kansallista tasa-arvo- ja yhdenvertaisuuslainsäädäntöä uudistettaessa on monissa maissa kiinnitetty huomiota moniperusteisen syrjinnän ongelmaan.⁴¹ Suomenkin yhdenvertaisuuslainsäädäntöä uudistettaessa on kiinnitetty huomiota moniperusteiseen syrjintään, ja monia ehdotuksia on perusteltu sillä, että niiden kautta voidaan tarttua paremmin moniperusteiseen syrjintään.⁴²

Moniperusteista syrjintää koskevat käsitteet eivät ole vakiintuneita. Yleensä erotetaan kuitenkin toisistaan ns. *additive* (tai *cumulative*) *discrimination* ja *intersectional discrimination*, jotka voidaan suomeksi kääntää esimerkiksi kumulatiiviseksi ja risteäväksi syrjinnäksi. Käsitettä *multiple discrimination* on usein käytetty näiden kahden käsitteen yläkäsitteenä.⁴³

Kumulatiivisella syrjinnällä tarkoitetaan menettelyä, johon on vaikuttanut useampi kuin yksi syrjäntäperuste. Esimerkiksi jos työpaikka ilmoitetaan tietyn ikäisten ja tiettyä sukupuolta olevien haettavaksi, kyse voi olla sekä ikä- että sukupuolisyrynnästä. Tällöin eri syrjäntäperusteita voidaan tarkastella erikseen.

Risteävässä syrjinnässä taas on kyse tilanteesta, jossa eri syrjäntäperusteet muodostavat yhden erottamattoman kokonaisuuden. Esimerkiksi tummaihoisen nainen voi joutua syrjinnän kohteeksi siksi, että hän on tummaihoisen *ja* nainen, ei yksin siksi, että hän on tummaihoisen

³⁸ Uudistettavaan yhdenvertaisuuslakiin ehdotettiin alun perin otettavaksi säännös moniperusteisesta syrjinnästä lain 10 § 2 momentin 1 kohtaan, mutta keväällä 2013 lausunnon lähenteessä hallituksen esitysluonnoksessa säännöstä ei enää ollut. Ks. KM 2009:4 ja hallituksen esitysluonnos yhdenvertaisuuslainsäädännön muuttamiseksi.

³⁹ Ks. esim. Schiek - Chege (toim.) 2009 ja Social Politics –lehden teemanumero Winter 2012.

⁴⁰ Ks. Anttila 2010a.

⁴¹ Ks. Burri - Schiek 2009.

⁴² Ks. KM 2008:1 ja KM 2009:4.

⁴³ Anttila 2010b, 36–37 ja siellä mainittu kirjallisuus.

tai nainen. Euroopassa on suurta huomiota herättänyt musliminaisten huivinkäyttöä koskevat kiellot,⁴⁴ ja Suomessa taas thai-naisten, romaninaisten ja venäläisten naisten saama kohtelu. Myös työnhaussa nainen voi joutua muita huonompaan asemaan, koska on tietyn ikäinen (potentiaalinen synnyttäjä) ja nainen. Tällaisia tilanteita on mahdollista tarkastella moniperusteisen syrjinnän kautta.⁴⁵

Moniperusteiseen syrjintään tarttumiseen liittyy kuitenkin monia ongelmia. Ensinnäkin suojan taso, syrjinnän kieltävien säännösten soveltamisala, oikeussuojakeinot ja seuraamukset vaihtelevat syrjintäperusteesta riippuen. Suomessa vuodesta 2007 käynnissä olleen yhdenvertaisuuslainsäädännön uudistushankkeen tavoitteena onkin ollut epäyhdenmukaiseksi ja hajanaiseksi koetun lainsäädännön uudistaminen siten, että se täyttää perustuslain asettamat vaatimukset ja takaisi yhdenvertaisen suojan syrjintää vastaan syrjintäperusteesta ja elämänalasta riippumatta. Yhdenvertaisuuslain soveltamisala tulee muuttumaan siten, että se kattaa tasa-arvolain tavoin kaiken yksityisen ja julkisen toiminnan yksityiselämän piiriin kuuluvia asioita lukuun ottamatta. Tämä helpottaa moniperusteiseen syrjintään tarttumista eri elämänalueilla. Myös suojan tasoa ja seuraamuksia yhtenäistetään. Oikeuksien toteutumista vaikeuttaa kuitenkin syrjintäperusteittain eriytetyt valvontajärjestelmät, jolloin yksi valvontaelin pystyy arvioimaan tilannetta vain yhden syrjintäperusteiden kuten sukupuolen tai etnisen taustan näkökulmasta. Tämä ongelma koskee tasa-arvovaltuutetun ja vähemmistövaltuutetun (ehdotetun yhdenvertaisuusvaltuutetun) toimintaa. Sen sijaan tasa-arvolautakunta ja syrjintälautakunta on tarkoitus yhdistää tasa-arvo- ja yhdenvertaisuuslautakunnaksi. Yhdistämistä perustellaan sillä, että se helpottaa moniperusteista syrjintää koskevien tapausten käsittelyä. Esitykseen sisältyy kuitenkin ongelmia, joita käsitellään tuonnempana lautakuntia koskevassa jaksossa.

Moniperusteisen syrjinnän soveltamisongelmia voi syntyä myös syrjinnän käsitteeseen liittyvistä syistä.⁴⁶ Ensinnäkin vertailun tekemiseen ja vertailtavuusperiaatteen soveltamiseen liittyy suuria käytännön kysymysmerkkejä, etenkin välillisen syrjinnän tapauksissa, joissa tarkastellaan menettelyn vaikutusta tiettyyn ryhmään. Kysymykset oikeasta verrokista eivät muutu yksinkertaisemmaksi, jos syrjintä perustuu monen eri perusteiden yhdistelmään. Oikeuskirjallisuudessa onkin esitetty näkemyksiä, että syrjinnän käsitettä ei tulisi ymmärtää yhdenvertaisuusperiaatteen kaltaisena samanlaisten samanlaisena kohteluna vaan pikemminkin tulisi kiinnittää huomiota *haittaan*, joka menettelystä aiheutuu tietylle henkilölle tai henkilöryhmälle.⁴⁷ Jotta moniperusteiseen syrjintään olisi mahdollista tarttua, on tätä haittaperiaatetta korostettava syrjintäolettaa luotaessa.⁴⁸ Syrjinnän käsitettä tulisikin muuttaa siten, että verrokin nimeäminen olisi vain yksi tapa luoda syrjintäolettaa.⁴⁹ Yhdenvertaisuuslainsäädäntöä uudistavassa hallituksen esitysluonnoksessa välitöntä syrjintää koskevan säännöksen perusteluissa todetaan vertailun tekemisestä seuraavasti: ”Silloin kun todellista vertailukohdetta ei ole, arvioinnin perusteena voidaan käyttää sitä, *miten henkilöiden voitaisiin olettaa tulevan asianomaisessa tilanteessa oikeudenmukaisesti kohdelluiksi*. Näin on meneteltävä esimerkiksi sellaisissa moniperusteisen syrjinnän tapauksissa, joissa soveltuvaa todellista vertailukohdetta ei ole.”⁵⁰ (Kursiivi tässä.)

Tutkimuksessa tuodaan usein esiin, kuinka syrjinnänvastaisessa oikeudessa on syntynyt hierarkkinen järjestelmä, jossa tietyt syrjintäperusteet saavat korkeampaa suojaa kuin toiset.⁵¹

⁴⁴ Ks. Anttila 2010a.

⁴⁵ Anttila 2010a ja 2010b.

⁴⁶ Anttila 2010b.

⁴⁷ Gerards 2005; Bell 2004; Anttila 2013.

⁴⁸ Anttila 2010b.

⁴⁹ Näin ehdottaa myös *European Network of Legal Experts in the Field of Gender Equality* raportissaan moniperusteisesta syrjinnästä (Burri - Schiek 2009, 24.) Gerards on esittänyt, että jos verrokkaa kuitenkin käytetään ja vertailtavat henkilöt tai henkilöryhmät ovat keskenään selvästi erilaisessa asemassa, on syrjintäolettaa helpommin kumottavissa osoittamalla, että syrjiväksi väitetty menettely ei johdu tietyistä syrjintäperusteista vaan jostain muusta, hyväksyttävästä seikasta (Gerards 2005, 78–79). Tällöin vertailtavuusperiaatetta sovellettaisiin syrjintäolettaa kumottaessa ja vertailukelpoisuuden puuttumisen osoittaminen olisi vastaajan tehtävä, mikä parantaisi syrjinnän kohteeksi joutuneen asemaa. Myös Arnardt (2007) on esittänyt tämäläisiä ajatuksia.

⁵⁰ Luonnos hallituksen esitykseksi Eduskunnalle yhdenvertaisuuslaiksi ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi 12.4.2013, 48.

⁵¹ Ks. esim. Fredman 2002, 70.

Suomessakin yhdenvertaisuuslainsäädännön uudistustyön yhtenä keskeisenä tavoitteena oli se, että syrjinnän kohteeksi joutuneita kohdeltaisiin mahdollisimman samanlaisella tavalla riippumatta siitä, millä elämänalueella ja millä perusteella heitä on syrjitty.⁵² Hallituksen esitysluonnoksessa todetaan, että ”pyrkimyksenä on luoda lainsäädäntö, joka vahvistaisi yhdenvertaisuuden suojaa soveltamalla yhdenmukaisemmin kaikkiin elämänalueisiin ja asettamalla eri perusteilla tapahtuva syrjintä mahdollisimman samanlaisten oikeussuojakeinojen ja seuraamusten piiriin.”⁵³

Syrjintäperusteiden hierarkiaa on ainakin kolmenlaista.⁵⁴ Ensinnäkin sillä voidaan tarkoittaa eri syrjintäperusteiden erilaista soveltamisalaa. Esimerkiksi yhdenvertaisuuslain 2 §:n perusteella (EU:n rotusyrjintä- ja työelämädirektiivien mallin mukaisesti) etnisen taustan perusteella tapahtuvan syrjinnän soveltamisala on laajempi kuin muilla perusteilla tapahtuvan syrjinnän. Toiseksi hierarkialla voidaan tarkoittaa sitä, että joihinkin syrjintäperusteisiin on liitetty tehokkaammat valvontamekanismit ja seuraamukset. Esimerkiksi yhdenvertaisuuslain mukaan vähemmistövaltuutettu ja syrjintälautakunta ovat valvoneet lain noudattamista vain etnisen syrjinnän osalta, eikä silloinkaan työelämässä. Muilla syrjintäperusteilla ei ole ollut omaa valvontaorganisaatiota työsuojeluviranomaisia lukuun ottamatta. Tällaisten hierarkioiden purkamisen voidaan katsoa olevan perusteltua ja oikeudenmukaista, ja niihin on myös lakia uudistaessa kiinnitetty huomiota. Kolmanneksi hierarkialla voidaan tarkoittaa eri syrjintäperusteisiin liitettyjä erilaisia poikkeuksia tai avoimempia oikeuttamisperusteita. Niiden yhtäaikainen soveltaminen voi olla hankalaa ristteävän syrjinnän tapauksissa. Tämän hierarkian säilyttäminen on kuitenkin perusteltua EU-oikeuden ja Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen ratkaisukäytännön nojalla. Hierarkia ei vaikeuta myöskään moniperusteisen syrjintäkiellon soveltamista, jos soveltamisongelmat huomioidaan lainsäädännössä. Euroopan ihmisoikeustuomioistuin on oikeuskäytännössään luonut syrjintäperusteiden hierarkian, jossa tiettyjä syrjintäperusteita (kuten sukupuoli ja etninen tausta) arvioidaan tiukemmin kuin muita.⁵⁵ Myös EU:n syrjinnän vastaisissa direktiiveissä eri syrjintäperusteisiin liittyy erilaisia poikkeuksia ja joihinkin avoimempia oikeuttamisperusteita (ikä). Ei myöskään liene perusteltua, että kaikkiin henkilöön liittyviin syihin liitettäisiin yhtä tiukka suoja kuin esimerkiksi sukupuolisyryntään tai etniseen syrjintään. Kuten Kevät Nousiainen on todennut, esimerkiksi kärsitty rangaistus on henkilöön liittyvä syy, jonka perusteella syrjintä on useimmissa tilanteissa kielletty. Kuitenkin tietyn tyyppisissä tilanteissa voidaan edellyttää, että henkilö ei ole syyllistynyt rikoksiin. Esimerkiksi seksuaalirikoksiin syyllistyneitä ei oteta työskentelemään lasten kanssa.⁵⁶

Moniperusteisen syrjinnän kannalta lainsäädännössä tulisi olla kirjattuna, että poikkeuksia ja oikeuttamisperusteita arvioidessa on sovellettava korkeinta suojan tasoa. Syrjinnän kieltoon tehtäviä poikkeuksia tulisi arvioida suhteessa kaikkiin syrjintäperusteisiin. Korkein suojan taso on tällöin turvattu, sillä sekä tiukimpien poikkeusten että avoimempien oikeuttamisperusteiden vaatimukset tulee täytyä.⁵⁷ Tämän tulisi näkyä itse lakitekstissä, koska se on olennainen osa syrjinnän käsitettä moniperusteista syrjintää sovellettaessa.

Suomen ensimmäisessä kansallisessa perus- ja ihmisoikeustoimintaohjelmassa vuosille 2012–2013 kiinnitetään huomiota muun muassa nuorten kokemaan moniperusteiseen syrjintään ja romaninaisten kokemaan moniperusteiseen syrjintään.⁵⁸ Lisäksi toimintaohjelmassa todetaan, että ”ihmisoikeusnäkökulmasta on tärkeää kiinnittää huomiota myös sukupuolten tasa-arvon ja muun yhdenvertaisuuden välisiin yhtymäkohtiin, erityisesti moniperusteiseen syrjintään ja haavoittuvassa asemassa oleviin naisiin ja miehiin. Tässä suhteessa keskeisiä

⁵² KM 2008:1, 57.

⁵³ Luonnos hallituksen esitykseksi Eduskunnalle yhdenvertaisuuslaiksi ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi 12.4.2013

⁵⁴ Anttila 2010b, 50.

⁵⁵ Ks. Anttila 2013.

⁵⁶ Nousiainen 2012, 158.

⁵⁷ Ks. Anttila 2010b, 51; Gerards 2007, 179–180. Näin on kirjattu muun muassa Saksan syrjintälakiin. Ks. myös yhdenvertaisuustoimikunnan mietintö (KM 2009:4, 69), jossa todetaan, että useampaan syrjintäperusteeseen perustuva erilainen kohtelu on oikeutettua vain, jos se täyttää sekä yhdenvertaisuuslain että tasa-arvolain mukaiset oikeuttamista koskevat säännökset.

⁵⁸ Kansallinen perus- ja ihmisoikeustoimintaohjelma 2012–2013, 27 ja 34.

toimenpiteitä ovat muun muassa ihmisoikeuksien ja sukupuolten tasa-arvon seurannan kehittäminen ja sukupuolivähemmistöihin kuuluvien asemasta säättäminen tasa-arvolaisissa”.⁵⁹

Myös hallituksen tasa-arvo-ohjelmassa 2012–2015 kiinnitetään huomiota muun muassa haavoittuvassa asemassa oleviin maahanmuuttajanaisten tilanteeseen ja heidän työllistymiseensä liittyviin erityisongelmiin ja osallistumismahdollisuuksiensa edistämiseen. Tarkoituksena onkin ottaa sukupuolten tasa-arvon edistäminen kiinteäksi osaksi valtion kotouttamisohjelmaa.⁶⁰ Lisäksi kiinnitetään huomiota romaninaisten ja -miesten tasa-arvon edistämiseen sekä nuorten naisten ja miesten erilaisiin syrjäytymispolkuihin ja tukitarpeisiin.⁶¹

CEDAW-sopimuksen täytäntöönpanoa valvova Naisten syrjinnän poistamista käsittelevä komitea (CEDAW-komitea) on Suomen määräaikaisraportteja koskevissa loppupäätelmissään kiinnittänyt huomiota moniperusteiseen syrjintään, etenkin maahanmuuttajanaisten, romani-naisten, saamelaisnaisten ja vammaisten naisten asemaan.⁶² Vuonna 2010 antamassaan yleis-suosituksessa No. 28 se totesi, että valtioiden tulee ryhtyä tarvittaviin toimiin poistaakseen moniperusteisen syrjinnän. Moniperusteinen syrjintä tulee kieltää lainsäädännössä, ja sen poistamiseksi tulee ryhtyä myös muihin aktiivisiin toimiin, tarvittaessa positiiviseen erityis-kohteluun.⁶³

Myös YK:n ihmisoikeuskomitea on kiinnittänyt huomiota moniperusteiseen syrjintään. Se on todennut, että naisten syrjintä liittyy usein myös muihin syrjintäperusteisiin kuten rotuun, ihonväriin, kieleen, uskontoon, poliittiseen mielipiteeseen, kansalliseen tai sosiaaliseen alkuperään, syntyperään tai muuhun asemaan.⁶⁴ YK:n TSS-sopimusta valvova TSS-komiteakin on kiinnittänyt huomiota muun muassa sellaiseen moniperusteiseen syrjintään, joka kohdistuu etnisen tai uskonnollisen vähemmistön naispuolisiin jäseniin. Se on todennut, että sopimuksen sisältämä syrjinnän kieltäminen (2 artiklan 2 kohta) kattaa myös moniperusteisen syrjinnän, sillä luettelo kielletyistä syrjintäperusteista on avoin ja kattaa myös ”muun syyn”.⁶⁵ Yhtä lailla Suomen perustuslain 6 § 2 momentin kiellettyjen syrjintäperusteiden luettelo on avoin, joten ”muu henkilöön liittyvä syy” voi olla myös usean syrjintäperusteen yhdistelmä.

Yhdenvertaisuuslainsäädännön uudistamista valmistellut toimikunta harkitsi työnsä alkuvaiheessa tasa-arvolain ja yhdenvertaisuuslain yhdistämistä. Yhdistämisen olisi arvioitu helpottavan syrjintäasioiden yhtenäistä ja kokonaisvaltaista tarkastelua sekä moniperusteisen syrjinnän tilanteiden käsittelyä. Yhdistetyn lain puolesta puhui myös Euroopassa yleistynyt suuntaus koota kaikenlaista syrjintää koskevat säännökset yhteen lakiin. Toisaalta todettiin, että lakien yhdistämisen on pelätty heikentävän tasa-arvokysymysten näkyvyyttä. Etenkin tasa-arvoviranomaiset ja naisjärjestöt vastustivat lakien yhdistämistä, ja ajatuksesta luovuttiin.⁶⁶

Annetussa esityksessä ehdotetaan vain nykyisten tasa-arvo- ja syrjintälautakuntien yhdistämistä. Yhdistämistä perustellaan sillä, että se mahdollistaa kooltaan pienten ja vähän käytettyjen oikeusturvaelinten voimavarojen tehokkaamman käytön sekä nykyistä paremman mahdollisuuden puuttua moniperusteiseen syrjintään.⁶⁷

Esityksessä todetaan, että ”uudistuksella olisi välillisesti myönteisiä vaikutuksia myös sukupuolten väliseen tasa-arvoon syrjimättömyysnäkökulman saadessa yhä enemmän painoarvoa ja näkyvyyttä. Aineellinen tasa-arvo- ja yhdenvertaisuuslainsäädäntö lähentyisivät lisäksi sisällöllisesti toisiaan. Tasa-arvo- ja syrjintälautakuntien yhdistäminen yhtenäistäisi tasa-arvon ja yhdenvertaisuuden valvontaa ja mahdollistaisi nykyistä paremman puuttumisen sellaiseen moniperusteiseen syrjintään, jossa yhtenä syrjintäperusteena on sukupuoli.”⁶⁸

⁵⁹ Kansallinen perus- ja ihmisoikeustoimintaohjelma 2012–2013, 35.

⁶⁰ Hallituksen tasa-arvo-ohjelma 2012–2015, 15.

⁶¹ Hallituksen tasa-arvo-ohjelma 2012–2015, 16.

⁶² CEDAW/C/FIN/CO/6, Naisten syrjinnän poistamista käsittelevän komitean loppupäätelmät: Suomi, 18.7.2008.

⁶³ General recommendation No. 28 (2010), kohta 18. Ks. Anttila 2013, 194–203.

⁶⁴ General comment No. 28 (2000), kohta 30. Ks. Anttila 2013, 204–207.

⁶⁵ General comment No. 20 (2009), kohdat 17 ja 27.

⁶⁶ Ks. muun muassa Kantola - Nousiainen 2008 ja Nousiainen 2008.

⁶⁷ Luonnos hallituksen esitykseksi Eduskunnalle yhdenvertaisuuslaiksi ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi 12.4.2013, 23.

⁶⁸ Luonnos hallituksen esitykseksi Eduskunnalle yhdenvertaisuuslaiksi ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi 12.4.2013, 26.

Toimikunta ehdotti, että uuteen yhdenvertaisuuslakiin tulisi nimenomainen maininta moniperusteisesta syrjinnästä. Useimmat lausunnonantajat myös kannattivat tätä. Jostain syystä kyseinen säännös ei ole enää viimeisimmässä luonnoksessa hallituksen esitykseksi.

Luonnoksessa moniperusteinen syrjintä mainitaan seuraavissa yhteyksissä. Työnantajan tasa-arvosuunnitteluvetoa koskevan säännöksen perusteluissa todetaan, että suunnitteluvollisuus voitaisiin täyttää myös osana tasa-arvosuunnittelua. Tällöin suunnitelmassa voitaisiin esitysluonnoksen mukaan luontevasti käsitellä esimerkiksi moniperusteisen syrjinnän ehkäisemistä nuorten tai ikääntyvien naisten näkökulmasta tai naisvaltaisilla työpaikoilla vastaavasti miesten näkökulmasta.⁶⁹ Hallituksen esitysluonnoksessa ehdotetaan lisäksi, että yhdenvertaisuusvaltuutettu voisi antaa toimintaansa koskevan vuosikertomuksen valtioneuvostolle myös yhdessä tasa-arvovaltuutetun kanssa. Yhteinen kertomus katsotaan esitysluonnoksessa tarpeelliseksi esimerkiksi moniperusteisen ja risteävän syrjinnän käsittelemiseksi.⁷⁰

Suhdetta muuhun lainsäädäntöön koskevan säännöksen (3 §) mukaan sukupuoleen perustuvan syrjinnän kiellosta ja sukupuolten välisen tasa-arvon edistämisestä säädetään naisten ja miesten välisestä tasa-arvosta annetussa laissa. Perusteluissa todetaan, että ”ehdotettua lakia voidaan kuitenkin tasa-arvolain lisäksi soveltaa tilanteisiin, joissa on kysymys paitsi sukupuoleen perustuvasta myös ehdotetussa laissa kiellettävästä syrjinnästä (moniperusteinen syrjintä). Tällaisesta tilanteesta voi olla kysymys esimerkiksi silloin kun henkilöä ilman hyväksyttävää syytä kohdellaan muihin verrattuna eri tavalla sekä hänen sukupuolensa että ikänsä perusteella. Tasa-arvolakia ei sovelleta tilanteisiin, joissa ei ole kysymys sukupuoleen perustuvasta syrjinnästä. *Ehdotetun lain soveltamisalaan kuuluisivat näin ollen kaikki muut erilaisen kohtelun tilanteet, mukaan luettuna sellainen moniperusteinen syrjintä, jossa kaksi tai useampi henkilöön liittyvä seikka vain yhdessä johtavat siihen, että henkilön erilainen kohtelu on kiellettyä syrjintää* (risteävä syrjintä). Näissä tilanteissa sukupuoli sinänsä voi olla yksi tällainen seikka.”⁷¹ (Kursiivi tässä.)

Perus- ja ihmisoikeuksien vaikutus. Suomen perustuslain 22 §:n mukaan julkisen vallan on turvattava perus- ja ihmisoikeuksien toteutuminen. Tämä tarkoittaa muun muassa sitä, että tasa-arvolain säännöksiä on tuomioistuimessa ja muussa viranomaisessa tulkittava niin sanottuna perusoikeusmyönteisellä ja ihmisoikeusystävällisellä tavalla.

Syrjinnän käsitettä tulkittaessa on siis otettava huomioon paitsi tasa-arvolaki ja EU-oikeus, myös Suomen perustuslaki ja Suomea velvoittavat kansainväliset ihmisoikeussopimukset. Erityisessä asemassa tulisi olla YK:n naisten oikeuksien sopimus CEDAW.

Suomen perustuslain 6 § 1 momentin mukaan ihmiset ovat yhdenvertaisia lain edessä. Tämä niin sanottu yleinen yhdenvertaisuuslauseke sisältää sekä muodollisen yhdenvertaisuusperiaatteen vaatimuksen samanlaisten samanlaisesta kohtelusta että tosiasiallisen tasa-arvon vaatimuksen erilaisten erilaisesta kohtelusta. Perustuslain 6 § 2 momentti taas sisältää syrjinnän kiellon, joka kattaa sekä välittömän että välillisen syrjinnän. Säännöksessä kielletään eri asemaan asettaminen muun muassa sukupuolen perusteella ilman hyväksyttävää perustetta. Syrjinnän käsitteeseen liittyy ns. avoimet oikeuttamisperusteet, joita arvioitaessa on kiinnitettävä huomiota siihen, onko erottelun tavoite perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttävä, onko erottelulla tosiasialliset mahdollisuudet saavuttaa asetetut päämäärät, ja olisivatko nuo tavoitteet saavutettavissa jollain vaihtoehdoisella, syrjimättömällä tavalla. Menettelyn tulee olla myös oikeasuhtaista eli suhteellisuusperiaatteen mukaista.⁷²

Euroopan ihmisoikeussopimuksen 14 artiklan ja kahdennentoista lisäpöytäkirjan tarkoittamassa mielessä syrjintä on olennaisesti samanlaisessa tilanteessa olevien erilaista kohtelua

⁶⁹ Luonnos hallituksen esitykseksi Eduskunnalle yhdenvertaisuuslaiksi ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi 12.4.2013, 43.

⁷⁰ Luonnos hallituksen esitykseksi Eduskunnalle yhdenvertaisuuslaiksi ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi 12.4.2013, 73.

⁷¹ Luonnos hallituksen esitykseksi Eduskunnalle yhdenvertaisuuslaiksi ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi 12.4.2013, 34.

⁷² Anttila 2013, 152–154.

ilman objektiivista ja kohtuullista perustetta. Erilaisella kohtelulla ei ole objektiivista ja kohtuullista perustetta, jos sillä ei ole hyväksyttävää tavoitetta, joka on tarpeeksi tärkeä oikeuttamaan ihmisoikeuden rajoittamisen, tai jos käytetyt keinot eivät ole suhteellisuusperiaatteen mukaisessa kohtuullisessa suhteessa tavoitteeseensa. Epäilyttävien syrjintäperusteiden, kuten sukupuolen, kohdalla vain hyvin painavat syyt voivat oikeuttaa erilaisen kohtelun.⁷³

CEDAW -sopimuksessa kielletään naisten syrjintä, jolla tarkoitetaan ”kaikkea sellaista sukupuolen perusteella tapahtuvaa syrjintää, poissulkemista tai rajoittamista, jonka vaikutus tai tarkoitus on heikentää naisille – miesten ja naisten tasa-arvon pohjalta ja siviilisäädystä riippumatta – kuuluvien yhtäläisten ihmisoikeuksien ja perusvapauksien tunnustamista, nauttimista ja toteuttamista poliittisella, taloudellisella, yhteiskunnallisella, sivistyksellisellä, kansalaisoikeuksiin liittyvällä tai muilla aloilla, tai mitätöidä nämä oikeudet” (1 artikla). Syrjinnän kieltö kattaa sekä välittömän että välillisen syrjinnän.⁷⁴ Syrjinnän kieltöä on tulkittava yhdessä sopimuksen 5 artiklan kanssa, jolla pyritään muuttamaan naisten ja miesten stereotyyppisiä roolijakoja ja syrjiviä käytäntöjä.⁷⁵ Näin syrjinnän kieltöäkin sovellettaessa on kiinnitettävä huomiota siihen, etteivät stereotyyppiset käsitykset naisten ja miesten erilaisista rooleista vaikuta arviointiin.

EU-oikeuden perusoikeuslottuvuus on vahvistunut Lissabonin sopimuksen (2009) jälkeen. EU:n perusoikeuskirja on nyt oikeudellisesti sitova ja osa EU:n primääriä oikeutta. Yhdenvertaisuutta koskeva yleissäännös on perusoikeuskirjan 20 artiklassa, jonka mukaan ”kaikki ihmiset ovat yhdenvertaisia lain edessä”. Määräystä täydentää 21 artiklan syrjintäkieltö, jonka 1 kohdassa kielletään kaikenlainen syrjintä, joka perustuu muun muassa sukupuoleen. Sukupuolten tasa-arvoa koskee 23 artikla, jonka mukaan ”miesten ja naisten välinen tasa-arvo on varmistettava kaikilla aloilla työelämä ja palkkaus mukaan lukien”. Perusoikeuskirjan määräykset koskevat unionin toimielimiä ja jäsenvaltioita silloin, kun ne soveltavat unionin oikeutta (51 artiklan 1 kohta). Tasa-arvoa koskevat asiat kuuluvat olennaisesti EU-oikeuden alaan. Sukupuolten tasa-arvo on myös EU-oikeuden yleinen oikeusperiaate.⁷⁶

Hyvitys. Syrjinnän erityiskielloissa eli 8 tai 8 a – 8 e §:ssä tarkoitetun syrjinnän kohteeksi joutunut voi vaatia kieltoa rikkoneelta hyvitystä kanteella, joka on pantava vireille käräjäoikeudessa. Hyvityksen vähimmäismäärä on 3240 euroa. Työhönottolanteessa hyvitys on enintään 16 210 euroa sellaiselle työnhakijalle, jonka kohdalla työntäjä pystyy osoittamaan, että häntä ei olisi valittu tehtävään, vaikka valinta olisi tehty syrjimättömin perustein. (Tasa-arvolain 11 ja 12 §)

Hyvitystä määrättäessä otetaan huomioon syrjinnän laatu ja laajuus, sen kestoaika ja samasta teosta muun lain nojalla henkilöön kohdistuvasta loukkauksesta tuomittu tai maksettavaksi määrätty taloudellinen seuraamus. Hyvitystä voidaan myös alentaa tai velvollisuus suorittaa hyvitystä poistaa kokonaan, jos se harkitaan kohtuulliseksi ottaen huomioon rikkojan taloudellinen asema ja pyrkimykset estää tai poistaa menettelyn vaikutukset sekä muut olosuhteet. Hyvityksen ohella syrjinnän kohteeksi joutunut voi vaatia korvausta taloudellisesta vahingosta vahingonkorvauslain tai muun lain mukaan. EU:n tasa-arvodirektiivin 2006/54/EY 18 artikla edellyttää, että korvaus on tehokas, varoittava ja oikeasuhteinen kärsittyyn vahinkoon nähden.

⁷³ Anttila 2013, 191–193.

⁷⁴ Ks. General recommendation No. 28 (2010), kohta 16. Ks. myös Anttila 2013, 194–203.

⁷⁵ Ks. Anttila 2013, 194–203.

⁷⁶ Ks. Anttila 2013, 215–251.

2.2 TYÖSUOJELUVIRANOMAISTEN VALVONNAN PIIRIIN KUULUVAT KÄSITTEET

Häirintä. Työturvallisuuslain (738/2002) 28 §:n mukaan ”jos työssä esiintyy työntekijään kohdistuvaa hänen terveydelleen haittaa tai vaaraa aiheuttavaa häirintää tai muuta epäasiallista kohtelua, työnantajan on asiasta tiedon saatuaan käytettävissään olevin keinoin ryhdyttävä toimiin epäkohdan poistamiseksi.”

Työturvallisuuslakia koskevan hallituksen esityksen (HE 59/2002) mukaan epäasiallinen kohtelu voi olla työntekijöiden kesken tapahtuvaa tai sitä voi tapahtua esimiehen ja työntekijän välillä. Tällöinkin toimintavelvollisuus olisi työnantajalla. Häirinnällä ja epäasiallisella kohtelulla tarkoitetaan myös sukupuolista häirintää ja epäasiallista kohtelua. Säännös edellyttää, että työnantaja on saanut häirinnästä tai muusta epäasiallisesta kohtelusta tiedon. Tieto voi tulla esimerkiksi työterveyshuollon kautta, luottamusmieheltä, työsuojeluvaltuutetulta, työnantajan edustajalta tai työntekijältä itseltään. Työnantajan on ryhdyttävä käytettävissään oleviin toimenpiteisiin epäkohdan poistamiseksi. Työnantajan on pyrittävä selvittämään tapahtumien kulku ja noudatettava johdonmukaisia toimia ja ratkaisuja suhteessa työntekijöihinsä. On myös mahdollista, että häirintä aiheutuu asiakkaan taholta, jolloin työnantajalla ei aina ole mahdollisuuksia tehokkaasti puuttua siihen. Tällöinkin tilanteita tulisi pyrkiä selvittämään esimerkiksi käsittelemällä tapauksia työyhteisössä ja antamalla opetusta ja ohjausta työntekijöille tällaisia tilanteita varten. Esitöissä viitataan myös tasa-arvolaisissa säädettyyn työnantajan **velvollisuuteen** edistää tasa-arvoa muun muassa huolehtimalla mahdollisuuksien mukaan, ettei työntekijä joudu sukupuolisen häirinnän tai ahdistelun kohteeksi. Lisäksi esitöissä tuodaan esiin, että kielletynä syrjintänä tasa-arvolain mukaan pidetään sitä, että työnantaja laiminlyö laissa säädetyt velvoitteensa sukupuolisen häirinnän tai ahdistelun poistamiseksi ja että syrjinnän kieltoon liittyy hyvitysjärjestelmä.

Sukupuolisen häirinnän käsitettä ei ole työturvallisuuslaissa tai sitä koskevassa hallituksen esityksessä määritelty, mutta hallituksen esityksen mukaan työturvallisuuslaissa työnantajalle asetettu velvollisuus poistaa häirintä täydentää naisten ja miesten välisestä tasa-arvosta annetun lain säännöksiä ja kytkee tällaisten ongelmien käsittelyn työpaikan työsuojeluorganisaatioon ja muihin työsuojelukysymyksiin.⁷⁷

Häirintäkiellon sisällyttäminen myös työturvallisuuslakiin voidaan sinänsä nähdä myönteisenä asiana, mutta kielto saattaa vaikeuttaa syrjinnäksi katsottavan häirinnän tunnistamista. Suomessa häirinnän yleisyyttä koskevien kyselyjen on katsottu tuottavan vaikeasti tulkittavia tuloksia, koska niissä usein ilmeisesti viitataan häirinnän ohella työpaikkakiusaamiseen. Suomalaisilla työpaikoilla esiintyy kansainvälisten vertailujen valossa arvioiden paljon erilaista työpaikkakiusaamista, joka voi vaarantaa työntekijän terveyden. Syrjinnäksi määriteltävä häirintä taas loukkaa ihmisarvoa ja on kiellettyä riippumatta siitä, uhkaako se uhrin terveyttä. Häirintä on siis myös perus- ja ihmisoikeusongelma.⁷⁸

Oikeusministeriössä on ollut valmisteilla seksuaalirikoksia koskeva lainsäädäntöuudistus. Rikoslakiin ehdotetaan uutta säännöstä seksuaalisesta häirinnästä. Seksuaaliseksi häirinnäksi määriteltäisiin toiseen henkilöön kohdistuva koskettelu tai muu siihen vakavuudeltaan rinnastettava teko, joka on omiaan loukkaamaan tämän seksuaalista itsemääräämisoikeutta. Rangaistus olisi sakkoa.⁷⁹

Työsyrjintärikos. Työsyrjintärikoksesta säädetään rikoslain 47 luvun 3 §:ssä, jonka mukaan työnantaja tai tämän edustaja, joka työpaikasta ilmoittaessaan, työntekijää valitessaan tai

⁷⁷ HE 44/2009, 2-3.

⁷⁸ Nousiainen 2012, 160.

⁷⁹ Luonnos hallituksen esitykseksi rikoslain 20 luvun muuttamiseksi (11.7.2013).

palvelussuhteen aikana ilmaana painavaa, hyväksyttävää syytä asettaa työnhakijan tai työntekijän epäedulliseen asemaan muun muassa sukupuolen perusteella, on tuomittava työsyrynnästä sakkoon tai vankeuteen enintään kuudeksi kuukaudeksi. Työsyryntäsäännöstä on tulkittava tasa-arvolain syrjintäkieltojen mukaisesti.⁸⁰ Syrjintä on kuitenkin säädetty rangaistavaksi vain tahallisuena, mutta nimenomaista syrjintätarkoitusta ei edellytetä. Työnantajan menettelyn motiivina voi esimerkiksi olla taloudellinen etu, mutta tällaisesta motiivista huolimatta esimerkiksi irtisanominen raskauden perusteella on rangaistavaa. Tahallisuus edellyttää, että työnantaja on ollut tietoinen syrjintäperusteen olemassaolosta.⁸¹ Tasa-arvolain todistustaakan jakoa ei noudateta rikosprosessissa (tasa-arvolain 9 a §). Syyttäjän velvollisuutena on näyttää syyte toteen.⁸²

Rikosprosessissa asianomistajalle voidaan vahingonkorvauslain perusteella tuomita korvattavaksi korvausta loukkauksen aiheuttamasta henkisestä kärsimyksestä. Korvauksen määräytymiseen vaikuttavat esimerkiksi loukkauksen laatu, loukatun asema, loukkaaja ja loukatun välinen suhde sekä loukkauksen julkisuus. Lisäksi korvausta voidaan määrätä maksettavaksi ansionmenetyksestä tai muita vastaavia korvauksia tapauksen luonteesta riippuen. Tuomioistuimissa noudatetaan yleisesti Henkilövahinkoasiain neuvottelukunnan suosituksia korvauksen määrästä.⁸³ Työsyrynnässä suositusten mukainen korvauksen määrä loukkauksen aiheuttamasta kärsimyksestä on 500–1500 euroa.

Myös **työsopimuslain** (55/2001, TSL) tietyillä säännöksillä on liittymäkohtia sukupuolisyrynnän kieltoon. TSL 4 luku koskee perhevapaita. Luvun 9 §:n mukaan perhevapaiden päättyessä työntekijällä on oikeus palata ensisijaisesti aikaisempaan työhönsä. Jos tämä ei ole mahdollista, on työntekijälle tarjottava aikaisempaa työtä vastaavaa työsopimuksen mukaista työtä ja jos tämäkään ei ole mahdollista, muuta työsopimuksen mukaista työtä. Jos työnantaja menettelee säännöksen vastaisesti, hänen voidaan katsoa syyllistyneen paitsi rikoslaisissa kiellettyyn työsyryntään⁸⁴ myös tasa-arvolaisissa kiellettyyn syrjintään, jolloin syrynnän kohteeksi joutuneella on myös oikeus tasa-arvolain mukaiseen hyvitykseen.

TSL 7 luvun 9 § sisältää säännöksen raskaana tai perhevapaalla olevan työntekijän irtisanomisesta. Työnantaja ei saa irtisanoa työsopimusta työntekijän raskauden tai perhevapaan johdosta. Jos työntekijä irtisanotaan TSL 7 luvun 2 §:n mukaisilla henkilöön liittyvillä irtisanomisperusteilla, irtisanominen ei saa liittyä millään lailla raskauteen tai perhevapaiden käyttöön. Perhevapaalla olevan työntekijän työsopimuksen saa irtisanoa taloudellisista ja tuotannollisista syistä (TSL 7:3) vain, jos työnantajan toiminta päättyy kokonaan. Jos työnantaja päättää työsopimuksen säännöksen vastaisesti, on hän velvollinen maksamaan korvausta työsopimuksen perusteettomasta päättämisestä TSL 12 luvussa säädettyin perustein. Korvauksena on suoritettava vähintään kolmen ja enintään 24 kuukauden palkka (TSL 12:2). Kyse voi olla myös tasa-arvolain 8 § 1 momentin 5 kohdan mukaisesta syrynnästä, jolloin irtisanottu työntekijä voi hakea myös tasa-arvolain mukaista hyvitystä.

2.3 TASA-ARVON EDISTÄMISVELVOITTEET JA POSITIIVINEN ERITYISKOHTELU

Tasa-arvon edistämismisvelvoitteet. Perustuslain 6 § 4 momentti sisältää perustuslain tasoisen tasa-arvon edistämismisvelvoitteen, jonka mukaisesti ”sukupuolten tasa-arvoa edistetään yhteiskunnallisessa toiminnassa sekä työelämässä, erityisesti palkkauksesta ja muista palvelussuh-

⁸⁰ HE 94/1993, 171; KKO 2010:1.

⁸¹ HE 94/1993, 172.

⁸² Ks. tarkemmin Anttila 2013, 347–349.

⁸³ Ks. Henkilöasiain neuvottelukunnan suosituksia. Vahingonkorvauslain 5 luvun säännösten nojalla kivusta ja särystä sekä muusta tilapäisestä haitasta, pysyvästä haitasta sekä kärsimyksestä suoritettavien korvausten määrästä. Toinen painos. Helsinki 2011.

⁸⁴ Ks. Helsingin HO 22.10.2009 2765.

teen ehdoista määrättäessä, sen mukaan kuin lailla tarkemmin säädetään”. Säännös vastaa CEDAW-sopimuksen tasa-arvon edistämistä koskevaa 3 artiklaa, jonka mukaisesti ”sopimusvaltiot ryhtyvät kaikkiin asianmukaisiin toimiin mukaan lukien lainsäädäntötoimet, kaikilla aloilla, erityisesti poliittisella, sosiaalisella, taloudellisella ja sivistyksellisellä alalla, varmistaa naisten täyden kehityksen ja etenemisen, jotta heille taataan mahdollisuudet harjoittaa ja nauttia ihmisoikeuksia ja perusvapauksia tasa-arvoisina miesten kanssa”. Kyseinen määräys edellyttää naisten tosiasiallisen aseman parantamista.

Myös EU-oikeus asettaa tasa-arvon edistämismittareita. Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen (SEUT) 8 artiklan mukaisesti unioni pyrkii poistamaan eriarvoisuutta miesten ja naisten välillä sekä edistämään miesten ja naisten välistä tasa-arvoa. Lisäksi SEUT 10 artiklassa todetaan, että unioni pyrkii poliitikkojensa ja toimijensa määrittelyssä ja toteuttamisessa torjumaan kaiken muun muassa sukupuoleen perustuvan syrjinnän. Sopimuksessa Euroopan unionista (SEU) taas todetaan unionin perustavana arvona olevan muun muassa tasa-arvo (2 artikla), ja että unioni muun muassa edistää naisten ja miesten tasa-arvoa (3 artiklan 3 kohdan toinen alakohta). Artiklat asettavat EU:lle positiivisen velvoitteen edistää sukupuolten tasa-arvoa.⁸⁵ Nämä säännökset velvoittavat EU:n elimien lisäksi myös kansallisia elimiä silloin kun nämä soveltavat EU:n oikeutta. Julkisen vallan velvollisuus edistää tasa-arvoa ei kuitenkaan itsessään anna oikeuksia yksittäisille kansalaisille.

Tasa-arvolain 4 – 6 b § koskevat tasa-arvon edistämismittareita. Viranomaisella on velvollisuus edistää tasa-arvoa kaikessa toiminnassaan tavoitteellisesti ja suunnitelmallisesti sekä luoda ja vakiinnuttaa sellaiset toimintatavat, joilla varmistetaan tasa-arvon edistäminen asioiden valmistelussa ja päätöksenteossa (4 §). Niin sanotun kiintiösäännöksen (4 a §) mukaan valtion komiteoissa ja muissa vastaavissa toimielimissä ja kunnallisissa toimielimissä kunnantaluustoja lukuun ottamatta tulee olla naisia ja miehiä kumpiakin vähintään 40 prosenttia, jollei erityisestä syystä muuta johdu. Koulutusta ja opetusta järjestävien on huolehdittava siitä, että naisilla ja miehillä on samat mahdollisuudet koulutukseen ja ammatilliseen kehitykseen sekä että opetus, tutkimus ja oppiaineisto tukevat tasa-arvolain tarkoituksen toteutumista (5 §). Oppilaitosten (toistaiseksi peruskouluja lukuun ottamatta) tulee myös laatia vuosittain tasa-arvosuunnitelma (6 b §). Työnantajan tasa-arvon edistämismittareita koskevat lain 6 ja 6 a §. Jokaisen työnantajan tulee edistää tasa-arvoa työelämässä tavoitteellisesti ja suunnitelmallisesti. Jos henkilöstön määrä on säännöllisesti vähintään 30 työntekijää, on työpaikalla laadittava vuosittainen tasa-arvosuunnitelma, joka sisältää myös niin sanotun palkkakartoituksen.

Sosiaali- ja terveysministeriö asetti keväällä 2012 työryhmän selvittämään tasa-arvosuunnitelmaa ja sen osana tehtävää palkkakartoitusta koskevien tasa-arvolain säännösten kehittämistarpeita. Työryhmä jätti raporttinsa sosiaali- ja terveysministeriölle kesällä 2013.⁸⁶ Esityksen tavoitteena on selkiyttää ja täsmentää työpaikan tasa-arvosuunnitelmaa ja sen osana tehtävää palkkakartoitusta koskevia tasa-arvolain säännöksiä. Tässä tarkoituksessa tavoitteena on vahvistaa henkilöstön osallistumista työpaikan tasa-arvosuunnitelmaa ja palkkakartoitusta laadittaessa sekä kehittää ja täsmentää palkkakartoitusten sisältöä.⁸⁷

Tasa-arvolakia ollaan muuttamassa myös siten, että oppilaitoksia koskevat tasa-arvon edistämismittareet laajenisivat myös perusopetusta antaviin oppilaitoksiin.⁸⁸

Lakiuudistusta koskevissa lausunnoissa tuli esiin lain valvontaan liittyvä huoli. Esimerkiksi Opetushallitus totesi, että tasa-arvovaltuutetun toimintaa tulisi resursoida siten, että se pystyy hoitamaan tehtävänsä, kun suunnitteluvaiheen piiriin tulee yli 3000 uutta koulua.

⁸⁵ Ks. Anttila 2013, 219–220.

⁸⁶ Työpaikan tasa-arvosuunnitelmaa koskevien tasa-arvolain säännösten tarkistaminen. Sosiaali- ja terveysministeriön raportteja ja muistioita 21/2013.

⁸⁷ Työpaikan tasa-arvosuunnitelmaa koskevien tasa-arvolain säännösten tarkistaminen. Sosiaali- ja terveysministeriön raportteja ja muistioita 21/2013, 17.

⁸⁸ Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi naisten ja miesten välisestä tasa-arvosta annetun lain muuttamisesta. Luonnos 28.6.2012. Hallituksen esitys on tarkoitus antaa yhtä aikaa yhdenvertaisuuslain uudistuksen kanssa syksyllä 2013. Samassa yhteydessä muutettaisiin tasa-arvolakia siten, että lakiin otettaisiin myös sukupuolivähemmistöjä koskevat syrjintäkiellot ja tasa-arvon edistämismittareet.

Opetushallitus katsoi, että tasa-arvosuunnitelmien laatimiseen ja koulutukseen tulee varata riittävästi resursseja niin valtakunnallisella kuin paikallisella tasolla. Opetushallitus toi esiin, että koulutuksen järjestäjät tarvitsevat ohjeistusta laissa säädettyjen uusien velvoitteiden toteuttamisessa, ja eri suunnitelmien suhdetta olisi tarpeellista käytännön tasolla ohjein selkeyttää. Myös tasa-arvovaltuutettu katsoi, että hallituksen esitykseen tulee sisällyttää huomattavasti nykyistä perusteellisempi arvio siitä, millaisia henkilöstötarpeita ehdotetuista uusista velvoitteista aiheutuu tasa-arvolakia valvovalle tasa-arvovaltuutetulle, ja lainuudistukseen tulee kytkeä valvontaviranomaisen resurssien kehittäminen. Tasa-arvovaltuutettu toi esiin, että vuosina 2005 ja 2009 toteutetut tasa-arvolain uudistukset ovat lisänneet tasa-arvovaltuutetun työmäärää, ja myös nämä lisäresurssitarpeet tulee ottaa huomioon arvioissa. Tasa-arvovaltuutetun mukaan on välttämätöntä, että tasa-arvovaltuutetulle annetaan tarpeelliset lisävoimavarat viimeistään nyt vireillä olevan lainuudistuksen astuessa voimaan.⁸⁹

Positiivinen erityiskohtelu. Tasa-arvon edistämismääräyksiä on erotettava positiivinen erityiskohtelu, jonka käyttö on rajoitetumpaa kuin edistämismääräysten toteuttaminen. Tasa-arvolain 9 §:n mukaan syrjinnäksi ei ole katsottava väliaikaisia, suunnitelmaan perustuvia erityistoimia tosiasiallisen tasa-arvon edistämiseksi, joilla pyritään tasa-arvolain tarkoituksen toteuttamiseen.

Perustuslain yhdenvertaisuussäätelykään ei estä tosiasiallisen tasa-arvon turvaamiseksi tarpeellista positiivista erityiskohtelua eli tietyn ryhmän asemaa ja olosuhteita parantavia toimia.⁹⁰ Menettelyn tulee kuitenkin täyttää suhteellisuusperiaatteen asettamat vaatimukset.⁹¹

Suhteellisuusperiaate korostuu positiivisen erityiskohtelun lainmukaisuutta arvioitaessa myös EU-oikeuden näkökulmasta. EU-tuomioistuimen ratkaisukäytännön perusteella positiivisen erityiskohtelun rajat voidaan tiivistää seuraavasti: Ensinnäkin on osoitettava, että naiset ovat tietyllä alalla aliedustettuina. Toiseksi, yhtäläisten mahdollisuuksien ja yhdenvertaisen kohtelun periaate ilmenee vaatimuksena, että etusija ei saa olla automaattinen ja ehdoton. Kolmanneksi, positiivisen erityiskohtelun tulee täyttää suhteellisuusperiaatteen vaatimukset.

EU-oikeudessa positiivisen erityiskohtelun mahdollisuus sallitaan perussopimustasolla. SEUT 157 artiklan 4 kohdan mukaan ”jotta miesten ja naisten välinen täysi tosiasiallinen tasa-arvo toteutuisi työelämässä, tasa-arvoisen kohtelun periaate ei estä jäsenvaltioita pitämästä voimassa tai toteuttamasta sellaisia erityisetuja tarjoavia toimenpiteitä, joiden tarkoituksena on *helpottaa* aliedustettuna olevan sukupuolen ammatillisen toiminnan harjoittamista taikka *ehkäistä* tai *hyvittää* ammattiuraan liittyviä haittoja” (kursiivi tässä). Positiivisen erityiskohtelun mahdollisuus liitetään määräyksessä täyden tosiasiallisen tasa-arvon toteutumisen edellytykseksi, ei vain poikkeukseksi yhdenvertaisuusperiaatteesta.⁹² Myös EU:n perusoikeuskirjan sukupuolten tasa-arvoa koskevassa 23 artiklassa todetaan, ettei tasa-arvon periaate estä positiivista erityiskohtelua.

CEDAW-sopimuksen 4 artikla koskee väliaikaisia erityistoimia (*temporary special measures*) eli positiivista erityiskohtelua. Määräyksen mukaan tällaisia toimia, joiden tarkoituksena on edistää tosiasiallista tasa-arvoa, ei katsota syrjinnäksi. CEDAW-komitea on katsonut, että positiivista erityiskohtelua ei tule pitää poikkeuksena yhdenvertaisuusperiaatteesta, vaan keino edistää naisten tosiasiallista tasa-arvoa. Komitea on myös katsonut, että valtiolla voi olla myös velvollisuus ryhtyä väliaikaisiin erityistoimiin, jos ne katsotaan välttämättömäksi ja soveltuviksi tosiasiallisen tasa-arvon edistämiseksi.⁹³

⁸⁹ Lausuntotivistelmä 15.10.2012 hallituksen esitysluonnoksesta tasa-arvolain muuttamiseksi.

⁹⁰ HE 309/1993, 44.

⁹¹ Ks. Anttila 2013, 134–139.

⁹² Anttila 2013, 219.

⁹³ General recommendation No. 25 (2004).

2.4 JAETUN TODISTUSTAAKAN PERIAATE

Jaetun todistustaakan periaate on syrjinnänvastaisen oikeuden yleinen oikeusperiaate. Riita-asiaa tuomioistuimessa käsiteltäessä periaate tarkoittaa sitä, että kantajan esitettyä näyttöä ilmeisestä syrjinnästä siirtyä vastaajalle todistustaakka siitä, ettei hänen menettelynsä tosiasias-
assa ole syrjivää. Todistustaakan periaate on kirjattu tasa-arvolain 9 a §:ään seuraavasti: ”Jos joku, joka katsoo joutuneensa tässä laissa tarkoitettua syrjinnän kohteeksi, esittää tässä laissa tarkoitettua asiaa tuomioistuimessa tai toimivaltaisessa viranomaisessa käsiteltäessä tosiseikkoja, joiden perusteella voidaan olettaa, että kyseessä on syrjintä sukupuolen perusteella, vastaajan on osoitettava, ettei sukupuolen välistä tasa-arvoa ole loukattu, vaan että menettely on johtunut muusta, hyväksyttävästä seikasta kuin sukupuolesta”. Vastaava säännös on tasa-arvodirektiivin 2006/54/EY 19 artiklan 1 kohdassa.⁹⁴

Todistustaakan jako viittaa kaksivaiheiseen menettelyyn, syrjintäolettamien luomiseen ja sen kumoamiseen.

Syrjintäolettamien luomiseksi kantajan tulee välittömässä syrjinnässä ja vanhemmuuteen tai perheenhuoltovelvollisuuden perustuvassa välillisessä syrjinnässä osoittaa joutuneensa eri asemaan verrattuna

- toista sukupuolta olevaan verrokkiin tai
- verrokkiin, joka eroaa kantajasta sukupuoleen liittyvän syyn osalta tai
- tilanteeseen, jossa syrjintäperusteeksi epäiltyä sukupuoleen liittyvää syytä ei olisi ollut.⁹⁵

Kantajan tulee myös osoittaa tilanteen vertailukelpoisuus, vaikka kuvitteellinenkin.⁹⁶ Esimerkiksi samapalkkaisuusasioissa kantajan tehtävänä on osoittaa, että hänen ja verrokin tekemä työ on ollut samaa tai samanarvoista. Joissain tilanteissa taas kantajalle menettelystä aiheutunut haitta voi ilmetä ilman vertailuakin.⁹⁷

Kanteeseen tulisi myös sisältyä väite siitä, että kohtelu on perustunut kiellettyyn syrjintäperusteeseen.⁹⁸ Kantajan tulisi osoittaa esimerkiksi raskaussyrjinnässä se, että työnantaja tiesi kantajan raskaudesta. Syy-yhteyttä eri aseman ja kielletyn syrjintäperusteiden välillä kantajan ei kuitenkaan tarvitse näyttää toteen, koska juuri sen osalta hänen todistustaakkansa on kevennetty.⁹⁹ Oikeuskäytännössä on tosin katsottu, että pelkkä väite syrjinnästä ei riitä, vaan kantajan tulee syrjintäolettamien syntymiseksi esittää tosiseikkoja, joiden perusteella voidaan olettaa väitetyn syrjinnän liittyvän kantajan sukupuoleen (KKO 2009:78¹⁰⁰, 16 kohta). Kantajan on esitettävä konkreettisia tosiseikkoja, joiden perusteella tuomioistuin voi olettaa, että kyse on kielletystä syrjintätilanteesta. Pelkkä väite tai epäily, jota ei perusteta tosiseikkojen esittämiseen, ei siirrä todistustaakkaa vastaajalle. Täyttä näyttöä ei kuitenkaan edellytetä, vaan riittävä on, että tuomioistuimelle syntyy oletama syrjinnästä.¹⁰¹ Näytön esittämistä helpottaa tasa-arvolain 10 ja 10 a §:ssä säädetty työnantajan ja oppilaitoksen velvollisuus antaa selvitys menettelystään.

Tasa-arvolain esitöissä todetaan yleisenä oikeusperiaatteena olevan, että kantajan todistustaakkaa on kevennettävä sellaisten tosiseikkojen osalta, joiden kohdalla tavanomaiset todisteluvaatimukset vaarantaisivat syrjinnän kieltojen tehokkaan toteuttamisen, ja jotka ovat vastaajan tiedossa tai päätettävissä, jolloin tämä pystyy ne kantajaa paremmin näyttämään toteen.¹⁰²

⁹⁴ Ks. myös artiklan tulkintaa koskevat tapaukset *Kelly* (C-104/10) ja *Meister* (C-415/10).

⁹⁵ HE 195/2004, 39.

⁹⁶ Näin todetaan yhdenvertaisuuslain esitöissä HE 44/2003, 54. Tämä soveltuu myös sukupuolisyryntää koskevissa asioissa.

⁹⁷ Kts. Anttila 2013, 260–267.

⁹⁸ Näin todetaan yhdenvertaisuuslain esitöissä HE 44/2003, 54. Tämä soveltuu myös sukupuolisyryntää koskevissa asioissa.

⁹⁹ Ahtela 2006, 45.

¹⁰⁰ Kts. tapauksen kritiikistä muun muassa Anttila 2013, 317–319. Tapaus koski käräjätuomareiden palkkausta tilanteessa, jossa palkkausjärjestelmän uudistuksessa osa tuomareista sijoitettiin alempaan ja osa ylempään palkkaluokkaan.

¹⁰¹ Näin todetaan yhdenvertaisuuslain esitöissä HE 44/2003, 54. Tämä soveltuu myös sukupuolisyryntää koskevissa asioissa.

¹⁰² HE 195/2004, 38.

Jos vastaajan vastanäytönkin jälkeen kantajan näyttökynnys ylittyy, syntyy syrjäntäoletta-
ma. Tämän jälkeen vastaaja voi vielä kumota syrjäntäoletta-
man. Hänen tulee osoittaa, että eri
asemaan asettaminen on johtunut muusta, hyväksyttävästä seikasta kuin sukupuolesta. Vastaa-
ja voi kumota syy-yhteyden eri aseman ja syrjäntäperusteen välillä tai vedota tasa-arvolais-
säädettyihin poikkeuksiin (9 § ja 8 § 1 momentin 1 kohta), tai vanhemmuuteen ja perheen-
huoltovelvollisuuteen liittyvässä asiassa lisäksi osoittaa, että menettelyllä on ollut hyväksyttä-
vä tavoite, jonka saavuttamiseksi käytetyt keinot ovat olleet aiheellisia ja tarpeellisia.

Välillisessä syrjinnässä, joka perustuu syrjivään lopputulokseen, kantajan on tilastoin tai
muulla tavoin osoitettava, että sukupuolen kannalta neutraalilta näyttävä menettely on asetta-
nut tai on omiaan asettamaan hänet tosiasiallisesti epäedulliseen asemaan sukupuolen perus-
teella. Erityisesti välillisen syrjinnän tapauksissa voi tasa-arvolain esitöiden mukaan olla tar-
peen keventää kantajan todistustaakkaa, jos tavanomaiset todisteluvaatimukset vaarantaisivat
syrjinnän kieltojen tehokkaan toteuttamisen.¹⁰³

Lopputuloslähtöisessä välillisessä syrjinnässä vastaaja voi osoittaa, että menettelyllä on ol-
lut hyväksyttävä tavoite, jonka saavuttamiseksi käytetyt keinot ovat olleet aiheellisia ja tar-
peellisia.¹⁰⁴

Häirinnän poistamisen laiminlyöntiä koskevassa asiassa kantajan on osoitettava, että hän on
ilmoittanut häirinnästä työnantajalle, oppilaitokselle tai etujärjestölle ja että tämä ei ole ryhty-
nyt käytettävissä oleviin toimiin häirinnän poistamiseksi. Jos häirinnän näytetään jatkuneen
senkin jälkeen, kun siitä on tehty ilmoitus, todistustaakaan voidaan katsoa siirtyvän vastaajalle.
Vastaaja voi esittää näyttöä siitä, että on ryhtynyt käytettävissä oleviin toimiin. Tehokkaiden
toimien tunnusmerkkejä on arvioitava tapauskohtaisesti. Tasa-arvolain esitöissä mainitaan
yhtenä tunnusmerkkinä se, että väitettyyn häirintätapaukseen suhtaudutaan vakavasti, ja tilan-
teen selvittämiseksi käynnistetään välittömästi asianmukainen selvitys. Toinen tehokkaiden
toimien tunnusmerkki on se, että häiritsijään viipymättä kohdistetaan häirinnän laatua ja vaka-
vuutta vastaavat työoikeudelliset tai kurinpidolliset toimenpiteet. Toimia ei voida katsoa te-
hokkaiksi, jos häirinnän edelleen jatkuessa häiritsijään ei kohdisteta asteittain kovenevia kei-
noja.¹⁰⁵

Jos kyse on syrjäntäkäskystä tai -ohjeesta, kantajan on esitettävä näyttöä käskyn tai ohjeen
olemassaolosta. Vastaaja voisi vastanäytöllään kiistää käskyn tai ohjeen olemassaolon tai
osoittaa, että käsky tai ohje ei täytä kielletyn toiminnan tunnusmerkistöä. Käskyn tai ohjeen ei
ole tarvinnut johtaa syrjivään tekoon, mutta sen antajalla on täytynyt olla toimivalta sen anta-
miseen tai sellainen asema käskyn tai ohjeen saajaan nähden, että siihen liittyy mahdollisuus
käskyjen tai ohjeiden antamiseen.¹⁰⁶

Vastatoimien osalta kantajan tulee osoittaa, että hänet on asetettu epäedulliseen asemaan
sen jälkeen, kun hän on vedonnut tasa-arvolaisissa säädettyihin oikeuksiin tai velvollisuuksiin
taikka tullut osalliseksi tai todistajaksi sukupuolisyryntää koskevassa asiassa. Jos epäedulli-
seen asemaan asettaminen on tapahtunut välittömästi tai lyhyehkön ajan kuluttua siitä, kun
työnantajan tietoon on tullut vetoaminen tasa-arvolakiin, voidaan lähteä siitä, että työnantajan
on osoitettava, että muutokset ovat johtuneet muusta, hyväksyttävästä seikasta kuin tasa-
arvolakiin vetoamisesta. Ajallisen eron lisääntyessä työntekijän todistamisvelvollisuudelle
voidaan asettaa korkeampia velvollisuuksia.¹⁰⁷

¹⁰³ HE 195/2004, 40.

¹⁰⁴ Ks. tarkemmin Anttila 2013, erit. s. 298–304.

¹⁰⁵ HE 195/2004, 40.

¹⁰⁶ HE 195/2004, 28 ja 40.

¹⁰⁷ HE 195/2004, 40; HE 90/1994.

2.5 YHTEENVETO

Tämän jakson tarkoituksena on ollut osoittaa, että valvonnan kohteena olevien säännösten soveltaminen edellyttää asiantuntemusta ja tietoa säännösten soveltamiskäytännöstä. Syrjinnänvastainen oikeus on monikerroksellista, ja tasa-arvolain säännöksiä tulkittaessa on otettava huomioon EU-oikeuden lisäksi myös perus- ja ihmisoikeusulottuvuus.¹⁰⁸ Säännösten noudattamista valvovilta viranomaisilta edellytetään kokonaisvaltaista perehtyneisyyttä tasa-arvo-oikeuteen ja perus- ja ihmisoikeuksiin perustuvaa lähestymistapaa syrjintäkysymyksiin. Tarvitaan toisin sanoen tasa-arvoviranomaisia, joilla on paitsi asiantuntemusta myös tehokkaat keinot ja riittävät resurssit valvoa säännöksiä.

Moniperusteisen syrjinnän valvonta tulee olemaan haasteellista etenkin työelämän osalta. Ehdotetun yhdenvertaisuuslain soveltamisalaan kuuluisi sellainen moniperusteinen syrjintä, jossa kaksi tai useampi henkilöön liittyvä seikka vain yhdessä johtavat siihen, että henkilön erilainen kohtelu on kiellettyä syrjintää (risteävä syrjintä). Näin myös silloin, kun sukupuoli on yksi tällainen seikka. Tämä tarkoittaa sitä, että työelämän risteävän syrjinnän kieltoa valvovat vain työsuojeluviranomaiset. Juuri tällaisissa kysymyksissä tasa-arvoviranomaisten asiantuntemuksesta olisi hyötyä. Nyt näyttää siltä, että kaikista haavoittuvaisemmassa asemassa olevat kuten vähemmistöryhmien naiset jäävät tasa-arvoviranomaisten valvonnan ulottumattomiin.

Häirintä tarkoittaa hieman eri asiaa tasa-arvolaisissa ja työturvallisuuslaissa. Tasa-arvolain mukainen häirintä ei edellytä sitä, että työntekijän terveydelle aiheutuisi häirinnästä haittaa tai vaaraa. Tasa-arvolain mukainen häirintä loukkaa henkilön ihmisarvoa ja on pikemminkin perus- ja ihmisoikeusongelma kuin työterveyteen tai -turvallisuuteen liittyvä asia. Tasa-arvolaisissa tarkoitettua häirinnän kohteeksi joutuneella on oikeus hyvitykseen, jonka alaraja on tasa-arvolain mukaan 3470 euroa. Häirintää tulisikin tarkastella myös tasa-arvolain näkökulmasta eikä vain työturvallisuuslain kannalta, jonka noudattamista työsuojeluviranomaiset valvovat.

3 EMPIIRINEN TIETO SYRJINNÄSTÄ JA TASA-ARVON EDISTÄMISVELVOITTEIDEN TOTEUTUMISESTA

3.1 SYRJINTÄÄ KOSKEVAT TUTKIMUKSET

Syrjinnän yleisyydestä voidaan saada tietoa erilaisten yhteiskuntatieteellisten tutkimusten kautta. Syrjintätutkimukset voidaan jakaa uhritutkimuksiin ja asennetutkimuksiin,¹⁰⁹ joista edellisillä selvitetään subjektiivisia syrjintäkokemuksia ja jälkimmäisillä saadaan tietoa ihmisten suhtautumisesta erilaisuuteen ja eri syrjintäperusteisiin. Lisäksi voidaan tutkia sitä, missä määrin ihmiset ovat sivustakatsojina havainneet syrjintää, tai sitä, kuinka paljon ja miten syrjintää käsitellään viralliskoneistossa.¹¹⁰ Kattavimmat syrjintätutkimukset ovat eurooppalaisia,

¹⁰⁸ Ks. Anttila 2013.

¹⁰⁹ Aaltonen ym 2009a, 7.

¹¹⁰ Larja ym. 2012, 14–15.

ja esimerkiksi Eurobarometrin avulla on mahdollista verrata Suomen syrjintätilannetta muiden EU-maiden tilanteeseen.

Vuoden 2012 **Eurobarometrin** mukaan sukupuolisyryntää piti yleisenä 29 prosenttia suomalaisista vastaajista, kun taas etniseen alkuperään perustuvaa syrjintää piti yleisenä jopa 69 prosenttia suomalaisista. Muina yleisimpinä syrjintäperusteina suomalaiset pitivät sukupuoli-identiteettiä (51 %) ja seksuaalista suuntautumista (50 %). Vammaisuuteen ja yli 55 vuoden ikään perustuvaa syrjintää piti yleisenä 42 prosenttia suomalaisista vastaajista, uskontoon ja vakaumukseen 29 prosenttia ja alle 30 vuoden ikään perustuvaa syrjintää 15 prosenttia. Suomalaisen mielestä siis kolme yleisintä syrjintäperustetta ovat etninen alkuperä, sukupuoli-identiteetti ja seksuaalinen suuntautuminen. Yli puolet vastanneista suomalaisista piti näitä syrjintäperusteita Suomessa yleisinä. Euroopan laajuisesti kolme yleisintä syrjintäperustetta on barometrin vastaajien mukaan etninen alkuperä (56 %), vammaisuus (46 %) ja seksuaalinen suuntautuminen (46 %). Sukupuolisyryntää piti yleisenä 31 prosenttia kaikista haastatelluista. Suomalaisista 60 prosenttia arvioi, että hakijan ihonväri tai etninen alkuperä saattavat asettaa työnhakijan muita heikompaan asemaan, sukupuolen vaikutuksesta näin ajatteli 27 prosenttia vastaajista. Sukupuolta ei siis pidetä Suomessa eikä muuallakaan Euroopassa yhtä yleisenä syrjintäperusteena kuin esimerkiksi etnistä alkuperää, seksuaalista suuntautumista, sukupuoli-identiteettiä, vammaisuutta tai ikää.

Eurobarometrin vastaajista 17 prosentilla oli ollut omakohtaisia kokemuksia syrjinnästä tai häirinnästä viimeisen vuoden aikana (suomalaisista vastaajista 16 prosentilla). Osuus oli pysynyt lähes samana kuin edellisessä, vuonna 2009 tehdyssä tutkimuksessa (16 %). Eniten syrjintää oli koettu iän perusteella (yli 55 vuoden ikä, 4 % vastaajista). Seuraavaksi yleisin oli sukupuoli (3 %) ja etninen alkuperä (molemmat 3 %). Uskontoon, vammaisuuteen, seksuaaliseen suuntautumiseen ja alle 30 vuoden ikään perustuvaa syrjintää oli kokenut 2 prosenttia vastaajista.¹¹¹

Etniseen tai seksuaalivähemmistöön kuuluvat vastaajat sekä vammaiset raportoivat useammin syrjintäkokemuksista kuin muut vastaajat.¹¹² Esimerkiksi 27 prosenttia etniseen vähemmistöön kuuluvista vastaajista ilmoitti, että he ovat kohdanneet syrjintää. Samoin 28 prosenttia vammaisista ja seksuaalivähemmistöön kuuluvista vastaajista raportoi syrjinnästä. Naiset olivat kokeneet sukupuolisyryntää miehiä useammin (5 % naisista ilmoitti kokeneensa sukupuolisyryntää, 2 % miehistä). Tutkimuksessa myös todetaan, että ne, jotka itse ovat kokeneet syrjintää, arvioivat myös syrjinnän olevan yleisempää kuin ne, jotka itse eivät ole tulleet syrjityiksi.¹¹³

Kaikista eurooppalaisista vastaajista 34 prosenttia oli kuullut tai todistanut jonkun tulleen syrjityksi viimeisen vuoden aikana. Etninen syrjintäperuste oli yleisin myös tämän kysymyksen osalta. Suomessa 46 prosenttia vastaajista tiesi jonkun joka oli tullut syrjityksi (Ruotsissa 51 %). Yleisimmät syrjintäperusteet tämän kysymyksen osalta olivat Suomessa etninen alkuperä (22 %), seksuaalinen suuntautuminen (14 %), yli 55 vuoden ikä (16 %), vammaisuus (9 %), uskonto (9 %), sukupuoli (7 %) ja sukupuolinen suuntautuminen (4 %). Ruotsissa vastaavasti etninen alkuperä (31 %), uskonto (21 %), sukupuoli (19 %), seksuaalinen suuntautuminen (19 %), vammaisuus (17 %).¹¹⁴

Sukupuolisyryntää oli siis havainnut 7 prosenttia suomalaisista vastaajista ja 19 prosenttia ruotsalaisista vastaajista. Tämä ei kuitenkaan osoita sitä, että Suomessa olisi sukupuolisyryntä harvinaisempaa kuin Ruotsissa. Tulos voi kertoa myös muun muassa siitä, että Ruotsissa syrjintä havaitaan herkemmin kuin Suomessa.¹¹⁵

¹¹¹ Special Eurobarometer 393. Discrimination in the EU 2012. Conducted by the TNS Opinion & Social at the request of the European Commission, Directorate-General Justice (Eurobarometri 2012), 62.

¹¹² Eurobarometri 2012, 64.

¹¹³ Eurobarometri 2012, 65.

¹¹⁴ Eurobarometri 2012, 66.

¹¹⁵ Näin on todettu aiempienkin tutkimusten osalta, ks. Julkunen 2010, 276 ja Nousiainen 2012, 54–55.

Syrjinnän vastaisia toimia piti tehottomina 37 prosenttia suomalaisista vastaajista (31 % kaikista EU:n jäsenvaltioiden vastaajista), melko tehokkaina 32 prosenttia (37 %) ja tehokkaina 29 prosenttia (22 %). Syrjintää itse kokeneet olivat kriittisempiä kuin muut.¹¹⁶

Suomalaisista vastaajista 71 prosenttia totesi tuntevansa oikeutensa, jos joutuisi syrjinnän tai ahdistelun kohteeksi (EU 37 %). Suomi sijoittuikin tässä ykköseksi. Ruotsissa 61 prosenttia vastasi tuntevansa oikeutensa.

Suomalaiset ilmoittaisivat mieluiten syrjinnästä tai häirinnästä ammattiliitoille (32 %) tai poliisille (31 %). Tasa-arvoelimille ilmoittaisi asiasta vain 7 prosenttia suomalaisista vastaajista, kun muualla Euroopassa näin tekisi 16 prosenttia, Ruotsissa jopa 42 prosenttia. Tässä näkyy suomalaisten työmarkkinajärjestöjen vahva asema, sillä muualla Euroopassa ammattiliitoille ilmoittaisi asiasta vain 10 prosenttia.¹¹⁷ *Tasa-arvoelinten kannalta tulos on kuitenkin huolestuttava – kertooko se siitä, että ihmiset eivät pidä niiden toimintaa tehokkaana vai tunnettaanko elimet huonosti?*

Vuonna 2008 EU:n perusoikeusvirasto teki etnisten vähemmistöjen kokemaa syrjintää kartoittavan **EU-MIDIS-tutkimuksen**, jonka mukaan Suomen somaleista 51 prosenttia ja venäläisistä 28 prosenttia piti syrjintää etnisen alkuperän perusteella yleisenä. Somaleista 47 prosenttia ilmoitti itse kokeneensa syrjintää viimeisen vuoden aikana.¹¹⁸ Syrjintä työelämässä oli merkittävin alue, jossa vastaajat kokivat syrjintää.¹¹⁹ Syrjintää kokeneista 82 prosenttia ei ilmoittanut saamastaan kohtelusta mihinkään. Yleisin syy, miksi asiasta ei ilmoitettu mihinkään, oli se käsitys, että ilmoittaminen ei muuttaisi mitään. Toiseksi yleisin syy oli se, että syrjintä koettiin normaaliksi, ”sitä tapahtuu koko ajan”. Kolmanneksi yleisin syy oli se, ettei syrjinnän uhri tiennyt kenen puoleen olisi kääntynyt asiasta ilmoittaakseen. EU-MIDIS-tutkimuksessa on tutkittu myös sitä, kuinka etniset vähemmistöt tuntevat oikeuksiaan ja tasa-arvoelimiä.¹²⁰ Vain 16 prosenttia vastaajista tiesi jonkun organisaation, jonka puoleen voisi kääntyä syrjintäasioissa apua saadakseen. Kun haastatelluille kerrottiin kansallisen tasa-arvoelimen nimi, 63 prosenttia ilmoitti, ettei ole kuullut siitä aiemmin.¹²¹ Suomen osalta tutkituista venäläisistä ja somaleista 30 prosenttia tiesi vähemmistövaltuutetun. Suomen venäläisistä 61 prosenttia ei ollut kuullut yhdestäkään tasa-arvoelimestä, somaleista 60 prosenttia.¹²² Suomessa asuvista somalalaisista 70 prosenttia ei tiennyt tasa-arvoelinten olemassaolosta, kun miehillä vastaava osuus oli 58 prosenttia. *Tutkimustulos selittää osaltaan sen, miksi syrjinnästä ei ilmoiteta.*

Tasa-arvolain valvonnan kannalta mielenkiintoista on tietää, miten etnisten vähemmistöjen naiset kokevat syrjinnän, ja kokevatko he moniperusteista syrjintää sukupuolensa ja etnisen taustansa vuoksi. Tutkimuksessa kävi ilmi muun muassa se, että etnisten ryhmien naisten tietämys syrjinnänvastaisista normeista oli miehiä alhaisempi.¹²³ Ylipäänsä kävi ilmi, että etnisten vähemmistöjen edustajilla on melkein viisi kertaa muita suurempi riski joutua moniperusteisen syrjinnän uhriksi. Vähemmistöjen naisia oli sukupuolisyryjinnän uhreina kaksi kertaa enemmän kuin vähemmistöjen miehiä. Raportin mukaan tämä osoittaa vähemmistöryhmien naisten haavoittuvaisen aseman sukupuolensa ja etnisen taustansa vuoksi.¹²⁴ *Tämä tulisi ottaa huomioon siten, että valitusjärjestelmä ei ole liian monimutkainen.* Monimutkainen järjestelmä vaikeuttaa eniten kaikkein haavoittuvimmassa asemassa olevien pääsyä oikeuksiin. Haavoittuvien ryhmien osalta, etenkin kun on kyse tasa-arvolain valvonnasta moniperusteisen

¹¹⁶ Eurobarometri 2012, 81.

¹¹⁷ Tanskassa tosin 52 prosenttia. Tanskassakin vain neljä prosenttia ilmoittaisi tapauksesta tasa-arvoelimelle. Eurobarometri 2012, 76.

¹¹⁸ EU-MIDIS – European Union Minorities and Discrimination Survey (2009). Main results report. European Union Agency for Fundamental Rights 2009.

¹¹⁹ EU-MIDIS 2009, 9.

¹²⁰ EU-MIDIS – European Union and Discrimination Survey. Data in Focus Report 3. Rights Awareness and Equality Bodies. Strengthening the Fundamental Rights Architecture in the EU III. European Union Agency for Fundamental Rights 2010.

¹²¹ EU-MIDIS 2010, 13.

¹²² EU-MIDIS 2010, 10-11.

¹²³ EU-MIDIS 2010, 5.

¹²⁴ Ks. EU-MIDIS – European Union and Discrimination Survey. Data in Focus Report 5. Multiple Discrimination. European Union Agency for Fundamental Rights 2010.

syrynnän näkökulmasta, tärkeä johtopäätös onkin, että vähemmistöjen naiset tuntevat oikeuksiaan ja keinoja oikeusturvan toteuttamiseksi hyvin huonosti. Syrynnän ilmoittamisesta tulisi tehdä helpompaa. Tasa-arvoelimillä tulisi myös olla tarpeeksi tehokas toimivalta puuttua syryntään, jotta syrynnästä ilmoittaminen katsottaisiin kannattavaksi keinoksi muuttaa syryjivää tilannetta.

Suomalaisista tutkimuksista syryntää on käsitelty myös tilastokeskuksen työolotutkimuksessa¹²⁵, työ- ja elinkeinoministeriön julkaisemassa työolobarometrissä¹²⁶ ja tasa-arvobarometrissä¹²⁷. Lisäksi Ihmisoikeusliitto on tehnyt aiheesta useita tutkimuksia muun muassa sisäasiainministeriön Syrynnän seurantahankkeessa.¹²⁸ Kyselytutkimuksin koottu tieto syrynnän yleisyydestä antaa kuvan koetusta syrynnästä, mutta ei välttämättä käsitystä siitä, miten yleistä oikeudellisesti syrynnäksi määritelty menettely on. Syrynnän havaitseminen edellyttää käsitystä siitä, minkälainen kohtelu on syryjivää. Etenkin välillisen syrynnän havaitseminen saattaa olla vaikeata sekä syrynnän uhrille että syryjivää kohtelua sivusta seuraavalle.

Tilastokeskuksen **työolotutkimuksia** on pidetty kattavimpana työsyryntää selvittävästä tutkimuksista.¹²⁹ Tutkimuksissa on tullut esiin, että syryntä suosikkijärjestelmien perusteella on jo pitkään ollut syrynnän syistä yleisin. Noin joka viides on havainnut tällaista syryntää työpaikallaan, ja noin joka kymmenes kokenut tällaista syryntää itse.

Toiseksi yleisintä on syryntä työsuhteen tilapäisyyden tai osa-aikaisuuden vuoksi. Tällaista syryntää on havainnut 15 prosenttia vastaajista. Määräaikaiset ovat kokeneet syryntää useammin (11 %) kuin osa-aikaiset (7 %). *Tässä tulee ottaa huomioon se, että epätyypillisissä työsuhteissa työskentelevät ovat pääosin naisia.*

Kolmanneksi yleisin syryntäperuste on työolotutkimuksen mukaan ikä. Etenkin nuoreen ikään liittyvä syryntä on kääntynyt kasvuun. Joka kymmenes nuorimpaan ikäryhmään kuuluvista kertoi kokeneensa ikäsyryntää. Sen sijaan 55–64-vuotiaista näin kertoi viisi prosenttia vastaajista.

Naisiin sukupuolen perusteella kohdistuva syryntä näyttää tutkimuksen valossa vähentyneen runsaan kymmenen vuoden aikana. Vastaajista seitsemän prosenttia on havainnut naisiin kohdistuvaa syryntää ja neljä prosenttia on kokenut sitä itse. Miehiin kohdistuvaa syryntää on havainnut kaksi prosenttia. Perheellisyyteen perustuvaa syryntää oli havainnut viisi prosenttia. Naisista omakohtaista kokemusta tällaisesta syrynnästä oli kahdella prosentilla.

Työolotutkimuksessa sekä naiset että miehet kokivat sukupuolten välisen tasa-arvon lisääntyneen työpaikalla vuodesta 1997, jolloin 25 prosenttia koki tasa-arvon toteutuvan erittäin hyvin. Vuonna 2008 näin katsoi jo 34 prosenttia vastaajista. Kehitys myönteiseen suuntaan on kuitenkin tapahtunut enimmäkseen miesten näkemyksissä.

Työolobarometrin mukaan vuonna 2011 naisiin kohdistuvaa syryntää oli työpaikalla havainnut kuusi prosenttia vastaajista. Miehiin kohdistuvaa syryntää oli havaittu hyvin vähän. Ikääntyviin kohdistuvaa syryntää oli havainnut kahdeksan prosenttia, ja nuoriin kohdistuvaa syryntää kuusi prosenttia vastaajista. Yleisimmin oli havaittu syryntää tilapäisten ja osa-aikaisten työntekijöiden osalla (13 % vastaajista). Eri ryhmiin kohdistuvan syrynnän yleisyydessä ei ole viime vuosina tapahtunut muutoksia.¹³⁰ *Tätäkin tutkimustulosta tulkittaessa on otettava huomioon, että tilapäisessä ja osa-aikaisessa työssä olevat ovat pääosin naisia, joten*

¹²⁵ Anna-Maija Lehto ja Hanna Sutela: Työolojen kolme vuosikymmentä. Työolotutkimusten tuloksia 1977–2007. Tilastokeskus 2008.

¹²⁶ Pekka Ylöstalo ja Pirkko Jurkka: Työolobarometri 2008. Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja 33/2009. Viimeisin ks. Simo Aho ja Ari Mäkiäho: Työolobarometri 2011. Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja 29/2012, erit. s. 165–176.

¹²⁷ Tasa-arvobarometri 2012. Sosiaali- ja terveysministeriön julkaisuja 2012:23. Tasa-arvobarometrejä on tehty joka neljäs vuosi vuodesta 1998, ja vuonna 2012 ilmestynyt barometri on viides. Aiemmat barometrit on julkaistu vuosina 1998, 2001, 2004 ja 2008. Ks myös edellinen: Tasa-arvobarometri 2008. Sosiaali- ja terveysministeriön julkaisuja 2008:24.

¹²⁸ Milla Aaltonen, Mikko Joronen ja Susan Villa: Syryntä työelämässä – pilottitutkimus työsuojelupiirien aineistosta. Sisäasiainministeriön julkaisu 43/2009 (2009b); Milla Aaltonen, Mikko Joronen ja Susan Villa: Syryntä Suomessa 2008. Ihmisoikeusliitto ry 2009 (2009a); Milla Aaltonen, Päivi Heino ja Susan Villa: ”Riiteleminen on pienelle ihmiselle raskasta”. Selvitys syrynnän uhrin oikeusturvakeinojen saavutettavuudesta ja vaikuttavuudesta. Sisäasiainministeriön julkaisu 13/2013. Tasa-arvovaltuutetun toimeksiantona tehtiin selvitys Milla Aaltonen: Tasa-arvolain ja rikoslain työsyryntäsääntönsä soveltaminen oikeuskäytännössä vuosina 2008–2011. Ihmisoikeusliiton selvitys 2/2012.

¹²⁹ Aaltonen ym. 2009b, 15.

¹³⁰ Työolobarometri 2011, 169.

tähän yleisimmäksi syrjinnän muodoksi osoittautuneeseen syrjintään voi sisältyä myös välitöntä ja välillistä sukupuolisyrrintää.

Barometrissä esitetään myös työpaikkakiusaamista koskeva seuraavanlainen kysymys. ”Henkisellä väkivallalla tai työpaikkakiusaamisella tarkoitetaan työyhteisön jäsenen kohdistettua eristämistä, työn mitätöintiä, uhkaamista, selän takana puhumista tai muuta painostamista. Esiintyykö mielestänne työpaikallanne tällaista käyttäytymistä työtoverien taholta?” Kaikista vastaajista 29 prosenttia vastasi, että näin tapahtuu ainakin joskus (edellisenä vuonna 24 %). Naisista näin vastasi 36 prosenttia (29 %) ja miehistä 22 prosenttia (20 %).

Työpaikkakiusaaminen näyttäisi olevan siis paitsi yleistä, myös lisääntyneen selvästi. Kiusaaminen näyttää myös olevan yleisempää julkisella kuin yksityisellä sektorilla. Sukupuolijakauma ei kuitenkaan barometrin mukaan selitä kiusaamisen yleisyyttä julkisella sektorilla. Julkisella sektorilla työskentelevät miehet ja naiset ilmoittivat kiusaamista esiintyvän työpaikallaan selvästi useammin kuin yksityisellä sektorilla työskentelevät. Kaikilla sektoreilla naiset olivat huomanneet kiusaamista selvästi useammin kuin miehet. Barometrin mukaan onkin ilmeistä, että julkisella sektorilla esiintyy kiusaamista yksityistä sektoria enemmän ja että naiset ovat miehiä useammin kiusaamisen kohteena tai ainakin tietoisia siitä. Naiset kertoivat myös asiakkaiden taholta tulevasta kiusaamisesta noin kaksi kertaa useammin kuin miehet (34 % v 17 %). Yleisintä kiusaaminen asiakkaiden taholta oli kuntien palkansaajien keskuudessa. Heistä lähes puolet kertoi asiakkaiden taholta tulevaa kiusaamista tapahtuvan ainakin joskus.¹³¹ Yli puolet naisista (53 %) ilmoitti, että heidän työpaikallaan esiintyy työpaikkakiusaamista työkaloreiden tai asiakkaiden taholta ainakin joskus. Miehistä näin ilmoitti selvästi harvempi, 31 prosenttia.¹³²

Sukupuolten tasa-arvoa Suomessa on tutkittu kansallisissa **tasa-arvobarometreissä** vuodesta 1998 lähtien. Barometrissä mitataan sekä asenteita tasa-arvoa kohtaan että kokemuksia tasa-arvon toteutumisesta. Vuoden 2012 tasa-arvobarometrin¹³³ mukaan tasa-arvoon liittyvät asenteet ja mielipiteet ovat koko seurantajaksolla (1998–2012) muuttuneet melko vähän. Runsas kolmannes miehistä (36 %) mutta vain vajaa viidennes naisista (19 %) arvioi sukupuolten olevan tasa-arvoisia. Nuorin ikäryhmä pitää muita useammin tasa-arvoa jo saavutettuna tilana.¹³⁴ Tasa-arvon lisääntyminen on valtaosalle myönteinen asia, josta sekä naisten että miesten uskotaan hyötyvän.

Työelämässä naisten mahdollisuuksien arvioidaan jonkin verran parantuneen. Kuitenkin naiset kokevat edelleen sukupuoleensa liittyvää haittaa palkkauksessa, uralla etenemisessä ja ammattitaidon arvostuksessa. Vain kolmannes naisista (34 %) piti naisten mahdollisuuksia työelämässä yhtä hyvinä tai lähes yhtä hyvinä kuin miesten, kun taas miehistä näin ajatteli yli puolet (55 %). Naisten kokema haitta oli yleisintä palkkauksessa. Siinä sukupuolestaan oli kokenut haittaa 30 prosenttia naisista (miehistä kaksi prosenttia). Noin neljäsosa naisista oli kokenut sukupuolensa vaikuttavan kielteisesti uralla etenemiseen (28 % naisista, 6 % miehistä) ja ammattitaidon arvostukseen. Erityisesti korkeasti koulutetut naiset ja miesenemmistöisillä työpaikoilla työskentelevät naiset kokevat näitä haittoja. Noin 70 prosenttia miesenemmistöisillä työpaikoilla työskentelevistä naisista oli kokenut haittoja, kun naisenemmistöisillä tai tasatyöpaikoilla haittoja kokeneiden osuus oli noin puolet. Miehistä haittoja olivat kokeneet useammin ne, jotka työskentelevät naisenemmistöisellä työpaikalla. Noin 30 prosenttia heistä on kokenut haittaa, kun vastaava osuus muilla miehillä oli noin 15 prosenttia.

Palkkatyöstä vanhempain- tai hoitovapaalle jäämisen arvioidaan olevan miehille huomattavasti naisia vaikeampaa. Vastaajien mielestä miesten on nyt kuitenkin helpompaa pitää pidempiä lakisääteisiä perhevapaita kuin aikaisempina mittauskertoina. Muutos näkyy selvästi yksityisellä sektorilla, missä miesten perhevapaalle jääminen arvioitiin vaikeimmaksi. Vai-

¹³¹ Työolobarometri 2011, 174.

¹³² Työolobarometri 2011, 176.

¹³³ Nelli Kiianmaa: Tasa-arvobarometri 2012. Sosiaali- ja terveysministeriön julkaisuja 2012:23.

¹³⁴ Tästä nuoren sukupolven piirteestä on kirjoittanut myös muun muassa Raija Julkunen (2010).

keinta perhevapaille jäämisen arvioidaan olevan sekä naisille että miehille niillä työpaikoilla, jotka ovat selvästi miesenemmistöisiä.

Julkisella sektorilla työskentelevien naisten ja miesten arviot äitien ja isien perhevapaille jäämisestä olivat yhteneväisiä. Yksityisellä sektorilla naisten ja miesten arvioiden välillä oli eroa: miehet raportoivat selvästi naisia useammin, että miesten on vaikeaa jäädä vanhempainvapaalle. He olivat myös naisia useammin sitä mieltä, että heidän työpaikoillaan sekä miesten että naisten on vaikeaa jäädä hoitovapaalle. Erilaisille perhevapaille jäämisen arvioidaan olevan naisille huomattavasti miehiä helpompaa. Näin on erityisesti yksityisellä sektorilla, jossa naisten ja miesten välinen ero perhevapaille hakeutumisen helppoudessa on huomattavan suuri verrattuna julkiseen sektoriin. Tosin sekä yksityisellä että julkisella sektorilla arvioidaan äideille olevan suurin piirtein yhtä helppoa jäädä noin kahdeksi vuodeksi kokoaikaiselle hoitovapaalle kuin isien enintään kuusi viikkoa kestäväälle isäkuukaudelle. Yksityisellä sektorilla miehille ei arvioida olevan yhtä helppoa jäädä pois yli kuukauden mittaiseksi ajaksi kuin julkisella sektorilla, kun taas osittaiselle hoitovapaalle miesten on yhtä helppo jäädä. Suhtautumisessa naisten pitämiin perhevapaisiin ei puolestaan ole kovin suuria eroja julkisen ja yksityisen sektorin välillä.

Naisten kokemana seksuaalinen häirintä lisääntyi jonkin verran 2000-luvun aikana. Naiset kokevat erilaista häirintää toisen sukupuolen taholta huomattavasti miehiä useammin. Naisista noin joka kolmas on kokenut seksuaalista häirintää kahden viime vuoden aikana ja miehistä noin joka kuudes. Yleisimmin seksuaalista häirintää kokevat nuoret, alle 35-vuotiaat naiset, joista noin puolet on kokenut seksuaalista häirintää miesten taholta. Samanikäisistä miehistä seksuaalista häirintää naisten taholta on kokenut noin joka viides. Vuodesta 2008 myös yli 55-vuotiaisiin naisiin kohdistunut häirintä on yleistynyt, ja kahden viime vuoden aikana yli viidennes heistä on kokenut häirintää.

Vaikka opiskelijoiden ja koululaisten antama yleinen arvio oppilaitosten tasa-arvoisuudesta oli hyvä ja ylipäätään myönteisempi kuin palkansaajien, yli puolet opiskelijoista oli kuitenkin kokenut paljon tai jonkin verran haittaa sukupuolestaan vähintään yhdessä kysytyssä asiassa. Naisilla osuus oli samanlainen kuin työssäkävillä, mutta miespuoliset koululaiset ja opiskelijat kokivat sukupuoleensa liittyvää haittaa huomattavasti työssäkäyviä miehiä useammin. Kysytyistä asioista eniten haittaa oli koettu siitä, että jotkut opettajat arvioivat toisen sukupuolen aikaansaannoksia myönteisemmin kuin vastaajan sukupuolen. Naisten ja miesten välillä oli tämän asian kokemisessa suuri ero. Miehistä 57 prosenttia oli kokenut tämän häiritsevänä ja naisista 35 prosenttia. Alle 20-vuotiaista koululaisista ja opiskelijoista noin kolmasosa kertoi kokeneensa opiskelussaan häiritsevänä sen, että toisen sukupuolen edustajat olivat jatkuvasti äänessä ja vastaajina, ja noin viidesosa sen, että jotkut opettajat valitsevat opetuksen sisällöt liiaksi toisen sukupuolen kokemuspöiristä. Oppimateriaalin sisältöön sekä työvälineiden tai tehtävien jakoon liittyvä epätasa-arvo vaivasi kukin noin 10–15 prosenttia koululaisista. Toisten opiskelijoiden asenteet omaa sukupuolta kohtaan häiritsivät kymmenesosaa. Näissä kysymyksissä sukupuolten välillä ei ollut suurta eroa nuoremmassa ryhmässä. Yli 20-vuotiaista opiskelijoista vähintään yhtä haittaa kertoi kokeneensa noin puolet, naisista 56 prosenttia ja miehistä 38 prosenttia. Kuten alle 20-vuotiaillakin, myös vanhemmilla opiskelijoilla yleisin ongelma oli se, että koettiin opettajien arvioivan toisen sukupuolen aikaansaannoksia vastaajan oman sukupuolen aikaansaannoksia myönteisemmin. Päinvastoin kuin nuoremmassa ryhmässä, vanhemmassa ryhmässä tämä oli naisille suurempi ongelma (37 %) kuin miehille (21 %). Noin kolmasosa naisista koki myös häiritsevänä sen, että miehet olivat jatkuvasti äänessä ja vastaajina, kun taas miehistä noin kuudesosa koki naisten olevan häiritsevästi äänessä ja vastaajina. Muita mainittuja haittoja yli 20-vuotiaiden opiskelijoiden ryhmässä oli kokenut noin 10–20 prosenttia nais- ja enintään 10 prosenttia miesopiskelijoista.

Euroopan tasa-arvoinstituutti EIGE on kehittänyt uuden **tasa-arvoindeksin** (*Gender Equality Index*) mittaamaan sukupuolten välistä tasa-arvoa EU-maissa. Esimerkiksi YK:n käyttä-

mät tasa-arvomittarit eivät sovi täysin kuvaamaan eurooppalaista todellisuutta, koska niissä on mukana kehittyviä maita paremmin kuvaavia, lukutaidon kaltaisia indikaattoreita. Uusi tasa-arvoindeksi perustuu kolme vuotta kestäneeseen perusteelliseen tutkimustyöhön ja se on myös väline tasa-arvopolitiikan vaikuttavuuden arviointiin. Maiden sijoitus on laskettu muun muassa Eurostatin vuoden 2010 tilastotietojen perusteella. Tasa-arvon etenemisen seuraamiseksi indeksi lasketaan jatkossa kahden vuoden välein.

Suomi sijoittui indeksillä kolmanneksi Ruotsin ja Tanskan jälkeen. Indeksillä mitataan tasa-arvoa asteikolla 1-100. Suomen pisteluku on 73,4, kun EU-maiden keskiarvo on 54 pistettä. Tasa-arvoisimmatkin maat ovat siis vielä kaukana indeksin 100 pisteen tavoitteesta. Vertailussa 27 EU-jäsenvaltioiden huonoimmat pisteet saivat Romania (35,3) ja Bulgaria (37,0). Tasa-arvoindeksi jakautuu kuuteen osa-alueeseen: työ, raha, tieto, aika, valta ja terveys. Suomen sijoitus eri osa-alueilla vaihtelee suuresti. Esimerkiksi työelämäkysymyksissä Suomi oli Euroopan tasa-arvoisin maa, mutta terveyden alueella EU:n keskitasoa. Myös osa-alueiden sisällä on suurta hajontaa eri mittareiden välillä. Suomessa työllisyys ja työurien pituus eivät juuri eroa miesten ja naisten välillä, mutta toisaalta työmarkkinat ovat jakautuneet jyrkästi miesten ja naisten aloihin.

3.2 SYRJINTÄ TYÖELÄMÄSSÄ TYÖSUOJELUVIRANOMAISEN AINEISTOJEN VALOSSA

Ihmisoikeusliitossa on tutkittu syrjintää työelämässä työsuojeluviranomaisten aineistojen avulla.¹³⁵ Tutkimuksessa tarkasteluun poimittiin syrjintätapaukset, joissa työsuojeluviranomainen oli toteuttanut valvontatoimenpiteitä eli antanut toimintaohjeistuksen työnantajalle tai esitutkintapyynnön poliisille. Tutkimusaineistoon sisältyi 127 tapausta, joista 83 oli diarisoitu vuodelle 2008 ja 44 aikavälille 1.1. – 31.8.2009.

Työsuojeluviranomaisten aineistosta tehdyn tutkimuksen mukaan työsuojeluviranomaisten tietoon tulleesta työsyryntätapauksista yleisimpiä olivat etnisen tai kansallisen alkuperän tai kansalaisuuden perusteella tapahtuva syrjintä (40 tapausta eli 32 % kaikista syrjintätapauksista) tai syrjintä terveydentilan perusteella (41 tapausta, 32 %). Kolmanneksi yleisin syrjintäperuste oli muu henkilöön liittyvä syy¹³⁶ (22 tapausta, 17 %), jonka jälkeen tuli sukupuoli (11 tapausta, 9 %) ja ikä (5 tapausta, 4 %). Tutkimustulos on kuitenkin sikäli harhaanjohtava, että suurin osa yleisimpään syrjintäperusteeseen eli *terveydentilaan liittyvistä syrjintätapauksista oli tosiasiansa raskaussyrjintää*.

Tutkimuksessa tuodaan esiin tyypillisenä esimerkkinä terveydentilan perusteella tapahtuneesta työsyryntästä tapaus, jossa raskaana oleva työntekijä oli irtisanottu hänen sairauslomansa alkamispäivänä tuotannollis-taloudellisiin syihin vedoten. Hieman aikaisemmin yritykseen oli palkattu uusi työntekijä ja erään toisen, tarvittaessa töihin kutsuttavan henkilön työsuhde oli vakinaistettu. Tieto raskaudesta ja lääkärintodistus oli toimitettu aiemmin työnantajan edustajalle. Työsuojeluviranomainen pyysi poliisia suorittamaan esitutkinnan tapauksesta.¹³⁷

Tutkimusaineiston mukaan työsyryntä on selvästi yleisempää yksityisellä (86 %) kuin julkisella työmarkkinasektorilla. Julkisella sektorilla oli syrjinnän uhriksi joutunut tutkimusajan jaksolla vain 18 henkilöä. Tutkimuksessa arvioidaan, että tiedon puutteen vuoksi myös tervey-

¹³⁵ Milla Aaltonen, Mikko Joronen ja Susan Villa: Syrjintä työelämässä – pilottitutkimus työsuojelupiirien aineistosta. Sisäasiainministeriön julkaisu 43/2009. (Aaltonen ym. 2009b.)

¹³⁶ Tällaisissa tapauksissa tyypillinen syrjintäperuste oli syrjintä ammattiyhdistys- tai luottamusmiestoiminnan perusteella tai läheissyrjintä.

¹³⁷ Aaltonen ym. 2009b, 28.

dentilan perusteella tapahtuvan syrjinnän osatekijänä voidaan pitää rationaalista laskelmointia, sillä työntekijän sairauslomat ja raskaudet tulevat yritykselle kalliiksi.¹³⁸

Syrjintätapauksissa työsuojeluviranomaiset olivat 120 tapauksessa (94 %) tehneet esitutkitapopyynnön poliisille tai esittäneet näkemyksensä tapauksesta poliisille tai syyttäjälle. Vain viidessä tapauksessa (4 %) työsuojeluviranomaiset olivat päätyneet antamaan työnantajalle toimintaohjeita heille ilmoitetun työsyrijintätapauksen vuoksi.¹³⁹

Suurimmassa osassa tapauksista (91 %) syrjintä oli tapahtunut palvelussuhteen aikana. Vain 11 tapauksessa (9 %) kyse oli työhönottosyrjinnästä. Syrjintää ilmeni eniten irtisanomis- tai lomauttamistilanteissa (38 %), palkkauksessa, työajassa ja työoloissa (34 %) ja häirintänä, seksuaalisena häirintänä tai kiusaamisena (19 %).¹⁴⁰ Kun tutkimuksessa tarkasteltiin syrjinnän yleisyyttä syrjintäperusteittain, nousi esiin erityisesti kaksi ilmiötä. Suurimmassa osassa (84 %) aineiston tapauksista, joissa kyse oli palkkasyrjinnästä tai syrjivistä työoloista tai -ajoista, syrjintäperuste oli etninen tai kansallinen alkuperä taikka kansalaisuus. Irtisanomista tai lomauttamista koskevissa tapauksissa taas syrjintäperusteena oli useimmiten (75 %) terveydentila.¹⁴¹

Aineistossa oli kolme läheissyrjinnäksi määriteltyä tapausta, joissa kyse oli irtisanomisesta siitä syystä, että työntekijät joutuivat olemaan työnantajan mielestä liian usein pois töistä hoitamassa joko sairaita lapsia tai muita perheenjäseniä. Nämä oli tutkimuksessa määritelty syrjinnäksi muulla henkilöön liittyvällä syyllä, vaikka kyse oli sukupuoleen välillisesti liittyvästä syystä.¹⁴²

Sukupuolijakauman perusteella aineistoa tarkasteltaessa tuli tutkimuksessa esiin, että naiset olivat kokeneet miehiä enemmän syrjintää terveydentilan (miehiä 11, naisia 30) ja sukupuolen (miehiä yksi, naisia 10) perusteella kuin miehet. Tapauksissa, joissa kyse oli sukupuolisyrjinnästä, kyse oli pääsääntöisesti seksuaalisesta häirinnästä. Reilussa puolessa tapauksista, joissa naisia oli syrjitty terveydentilan perusteella, oli kyse muusta kuin raskauteen liittyvistä terveydellisistä syistä. Etnisen tai kansallisen alkuperän vuoksi syrjityksi tulleista miehiä oli enemmistö (miehiä 21, naisia 13). Tutkimuksessa kuitenkin huomautetaan, että tulokseen vaikuttaa myös se, että tutkimusten mukaan maahanmuuttajataustaisten miesten työllisyysaste on korkeampi kuin naisilla, joten tuloksesta ei voi vetää johtopäätöstä, että maahanmuuttajataustaiset miehet kokisivat enemmän syrjintää kuin maahanmuuttajataustaiset naiset.¹⁴³

Tutkimusaineiston 127 syrjintätapauksesta 44 oli sellaisia, joissa oli ajateltavissa useamman kuin yhden syrjintäperusteen vaikuttaneen menettelyyn. Selkeimmin nousi esiin kieli ja sukupuoli. Kieli nousi esiin 23 tapauksessa, joissa kyse oli maahanmuuttajataustaisten työntekijöiden syrjinnästä. Sukupuoli taas nousi esiin toissijaisena syrjintäperusteena 13 tapauksessa, joissa kyse oli syrjinnästä terveydentilan perusteella. Näissä tapauksissa kyse oli raskauteen liittyvistä terveydellisistä syistä.¹⁴⁴

Tutkimuksessa todetaan, että työsuojeluviranomaisten työ syrjinnän uhrien oikeusturvan puolesta vaikutti kokonaisuutena laadukkaalta, vaikka työsuojeluviranomaisten toimivaltuudet eivät täysin vastaa syrjinnän uhrien oikeusturvatarpeita. Tutkimuksessa tuli myös esiin, että työsuojeluviranomaisten toiminnassa ei ollut alueellisia eroja siinä, millä tavalla syrjintätapausten valvontatoimenpiteet toteutetaan. Alueellisia eroja ei ollut havaittavissa myöskään tapauksiin puuttumiskynnyksessä.¹⁴⁵

Aineiston tapauksista suurin osa täytti rikoslain työsyrijintäkiellon tunnusmerkistön, jolloin tapauksesta tehtiin poliisille esitutkitapopyyntö. Työsuojeluviranomaiset viittasivat silloin rikoslain ohella myös muihin syrjinnän kieltoihin, useammin kuitenkin työsopimuslain kuin

¹³⁸ Aaltonen ym. 2009b, 32–33.

¹³⁹ Aaltonen ym. 2009b, 33.

¹⁴⁰ Aaltonen ym. 2009b, 33.

¹⁴¹ Aaltonen ym. 2009b, 33–34.

¹⁴² Aaltonen ym. 2009b, 34.

¹⁴³ Aaltonen ym. 2009b, 35.

¹⁴⁴ Aaltonen ym. 2009b, 36.

¹⁴⁵ Aaltonen ym. 2009b, 41.

yhdenvertaisuuslain syrjäntäkieltoon. Tutkimuksessa todetaan, että yhdenvertaisuuslain säännökset eivät tapauksissa olisi tarjonneet parempaa oikeusturvaa syrjinnän uhreille kuin työsopimuslain säännökset. Esimerkiksi ilman hyväksyttävää syytä irtisanotun oikeusturvan kannalta on tutkimusraportin mukaan merkityksetöntä, onko aineistossa todettu, että rikoslain syrjäntäkiellon ja työsopimuslaissa työsuhteen päättämistä koskevien säännösten ja korvaussäännösten sekä syrjäntäkiellon lisäksi on mahdollista vaatia hyvitystä yhdenvertaisuuslain nojalla. Raportissa jatketaan, että tilanne olisi erilainen, jos aineistosta olisi noussut esiin tapauksia, joissa kyseenalaisin perustein olisi päätetty, ettei rikoslain mukainen syrjäntäolettaama täyty, eikä asiakkaalle olisi kerrottu mahdollisuudesta viedä asiaa eteenpäin riita-asiana, jossa jaettu todistustaakka madaltaa syrjäntäolettaaman täyttymistä.¹⁴⁶

Raportissa kuitenkin jatketaan, että rikostuomioissa vastaajat veloitetaan erittäin harvoin maksamaan hyvitystä syrjinnän uhreille yhdenvertaisuuslain nojalla. Tätä pidetään raportissa puutteena, koska syrjinnän seuraamusten tulisi olla tehokkaita, oikeassa suhteessa tekoon ja niillä pitäisi olla varoittava vaikutus. Raportissa ehdotetaan, että työsuojeluviranomaiset voisivat edistää oikeuskäytännön kehittymistä omaksumalla vakiintuneeksi toimintatavakseen hyvitysmahdollisuuden mainitsemisen erityisesti syyttäjälle tehtävissä lausunnoissa.¹⁴⁷

Raportissa pohditaan myös syitä sille, miksi työhönottoon liittyviä syrjäntätapauksia on työsuojeluviranomaisen aineistossa niin vähän. Yhtenä selittävänä tekijänä esitetään se, että syrjäntää työhönnotossa kokevat henkilöt ajattelevat, ettei tapauksesta ilmoittaminen johtaisi miinhinkään. Lisäksi uhrilla ei ole käytettävissä työpaikan tukea kuten luottamushenkilöä. Kaikki uhrin edes tunne omia oikeuksiaan, eivätkä käytettävissä olevia oikeusturvakeinoja. Tätä olettaa tukee myös muu tutkimus.¹⁴⁸

Raportissa tuodaan esiin, että työhönottoon liittyviä oikeustapauksia on edennyt tuomioistuimeenkin hyvin harvoin. Tarvetta olisikin matalan kynnyksen oikeusturvaelimelle, jolla olisi muun muassa toimivalta käsitellä useilla eri syrjäntäperusteilla työhönnotossa tapahtuvaa syrjäntää. Raportin mukaan tutkimuksesta voikin tehdä sellaisen johtopäätöksen, että tällaiselle elimelle todella olisi tarvetta, koska työsuojeluviranomaisen tietoon tulleiden työhönottosyrjäntätapausten määrä on hämmäntävän pieni.¹⁴⁹ Ilmoitusten määrästä ei voidakaan tehdä suoria johtopäätöksiä syrjinnän yleisyydestä. Aaltonen ym. huomauttavat, että esimerkiksi se seikka, että työsuojeluviranomaisten tietoon tulleista syrjäntätapauksista enemmistö koskee terveydentilaa, ei tarkoita, että terveydentila olisi yleisin syrjäntäperuste työelämässä. Tiettyjen vähemmistöjen kuten vammaisten henkilöiden tai seksuaalivähemmistöön kuuluvien henkilöiden haluttomuus raportoida kokemaansa syrjäntää vaikuttaa ilmoitusten määrään. Vain harvat seksuaalivähemmistöön kuuluvista kertovat kokemastaan syrjäntästä, ja vain harvoin he ovat yhteydessä työsuojeluun.¹⁵⁰

Tutkimuksen keskeinen tulos oli se, että maahanmuuttajataustaiset ja raskaana olevat naiset ovat erityisen alttiita syrjinnälle suomalaisessa työelämässä. Tutkimusraportissa todetaan, että viranomaisaloitteiselle ulkomaalaisvalvonnalle on erityistä tarvetta, koska maahanmuuttajataustaiset työntekijät ovat erityisen haavoittuvassa asemassa työmarkkinoilla puutteellisen kielitaidon ja työelämän säännösten puutteellisen tietämyksen vuoksi. Kaikki aineiston etnistä syrjäntää koskevat tapaukset olivat tulleet työsuojeluviranomaisen tietoon nimenomaan viranomaisaloitteisen valvontatoiminnan kautta.¹⁵¹

Raskaussyrjinnän yleisyyden on myös tasa-arvovaltuutettu tuonut useasti esiin. Työmarkkinajärjestöille tehdyn kyselyn mukaan järjestöissä oli käsitelty eniten raskauteen ja perheväpääsiin liittyviä työsuhderiitoja (59 %), seuraavaksi eniten työsuhteen päättymiseen liittyviä työsuhderiitoja (49 %) ja palvelussuhteen kestoon ja jatkumiseen liittyviä riitoja (46 %). Ras-

¹⁴⁶ Aaltonen ym. 2009b, 42.

¹⁴⁷ Aaltonen ym. 2009b, 42–43.

¹⁴⁸ Aaltonen ym. 2009b, 43.

¹⁴⁹ Aaltonen ym. 2009b, 43.

¹⁵⁰ Aaltonen ym. 2013, 32. Tutkijat viittaavat seuraaviin tutkimuksiin: Larja ym 2012 ja Mustola 2004.

¹⁵¹ Aaltonen ym. 2009b, 44.

kauteen ja perhevapaisiin liittyvät työsuhderiidat liittyivät useimmiten palvelussuhteen kes-
toon tai jatkumiseen (55 %) tai työsuhteen päättymiseen (41 %). Työntekijäjärjestöt olivat
selvittäneet palkkaukseen liittyviä sekä raskauteen ja perhevapaisiin liittyviä työsuhderiitoja
työnantajajärjestöjä enemmän. Työnantajapuolella puolestaan oli selvitetty työntekijäpuolta
useammin työsuhderiitoja, jotka liittyivät häirintään, työn johtamiseen tai muihin työsuhteen
ehtoihin kuin palkkaukseen.¹⁵²

Aaltosen ym. tutkimusraportissa todetaan lisäksi, että yksi keskeisimmistä yhdenvertaisuut-
ta työelämässä edistävästä tavoitteista on oltava ilmoituskynnyksen madaltaminen. On myös
selvitettävä tarkemmin, miksi työhönottoon liittyviä syrjintätapauksia ilmoitetaan työsuojelu-
viranomaiselle niin vähän.¹⁵³

Myös vuonna 2013 ilmestyneessä Ihmisoikeusliiton syrjintäselvityksessä tarkasteltiin työ-
suojeluviranomaisissa käsiteltyjen syrjintätapausten määriä.¹⁵⁴ Etelä-Suomen aluehallintovi-
raston työsuojelun vastuualue on viidestä työsuojelun vastuualueesta ainoa, joka julkaisee
vuosittain raportin syrjintäasioiden asiakasaloitteisesta valvonnasta.¹⁵⁵ Vuonna 2011 tuli vas-
tuualueen tietoon 134 työsyryntäepäilyksi luokiteltavaa yhteydenottoa. Tyypillisin tilanne
koski työsuhteen päättämistä (65 %). Terveystila oli edelleen yleisin syrjintäperuste (69 %).
Seuraavaksi yleisimmät olivat kansalaisuus ja kansallinen/etninen alkuperä ja kieli (21 %),
raskaus, perhevapaat ja sukupuoli (13 %), ammatillinen toiminta (13 %), ikä (6 %) ja per-
hesuhteet (6 %). Viranomaisen tietoon tuli myös yksittäistapauksia koskien epäilyä seksuaali-
sesta häirinnästä, uskonnon, vakaumuksen tai mielipiteeseen perustuvasta syrjinnästä.

Länsi- ja Sisä-Suomen aluehallintoviraston työsuojelun vastuualue käsitteli vuonna 2011
työsyryntäepäilyjä yhteensä 43 tapauksessa, joista 20 tapausta oli tullut vireille asiakkaan
valvontapyyntöillä. Enemmistössä asiakasaloitteisista tapauksista oli kyse terveydentilasta
syrjintäperusteena (14), kolmessa etnisestä syrjinnästä, yhdessä mielipiteen tai ammatillisen
toiminnan perusteella ja kahdessa sukupuolen perusteella.¹⁵⁶

Itä-Suomen aluehallintoviraston työsuojelun vastuualue käsitteli vuonna 2011 työsyryntä-
epäilyjä yhteensä 18 tapauksessa, joissa viidessä oli kyse terveydentilasta, viidessä iästä, nel-
jässä kansalaisuudesta, yhdessä mielipiteestä ja kolmessa muusta henkilöön liittyvästä syys-
tä.¹⁵⁷

Pohjois-Suomen aluehallintoviraston työsuojelun vastuualue käsitteli vuonna 2011 työsyry-
ntäepäilyjä yhteensä 11 tapauksessa, joissa neljässä oli kyse terveydentilasta, neljässä iästä,
yhdessä kansalaisuudesta, yhdessä raskaudesta ja yhdessä vammaisuudesta.¹⁵⁸

Lounais-Suomen aluehallintoviraston työsuojelun vastuualue käsitteli vuonna 2011 työsyry-
ntäepäilyjä yhteensä 13 tapauksessa, joissa yhdeksässä etninen tausta, yksi perhevapaa, yksi
sukupuoli, kahdessa muu henkilöön liittyvä syy.¹⁵⁹

Aaltonen ym. toteavat, että näitä lukuja voidaan pitää vain suuntaa-antavina, sillä työsuoje-
luviranomaiset tekevät myös viranomaisaloitteista valvontaa. Työpaikkatarkastuksissa voi
tulla esille myös syrjintään liittyviä epäilyjä. Syrjintäepäily voi liittyä myös häirinnäksi ja
epäasialliseksi kohteluksi luokiteltuun yhteydenottoon, jotka eivät näissä luvuissa ole muka-
na.¹⁶⁰

152 Uosukainen, Katja: Tasa-arvolaki ja työmarkkinajärjestöt – järjestöjen käsityksiä lain toimevuudesta. Tampereen
yliopiston Työelämän tutkimuskeskus 2009.

153 Aaltonen ym. 2009b, 47.

154 Aaltonen ym. 2013.

155 Aaltonen ym. 2013, 55. Ks. Syrjintäkieltojen asiakasaloitteinen valvonta Etelä-Suomen aluehallintoviraston työsuojelun
vastuualueelta vuonna 2011 –raportti (2011). Aluehallintovirasto, Työsuojelun vastuualue. Saatavilla
http://www.yhdenvertaisuus.fi/syrjinnan_seuranta.

156 Aaltonen ym. 2013, 55. Tieto oli saatu Länsi- ja Sisä-Suomen aluehallinnon lakimieheltä Petra Saarenmaalta
10.9.2012.

157 Aaltonen ym. 2013, 55. Tieto oli saatu Itä-Suomen aluehallintoviraston vastuualueen ylitarkastaja Eini Hyttiseltä
19.9.2012.

158 Aaltonen ym. 2013, 55. Tieto oli saatu Pohjois-Suomen aluehallintoviraston vastuualueen tarkastaja Irina Suomiselta
28.9.2012.

159 Aaltonen ym. 2013, 55. Tieto oli saatu Lounais-Suomen aluehallintoviraston vastuualueen ylitarkastaja Anna Pätyltä
4.10.2012.

160 Aaltonen ym. 2013, 56.

3.3 TASA-ARVON EDISTÄMISVELVOITTEITA KOSKEVAT TUTKIMUKSET

Tasa-arvosuunnitteluelvoitteiden toteutumista on tutkittu paljon. Esimerkiksi vuoden 2003 ja 2008 työolotutkimuksissa selvitettiin, mitä organisaatioissa oli tehty sukupuolten välisen tasa-arvon edistämiseksi. Vuonna 2003 tasa-arvosuunnitelma oli laadittu 12 prosentissa työpaikoista, vuonna 2008 kaikkiaan 25 prosentissa. Sukupuolten välisiä palkkaeroja oli pyritty pienentämään vuonna 2003 kaikkiaan 20 prosentissa työpaikoista, vuonna 2008 taas 28 prosentissa. Oikeudenmukaista työnjakoa sukupuolten välillä oli vuonna 2003 pyritty edistämään 32 prosentissa työpaikoista, kun vuonna 2008 määrä oli 37 prosenttia. Vaikka luvut olivat viidessä vuodessa nousseet, olivat ne kuitenkin alhaisia. Tutkimusten mukaan työntekijät eivät olleet kovin tietoisia siitä, mitä edistämistoimia heidän työpaikallaan oli tehty.¹⁶¹

Myös työmarkkinakeskusjärjestöt ovat aktiivisesti selvittäneet tasa-arvosuunnittelua koskevien velvoitteiden noudattamista työpaikoilla. Tuorein tällainen selvitys on keväältä 2012 (STM:n raportteja ja muistioita 2012:19). Työnantajakyselyiden tulosten mukaan suurin osa työpaikoista on tehnyt tasa-arvosuunnitelman. Valtiosektorilla palkkakartoituksia oli tehty eniten.

Suuret työpaikat olivat tässä suhteessa olleet aktiivisempia kuin pienet. Palkansaajapuolen mukaan oli tasa-arvosuunnitelmia tehty kuitenkin harvemmin kuin mitä työnantajapuolen mukaan. Merkittävä osa luottamusmiehistäkään ei osannut sanoa, oliko tasa-arvosuunnitelma ja palkkakartoitus tehty. Työnantajakyselyn mukaan tasa-arvosuunnittelu oli edistänyt sukupuolten tasa-arvoa selkeästi tai jonkin verran. Selkeiden kyllä-vastausten osuus oli kuitenkin pieni. Suuri osa vastaajista ei osannut arvioida suunnittelun hyötyjä. Osa vastaajista katsoi, että tasa-arvosuunnittelu ei ollut lainkaan edistänyt tasa-arvoa. Työnantajakyselyn mukaan tasa-arvotilanne työpaikalla koettiin yleensä hyväksi eikä tasa-arvoasioissa nähty isoja ongelmia. Henkilöstön edustajista merkittävä osa katsoi tasa-arvosuunnitelman edistäneen tasa-arvoa. Osalla luottamusmiehiä oli vaikeuksia arvioida tasa-arvosuunnittelun hyötyjä. Henkilöstön edustajien kyselyssä toivottiin tasa-arvosuunnitteluun yhteistyötä ja että henkilöstön edustajat pääsisivät osallistumaan tasa-arvosuunnitelman tekemiseen prosessin eri vaiheissa.¹⁶²

Tasa-arvon edistämismittareiden noudattamista työpaikoilla on tutkittu myös Tampereen yliopiston Työelämän tutkimuskeskuksen toteuttamassa ja Sosiaali- ja terveysministeriön tilaamassa laajassa, koko työmarkkinoita koskevassa tutkimushankkeessa (STM:n selvityksiä 2010:7). Aineisto koottiin vuosina 2008–2009. Tutkimus koostui kyselytutkimuksista ja haastatteluaineistosta.¹⁶³

Myös STM:n teettämän tutkimuksen mukaan tasa-arvosuunnitelmien määrä on kasvanut etenkin suurien työpaikkojen osalta. Tasa-arvosuunnitelma oli laadittu jo 62 prosentilla työpaikoista. Sen sijaan niiden laadussa oli tutkimuksen mukaan edelleen parannettavaa, sillä suunnitelmaan kirjatut toimenpiteet olivat vain harvoin konkreettisia eikä seurannasta ollut välttämättä sovittu. Tasa-arvosuunnitelmissa ja palkkakartoituksissa havaittiin kehittämistarpeita liittyen myös henkilöstön osallistumiseen, palkkakartoituksen sisältöön ja palkkavertailujen tekemiseen. Palkanosittaista vertailua oli tehnyt vain pieni osa työpaikoista. Kokonaisansioiden vertailu oli yleisin tapa tehdä palkkavertailua. Palkkakartoitus koettiin tutkimuksen mukaan tasa-arvosuunnittelun hankalimmaksi osaksi.¹⁶⁴

¹⁶¹ Anna-Maija Lehto ja Hanna Sutela: Työolojen kolme vuosikymmentä. Tilastokeskus 2008, 106–107.

¹⁶² Työpaikan tasa-arvosuunnitelmaa koskevien tasa-arvolain säännösten tarkistaminen. Sosiaali- ja terveysministeriön raportteja ja muistioita 2013:21, 14.

¹⁶³ Työpaikan tasa-arvosuunnitelmaa koskevien tasa-arvolain säännösten tarkistaminen. Sosiaali- ja terveysministeriön raportteja ja muistioita 2013:21, 14.

¹⁶⁴ Katja Uosukainen & Hanna-Leena Autio & Minna Leinonen & Sannu Syrjä. Työpaikan tasa-arvosuunnitelma ja palkkakartoitus. Tutkimus suunnitteluelvoitteen toteutumisesta sekä suunnitelmien ja kartoitusten laadusta. Sosiaali- ja terveysministeriön selvityksiä 2010:7; Työpaikan tasa-arvosuunnitelmaa koskevien tasa-arvolain säännösten tarkistaminen. Sosiaali- ja terveysministeriön raportteja ja muistioita 2013:21, 15

Tehtyjen selvitysten pohjalta työmarkkinakeskusjärjestöt ja sosiaali- ja terveysministeriö katsoivat, että tasa-arvolain toimivuuden varmistamiseksi ja työpaikalla tapahtuvan tasa-arvosuunnittelun ja sen osana tehtävän palkkakartoituksen sisällön kehittämiseksi on syytä kolmikantaisesti tarkastella tasa-arvolain ja palkkakartoituksen muutostarpeita ja valmistella yhdessä tarpeelliseksi katsottavat lainmuutokset.¹⁶⁵ Työryhmän antaman esityksen tavoitteena on selkiyttää ja täsmentää työpaikan tasa-arvosuunnittelun ja sen osana tehtävää palkkakartoitusta koskevia tasa-arvolain säännöksiä. Työryhmä ehdottaa henkilöstön osallistumisen vahvistamista tasa-arvosuunnittelussa ja palkkakartoitusta koskevan säännöksen kehittämistä.¹⁶⁶

Säännösmuutoksia valmistellut työryhmä ehdotti, että työpaikan tasa-arvosuunnitelma voitaisiin laatia vähintään joka toinen vuosi nykyisen vuosittaisen tarkastelun sijaan. Henkilöstön edustajille turvattaisiin riittävät osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuudet suunnitelmaa laadittaessa, ja laatimiseen osallistuvien henkilöstön edustajien piiriä täsmennettäisiin. Lakiin sisällytettäisiin velvollisuus tiedottaa henkilöstölle tasa-arvosuunnitelmasta ja sen päivittämisestä. Palkkakartoituksesta säädettäisiin uudessa pykälässä. Palkkakartoituksen tarkoituksena olisi selvittää, ettei saman työnantajan palveluksessa olevien samaa tai samanarvoista työtä tekevien naisten ja miesten välillä ole perusteettomia palkkaeroja. Jos palkkakartoituksen vaativuus tai tehtäväryhmittäinen taikka muulla perusteella muodostettujen ryhmien tarkastelu toisi esiin selkeitä eroja naisten ja miesten palkkojen välillä, palkkaerojen syytä ja perusteita olisi selvitettävä. Keskeisimmät palkanosat tulisi ottaa huomioon erojen syiden selvittämisessä. Jos palkkaeroille ei olisi hyväksyttävää syytä, työnantajan tulisi ryhtyä asianmukaisiin korjaaviin toimenpiteisiin.¹⁶⁷

3.4 SYRJINTÄASIAT TUOMIOISTUIMISSA

Vuonna 2008 kärjäoikeuksien suullisessa käsittelyssä käsiteltiin yhteensä 5538 riita-asiaa. Riita-asioita ei siis ole kovin paljon – niitä on vain muutama prosentti kaikista varsinaisessa oikeudenkäynnissä käsitellyistä asioista. Vuonna 2008 kaikkiaan 70 prosentissa kärjäoikeuksista oli alle 52 pääkäsittelyyn edennyttä juttua eli vähemmän kuin yksi juttu viikkoa kohden. Riita-asioiden määrä tuomioistuimissa onkin vähentynyt niin paljon, että yhtä tuomaria kohden on keskimäärin vain yksi suullisessa istunnossa käsiteltävä siviilijuttu kuukaudessa ja yksi pääkäsittely kahdessa kuukaudessa.¹⁶⁸ Yleisimmin suulliseen käsittelyyn edenneet riita-asiat koskevat työtä ja palvelussuhdetta, joita on hieman yli neljännes kaikista laajoista riidoista.¹⁶⁹ Myös syrjintää koskevat asiat käsitellään useimmiten työoikeudellisina riita-asioina.

Vuonna 2008 vain viisi prosenttia kantajista oli ilman asiamiestä tai avustajaa pääkäsittelyyn edenneissä riita-asioissa. Vain kolme prosenttia jutuista hoidettiin täysin maallikkopohjaisesti. Pääosin kantajat siis käyttivät juristeja, ja kahdessa kolmasosassa tapauksista kyse oli asianajotoimiston lakimiehestä. Muu juristi oli 23 prosentissa tapauksista. Vastaajista taas 15 prosenttia oli oikeudenkäynnissä ilman asiamiestä tai avustajaa. Maallikkopohjaisesti edettiin kuitenkin vain yhdeksässä prosentissa tapauksista, ja 23 prosentissa tapauksista avustajana oli muu juristi. Myös vastaajat siis käyttävät oikeudenkäynnissä yleensä juristia.¹⁷⁰

Vuonna 2008 kantaja voitti juttunsa 23 prosentissa tapauksista ja vastaaja 35 prosentissa. Osavoittoihin jutuista päättyi 43 prosenttia. Aikaisempiin tutkimuksiin verrattuna jutut päätty-

¹⁶⁵ Työpaikan tasa-arvosuunnitelmaa koskevien tasa-arvolain säännösten tarkistaminen. Sosiaali- ja terveysministeriön raporteja ja muistioita 2013:21, 15.

¹⁶⁶ Työpaikan tasa-arvosuunnitelmaa koskevien tasa-arvolain säännösten tarkistaminen. Sosiaali- ja terveysministeriön raporteja ja muistioita 2013:21, 17.

¹⁶⁷ Työpaikan tasa-arvosuunnitelmaa koskevien tasa-arvolain säännösten tarkistaminen. Sosiaali- ja terveysministeriön raporteja ja muistioita 2013:21, tiivistelmä.

¹⁶⁸ Ervasti 2009b, 5-6.

¹⁶⁹ Ervasti 2009b, 8. Muita yleisiä asiaryhmiä ovat sopimussuhteen ulkopuolinen vahingonkorvaus, huoneenvuokra, perheoikeudelliset asiat sekä velka- ja saamissuhteisiin liittyvät riidat.

¹⁷⁰ Ervasti 2009b, 11-12.

vät aikaisempaa harvemmin siihen, että kantaja voittaa kokonaan juttunsa. Yksityishenkilön yhteisöä vastaan nostamissa kanteissa noin viidennes päättyi kantajan voittoon, hieman yli kolmannes osavoittoon ja hieman alle puolet vastaajan voittoon. Osavoitot näyttävät hieman lisääntyneen aikaisempiin tutkimuksiin verrattuna. Yleisesti ottaen voidaan sanoa, että yksityishenkilöt menestyvät oikeudenkäynnissä yhteisöjä vastaan melko huonosti. Yksityishenkilöiden välisissä riidoissa taas vain joka kuudes päättyi kantajan voittoon, hieman yli puolet osavoittoon ja hieman alle kolmannes vastaajan voittoon. Osavoitot ovat lisääntyneet kaikissa asianosaisyhdistelmissä.¹⁷¹

Oikeudenkäynnin todetaankin olevan lopputulokseltaan suhteellisen epävarma konfliktinratkaisumenetelmä osapuolten ja riskien hallinnan näkökulmasta. Tämän vuoksi on kehitetty uusia menettelyjä niin virallisjärjestelmässä (tuomioistuinsovittelu) kuin sen ulkopuolellakin (esim. Suomen asianajajaliiton sovintomenettely). Myös kuluttajien oikeussuojajärjestelmää ja kuluttajariitalautakunnan toimintaa on kehitetty. Onkin katsottu, että nykymuotoinen oikeudenkäynti näyttää olevan monilta osin epätarkoituksellinen menettely monien konfliktitilanteiden käsittelyyn. Monet riidat liittyvät osapuolten henkilökohtaisiin ristiriitoihin ja kärjistyneeseen tilanteeseen. Oikeudenkäynti on kuitenkin kallis ja lopputulokseltaan epävarma menettely. Tällaisessa riitaoikeudenkäytön murrosvaiheessa on katsottu tärkeäksi kehittää uusia toimintatapoja konfliktien ratkaisua varten.¹⁷²

Ihmisoikeusliitto on vuonna 2012 tasa-arvovaltuutetun toimeksiannosta selvittänyt tasa-arvolain ja rikoslain mukaisten työelämän syrjintää koskevien säännösten soveltamista oikeuskäytännössä vuosina 2008–2011.¹⁷³ Ihmisoikeusliitto on vuonna 2009 tehnyt vastaavan selvityksen tasa-arvolain soveltamisesta oikeuskäytännössä vuosina 2005–2008 ja rikoslain työsyrijintäsäännöksen soveltamisesta vuosina 2000–2008.¹⁷⁴ Tasa-arvolain, rikoslain ja yhdenvertaisuuslain mukaisia syrjintätapauksia käsiteltiin myös vuonna 2013 julkaistussa Ihmisoikeusliiton selvityksessä ”Riiteleminen on pienelle ihmiselle raskasta”.¹⁷⁵ Seuraavassa käydään läpi näiden selvitysten tuloksia.

Syrjintää koskevat riita-asiat käräjäoikeuksissa

Ihmisoikeusliiton tekemän selvityksen (2012) mukaan vuosina 2008–2011 käräjäoikeuksissa käsiteltiin yhteensä 100 tasa-arvolakiin perustuvaa riita-asiaa. Vuosittain niitä käsiteltiin noin 20–30 tapausta. Ihmisoikeusliiton tekemän aiemman selvityksen (2009) perusteella voidaan sanoa, että vuosittaiset luvut ovat säilyneet suurin piirtein samoina vuodesta 2005.

Yhdenvertaisuuslakiin liittyviä riita-asioita käsiteltiin käräjäoikeuksissa vuosina 2008–2011 yhteensä vain 15 tapausta. Selvästi yleisin syrjintäperuste oli ikä (8). Etnistä syrjintää koski kolme tapausta, terveydentilaa kaksi, seksuaalista suuntautumista ja ammatillista toimintaa kumpiakkin yksi tapaus. Enemmistö tapauksia (11) koski työsuhteen päättämistä, kaksi koski työhönottoa ja kaksi asunnon saamista. Kaikissa hyväksytyissä kanteissa määrättiin hyvityseuraamus, jonka jakauma oli 4 000–10 000 euroa, ja keskiarvo 5 500 euroa.¹⁷⁶

Vuosina 2008–2011 kanne hyväksyttiin yhteensä 15 tapauksessa ja hylättiin 34 tapauksessa. Kuudessa tapauksessa kanne hyväksyttiin osittain, ja sovintoon päädyttiin 18 tapauksessa. Kanne peruttiin 26 tapauksessa. Kantajista 70 oli naisia ja 31 miehiä. Vastaajana oli julkisen sektorin toimija 71 tapauksessa, ja yksityisen sektorin toimija 29 tapauksessa. Enemmistö

¹⁷¹ Ervasti 2009b, 15–16.

¹⁷² Ervasti 2009b, 34.

¹⁷³ Milla Aaltonen: Tasa-arvolain ja rikoslain työsyrijintäsäännöksen soveltaminen oikeuskäytännössä vuosina 2008–2011. Ihmisoikeusliiton selvitys 2/2012. Tässä selvityksessä on käytetty hyväksi myös Ihmisoikeusliitossa STM:n tasa-arvoyksikön pyynnöstä laadittua yksityiskohtaisempaa, julkaisematonta selvitystä Milla Aaltonen: Tasa-arvolain ja rikoslain syrjintäsäännöksen soveltamiskäytäntöä koskeva katsaus.

¹⁷⁴ Välimäki, Liisa: Tasa-arvolain soveltaminen oikeuskäytännössä vuosina 2005–2008 ja

työsyrijintärikospykälän soveltaminen oikeuskäytännössä vuosina 2000–2008. Ihmisoikeusliitto ry:n selvitys 2009.

¹⁷⁵ Milla Aaltonen, Päivi Heino ja Susan Villa: ”Riiteleminen on pienelle ihmiselle raskasta”. Selvitys syrjinnän uhrien oikeusturvakeinojen saavutettavuudesta ja vaikuttavuudesta. Sisäasiainministeriön julkaisu 13/2013, 59–86.

¹⁷⁶ Aaltonen ym. 2013, 70–72.

riita-asioista koski työhönottoa (30), palkkausta (11) tai työsuhteen päättämistä (10). Kahdeksassa tapauksessa kyse oli työsuhteen ehdoista, kolmessa koulutukseen valinnasta ja yhdessä häirinnästä.¹⁷⁷

Raskaussyrjinnästä oli kyse 14 tapauksessa. Kuudessa raskaussyrjintään liittyvässä tapauksessa kyse oli työsuhteen ehdoista, ja näistä kanteista neljä hylättiin, yhdessä päädyttiin sovintoon (hyvitys 3 240 euroa) ja yhdessä tapauksessa kanne hyväksyttiin käräjäoikeudessa (hyvitys 10 000 euroa, ei lainvoimainen). Kahdeksassa raskaussyrjintätapauksessa kyse oli työsuhteen päättämisestä. Näistä kanteista kaksi hylättiin, kahdessa päädyttiin sovintoon (hyvitys 11 000 ja 7 000 euroa). Yksi kanteista hyväksyttiin osittain (tasa-arvokanne hyväksyttiin mutta työsopimuslakiin perustuva vaatimus hylättiin, hyvitys 15 000 euroa). Kolme kannetta hyväksyttiin käräjäoikeudessa, mutta yksi näistä muuttui hovioikeudessa siten että kanne hylättiin (muissa hyvitys 8 000 euroa ja 5 000 euroa). Kaiken kaikkiaan siis vuosina 2008–2011 kuusi raskaussyrjintää koskevaa kannetta hylättiin, neljä hyväksyttiin kokonaan ja yksi osittain, ja kolme päätyi sovintoon.

Työhönottoon liittyvissä tapauksissa (N=30) kanne hyväksyttiin 10 tapauksessa, 17 kannetta hylättiin, kaksi peruttiin ja yhdessä päädyttiin sovintoon (hyvitys 5 000 euroa). Jos kanne hyväksyttiin, määrättiin myös aina hyvitystä (jakauma 3 000 – 10 000 euroa).

Palkkasyrjintään liittyvissä tapauksissa (N=11) kahdessa tapauksessa käräjäoikeus hylkäsi kanteen, mutta osapuolet pääsivät sovintoon hovioikeudessa. Kuudessa tapauksessa kanne hylättiin. Kolmessa tapauksessa tasa-arvokanne hylättiin, mutta vastaajat määrättiin maksamaan kantajille maksamatta jääneitä palkkoja.

Työsuhteen päättämistä koskevissa tapauksissa (N=10) kolme kannetta hyväksyttiin (hyvitys 8 000, 6 000 ja 5 000 euroa). Yhdessä näistä tapauksista hovioikeus hylkäsi kanteen. Lisäksi kahdessa tapauksessa kanne hyväksyttiin osittain. Toisessa määrättiin maksettavaksi 15 000 euroa tasa-arvolain mukaista hyvitystä mutta työsopimuslakiin perustuva vaatimus hylättiin. Toisessa hyväksyttiin kanne vain yhdenvertaisuuslain osalta ja määrättiin maksettavaksi hyvitystä ikäsyrjinnästä. Hovioikeus kuitenkin vapautti vastaajan hyvityksen maksamisesta. Kaksi kanteista hylättiin ja kolmessa päädyttiin sovintoon (hyvitys 11 000, 5 000 ja 7 000 euroa).

Työsuhteen ehtoja koskevissa tapauksissa (N=8) viidessä käräjäoikeus hylkäsi kanteen, kaksi hyväksyttiin (hyvitys 15 000 ja 10 000 euroa, toinen ei lainvoimainen). Toinen hyväksytyistä kanteista koski transsukupuolisen työntekijän syrjintää (hyvitys 15 000 euroa). Yksi tapauksista päättyi sovintoon (hyvitys 3240 euroa). Yksi hylätyistä kanteista koski väitettyä syrjintää työsuhteen ehdoissa perhevapaiden perusteella. Hovioikeus ei muuttanut tuomiota.

Koulutukseen valintaan liittyvissä tapauksissa (N=3) yksi jätettiin vanhentuneena tutkittamatta. Toisessa tapauksessa käräjäoikeus hylkäsi kanteen, mutta hovioikeus määräsi 6 000 euroa yhdenvertaisuuslain mukaista hyvitystä (hyvitystä oli vaadittu sukupuolen ja iän perusteella). Kolmannessa tapauksessa käräjäoikeus hylkäsi tasa-arvokanteen mutta yhdenvertaisuuslakiin perustuva kanne hyväksyttiin (hyvitystä vaadittiin syrjinnästä iän ja sukupuolen perusteella, hyvitys 6 000 euroa). Tapauksessa päädyttiin salaiseen sovintoon hovioikeusprosessin aikana.

Häirintään liittyvän kanteen (N=1) osalta kantaja perui kanteen.

Moniperusteinen syrjintä. Tutkimusajanjaksolla 2008–2011 käsiteltiin käräjäoikeuksissa viisi sellaista riita-asiaa, joissa kantajat esittivät vaatimuksia sekä tasa-arvolain että yhdenvertaisuuslain perusteella. Lisäksi annettiin tuomio tapauksessa, jossa kyse oli syrjinnästä iän ja etnisen alkuperän perusteella. Moniperusteista syrjintää koskevissa riita-asioissa esiintyneet syrjintäperusteet olivat ikä, sukupuoli ja etninen tausta (yksi etninen tausta + ikä, yksi etninen tausta + sukupuoli, kolme sukupuoli + ikä, yksi sukupuoli + ikä + etninen tausta).¹⁷⁸

¹⁷⁷ Enemmistö tapauksista (37) oli kuitenkin sellaisia, joiden laatu ei selvinnyt asiakirjoista. Tuolloin kanne oli peruttu (24) tai asiassa oli päädytty sovintoon (13).

¹⁷⁸ Aaltonen ym. 2013, 76–77.

Kolme moniperusteisista kanteista hylättiin, yksi jätettiin vanhentuneena tutkimatta ja kaksi hyväksyttiin osittain. Osittain hyväksytyistä kyse oli tapauksista, joissa tasa-arvokanne hylättiin mutta kantajalle määrättiin maksettavaksi hyvitystä ikäsyrynnän perusteella (10 000 ja 6 000 euroa). Toinen tapaus koski työsuhteen päättämistä, toinen koulutukseen valintaa. Viisi kantajista oli miehiä, yksi oli nainen. Viidessä tapauksessa vastaaja oli julkisen sektorin toimija, yhdessä julkisen sektorin. Yksi tapaus koski työsuhteen päättämistä, yksi virantäyttöä ja neljä tapausta syrjintää koulutukseen valinnassa/opiskelijavalinnassa. Yksikään moniperusteiseen syrjintään perustuva kanne ei siis menestynyt kaikkien syrjintäperusteiden osalta.

Hyvitystä kantajalle maksettiin vuonna 2008 yhteensä vain kahdessa tapauksessa (8 000 ja 9 000 euroa), vuonna 2009 viidessä tapauksessa (3 000–15 000 euroa), vuonna 2010 kolmessa tapauksessa (5 000–10 000 euroa) ja vuonna 2011 kuudessa tapauksessa (4 500–15 000 euroa).

Sovintoon päädyttiin vuonna 2008 kaikkiaan kuudessa tapauksessa. Korvausten jakauma oli sovintoissa 5 000–12 000 euroa. Yksi sovintoista oli salainen. Vuonna 2009 sovintoja oli neljä, ja korvaukset 3 000–11 000 euroa. Vuonna 2010 sovintoja oli viisi, ja korvauksia maksettiin 2 000–10 000 euroa. Yksi sovintoista oli salainen. Vuonna 2011 sovintoja oli kolme, joista kaksi oli salaista ja yhdessä maksettiin korvauksia 7 000 euroa.

Tutkimusajanjaksolla käräjäoikeuksien riita-asioiden tuomioista valitettiin hovioikeuteen 29 tapauksessa. Kahdessa tapauksessa lopputulos muuttui hovioikeudessa, viidessä tapauksessa käsittely oli tutkimusraporttia kirjoitettaessa vielä kesken.

Riita-asioissa lainvoimaisiksi jääneistä tuomioista kanne siis hyväksyttiin 14 tapauksessa, osittain 5 tapauksessa, hylättiin 30 tapauksessa, jätettiin tutkimatta tai peruttiin 28 tapauksessa, ja päädyttiin sovintoon 22 tapauksessa. Hyvitysten keskiarvo oli 7 633 euroa, ja niiden jakauma 3 000–15 000 euroa.

Työsyryntää koskevat rikosasiat käräjäoikeuksissa

Rikoslain työsyryntäsäännökseen tai kiskonnantapaiseen työsyryntäsäännökseen perustuvia asioita käsiteltiin käräjäoikeuksissa vuonna 2008 kaikkiaan 22 tapausta. Näistä seitsemässä oli kyse sukupuolisyrynnästä. Vuonna 2009 tapauksia oli 39, joista kuudessa kyse oli sukupuolisyrynnästä. Vuonna 2010 tapauksia oli 28, joista viidessä kyse oli sukupuolisyrynnästä, ja vuonna 2011 tapauksia oli 19, joista yksi koski sukupuolisyryntää.¹⁷⁹

Aiemman tutkimuksen (2009) mukaan vuonna 2005 sukupuolisyryntää koskevia rikosjuttuja käsiteltiin käräjäoikeuksissa vain kaksi tapausta, joista molemmat koskivat raskaana olevan työntekijän työsuhteen purkua (rangaistus 40 ja 15 päiväsakkoa). Vuonna 2006 tapauksia oli seitsemän, joista kaikki koskivat työsuhteen päättämistä raskauden perusteella (kaksi syytettä hylättiin, muissa 15–50 ps ja 350–3000 euroa vahingonkorvausta). Vuonna 2007 tapauksia oli kolme. Yksi tapauksista liittyi yleisesti työsyryntään sukupuolen perusteella, yksi raskauteen perustuvaan työsuhteen koeaikapurkuun ja yksi työopimusehtojen huonontamiseen raskauden perusteella. Käräjäoikeus antoi langettavan tuomion muissa paitsi koeaikapurkua koskevassa tapauksessa, jossa se hylkäsi kanteen. Langettavista tuomioista sukupuoleen perustuvassa työsyrynnässä tuomioistuin määräsi vastaajan maksamaan 20 päiväsakkoa ja työsuhteen ehtojen huonontamista raskauden perusteella koskevassa tapauksessa kaksi vastaajaa määrättiin kummatkin maksamaan 15 päiväsakkoa sekä asianomaiselle hyvityksenä 3 000 euroa ja vahingonkorvaus 1 000 euroa.

Sukupuolisyryntää koskevia rikosjuttuja käräjäoikeuksissa käsitellään *siis vuositasolla alle kymmenen*.

Tutkimusajanjaksolla 2008–2011 käräjäoikeuksissa käsiteltiin 19 sukupuolisyryntää koskevaa rikosasiaa. Langettavia tuomioita oli 12, ja viidessä tapauksessa syyte hylättiin. Yksi tapa-

¹⁷⁹ Aaltonen ym. 2013, 63–69.

us jätettiin sillensä ja yhdessä vahvistettiin sovinto. Kaikissa tapauksissa asianomistajat olivat naisia. Kaikki vastaajat taas olivat yksityisen sektorin toimijoita.

Raskaussyrjinnästä oli kyse 12 tapauksessa. Yhdessä tapauksessa kyse oli työsuhteen ehdoista. Käräjäoikeus tuomitsi vastaajan sakkorangaistukseen (30 päiväsakkoa) ja maksamaan 350 euroa vahingonkorvausta. Hovioikeus kuitenkin hylkäsi syytteen. Yhdessä tapauksessa oli kyse lomautuksesta (30 päiväsakkoa, 500 euroa vahingonkorvausta), eikä hovioikeus muuttanut tuomiota. Kymmenessä tapauksessa kyse oli työsuhteen päättämisestä. Kolmessa tapauksessa syyte hylättiin, yhdessä jätettiin sillensä ja kuudessa syyte hyväksyttiin. Yhdessä näistä hovioikeus hylkäsi syytteen. Päiväsakkojen jakauma oli 25–60 päiväsakkoa ja vahingonkorvausten jakauma 1 000–1 800 euroa. Kolmessa tapauksessa ei määrätty vahingonkorvausta maksettavaksi langettavasta tuomiosta huolimatta, mutta yhdessä näistä tapauksista määrättiin tasa-arvolain mukaista hyvitystä. Lisäksi yhdessä tapauksessa kyse oli syrjinnästä *työsuhteen ehdoissa perhesuhteiden ja raskauden* perusteella. Syytteet hylättiin.

Kahdessa tapauksessa kyse oli syrjinnästä *huoltovelvollisuuden tai perhesuhteiden* perusteella. Toisessa kyse oli työsuhteen päättämisestä, ja tapauksessa vahvistettiin sovinto (korvaus 2 500 euroa). Toisessa tapauksessa kyse oli lomautuksesta (30 päiväsakkoa, 1 200 euroa vahingonkorvausta).

Kolme tapausta koski *häirintää*. Yhdessä tapauksessa syyte hylättiin, eikä hovioikeus muuttanut tuomiota. Kahdessa tapauksessa syyte hyväksyttiin (45 ja 25 päiväsakkoa – 700 ja 1 100 euroa vahingonkorvausta). Yksi tapaus koski *irtisanomista ja häirintää* (20 päiväsakkoa, 1 000 euroa vahingonkorvausta).

Työsuhteen päättämistä koskevissa sukupuolisyrittäviä koskevissa jutuissa (N=11) kolmessa tapauksessa syyte hylättiin ja kuudessa hyväksyttiin (25–60 päiväsakkoa, kolmessa tapauksessa vahingonkorvausta 1 000 -1 800 euroa ja yhdessä tasa-arvolain mukaista hyvitystä 5 000 euroa – tässä tapauksessa hovioikeus kuitenkin hylkäsi syytteet). Yhdessä tapauksessa asia jätettiin sillensä ja yhdessä asia sovittiin (2 500 euroa).

Lomautusta koskevissa tapauksissa (N=2) syytteet *hyväksyttiin* (20 ja 30 päiväsakkoa – 500 ja 1 200 euroa vahingonkorvausta).

Työsuhteen ehtoja koskevissa tapauksissa (N=2) toisessa syytteet hylättiin ja toisessa hyväksyttiin (30 päiväsakkoa, 500 euroa vahingonkorvausta). Hovioikeus kuitenkin hylkäsi syytteen.

Kaikista työsyrintärikoksista yleisin syrjintäperuste oli *terveydentila* (35 tapausta). Myös *etninen tausta* oli yleinen syrjintäperuste (32 tapausta). Neljässä tapauksessa kyse oli *ammattillisesta toiminnasta*, kolmessa ikäsyrjinnästä, kahdessa *uskonnosta tai vakaumuksesta* ja yhdessä *seksuaalisesta suuntautumisesta*.¹⁸⁰

Joissain tapauksissa oli viitteitä myös *moniperusteisesta syrjinnästä*, kun sukupuolen ohella syrjintäperusteena mainittiin myös terveydentila (kuudessa tapauksessa). Yhteensä 26 tapauksessa mainittiin useampi syrjintäperuste. Etnisen alkuperän yhteydessä tuomioissa mainittiin 16 tapauksessa lisäksi kieli ja/tai kansalaisuus. Iän kanssa mainittiin yhdessä tapauksessa lisäksi terveydentila, yhdessä terveydentila ja ammatillinen toiminta ja yhdessä yhteiskunnallinen mielipide ja ammatillinen toiminta. Lisäksi yhdessä uskontoa ja vakaumusta koskevassa tapauksessa kyse oli lisäksi syrjinnästä poliittisen toiminnan perusteella.¹⁸¹

Osassa kaikista työsyrintärikoksista koskevista tuomioista määrättiin vastaaja maksamaan kantajalle vahingonkorvausta.¹⁸² Vuonna 2008 korvausjakauma oli 300–2 500 euroa, seuraavana vuonna 400–3 000 euroa, vuonna 2010 jakauma oli 500–2 000 ja vuonna 2011 jakauma oli 700–1 200 euroa. Suurin korvaus koski kiskonnantapaista työsyrintää. Vahingonkorvausten keskiarvo vuonna 2008 oli 925 euroa, vuonna 2009 se oli 1 153 euroa, vuonna 2010 se oli

¹⁸⁰ Aaltonen ym. 2013, 65.

¹⁸¹ Aaltonen ym. 2013, 66.

¹⁸² Tutkimuksessa vahingonkorvauksella tarkoitetaan tässä yhteydessä korvausta henkisestä kärsimyksestä, ei sen sijaan palkkasaatavia. Aaltonen ym. 2013, 68.

933 euroa ja vuonna 2011 vahingonkorvausten keskiarvo oli 950 euroa. Vuonna 2009 yhdessä tapauksessa asianomistajalle määrättiin 3 000 euroa yhdenvertaisuuslain mukaista hyvitystä (työsuhteen päättäminen terveydentilan perusteella), ja vuonna 2010 hyvitystä tasa-arvolain perusteella (työsuhteen päättäminen raskauden perusteella). Lisäksi yhdessä tapauksessa määrättiin yhdenvertaisuuslain mukaista hyvitystä 7 000 euroa ja 1 200 euroa vahingonkorvausta henkisestä kärsimyksestä. Noin puolessa langettavista tuomioista asianomistajat eivät saaneet minkäänlaista vahingonkorvausta tai hyvitystä. Kun langettavia tuomioita oli kaikkiaan 54, näistä 28 oli sellaisia, etteivät asianomistajat saaneet korvauksia tai hyvityksiä. Tapauksissa ei ollut esitettykään korvaus- tai hyvitysvaatimuksia.¹⁸³

Sukupuolisyryntää koskevissa rikosasioissa päiväsakkojen jakauma oli 20–60 päiväsakkoa ja vahingonkorvausten jakauma 500 – 1 800 euroa (keskiarvo 1 100 euroa).

Sukupuolisyryntää koskevista 19 tapauksesta kymmenestä tapauksesta valitettiin hovioikeuteen, joka muutti lopputulosta kahdessa tapauksessa.

Rikoslain 11:11 mukaisia syrjintärikkoksia käsiteltiin 2008–2011 yhteensä 33 tapausta, alle kymmenen tapausta vuosittain. Suurin osa tapauksista koski romaneiden pääsyä ravintolaan. Joukossa oli myös yksittäisiä tapauksia, joissa kyse oli syrjinnästä kaupassa, majoituksessa, liikuntapalveluissa, asumisessa ja julkaisutoiminnassa. Etnisen taustan lisäksi muita, tosin hyvin yksittäisiä syrjintäperusteita olivat yhteiskunnallinen mielipide, vammaisuus, terveydentila ja seksuaalinen suuntautuminen. Päiväsakkoja tuomittiin 10–45 päiväsakkoa, ja osalle asianomistajista määrättiin maksettavaksi myös vahingonkorvausta 100–1200 euroa. Suurin korvaus maksettiin tapauksessa, jossa oli kyse romanien asumisesta. Vuonna 2010 yhdessä tapauksessa määrättiin maksettavaksi 2 000 euroa yhdenvertaisuuslain mukaista hyvitystä. Kyse oli romanien palvelematta jättämisestä ravintolassa. Joukossa oli myös kuusi tapausta, jossa vahingonkorvausta tai hyvitystä ei määrätty langettavasta tuomiosta huolimatta, eikä sitä myöskään ollut vaadittu.¹⁸⁴

Syrjintää koskevat asiat hovioikeuksissa ja korkeimmassa oikeudessa

Tutkimusajanjaksolla 2008–2011 käsiteltiin hovioikeuksissa 45 sukupuolisyryntää koskevaa riita- ja rikosasiaa, joista riita-asioita oli 32 ja rikosasioita 13. Korkeimmasta oikeudesta haettiin valituslupaa 41 syrjintää koskevassa asiassa. Näistä 20 koski sukupuolisyryntää. Sukupuolisyryntää koskevista tapauksista valituslupa myönnettiin kolmessa tapauksessa. Tapaukset koskivat naispappeuskysymystä (KKO 2010:74), samapalkkaisuutta (KKO 2009:78) ja häirintää (KKO 2010:1).

Hallinto-oikeudet

Vuosina 2008–2011 kaikissa hallinto-oikeuksissa käsiteltiin yhteensä 144 sukupuolten tasa-arvoon liittyvää tapausta. Vuosittain hallinto-oikeuksissa käsiteltiin 30–40 tasa-arvolakiin perustuvaa asiaa.¹⁸⁵

Vuosina 2008–2011 kuudessa tapauksessa kyse oli *raskaussyrynnästä*. Näistä viidessä oli kyse työhönotosta. Hallinto-oikeus hylkäsi kaikki tapaukset, mutta yhdessä valitettiin korkeimpaan hallinto-oikeuteen, joka katsoi, että tapauksessa oli rikottu tasa-arvolakia. Yhdessä tapauksessa kyse oli työsuhteen ehtoista. Hallinto-oikeus hylkäsi tämänkin valituksen eikä KHO muuttanut ratkaisua. Yhdessä tapauksessa kyse oli sekä työhönottosyrjinnästä sekä raskauden että perhevapaan perusteella. Hallinto-oikeus hylkäsi valituksen. Syrjinnästä työhönotossa *vanhemmuuden ja perhevapaan* perusteella oli kyse kolmessa tapauksessa. Kahdessa näistä hallinto-oikeus hylkäsi valituksen ja yhdessä se totesi tasa-arvolakia rikotun. Lisäksi yhdessä tapauksessa oli kyse syrjintäpäilystä työhönotossa sekä *raskaudesta että perheva-*

¹⁸³ Aaltonen ym. 2013, 69.

¹⁸⁴ Aaltonen ym. 2013, 60–63.

¹⁸⁵ Aaltonen: Tasa-arvolain ja rikoslain syrjintäsäännöksen soveltamiskäytäntöä koskeva katsaus. Julkaisematon raportti.

paasta johtuvasta syystä. Tämänkin valituksen hallinto-oikeus hylkäsi. Kaiken kaikkiaan siis hallintolainkäytössä ratkaistusta raskautta ja vanhemmuutta koskevasta kymmenestä tapauksesta vain yhdessä hallinto-oikeus hyväksyi valituksen ja lisäksi yksi valituksista menestyi vasta muutoksenhaussa.

Muita sukupuolisyrintää koskevia asioita oli 134. Enemmistö tapauksista koski virantäyttöä (111). Toiseksi suurin määrä tapauksista koski kunnallisten toimielinten jäsenten valintaa tai toimielimen kokoonpanoa. Näitä kiintiöitä koskevia tapauksia oli 12. Yhdessä oli kyse taksiluvan myöntämisestä, kolmessa kelpoisuudesta kirkkoherran vaaliin, yhdessä virkajärjestelyistä ja neljässä työsuhteen ehdoista. Kahdessa tapauksessa kyse oli irtisanomisesta. Näistä valituksista 16 menestyi.

Hallintolainkäytössä ratkaistuista lainvoimaisista 144 tapauksesta kaikkiaan vain 18 tapauksessa katsottiin tasa-arvolaki rikotun. Valituksista 115 hylättiin ja 11 valitusta jätettiin silleksi. Hallinto-oikeuden 144 päätöksestä valitettiin korkeimpaan hallinto-oikeuteen 48 tapauksessa. Korkein hallinto-oikeus katsoi tasa-arvoa rikotun näistä yhdeksässä tapauksessa.

Moniperusteinen syrjintä. Sukupuolen lisäksi 28 tapauksessa vedottiin myös ikään syrjintäperusteena, terveydentilaan kolmessa tapauksessa, uskontoon tai vakaumukseen viidessä tapauksessa, ammatilliseen toimintaan yhdessä tapauksessa ja kielitaitoon yhdessä tapauksessa.

Yhdenvertaisuuslakiin perustuvia valituksia käsiteltiin hallinto-oikeuksissa vuonna 2008 kaikkiaan 22 tapausta, vuonna 2009 kaikkiaan 26 tapausta, vuonna 2010 kaikkiaan 15 tapausta ja vuonna 2011 kaikkiaan 25 tapausta. Valittajista naisia ja miehiä oli suurin piirtein yhtä paljon (naisia 49 ja miehiä 41). Enemmistö koski virantäyttöä (67 tapausta). Enemmistössä tapauksista (55) epäiltiin syrjintää usealla eri perusteella. Syrjinnästä iän perusteella oli kyse 14 tapauksessa, ikä ja sukupuoli yhdessä olivat syrjintäperusteena 31 tapauksessa. Etninen alkuperä oli syrjintäperusteena yhdeksässä tapauksessa. Yhdessä tapauksessa epäiltiin syrjintää etnisen alkuperän ja yhteiskunnallisen toiminnan perusteella, ja yhdessä kielitaidon ja sukupuolen. Syrjinnästä vammaisuuden perusteella oli kyse kahdessa tapauksessa. Kuudessa tapauksessa kyse oli syrjinnästä mielipiteen, poliittisen toiminnan tai yhteiskunnallisen mielipiteen perusteella ja yhdessä ammatillisen toiminnan perusteella. Yhdessä tapauksessa kyse oli syrjinnästä uskonnon tai vakaumuksen perusteella, yhdessä terveydentilan perusteella ja yhdessä perhesuhteiden perusteella. Sukupuoli ja terveydentila olivat yhdessä kolmessa tapauksessa, sukupuoli ja uskonto tai vakaumus viidessä, sukupuoli ja ammatillinen toiminta kahdessa. Neljässä tapauksessa kyse oli sukupuolesta ja poliittisesta toiminnasta tai yhteiskunnallisesta mielipiteestä. Yhdessä oli kyse iästä ja terveydentilasta. Lisäksi oli tapauksia, joissa oli enemmän kuin kaksi eri syrjintäperustetta. Yhdessä tapauksessa epäiltiin syrjintää sukupuolen, poliittisen toiminnan ja sukulaisuussuhteen perusteella, yhdessä iän, ammatillisen ja poliittisen toiminnan, ja yhdessä ikä, yhteiskunnallinen mielipide ja poliittinen toiminta, yhdessä sukupuoli, ikä ja yhteiskunnallinen toiminta. Yhdessä tapauksessa valittaja esitti viisi eri syrjintäperustetta (ikä, vakaumus, yhteiskunnallinen toiminta, poliittinen toiminta, perhesuhteet ja ammatillinen toiminta). Yhdenvertaisuuslakia koskevat valitukset kuitenkin suurimmalta osaltaan (75) hylättiin. Vain yhdeksän valitusta hyväksyttiin. Kaikki hyväksytyt valitukset koskivat virantäyttöä. Kyse oli syrjinnästä iän (3), sukupuolen, poliittisen toiminnan ja sukulaisuussuhteiden (1), sukupuolen ja terveydentilan (1), sukupuolen ja iän (1), iän ja ammatillisen ja poliittisen toiminnan (1), sukupuolen ja poliittisen toiminnan (2) perusteella. Kahdessa tapauksessa valitus hyväksyttiin vain joiltain osin.¹⁸⁶

¹⁸⁶ Aaltonen ym. 2013, 80–83.

3.5 KANSAINVÄLISTEN IHMISOIKEUSSOPIMUSTEN VALVONTAELINTEN ESITTÄMÄT HUOLENAIHEET

Tasa-arvon toteutumisen ongelmista voidaan saada tietoa myös tutustumalla kansainvälisiä ihmisoikeussopimuksia valvovien elimien Suomea koskeviin loppupäätelmiin.

CEDAW-sopimusta valvova CEDAW-komitea antoi tällaiset loppupäätelmät viimeksi vuonna 2008. Suomi antoi komitealle seitsemännen raporttinsa 11.5.2012, ja se käsitellään vuonna 2014.

Vuonna 2008 CEDAW-komitea kiinnitti huomiota muun muassa vähemmistönaisten kuten romanien, saamelaisten ja maahanmuuttajien asemaan Suomessa, vammaisnaisten koulutus- ja työmahdollisuuksiin, työelämän segregatioon ja palkkaeroon, raskaana ja perhevapailla olevien oikeuksien turvaamiseen ja naisten vähäiseen määrään liike-elämän ja julkishallinnon johdossa.

KP-sopimusta valvova ihmisoikeuskomitea antoi Suomea koskevat loppupäätelmät kesällä 2013. Komitea oli huolissaan muun muassa naisten ja miesten välisen tasa-arvon toteutumisesta työelämässä, etenkin palkkaerosta ja irtisanomisista raskauden perusteella. Komitea esitti huolensa myös naisiin kohdistuvasta väkivallasta ja suosittelee väkivallan uhreille tarjottavien palveluiden ja turvakotien lisäämistä. Myös ihmiskaupan uhrien tunnistamisessa on Suomella ongelmia.

Euroopan neuvoston ihmisoikeusvaltuutettu on Suomea koskevassa raportissaan kiinnittänyt huomiota muun muassa naisten ja miesten väliseen palkkaeroon, naisiin kohdistuvaan väkivaltaan sekä romani-, venäläis- ja somalivähemmistöjen syrjintään. Valtuutettu kiinnitti huomiota myös saamelaisten sekä sukupuolivähemmistöjen asemaan. Valtuutettu totesi yhdenvertaisuuslainsäädännön uudistusten olevan pääosin positiivisia, mutta valvontajärjestelmän jäävän hajanaiseksi ja uhrin näkökulmasta monimutkaiseksi etenkin työelämän osalta. Valtuutettu korosti oikeusturvakeinojen saavutettavuuden merkitystä ja totesi, että valvontaelinten tarpeetonta hajanaisuutta tulisi välttää. Se esitti huolensa myös siitä, että työelämän osalta vain työsuojeluviranomaiset valvovat yhdenvertaisuuslain noudattamista.¹⁸⁷

3.6 YHTEENVETO

Suomalaiset eivät pidä sukupuolisyrrintää yhtä yleisenä kuin muihin kiellettyihin syrjintäperusteisiin perustuvaa syrjintää. Suurin osa nuorista katsoo sukupuolten tasa-arvon olevan jo toteutunut tila. Käsitys saa tukea Suomen hyvistä sijoituksista kansainvälisissä tasa-arvon ranking-listoissa. Eurobarometrin mukaan sukupuolisyrrintää oli havainnut 7 prosenttia suomalaisista vastaajista. Ruotsissa luku oli selvästi korkeampi – siellä sukupuolisyrrintää oli havainnut 19 prosenttia vastaajista. Tämä ei kuitenkaan kerro välttämättä siitä, että sukupuolisyrrintä olisi Suomessa harvinaisempaa kuin Ruotsissa. Ruotsissa yleinen syrjinnän vastainen ilmapiiri on vahvempi kuin Suomessa, jossa syrjintää ei havaita yhtä herkästi.

Suomessakin tasa-arvobarometri osoitti, että vain vajaa viidennes naisista arvioi sukupuolten olevan tasa-arvoisia. Miehistä näin ajattelee useampi, runsas kolmannes. Työelämässä naiset kokevat edelleen sukupuoleensa liittyvää haittaa palkkauksessa, uralla etenemisessä ja ammattitaidon arvostuksessa. Tutkimusten mukaan työelämässä syrjitään muun muassa suosikkijärjestelmien kautta. Myös määräaikaisten ja osa-aikaisten syrjintä koetaan yleiseksi. Nämä syrjinnän muodot voivat olla hyvinkin sukupuolittuneita, ovathan määräaikaississa ja

¹⁸⁷ Report by Nils Muiznieks Commissioner for Human Rights of the Council of Europe. 25.9.2012. CommDH(2012)27.

osa-aikaisissa työsuhteissa työskentelevät pääosin naisia. Kyse voi olla myös välittömästä tai välillisestä sukupuolisyrynnästä.

Tutkimukset osoittavat työpaikkakiusaamisen olevan hyvin yleistä, etenkin julkisella sektorilla. Naiset ovat miehiä useammin kiusaamisen kohteena tai ainakin tietoisia siitä. Tasa-arvobarometrin 2012 mukaan naisista noin joka kolmas oli kokenut seksuaalista häirintää kahden edellisen vuoden aikana. Yleisimmin seksuaalista häirintää kokevat nuoret, alle 35-vuotiaat naiset, joista noin puolet oli kokenut seksuaalista häirintää miesten taholta.

Monissa tutkimuksissa on käynyt ilmi myös raskaussyrynnän yleisyys. Tähän tasa-arvovaltuutettukin on kiinnittänyt useasti huomiota. Suomalaisessa työelämässä raskaana olevat naiset ovatkin erityisen alttiita syrjinnälle. Myös maahanmuuttajataustaiset ihmiset, niin naiset kuin miehetkin, ovat haavoittuvassa asemassa. EU-MIDIS-tutkimus kuitenkin osoitti, että vähemmistöryhmien naiset tuntevat oikeutensa ja käytettävissään olevat oikeusturvakeinot hyvin huonosti, huonommin kuin miehet. Vaikka oikeudet tunnettaisiinkin, loukkauksista ilmoittamista ei pidetä kannattavana. Etnisten vähemmistöjen edustajilla on lisäksi melkein viisi kertaa muita suurempi riski joutua moniperusteisen syrjinnän uhriksi. Vähemmistöjen naisia oli sukupuolisyrynnän uhreina kaksi kertaa enemmän kuin vähemmistöjen miehiä. *Tämä tulisi ottaa huomioon siten, että valitusjärjestelmä ei ole liian monimutkainen. Syrjinnän ilmoittamisesta tulisi tehdä helpompaa. Tasa-arvoelimiä tulisi myös olla tarpeeksi tehokas toimivalta puuttua syrjintään, jotta syrjinnästä ilmoittaminen katsottaisiin kannattavaksi siinä mielessä, että se voisi johtaa muutokseen.*

Vain pieni osuus, seitsemän prosenttia, suomalaisista ilmoittaisi syrjinnästä tasa-arvoviranomaisille. Muualla Euroopassa näin tekisi 16 prosenttia, Ruotsissa jopa 42 prosenttia. *Tasa-arvoelinten kannalta tulos on huolestuttava – kertooko se siitä, että ihmiset eivät pidä niiden toimintaa tehokkaana vai tunnetaanko elimet huonosti?*

Työsuojelun tietoon tulee vain jäävuoren huippu syrjintätapauksista. Näistä suurin osa etenee poliisille esitutkintaan. Työsuojelun tietoon tulevasta syrjinnästä suurimmassa osassa tapauksista, joissa kyse on palkkasyrynnästä tai syrjivistä työoloista tai -ajoista, syrjintäperuste on etninen tai kansallinen alkuperä taikka kansalaisuus. Irtisanomista tai lomauttamista koskevissa tapauksissa taas syrjintäperusteena on useimmiten terveydentila (jolla tarkoitetaan myös raskautta). Sillä että asiat etenevät juuri rikosprosessissa on sekä hyvät että huonot puolensa. Syrjinnän kohteeksi joutuneen itsensä ei tarvitse olla asiassa aktiivinen, sillä syyttäjän tehtävänä on ajaa syytettä. Toisaalta tasa-arvolain mukaiset, kantajalle edulliset todistustaakan jakoa koskevat säännökset eivät koske rikosprosessia. Näyttäisi myös siltä, että asianomistajan saamat korvaukset eivät rikosprosessissa vastaa EU-oikeuden vaatimuksia korvauksen tehokkuudesta, oikeasuhtaisuudesta ja varoittavuudesta.

Tuomioistuimiin etenee vain murto-osa syrjintätapauksista. Tasa-arvolakiin perustuvia *riita-asioita* käsitellään vuositasolla käräjäoikeuksissa noin 20–30 tapausta. Niiden menestymisen mahdollisuus ei ole kovin korkea. Esimerkiksi raskaussyryntää koskevia riita-asioita käsiteltiin käräjäoikeudessa vuosien 2008 ja 2011 välisenä aikana yhteensä 14 tapausta. Näistä melkein puolet hylättiin (kuusi kannetta). Kanteen menestyessä hyvitystä maksettiin 3 240–15 000 euroa. Palkkasyryntätapauksiakin oli vain yksitoista. Yli puolessa näistä eli kuudessa tapauksessa kanne hylättiin. Kolmessa tapauksessa tasa-arvokanne hylättiin, mutta vastaajat määrättiin maksamaan kantajille maksamatta jääneitä palkkoja. Kahdessa tapauksessa käräjäoikeus oli hylännyt kanteen, mutta osapuolet pääsivät sovintoon hovioikeudessa. Häirintää koski vain yksi tapaus, ja senkin osalta kantaja perui kanteen.

Viidessä tapauksessa kantajat esittivät vaatimuksia sekä tasa-arvolain että yhdenvertaisuuslain perusteella. Moniperusteista syrjintää koskevat kanteet eivät kuitenkaan menestyneet. Vain kaksi niistä hyväksyttiin, mutta osittain siten, että tasa-arvokanne hylättiin, mutta kantajalle määrättiin maksettavaksi hyvitystä ikäsyrynnän perusteella.

Sukupuolisyryntää koskevia rikosasioita käräjäoikeuksissa käsitellään vuositason alle kymmenen. Vuosina 2008–2011 raskaussyryntätapauksia oli 12. Häirintää koski vain neljä tapausta. Jopa 26 tapauksessa mainittiin useampi syrjintäperuste.

Rikosprosessissa asianomistajalle maksettavien korvausten määrä on useimmiten noin 1 000 euron luokkaa, ellei vähemmänkin. Jos on tarkoitus, että vakavimmat syrjintäasiat käsiteltäisiin rikosprosessissa, tämä ei ainakaan näy vahingonkorvauksen määrässä.

Vuosittain *hallinto-oikeuksissa* käsitellään 30–40 tasa-arvolakiin perustuvaa asiaa. Niiden menestymisen mahdollisuus on vielä pienempi kuin yleisissä tuomioistuimissa. Vuosina 2008–2011 hallintolainkäytössä ratkaistuista lainvoimaisista 144 tapauksesta kaikkiaan vain 18 tapauksessa katsottiin tasa-arvolaki rikotun. Valituksista 115 hylättiin, ja 11 valitusta jätettiin sillensä. Hallinto-oikeuksissa vedotaan yllättävän usein useaan eri syrjintäperusteeseen. Näilläkään valituksilla ei kuitenkaan ole ollut kovin suuria menestymisen mahdollisuuksia.

4 TASA-ARVOELINTEN TEHTÄVÄT JA TOIMIVALTA

4.1 TASA-ARVOELIMIÄ KOSKEVAT KANSAINVÄLISET VELVOITTEET

4.1.1 Pariisin periaatteet ja muut suositukset

Tasa-arvoelimitystä on annettu monia kansainvälisiä normeja ja suosituksia, joita voidaan käyttää mittapuuna elimien tehokkuutta arvioitaessa. Tärkein tällainen mittapuuna on Yhdistyneiden Kansakuntien yleiskokouksen vuonna 1993 hyväksymät ns. Pariisin periaatteet.¹⁸⁸ Vaikka periaatteet koskevat alun perin kansallisia ihmisoikeusinstituutioita, niihin on viitattu usein, kun on tarkasteltu tasa-arvoelimiä tehokkuutta. Muun muassa YK:n CERD-komitea sovelsi yleissuosituksessaan no. 17 (1993) Pariisin periaatteita antaessaan suosituksia rotusyrjinnän vastaisista elimistä. Myös Euroopan rasmin ja suvaitsemattomuuden vastainen komissio (European Commission against Racism and Intolerance, ECRI) sovelsi Pariisin periaatteita rasmin vastaisia elimiä koskevassa suosituksessaan no. 2 (1997).¹⁸⁹ Suositus asettaa selkeät periaatteet, jotka voivat toimia mittapuuna minkä tahansa syrjintäperusteen osalta perustetussa tasa-arvoelimestä. Suositukset vaikuttivat myös EU:n tasa-arvodyrektiivien muotoiluun.¹⁹⁰

Pariisin periaatteiden mukaan kansalliset ihmisoikeusinstituutiot tulee perustaa *perustuslain tai lain tasoisella säädöksellä*, jossa määritellään instituution tehtävät, kokoonpano sekä toimivaltuudet. Instituutiolla tulee olla *itsenäinen ja riippumaton* asema paitsi muodollisesti, myös taloudellisesti ja hallinnollisesti. Ihmisoikeusinstituutiolle tulee myös antaa niin *laaja tehtävänkuv* kuin on mahdollista ihmisoikeuksien edistämiseksi ja turvaamiseksi. Tehtävänkuvaa tulee sisältyä ihmisoikeuksien edistämiseen ja turvaamiseen liittyviä *asiantuntija-, neuvonta- ja selvitystehtäviä* sekä *ihmisoikeuskasvatukseen, -koulutukseen ja -tiedotukseen* sekä *kansainvälisten ihmisoikeussitoumusten seurantaan* kuuluvia tehtäviä. Instituutio osallistuu myös tällaisiin tehtäviin liittyvään kansainväliseen *yhteistyöhön*. Pariisin periaatteet edellyttävät, että instituutiolla on *pluralistinen kokoonpano*, joka kattaa ne yhteiskunnalliset tahot,

¹⁸⁸ A/RES/48/134, 20.12.1993.

¹⁸⁹ ECRI General Policy Recommendation No. 2: Specialised Bodies to Combat Racism, Xenophobia, Antisemitism and Intolerance at National Level, Adopted by ECRI on 13 June 1997, CRI (97)36. Ks. myös YK:n rotusyrjinnän poistamista käsittelevän komitean (ns. CERD-komitea) yleissuositus No. 17 vuodelta 1993.

¹⁹⁰ Moon 2007.

jotka osallistuvat ihmisoikeustyöhön kansallisella tasolla. Instituution valinnaisena tehtävänä voi olla valitusten ja/tai kanteluiden käsitteleminen, sovittelu ja valittajien avustaminen yksittäisissä ihmisoikeusloukkaustapauksissa sekä suositusten antaminen viranomaisille.¹⁹¹

Vuoden 2012 alussa Suomeen on eduskunnan oikeusasiamiehen kanslian yhteyteen perustettu Ihmisoikeuskeskus. Oikeusasiamies, Ihmisoikeuskeskus ja sen valtuuskunta muodostavat Pariisin periaatteissa tarkoitettua riippumattoman kansallisen ihmisoikeusinstituution. Ihmisoikeuskeskuksen tehtävänä on 1) edistää perus- ja ihmisoikeuksia koskevaa tiedotusta, kasvatus- ja koulutusta ja tutkimusta sekä näihin liittyvää yhteistyötä; 2) laatia selvityksiä perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisesta; 3) tehdä aloitteita sekä antaa lausuntoja perus- ja ihmisoikeuksien edistämiseksi ja toteuttamiseksi; 4) osallistua perus- ja ihmisoikeuksien edistämiseen ja turvaamiseen liittyvään eurooppalaiseen ja kansainväliseen yhteistyöhön; ja 5) huolehtia muista vastaavista, perus- ja ihmisoikeuksien edistämiseen ja toteuttamiseen liittyvistä tehtävistä. Ihmisoikeuskeskuksella on vastaisuudessa tärkeä rooli perus- ja ihmisoikeuksien kansallisen toteutumisen arvioijana.¹⁹² Suomessa myös eduskunnan oikeusasiamies ja valtioneuvoston oikeuskansleri sekä tasa-arvovaltuutettu, tietosuojavaltuutettu, vähemmistövaltuutettu ja lapsiasiavaltuutettu huolehtivat perus- ja ihmisoikeuksien edistämiseen ja turvaamiseen liittyvistä tehtävistä.

ECRI esitti suosituksessaan no. 2 muun muassa, että kansallisten rasismien vastaisten elimien tehtäviin ja toimivaltaan tulisi kuulua syrjinnän ehkäiseminen ja tasa-arvon edistäminen, lainsäädännön ja sen noudattamisen valvonta, muiden viranomaisten neuvonta, syrjinnän kohteeksi joutuneiden neuvonta ja oikeudellinen avustaminen tarvittaessa myös nostamalla kanne tuomioistuimissa, valitusten käsittely ja sovintomenettelyn johtaminen joko vapaaehtoisessa menettelyssä tai niin että menettely johtaa sitoviin sopimuksiin. Tasa-arvoelimellä tulee myös olla asianmukaiset tietojensaantioikeudet tehtäviensä toteuttamiseksi. Sen tulisi tuottaa informaatiota ja antaa neuvoja syrjinnän kieltojen soveltamisesta, osallistua avainryhmien koulutukseen, lisätä tietoisuutta syrjintäkysymyksistä ja tukea muita tasa-arvo edistäviä yhteisöjä.

ECRI:n suosituksen mukaan elimille tulee taata tarvittavat resurssit, jotta ne voivat tehokkaasti suoriutua tehtävistään. Niiden tulee saada toimia itsenäisesti ilman että valtio puuttuu niiden toimintaan. Elimen tulee voida itse nimittää henkilökuntansa, hallinnoida resurssiaan, ilmaista kantansa julkisesti ja laatia raportteja toiminnastaan. Elimen tulisi olla syrjinnän kohteeksi joutuneiden helposti saavutettavissa. Tässä tarkoituksessa niiden tulisi harkita myös paikallista edustusta saavutettavuuden ja tehokkuuden lisäämiseksi.

ECRI antoi heinäkuussa 2013 Suomea koskevan neljännen maaraportin suosituksineen. ECRI suosittelee, että Suomessa laajennettaisiin vähemmistövaltuutetun toimialaa ja vahvistettaisiin tämän valtuuksia siten, että valtuutettu voisi viedä asioita omasta aloitteestaan oikeuteen ja käsitellä ihonväriin, kieleen, uskontoon tai ”rotuun” perustuvia valituksia. Lisäksi ECRI suosittelee, että vähemmistövaltuutetulle perustettaisiin paikallisia ja alueellisia toimistoja. ECRI painottaa vähemmistövaltuutetun tarvetta saada välttämättömät henkilö- ja taloudelliset resurssit näiden suositusten toteuttamiseksi. Se suosittelee myös syrjintälautakunnan toimivallan laajentamista siten, että se voi myöntää korvauksia uhreille. Lisätoimia ECRI suosittelee myös työelämän syrjinnän poistamiseksi. Tämä edellyttää muun muassa lainsäädännön tiukempaa toimeenpanoa.¹⁹³

Euroopan neuvoston ihmisoikeusvaltuutettu on myös antanut kansallisia tasa-arvoelimiä koskevan suosituksen.¹⁹⁴ Valtuutettu korostaa elinten riippumatonta asemaa ja tehokkuutta. Valtuutettu toteaa, että elinten tehokkuutta vähentää monissa Euroopan neuvoston jäsenvaltioissa resurssien vähäisyys. Myös toimivaltuuksien kapea-alaisuus voi vähentää elinten tehok-

¹⁹¹ HE 205/2010.

¹⁹² Suomen perus- ja ihmisoikeustoimintaohjelma 2012–2013, 13.

¹⁹³ Suomea koskeva raportti 9.7.2013.

¹⁹⁴ Opinion of the Commissioner for human rights on national structures for promoting equality. 21.3.2011. CommDH(2011)2.

kuutta. Valtuutetun mukaan tehokkuusvaatimus edellyttää, että elimellä tulee olla toimivalta ja riittävät resurssit muun muassa tutkiakseen yksittäisiä syrjintätapauksia ja ryhtyäkseen oma-aloitteisesti oikeudellisiin toimenpiteisiin niiden johdosta ja tarvittaessa viedä juttu tuomioistuimeen. Valtuutettu korostaa etenkin strategisen prosessaamisen merkitystä oikeuskäytännön kehittymisen edistämiseksi keskeisissä syrjintäkysymyksissä. Valtuutettu katsoo lisäksi, että tuomioistuintyyppisellä tasa-arvoelimellä tulisi olla toimivalta määrätä tehokkaita ja varoittavia seuraamuksia ja antaa oikeudellisesti sitovia päätöksiä.

4.1.2 EU-oikeus

EU:n tasa-arvodirektiivi 2006/54/EY¹⁹⁵ asettaa jäsenvaltioille velvoitteen nimetä tasa-arvoelin tai -elimiä. Direktiivin säännökset asettavat minimivaatimukset perustettaville elimille.

Direktiivin 20 artiklan mukaan jäsenvaltioiden on nimettävä elin tai elimiä, jonka tai joiden tehtävänä on *edistää, analysoida, valvoa ja tukea* kaikkien henkilöiden tasa-arvoisen, sukupuoleen perustuvasta syrjinnästä vapaan kohtelun toteuttamista, sekä toteutettava niitä koskevat tarpeelliset järjestelyt. Nämä elimet voivat kuulua osana virastoihin, jotka vastaavat ihmis-oikeuksien puolustamisesta tai yksilön oikeuksien turvaamisesta kansallisella tasolla.

Säännöksen 2 kohdan mukaan jäsenvaltioiden on varmistettava, että näiden elinten toimivaltaan kuuluu

- a) *avustaa* itsenäisesti syrjinnän uhriksi joutuneita henkilöitä näiden tekemiä syrjintävalituksia tutkittaessa, sanotun kuitenkaan rajoittamatta uhrien ja 17 artiklan 2 kohdassa tarkoitettujen yhdistysten, järjestöjen tai muiden oikeushenkilöiden oikeuksia;
- b) teettää riippumattomia *selvityksiä* syrjintään liittyvistä kysymyksistä;
- c) julkaista riippumattomia *raportteja* ja antaa *suosituksia* kaikista syrjintään liittyvistä kysymyksistä;
- d) *vaihtaa* asianmukaisella tasolla käytettävissä olevia *tietoja* vastaavien eurooppalaisen elinten kanssa, esimerkiksi jonkin tulevan eurooppalaisen tasa-arvoinstituutin kanssa.

Myös tavaroiden ja palvelujen saatavuutta ja tarjontaa koskeva tasa-arvodirektiivi 2004/113/EY sisältää vastaavan velvoitteen (12 artikla).¹⁹⁶

Samoin rotusyrjintädirektiivin 2000/43/EY 13 artiklassa on vastaava velvoite perustaa elin tai elimiä valvomaan etniseen alkuperään perustuvan syrjinnän kieltoa ja yhdenvertaisen kohtelun edistämistä.

Oikeusturvan saavutettavuuden kannalta myös tasa-arvodirektiivin oikeuksien puolustamista koskeva 17 artikla on tärkeä. Säännöksessä todetaan seuraavasti.

1. Jäsenvaltioiden on varmistettava, että tämän direktiivin mukaisten velvoitteiden täytäntöönpanoon tarkoitetut oikeudelliset menettelyt, mukaan lukien jäsenvaltioiden aiheellisinä pitämät sovittelumenettelyt, ovat – myös sen työsuhteen päätyttyä, jossa syrjinnän väitetään tapahtuneen – kaikkien niiden henkilöiden käytettävissä, jotka katsovat tulleensa kohdelluiksi väärin sen vuoksi, että heihin ei ole sovellettu tasa-arvoisen kohtelun periaatetta, sen jälkeen kun he ovat ensin mahdollisesti saattaneet asian muun toimivaltaisen viranomaisen käsiteltäväksi.
2. Jäsenvaltioiden on varmistettava, että yhdistykset, järjestöt ja muut oikeushenkilöt, joilla kansallisessa lainsäädännössä vahvistettujen perusteiden mukaisesti on oikeutettua etua sen varmistamisesta, että tämän direktiivin säännöksiä noudatetaan, voivat aloittaa tämän direktiivin mukaisten velvoitteiden täytäntöönpanemiseksi säädetyt oi-

¹⁹⁵ Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2006/54/EY miesten ja naisten yhtäläisten mahdollisuuksien ja yhdenvertaisen kohtelun periaatteen täytäntöönpanosta työhön ja ammattiin liittyvissä asioissa (uudelleenlaadittu toisinto).

¹⁹⁶ Neuvoston direktiivi 2004/113/EY, annettu 13 päivänä joulukuuta 2004, miesten ja naisten yhdenvertaisen kohtelun periaatteen täytäntöönpanosta tavaroiden ja palvelujen saatavuuden ja tarjonnan alalla.

keudellisen ja/tai hallinnollisen menettelyn kantajan tai valittajan suostumuksella hänen puolestaan tai häntä tukeakseen.

3. Mitä 1 ja 2 kohdassa säädetään, ei rajoita sellaisten kansallisten sääntöjen noudattamista, jotka koskevat määräaikoja tasa-arvoisen kohtelun periaatetta koskevien kanteiden nostamiselle.

EU-oikeus asettaa näin ollen velvollisuuden ensinnäkin perustaa tasa-arvoelimiä sukupuolen ja etnisen alkuperän osalta. Monissa maissa valvontaelinten toimivalta on kuitenkin ulotettu myös muiden syrjintäperusteiden valvontaan. Toiseksi EU-oikeuden mukaisesti tasa-arvoa edistävällä yhdistyksellä, järjestöllä tai muulla oikeushenkilöllä tulisi olla toimivalta aloittaa muun muassa tuomioistuinmenettely kantajan puolesta tai häntä tukeakseen.

Monissa EU:n jäsenvaltioissa on viime vuosina pohdittu kysymystä siitä, olisiko tehokkaampaa perustaa yksi yhteinen elin kattamaan molemmat EU-oikeudessa valvontaelintä edellyttävät syrjintäperusteet vai perustaa kullekin syrjintäperusteelle oma elimensä. Yleensä jäsenvaltioissa, joissa on jo pitkään ollut tasa-arvoelin, on ollut eri elin eri syrjintäperusteille kuten sukupuolelle, rodulle, joskus myös vammaisuudelle, seksuaaliselle suuntautumiselle ja uskonnolle.¹⁹⁷ Esimerkiksi Isossa-Britanniassa eri elimet yhdistettiin vuonna 2007 (*Commission for Equality and Human Rights*). Samoin tehtiin sittemmin myös esimerkiksi Saksassa, Ruotsissa ja Norjassa. Yhdistämisiä on perusteltu kustannustehokkuudella (niukat resurssit ja tietotaito voidaan hyödyntää tehokkaasti; uhrin voivat kääntyä vain yhden viranomaisen puoleen) ja asiantuntemuksen ja hyvien käytäntöjen yhdistämisellä sekä moniperusteiseen syrjintään tartumisella. Yhdistämistä on vastustettu sillä perusteella, että tietty syrjintäperuste voi marginalisoitua ja että syrjintäperusteet voivat hierarkisoitua siten, että toiset ryhmät saavat parempaa oikeussuojaa kuin toiset. Onkin suositeltu, että tasa-arvoelimellä olisi samanlainen toimivalta eri syrjintäperusteiden kohdalla.¹⁹⁸

Eräs elinten ja eri lakien yhdistämistä puoltava argumentti on ollut se, että eri syrjintäperusteet ja tasa-arvotavoitteet vahvistuvat kun ne yhdistetään laajemmaksi tasa-arvotavoitteeksi. Heikkoja syrjintäperusteita vahvistaa se, että ne tulevat vahvojen rinnalle. Esimerkiksi vammaisten tasa-arvolla on sanottu olevan suurempaa poliittista painoarvoa, jos se on ollut sukupuolten tasa-arvon rinnalla. Ns. ”yhden luukun periaate” parantaa myös uhrin asemaa. Se säästää rahaa, aikaa ja vaivaa, vähentää mahdollisia ristiriitaisia ohjeita, ja helpottaa moniperusteiseen syrjintään tarttumista. Yhden luukun periaate palvelee myös työnantajien ja tavaroiden ja palvelujen tarjoajien tarpeita paremmin, koska he saavat samalta viranomaiselta tiedot eri syrjintäperusteisiin liittyvistä asioista. Yhdistäminen edellyttää kuitenkin sitä että resurssit jaetaan tasapuolisesti eri syrjintäperusteiden kesken. Resurssien niukkuus voi aiheuttaa ristiriitoja ja kilpailua sekä väittämistä siitä, että tietty syrjintäperuste on tärkeämpi kuin muut. Yksittäisten elimien vahvuutena on myös se, että ne identifioituvat tietyn ryhmän kuten naisten etujen ajajiksi. Tämä vahvuus katoaa, jos elimet yhdistetään. Lisäksi yhden luukun periaate voi muodostua vain illusoriseksi, jos tosiasiaa eri syrjintäperusteita koskevat kovin erilaiset lait.¹⁹⁹

Ei ole tavatonta, että erilaisia toimintoja jaetaan myös usealle eri elimelle, jotka valvovat samaa syrjintäperustetta. Esimerkiksi Alankomaissa (sittemmin lakkautettu) *Equal Treatment Commission* ei avustanut syrjinnän uhreiksi joutuneita, koska sen pääasiallinen tehtävä oli käsitellä valituksia. Syrjinnän uhreja avustivat sen sijaan paikalliset syrjinnänvastaiset toimistot ja riippumaton *National Bureau against Racial Discrimination*. Nämä elimet yhdessä täyttivät EU-direktiivien vaatimukset.²⁰⁰ Myös Suomessa tasa-arvolain valvontatehtäviä on jaettu kahdelle eri elimelle, tasa-arvovaltuutetulle ja tasa-arvolautakunnalle. Tehtävien jako tulisi kuitenkin olla yksiselitteinen ja elinten tulisi muodostaa selkeä kokonaisuus.

¹⁹⁷ Moon 2007, 875.

¹⁹⁸ Moon 2007, 876–877. Toisaalta pitää ottaa myös huomioon se, että syrjintäperusteissa on myös eroja jotka on perusteltua säilyttää. Ks. Anttila 2010b.

¹⁹⁹ McCrudden 2005, 148–151.

²⁰⁰ Moon 2007, 873.

EU-direktiivien säännöksiä on moitittu etenkin niiden sanamuotojen epätarkkuudesta, jolloin on vaikea arvioida täyttyvätkö elimille asetetut vaatimukset kansallisella tasolla.²⁰¹ Säännökset eivät ole yksityiskohtaisia vaan mahdollistavat monenlaisia tulkintoja ja monenlaisia elimiä. Hieman epäselväksi on jäänyt muun muassa se, minkälainen apu on riittävää uhrin avustamista. Riittääkö puhelinneuvonta tai esitteen lähettäminen postitse? Pitääkö olla toimivalta nostaa oikeusjuttu uhrin puolesta? Tai avustaa tuomioistuimessa? Entä mitä tarkoitetaan ”riippumattomilla selvityksillä”? Kuten Gay Moon on todennut, näyttäisi siltä, että direktiivin sanamuodon – ei tosin tarkoituksen – edellytykset täyttyvät jo silloin, kun perustetaan yhden tai kahden virkamiehen pieni toimisto, josta voidaan lähettää tasa-arvoesite syrjinnän uhrille ja jossa tehdään muutama pieni selvitys ja vuosiraportti sekä annetaan muutama suositus syrjinnän kiellosta.²⁰²

Eurooppalaiset tasa-arvoelimet eroavat toisistaan kokonsa, toimivaltuuksiansa ja tehokkuutensa puolesta. Myös se vaihtelee, miten elimet avustavat uhreja. Jotkut elimet avustavat konkreettisesti oikeudenkäynnissä, jotkut antavat lausuntoja tuomioistuimille, ja jotkut käsittelevät itse valituksia. Annetut päätökset voivat olla oikeudellisesti sitovia tai vain suositusluontoisia. Jos ne ovat vain suositusluontoisia, uhri voi usein viedä jutun vielä tuomioistuimeen saadakseen korvausta. Mitään kaikkiin maihin sopivaa tasa-arvoelimen malliorganisaatiota ei siis ole, vaikkakin elimistä voidaan löytää yhteisiä piirteitä, joiden perusteella niitä voidaan jaotella eri tavoin.

Yleisesti erotetaan toisistaan tuomioistuintyyppiset elimet (*tribunal-type bodies*) ja tasa-arvoa edistävät elimet (*promotion-type bodies*). Edellisiä on kuvattu seuraavasti: ”These equality bodies are impartial institutions which spend the bulk of their time and resources hearing, investigating and deciding on individual instances of discrimination brought before them.” Jälkimmäisiä taas on kuvattu seuraavasti: ”These equality bodies spend the bulk of their time and resources on a broader mix of activities that include supporting good practice in organisations, raising awareness of rights, developing a knowledge base on equality and non-discrimination, and providing legal advice and assistance to individual victims of discrimination.”²⁰³ Suomen valvontajärjestelmästä voidaan sanoa, että tasa-arvovaltuutettu vastaa kuvausta tasa-arvoa edistävästä elimestä, kun taas tasa-arvolautakunta on tuomioistuintyyppinen elin.

Kuten monissa tutkimuksissa on todettu, tasa-arvoelimiltä edellytetään strategiaa syrjinnän vastaisessa työssä, etenkin kun resurssit ovat niukat ja syrjintä on syvään juurtunutta ja luonteeltaan rakenteellista. Tasa-arvoelinten on päätettävä, mitkä asiat ansaitsevat tulla priorisoiduiksi heidän työssään. Kansainvälinen parhaiden käytäntöjen vertailu auttaa sen hahmottamisessa, miten tasa-arvoa voidaan edistää parhaiten niukkojen resurssien vallitessa. Erilaisia lähestymistapoja täytyy kuitenkin olla myös kansallisesti, sillä mitään hyvän tasa-arvoelimen ideaalimallia ei ole olemassa. Hyviä esimerkkejä on kuitenkin siitä, millaiset toiminnot ovat osoittautuneet tehokkaiksi syrjinnän vastaiseksi ja tasa-arvon edistämistyöksi.²⁰⁴

4.2 BEST PRACTICES – KANSAINVÄLISIÄ HYVIEN KÄYTÄNTÖJEN ESIMERKKEJÄ

Hyviä tasa-arvoelinten käytäntöjä on tutkittu paljon muun muassa EU:n komission toimeksiannosta,²⁰⁵ EU:n perusoikeusvirastossa²⁰⁶ sekä eurooppalaisten tasa-arvoelinten perustamassa tasa-arvoelinten verkostossa Equinetissä (European Network of Equality Bodies)²⁰⁷.

²⁰¹ Moon 2007, 888.

²⁰² Moon 2007, 890.

²⁰³ Study on Equality Bodies set up under Directives 2000/32/EC, 2004/113/EC and 2006/54/EC. European Commission 2010.

²⁰⁴ Moon 2007, 890-891.

²⁰⁵ Ks. Study on Equality Bodies set up under Directives 2000/32/EC, 2004/113/EC and 2006/54/EC. European Commission 2010; Comparative Study on access to justice in gender equality and anti-discrimination law. Synthesis Report. European Commission. February 2011.

Tasa-arvoelinten mahdollisia toimintatapoja on paljon. Elimiiä kuitenkin ohjaavat lainsäädännössä määritellyt tehtävät ja elimelle asetetut tavoitteet. Vaikka täsmällistä tasa-arvoelimen ideaalimallia ei ole mahdollista määrittellä, on olemassa esimerkkejä hyvistä käytännöistä. On myös olemassa eurooppalaisia tai kansainvälisiä suosituksia tasa-arvoelinten rakenteesta ja roolista. Tärkein tällainen suositus on Pariisin periaatteet, jotka asettavat yksityiskohtaiset vaatimukset kansallisille ihmisoikeuselimille ja joihin usein viitataan myös tasa-arvoelimistä puhuttaessa. Toisaalta EU-direktiivit asettavat minimivaatimukset tasa-arvoelinten toimivallalle. Direktiivit eivät kuitenkaan anna yksityiskohtaisia ohjeita, joten tämän aukon täyttämiseksi viitataan usein juuri Pariisin periaatteisiin.

Keskeiset tasa-arvoelinten toiminnot voidaan jaotella esimerkiksi seuraavasti.²⁰⁸

1. Toiminta yksittäisissä syrjintätapauksissa

Avustaminen on eräs keskeisimmistä tasa-arvoelinten toiminnoista.²⁰⁹ EU-direktiiveissä ei kuitenkaan määritellä avustamisen luonnetta eikä muotoja. Tasa-arvoelimellä voi olla oma lakiosasto, tai kyse voi olla erillisestä organisaatiosta tai jopa rahastosta, jonka avulla uhri voi palkata lakimiehen. Direktiivit eivät myöskään edellytä, että tasa-arvoelin avustaa kaikissa tapauksissa. Eräissä varhain perustetuissa elimissä (kuten Yhdysvalloissa ja Kanadassa) avustettiin aluksi kaikissa mahdollisissa tapauksissa, mikä johti juttujen kasautumiseen. Asioiden käsittelyajat pitenevät, valitusprosessi ei ollut tehokas eikä oikeusturva enää toteutunut. Esimerkiksi Yhdysvalloissa *American Equal Employment Opportunity Commission*iin tuli vuonna 1995 yhteensä noin 111 000 valitusta. Nytemmin siellä keskitytään lähinnä tapauksiin, joilla on ennakkotapausarvoa. Toisessa ääripäässä ovat elimet, joiden katsotaan avustavan liian harvoissa jutuissa. Esimerkiksi Ison-Britannian *Commission for Racial Equality*ä kritisoi tiin tästä 2000-luvulla. Aiemmin elin oli tuonut julkisuuteen tärkeitä testitapauksia.

Monet ovatkin korostaneet sitä, että tasa-arvoelimellä tulisi olla prosessaamista koskeva strategia. Tällöin tasa-arvoelin arvioi minkälaiset tapaukset ovat tärkeitä ja mistä aihepiiristä kulloisessakin yhteiskunnallisessa tilanteessa tarvitaan ennakkotapauksia. Niukat resurssit tulisikin käyttää siellä, missä oikeudenkäynnin lopputulos vaikuttaa laajimmin – tapauksiin, joilla on ennakkotapausarvoa tai joissa tartutaan isompaan tai yleisimpään ongelmaan. Yksittäisten tapausten käsittely syö resursseja, eikä tapauksilla aina ole laajempaa merkitystä. Jos tapauksia on paljon, käsittelyajat ovat pitkiä. Syrjintätapausten nopea käsittely on kuitenkin olennainen osa oikeusturvan toteutumista. Tämä strategia sopii eritoten sellaiselle elimelle, jonka toimivaltaan kuuluu avustaa uhreja oikeudenkäynneissä. Sellaisten tuomioistuintyyppisten elimien, joissa annetaan oikeudellisesti sitovia päätöksiä tai suositusluontoisia lausuntoja, täytyy käsitellä kaikki ne valitukset tai hakemukset, jotka niiden toimivaltaan kuuluu. Tällöin prosessia voi nopeuttaa ns. ennakkoarviointi (*preliminary assessment*), joka voi muun muassa johtaa nopeaan sovinnon tekemiseen. Menettelyssä otetaan kantaa, onko kyse syrjinnästä ennen kuin kuullaan osapuolia tarkemmin.

Strategisella prosessaamisella voi olla tärkeitä vaikutuksia. Testitapausten kautta voidaan kehittää syrjinnänvastaista oikeutta. Esimerkiksi moni EU-tuomioistuimessa käsitelty syrjintätapaus on kansallisten tasa-arvoelinten alullepanema.²¹⁰ Oikeudenkäynnit toimivat myös julkisuutensa kautta varoittavana esimerkkinä muille työnantajille ja toimijoille ja toimivat näin

²⁰⁶ Ks. Access to justice in cases of discrimination in the EU. Steps to further equality. FRA 2012. European Union Agency for Fundamental Rights.

²⁰⁷ Verkoston tavoitteena on kehittää yhteistyötä ja helpottaa tietojen vaihtoa eri elimien välillä, jotta EU:n tasa-arvo-oikeutta sovellettaisiin yhtenäisesti eri Euroopan maissa.

²⁰⁸ Moon 2007, 891–933.

²⁰⁹ Moon 2007, 891–897.

²¹⁰ Esim. *Marshall*-tapaus C-152/84, jossa EU-tuomioistuin katsoi, että Ison-Britannian naisten ja miesten eläkeikää koskeva lainsäädäntö oli syrjivää. Vielä tärkeämpi oli samaan prosessiin kuuluva tapaus *Marshall* C-271/91, joka koski sitä, mikä on riittävä korvaus EU-oikeuden rikkomisesta. Prosessissa Ison-Britannian *Equal Opportunities Commission*illa oli tärkeä rooli.

syrijntää ehkäisevästi. Oikeudenkäynnit voivat johtaa myös laajempiin rakenteellisiin muutoksiin, jos niiden innoittamana ryhdytään tutkimaan syrjiviä käytäntöjä tietyllä alalla. Näin on toimittu esimerkiksi Isossa-Britanniassa.

Sovintomenettelyä on tullut suosittu menetelmä ja vaihtoehto muodolliselle oikeuskäsittelylle.²¹¹ Sovintomenettely on vapaaehtoinen riidanratkaisumenetelmä, jossa puolueeton sovittelija avustaa riidan osapuolia saavuttamaan molempien hyväksyttävissä olevan sovinnon neuvottelemalla ilman, että sovittelijalla itsellään on auktoritatiivista päätöksentekovaltaa.²¹² Sovintomenettelyssä on positiivista se, että esimerkiksi työntekijän ja työnantajan välit säilyvät hyvinä verrattuna tuomioistuinprosessille ominaiseen vastakkaisasetteluun. Sovittelussa ei ole voittajia ja häviäjiä, ja esimerkiksi samaan työpaikkaan on helpompi palata. Menettely on nopea ja tehokas, ja seuraamusten kirjo on kattavampi. Työnantaja voi esimerkiksi sitoutua ottamaan käyttöön uusia menettelytapoja syrjinnän ehkäisemiseksi. Osapuolet voivatkin keskittyä tulevaisuuteen eivätkä vain menneisyyden tapahtumiin. Molemmat osapuolet voivat vaikuttaa lopputulokseen ja saavat äänensä kuuluviin. Samalla joudutaan kuitenkin usein tekemään myönnytyksiä syrjintäsuojassa, eivätkä osapuolet välttämättä tunne oikeuksiaan. Menettely estää myös ennakkotapausten syntymisen ja oikeuskäytännön kehittymisen. Sovinnot sisältävät usein salassapitoa koskevia ehtoja eikä julkisuuden kautta tuleva estävä vaikutus toteudu.

Myös tasa-arvoelimen rooli puolueettomana sovittelijana ja lain noudattamista valvovana elimenä voi *muodostua* ristiriitaiseksi. Toisaalta mahdollisuus, että tasa-arvoelin voi viedä asian oikeuteen, voi myös kannustaa sovinnon tekemiseen. Joskus esimerkiksi laintulkinnan kannalta voi tuomioistuimen ratkaisu olla kuitenkin tärkeä.

Suomessa vaihtoehtoisten konfliktinratkaisumenetelmien merkitys on kasvanut sekä tuomioistuimissa että niiden ulkopuolella.²¹³ Yleisissä tuomioistuimissa on käytössä kaksi menettelyä, joiden tarkoituksena on ratkaista osapuolten välinen riita sovinnollisesti: sovinnon edistäminen siviiliproessissa (tuomioistuimen sovintomenettely) sekä tuomioistuinsovittelu. Siviiliproessissa tuomarin on selvitettävä valmistelussa, onko asiassa edellytyksiä sovinnolle (OK 5:19,4) ja pyrittävä asian sovinnolliseen ratkaisuun (OK 5:26,1). Tuomari voi myös tehdä asiassa sovintoehdotuksen (OK 5:27,1). Tuomioistuin voi myös vahvistaa osapuolten tekemän sovinnon (OK 5:27,1).²¹⁴ Vuosittain suulliseen valmisteluun ja pääkäsitteilyyn edenneistä noin 5000–6000 riita-asiasta noin 2500 päättyy sovintoon. Monet tuomarit ovatkin arvioineet, että heidän käsittelemistään jutuista lähemmäs puolet sovitaan. Sovintomenettelyn onkin todettu säästävän niin tuomioistuimen kuin osapuoltenkin aikaa ja resursseja. Monissa tapauksissa sovinto on ollut osapuolille myönteinen ratkaisu, koska se edesauttaa osapuolten suhteiden säilymistä. Suurimpana haittana tuomarit ja asiamiehet ovat nähneet sen, ettei sovinto ole materiaalisesti oikea ratkaisu sekä sen, että tuomarit saattavat pyrkiä sovintoon väkisin.²¹⁵

Vuonna 2006 tuli voimaan laki riita-asioiden sovittelusta tuomioistuimissa (663/2005). Laki koskee tuomioistuinsovittelua, jossa on kyse tuomarin johdolla tapahtuvasta vapaaehtoisesta menettelystä ja jossa tarkoituksena on saada osapuolet itse löytämään heitä tyydyttävä ratkaisu riitaansa. Kyse voi olla mistä tahansa riita-asiasta, kuten syrjintäasiasta. Kaikissa tapauksissa sovittelua ei kuitenkaan voida aloittaa. Tuomioistuin voi päättää jättää sovittelun aloittamatta muun muassa silloin, kun osapuolet eivät ole tasaveroisessa asemassa ja tämän vuoksi on mahdollista, ettei toinen osapuoli kykene valvomaan etuaan sovittelussa. Menettely sovittelussa on vapaamuotoista, eikä siitä ole laissa tarkkoja säännöksiä. Sovittelu on kuitenkin toteutettava tasapuolisuutta ja puolueettomuutta noudattaen. Sovittelija voi tehdä asiassa myös

²¹¹ Moon 2007, 897–899. Vuonna 2004 Oikeuspoliittisessa tutkimuslaitoksessa valmistui sovinnon edistämistä käsittelevä laaja tutkimus, ks. Kaijus Ervasti: Käräjäoikeuksien sovintomenettely. Empiirinen tutkimus sovinnon edistämisestä riitaproessissa. Oikeuspoliittisen tutkimuslaitoksen julkaisuja 207. Helsinki 2004.

²¹² Ks. erilaisista määritelmistä Ervasti 2004, 128–133.

²¹³ Ervasti 2009a, 50.

²¹⁴ Ks. tarkemmin Ervasti 2004.

²¹⁵ Ervasti 2009a, 51.

sovintoehdotuksen, jos osapuolet näin haluavat. Tuomioistuin voi vahvistaa sovinnon osapuolten pyynnöstä. Vahvistettava sovinto ei saa sisältää määräyksiä, jotka ovat vastoin lakia, loukkaavat sivullisen oikeutta tai ovat selvästi kohtuuttomia. Vahvistettavan sovinnon on oltava myös niin selkeästi muotoiltu, että se on täytäntöönpantavissa.²¹⁶ Oikeusministeriön tilastojen mukaan vuosina 2006–2008 tuomioistuimissa käsiteltiin loppuun kaikkiaan 208 tapausta tuomioistuinsovittelessa. Yleisimmin sovittelua käytetään työtä ja palvelusta koskeissa asioissa, perheoikeudellisissa asioissa ja kiinteää omaisuutta koskeissa riidoissa.²¹⁷ Tuomioistuinsovittelevä menettely on kuitenkin jäänyt vähemmän käytetyksi menettelyksi kuin sovinnon edistämistä koskeva menettely, sillä tuomioistuinsovittelevä käytetään vain 1,3 prosentissa kaikista riita-asioista.²¹⁸

Myös rikosasioita sovitellaan (laki rikosasioiden ja eräiden riita-asioiden sovittelusta 1015/2005). Sovittelua hoitavat maallikot, ja sen järjestää kunta.

Vaihtoehtoisten konfliktinratkaisujen ja erilaisten sovintomenettelyjen merkityksen kasvun on katsottu heijastavan muutosta koko länsimaisessa kulttuurissa ja oikeudessa. On katsottu, ettei riitelevä tuomioistuinjärjestelmä ole enää nykyajan jälkimodernissa, monikulttuurisessa maailmassa tehokkain keino riitojen ratkaisemiseen. On esitetty, että totuus on usein monimutkainen ja tulkinnanvarainen, riippuvainen erilaisten ihmisten antamista erilaisista tulkinnoista. Tutkijat ovatkin kyseenalaistaneet riitelevään järjestelmään sisältyvät oletukset objektiivisuudesta, neutraaliudesta ja reiludesta. Sen sijaan tuomioistuinten ulkopuolisten konfliktinratkaisumenetelmien merkityksen ennustetaan lisääntyvän tulevaisuudessa.²¹⁹

Prosessaminen omissa nimissään.²²⁰ Joillain tasa-arvoelimillä on toimivalta nostaa kanne tuomioistuimessa myös silloin, kun yksittäiset syrjinnän kohteeksi joutuneet henkilöt eivät itse halua toimia asiassa kantajina. Näin on ollut muun muassa Irlannissa (*Equality Authority*), Alankomaissa (ent. *Equal Treatment Commission*, vuodesta 2012 *Institute for Human Rights*), Ruotsissa (*Diskrimineringsombudsmannen*) ja Isossa-Britanniassa (ent. *Equal Opportunities Commission*, vuodesta 2007 *Equality and Human Rights Commission*). Monissa elimissä korostetaan strategisen prosessaamisen tärkeyttä ja keskittymistä ns. testitapauksiin.

Oikeus tulla kuulluksi oikeudenkäynnissä²²¹. Eräs keino ylittää yksilövalitusmekanismin heikkoudet on antaa tasa-arvoelimelle oikeus tulla kuulluksi syrjintää koskevassa oikeudenkäynnissä. Rotusyrjintädirektiivin 7(2) artiklaa, työelämädirektiivin 9(2) artiklaa, tasa-arvodirektiivin 17(2) artiklaa ja palveludirektiivin 8(3) artiklaa on oikeuskirjallisuudessa tulkittu siten, että ne avaavat mahdollisuuden tasa-arvoelinten väliintuloille prosesseissa, jolloin heitä voidaan kuulla lain tulkintakysymyksistä. Kyse on samanlaisesta roolista kuin Euroopan komissiolla on EU-tuomioistuimen ennakkoratkaisumenettelyssä. Tämä olisi tärkeä rooli tasa-arvoelimelle, koska elimet ovat asiantuntijoita tasa-arvo-oikeuden soveltamisessa.

Isossa-Britanniassa väliintuloa on käytetty muutoksenhakutuomioistuimissa tapauksissa, joilla on ollut laajempaa merkitystä. Merkittävä tapaus oli *Igen Ltd v. Wong*²²², jossa kaikki silloiset Ison-Britannian tasa-arvoelimet antoivat lausuntonsa. Kyse oli sukupuoleen, rotuun ja vammaisuuteen perustuvaa syrjintää koskevasta todistustaakasta. Elinten kirjalliset ja suulliset lausunnot vaikuttivat laajasti tuomioon. Tapauksella on ollut Isossa-Britanniassa ja myös muissa jäsenvaltioissa suuri merkitys.²²³

Tilannetestausten menetelmä²²⁴. Syrjintäasiassa riittävän näytön hankkimisen on sanottu olevan käytännössä hankalaa. Sen vuoksi todistustaakka on käännetty. Käännetty todistustaakka

²¹⁶ Ervasti 2009a, 54–55.

²¹⁷ Ervasti 2009a, 56.

²¹⁸ Kaijus Ervasti: Tuomioistuinsovittelevä Suomessa. Oikeuspoliittisen tutkimuslaitoksen tutkimuksia 256. Helsinki 2011. (Ervasti 2011b.)

²¹⁹ Ervasti 2009a, 59–60. Viittaa Carrie Menkel-Meadow'n artikkeliin *The Trouble with the Adversary System in a Post-modern, Multicultural World*. *William and Amry Law Review*. 1996, Vol. 38, 5-44.

²²⁰ Ks. Moon 2007, 899–903.

²²¹ Ks. Moon 2007, 903-909.

²²² [2005] EWCA Civ 142, [2005] ICR 931.

²²³ Moon 2007, 904-905.

²²⁴ Ks. Moon 2007, 909-914.

ei kuitenkaan toimi rikosprosessissa, eikä se aina auta riitajutussakaan. Tilannetestaustmenetelmä (*situation testing*) on keino varmistaa tarvittavien todisteiden olemassaolo. Tavoitteena on kahden tai useamman koehenkilön avulla ”testata” esimerkiksi tiettyä ravintolaa, muuta tavarana tai palvelun tarjoajaa tai työnantajaa, syyllistyvätkö he toiminnassaan syrjintään. Koehenkilöt eroavat toisistaan vain kielletyn syrjintäperusteen osalta. He yrittävät esimerkiksi päästä sisään ravintolaan tai hakevat samaa työpaikkaa, vuokra-asuntoa tai vakuutusta. Tarkoituksena on paljastaa syrjiviä käytäntöjä. Kyse on piiloisesta välittömästä syrjinnästä, jolloin testitilanne toimii näyttönä oikeudessa. Kyse on pitkälti samasta ideasta kuin organisoituneen rikollisuuden torjunnassa, esimerkiksi valeostojen yhteydessä. Tekijä ei tiedä, että hänen toimiaan seurataan ja että häntä huijataan. Joissain maissa tällainen toimintamalli kuuluu tasa-arvoelimen toimivaltaan, joissain maissa myös muiden etujärjestöjen. Metodია on käytetty muun muassa Ruotsissa. Vuonna 2005 menetelmän avulla nostettiin yhdeksän kannetta Tukholman, Göteborgin ja Malmön yökerhoja vastaan. Osa jutuista sovitteltiin tuomioistuinten ulkopuolella. Metodია on myös kritisoitu siitä, että sitä on helppo syyttää provosoimisesta tai väärinkäytöksistä. Jos metodία aletaan käyttää laajemmin, tarvitaankin sen soveltamista varten selkeät ohjeet.²²⁵

Myös Suomessa on käytetty tilannetestaustmenetelmää selvityksessä, jossa kävi ilmi että venäläisnimisten työnhakijoiden täytyi lähettää kaksi kertaa niin paljon työhakemuksia kuin suomalaisnimisten työnhakijoiden työhaastatteluun päästäkseen.²²⁶

2. Lainkäyttötehtävät.²²⁷

Eräillä tasa-arvoelimillä on toimivalta antaa oikeudellisesti sitovia päätöksiä tai oikeudellisesti suositusluontoisia lausuntoja. Näin on esimerkiksi Norjassa ja Suomessa. Tuomioistuintyyppiset tasa-arvoelimet toimivat syrjinnän uhreille matalan kynnyksen oikeussuojakeinona ilman taloudellista riskiä ja mahdollistavat samalla asiantuntemuksen. Kuten Euroopan neuvoston ihmisoikeusvaltuutettu on todennut, elimien tehokkuusvaatimus edellyttäisi, että ne voisivat antaa oikeudellisesti sitovia päätöksiä ja määrätä myös korvauksia uhreille.

3. Tarkastukset ja selvitykset.²²⁸

Tasa-arvoelimen itsensä suorittamat tarkastukset on koettu myös tehokkaaksi toimintamuodoksi, koska kaikkia juttuja ei voida viedä oikeuteen. Tavoitteena voi tällöin olla vain suositusten antaminen tulevaisuutta varten. Kyse voi olla yhden alan tai työpaikan tarkastuksesta esimerkiksi tietyn ongelman kuten raskaus syrjinnän suhteen. Tämä on tehokas keino myös sikäli, että se ei vaadi yksittäistä uhria, vaan vain epäilyn siitä, että esimerkiksi rakenteellista syrjintää esiintyy. Resurssien puute on usein tämänkin toimintamuodon esteenä ja haittapuolella on se, että menettely ei mahdollista korvausta syrjitylle eikä kehitä oikeutta. Elimellä tulisi olla toimivalta ryhtyä esimerkiksi sovintomenettelyyn tai viedä asia oikeuteen, jos tarkastuksen yhteydessä löytyy yksittäisiä uhreja. Tasa-arvoelimellä tulisi myös olla toimivalta saada tarkastettavaa kohdetta kuten työpaikkaa koskevia tietoja salassapitomääräysten estämättä. Pelkät pehmeät keinot kuten suositusten antaminen epäkohtia löydettyä ei nimittäin aina toimi tehokkaasti. Tarkastusten tekeminen on kuitenkin tehokas keino silloin, kun kyse on aloista, joilla yksilövalitusmekanismi ei toimi joko siitä syystä, että syrjijä on sitkeä tai syrjitty heikossa asemassa tai joissa epäillään rakenteellista syrjintää. Tasa-arvoelimen tuleekin olla itse aktiivinen siellä, missä syrjinnän uhrit ovat heikossa asemassa. Tasa-arvoelimen keinovalikoima puuttua syrjintään voi vaihdella suositusten, ohjeiden ja neuvojen antamisesta siihen,

²²⁵ Ks. myös Rorive 2006.

²²⁶ Discrimination in the Finnish Labour Market: An Overview and a Field Experiment on Recruitment. Publications of the Ministry of Employment and the Economy 16/2012.

²²⁷ Ks. Moon 2007, 914-922.

²²⁸ Ks. Moon 2007, 922-929.

että hän vie asian tuomioistuintyyppiseen tasa-arvoelimeen tai tuomioistuimeen. Menetelmä vaatii resursseja, mutta siinä on positiivista se, että elimen ei tarvitse odotella yksittäisten syrjinnän uhrien yhteydenottoja vaan se voi toimia omasta aloitteestaan.

4. Tutkimukset ja raportit.²²⁹

Näitä tarvitaan, jotta saadaan selville, missä syrjintää esiintyy ja missä tasa-arvo ei toteudu. Selvityksistä on hyötyä muun muassa lainsäädännön kehittämistyössä ja valvontaelimien oman työn suunnittelussa, ja ne voivat tukea myös lainkäyttäjiä oikeusprosesseissa. Ne lisäävät myös suuren yleisön tietoisuutta tasa-arvokysymyksistä.²³⁰

5. Suositukset hallitukselle lainsäädännön kehittämiseksi.²³¹

Tällä tehtävällä viitataan esimerkiksi lausuntojen antamiseen lainsäädäntöhankkeissa tai muulloinkin tasa-arvoelimen huomattessa epäkohdan. Suomessa tasa-arvovaltuutettu on esimerkiksi yrittänyt saada muutosta työopimuslakiin raskaussyrjinnän kieltämiseksi määräaikaississa työsuhteissa.

6. Hyvien tasa-arvokäytäntöjen edistäminen.²³²

Tällä tehtävällä taas viitataan erilaisiin kampanjoihin (kuten tasa-arvovaltuutetun raskaussyrjintää koskeva Oikeutta odottaville -kampanja), koulutustilaisuuksien ja konferenssien järjestämiseen, esitteiden, uutislehtisten ja nettisivujen kehittämiseen, lehdistötiedotteiden laatimiseen ja erilaisten työnantajasektorille suunnattujen esitteiden laatimiseen. Nämä tehtävät ovat luontevia kaikissa maissa toimiville tasa-arvoelimille.

7. Tasa-arvon edistämismittareiden valvonta.²³³

Joissain maissa, kuten Suomessa, tasa-arvoelimet valvovat myös tasa-arvon edistämismittareiden noudattamista. Tällöin olisi kuitenkin varmistettava se, että tasa-arvoelimellä on ensinnäkin riittävät resurssit sekä muitakin kuin pehmeitä keinoja valvoa näitä velvoitteita.

4.3 RUOTSIN JA NORJAN VALVONTAJÄRJESTELMÄ

4.3.1 Ruotsi

Ruotsissa uusi syrjinnän vastainen laki Diskrimineringslag (2008:567) tuli voimaan 1. tammi-kuuta 2009. Lailla kumottiin aiemmat eri syrjintäperusteita ja eri elämänoja koskevat lait sekä koottiin yhteen lakiin eri perusteita ja elämänoja koskevat syrjintäkiellot ja edistämismittarit. Kiellettyjä syrjintäperusteita ovat sukupuoli, sukupuoli-identiteetti ja -ilmaisu, etnisyys, uskonto tai muu maailmankatsomus, vammaisuus, seksuaalinen suuntautuminen sekä koulutuksessa ja työelämässä myös ikä.

Lakiuudistuksen yhteydessä aiemmat neljä erityisvaltuutettua (Jämställdhetsombudsmannen, Ombudsmannen mot etnisk diskriminering, Ombudsmannen mot diskriminering på grund av sexuell läggning ja Handikappombudsmannen) yhdistettiin yhdeksi syrjintävaltuutetuksi (Diskrimineringsombudsman). Lisäksi tasa-arvolautakunta (jämställdhetsnämnden) ja syrjintälautakunta (nämnden mot diskriminering) korvattiin yhdellä lautakunnalla.

²²⁹ Ks. Moon 2007, 929-930.

²³⁰ Ks. myös Reuter - Makkonen - Oosi 2004.

²³¹ Ks. Moon 2007, 930-932.

²³² Ks. Moon 2007, 932-933.

²³³ Ks. Moon 2007, 933-936.

Ruotsissa siis *Diskrimineringslagen*in noudattamista valvovat *Diskrimineringsombudsman* (DO) sekä *Nämnden mot diskriminering*. Asian voi viedä syrjintälautakuntaan vain syrjintävaltuutettu tai työmarkkinakeskusjärjestö. Lautakunnassa on 13 jäsentä, joista yksi on puheenjohtaja. Lautakunnalla on myös sihteeri.

Valtuutettu valvoo syrjintälain (*Diskrimineringslagen* 2008:567) ja vanhempainvapaata koskevan lain (*Föräldraledighetslagen* 1995:584) noudattamista. Valtuutetun toimivallasta on säädetty omassa laissaan (*Lagen om diskrimineringsombudsmannen* 2008:568). Toimivallasta on säännöksiä myös syrjintälain 4 luvussa.

Syrjintälain 4 luvun 1 §:n mukaan valtuutettu valvoo, että syrjintälakia noudatetaan. Lain mukaan hänen on ensin yritettävä saada lain soveltamisalaan kuuluvia tahoja vapaaehtoisesti noudattamaan lakia. Luvun 2 §:n mukaan valtuutettu voi kuitenkin myös nostaa kanteen tuomioistuimessa yksilön puolesta, jos tämä siihen suostuu.

Lain 4 luvun 3 §:n mukaan valtuutetulla on laajat tietojensaanti- ja tarkastusoikeudet työpaikoilla ja muilla lain soveltamisalaan kuuluvilla paikoilla. Valtuutettu voi asettaa myös uhkasakon näiden oikeuksien toteuttamiseksi (4 §). Uhkasakkopäätöksestä voi valittaa syrjintälautakuntaan. Uhkasakko voidaan asettaa myös tasa-arvon edistämismääräysten toteuttamiseksi (5 §). Syrjintälautakunta asettaa uhkasakon valtuutetun esityksestä. Jos valtuutettu kieltäytyy esityksen antamisesta, voi myös työmarkkinoiden keskusjärjestö antaa tällaisen esityksen.

Käsittely lautakunnassa on suullista, ellei lautakunta katso, että suullinen käsittely on tarpeeton (10 §).

Käsittelyyn kutsutaan se, joka on esittänyt uhkasakon asettamista sekä se, kenelle uhkasakon asettamista haetaan. Jos asiassa tarvitaan lisäselvitystä, lautakunta voi kutsua suulliseen käsittelyyn muitakin tahoja. Kutsut voidaan tehdä sakon uhalla. (11 §)

Päätöksestä tulee käydä ilmi, mihin toimenpiteisiin sen tahon tulee ryhtyä, jolle uhkasakko on asetettu, ja missä ajassa. Toimenpiteet voivat olla myös muita kuin sellaisia, joita uhkasakkoesityksessä on vaadittu. (13 §)

Valtuutetun asettamaa uhkasakkoa koskevat valitusasiat käsitellään lautakunnassa myös suullisesti. (14–15 §)

Oikeudenkäyntiä koskevassa syrjintälain 6 luvussa todetaan, että syrjintävaltuutettu tai sellainen järjestö, joka sääntöjensä mukaisesti huolehtii jäsentensä intresseistä, voi ajaa kannetta tuomioistuimessa yksilön puolesta, jos tämä siihen suostuu. (2 §)

Jos työntekijäjärjestöllä on ensisijainen vireillepano-oikeus, voi valtuutettu tai muu järjestö ajaa kannetta vain jos työntekijäjärjestö ei siihen suostu.

Oikeudenkäyntikuluja koskevassa 6 luvun 7 §:n mukaisesti voidaan määrätä, että asianosaiset vastaavat itse omista oikeudenkäyntikuluistaan, jos hävinneellä asianosaisella on ollut perusteltu syy oikeudenkäyntiin. Tämä ei kuitenkaan koske oikeudenkäyntejä, joita valtuutettu ajaa yksilön puolesta.

Laissa syrjintävaltuutetusta (*Lag om diskrimineringsombudsmannen* 2008:568) todetaan, että valtuutetun tulee neuvoin ja ohjein huolehtia siitä, että syrjinnän kohteeksi joutuneet pääsevät oikeuksiinsa. Valtuutetun tulee informoida, kouluttaa ja olla yhteistyössä virkamiesten, yritysten, yksityisten ja organisaatioiden kanssa; seurata kansainvälistä kehitystä ja ylläpitää kontakteja kansainvälisiin järjestöihin; seurata tutkimusta; ehdottaa hallitukselle lainmuutoksia tai muita toimia syrjinnän ehkäisemiseksi; ehdottaa muita sopivia toimenpiteitä.

Syrjintävaltuutettu ottaa vastaan ilmoituksia syrjinnän kieltojen loukkauksista. Valtuutettu voi viedä asian tuomioistuimeen tai jos asia vaikuttaa oikeudellisesti selvältä, valtuutettu pyrkii sovitteluun asian osapuolten kesken (*förlikning*). Juttujen priorisointi arvioidaan sen perusteella, mitkä ongelmat ja rakenteet yhteiskunnassa ovat syrjinnän kiellon kannalta keskeisiä. Valtuutettu voi priorisoida tapauksia myös sitä silmällä pitäen, miten yksittäinen tapaus voi vaikuttaa oikeuskäytännön kehittämiseen. Kyse voi olla tapauksista, joita ei ennen ole

käsitelty tuomioistuimessa tai jossa laintulkinta on epäselvä. Yksittäiset ilmoitukset voivat johtaa myös muun muassa tarkastuksiin tietyllä alalla.²³⁴

Vuonna 2012 valtuutetulle tuli kaikkiaan 1559 syrjintäilmoitusta (*individanmälning*). Edellisellä vuonna niitä tuli 1957 ja vuonna 2010 kaikkiaan 2614.²³⁵ Yleisin syrjintäperuste oli etninen tausta (514). Seuraavaksi yleisimmät olivat vammaisuus (485) ja sukupuoli (256). Näiden jälkeen tuli syrjintäperusteena ikä (168). Valtuutettu ei käsittele kaikkia sille saapuneita ilmoituksia. Perusteet jutut käsittelyn lopettamiselle voivat olla moninaisia. Kyse voi olla näyttövaikeuksista tai siitä, että yhteys väitettyyn syrjintäperusteeseen on liian etäinen. Osan jutuista valtuutettu voi viedä oikeuteen ja osa päättyy sovitteluun. Noin 20 prosenttia työelämää koskevista ilmoituksista on siirretty ammattiliittojen käsiteltäväksi.²³⁶

Jos valtuutettu päättää ottaa ilmoitusasian käsittelyyn, se antaa asiasta lausunnon, jossa se ottaa kantaa, onko kyse hänen näkemyksensä mukaan syrjinnästä. Vuonna 2012 valtuutettu antoi tällaisen lausunnon 21 tapauksessa. Näistä 15 tapauksessa valtuutettu nosti kanteen tuomioistuimessa. Näistä kolme tapausta sovitteliin tuomioistuinprosessissa ja kuusi sen ulkopuolella ennen tuomiota. Vuoden 2012 lopussa valtuutetulla oli 14 vireillä olevaa asiaa tuomioistuimissa, joista seitsemän työtuomioistuimessa. Vuoden 2011 lopussa juttuja oli vireillä 21, ja sitä edellisen vuoden lopussa 43.²³⁷

Vuonna 2012 valtuutettu sovitteli 27 tapauksessa, joista viisi koski työelämää, kaksi koulutusta ja 20 muita yhteiskuntaelämän alueita. Vuonna 2011 sovitteluja oli noin 50 ja sitä edellisellä vuonna noin 40.²³⁸

Työelämän tapauksista kaksi koski seksuaalista häirintää, ja niissä sovintoneuvottelut aloitettiin sen jälkeen, kun valtuutettu oli nostanut kanteen työtuomioistuimessa. Yksi tapaus koski syrjintää uskonnon perusteella ja kaksi vanhempainvapaan.

Koulutukseen liittyvät tapaukset koskivat oppilaaksiottoa peruskouluun. Toisessa oli kyse sukupuolisyrynnästä ja toisessa vammaisuudesta. Molemmissa tapauksissa kyse oli pojista.²³⁹

Muita yhteiskuntaelämän alueita koski 20 tapausta. Vuoden alusta 2012 tuli lainvoimaiseksi hovioikeuden päätös, jonka mukaan *Försäkringskassan* oli syrjinyt neljää raskaana olevaa naista, jotka eivät olleet saaneet sairauspäivärahaa raskauteen perustuvien vaivojen perusteella. Tuomion jälkeen valtuutettu sovitteli 12 muun naisen osalta vastaavat korvaukset. Kaksi tapausta koski etnistä häirintää vuokranantajan ja taksiyhtiön taholta. Kolme sovittelutapausta koski ravintolaan/kahvilaan pääsyä, ja niistä kaksi koski etnistä taustaa ja yksi vammaisuutta. Kolmea sovittelua edelsi valtuutetun kanteen nostaminen tuomioistuimessa. Ne koskivat ravintolaan pääsyä ja etnistä taustaa.²⁴⁰

Vuonna 2012 valtuutettu nosti yhteensä 17 kannetta, yhdeksän työtuomioistuimessa ja kahdeksan yleisessä tuomioistuimessa. Edellisellä vuonna kante nostettiin kahdeksassa tapauksessa ja vuonna 2010 yhteensä 19 tapauksessa. Tapaukset koskivat mielenkiintoisia oikeuskysymyksiä, joihin tarvittiin oikeudellista selvyyttä. Kyse oli tavallisista syrjintäperusteista kuten vammaisuus, ja ne koskivat perustavaa laatua olevia oikeuksia tärkeillä yhteiskuntaelämän alueilla. Eräissä tapauksissa oli kyse lapsen huostaanotosta sillä perusteella, että tämän äiti oli vammaainen.²⁴¹ Valtuutetun prosessaamat tapaukset koskivat melkein kaikkia syrjintäperusteita, ja ne koskivat muun muassa työelämän sopeuttamistoimia, todistustaakan jaon soveltamista ja korvauskysymyksiä. Valtuutettu on priorisoinut työssään tapauksia, jotka se haluaa ajaa tuomioistuimessa kehittääkseen oikeuskäytäntöä ja parantaakseen vaikeita rakenteellisen syr-

²³⁴ Näin syrjintävaltuutettu kertoo toiminnastaan internetsivuillaan <http://www.do.se>. (1.7.2013)

²³⁵ Årsredovisning 2012, 13.

²³⁶ Årsredovisning 2012, 18.

²³⁷ Årsredovisning 2012, 22.

²³⁸ Årsredovisning 2012, 22.

²³⁹ Årsredovisning 2012, 22.

²⁴⁰ Årsredovisning 2012, 23.

²⁴¹ Årsredovisning 2012, 23.

jinnän paikkoja tai parantaakseen mahdollisimman monen asemaa. Tämän vuoksi sovittelua on ollut vähemmän.²⁴²

Valtuutettu on panostanut paljon kehitystyöhön, jossa se on pohtinut miten resurssit voidaan jakaa tehokkaasti. Tämä on edellyttänyt strategista suunnittelua muun muassa sen suhteen, mitkä tapaukset valtuutettu tutkii ja mitkä se vie tuomioistuimeen. Tämä on tarkoittanut sellaisten tapausten priorisointia, joilla on laajempaa merkitystä yhteiskuntakehitykselle. Kyse voi esimerkiksi olla tapauksista, jotka tutkimusten tai valtuutetun arvion mukaan ovat yleisiä tietyllä alalla tai jotka koskevat tiettyä haavoittuvassa asemassa olevaa ryhmää. Valtuutettu voi myös katsoa, että tapauksella voi olla merkitystä oikeuskäytännön kehityksen kannalta, jos vastaavasta tapauksesta ei ole ennakkotapausta.²⁴³

Syrjintävaltuutettu on lisännyt myös työnantajien ja koulutuksen järjestäjien edistämislaitteiden valvontaa. Vuonna 2012 se keskittyi etenkin kouluissa tapahtuvaan häirintään ja palkkakartoitusten valvontaan.²⁴⁴

Ruotsissa on myös paikallisia syrjinnänvastaisia toimistoja (*Sveriges Antidiskrimineringsbyråer*, yhteensä 13), jotka antavat ilmaista oikeudellista neuvontaa syrjintäasioissa syrjintäperusteesta riippumatta. Vuonna 2012 toimistoissa tuli vireille yhteensä 652 uutta asiaa. Yleisin syrjintäperuste oli etninen tausta. Seuraavaksi yleisimmät olivat vammaisuus ja sukupuoli. Työelämän syrjintätapaukset olivat yleisimpiä.²⁴⁵ Syrjintävaltuutetun saamista ilmoituksista kahdeksan tuli syrjinnänvastaisista toimistoista. Kaikki tapaukset päättyivät ilman, että valtuutettu olisi vienyt niitä oikeuteen.²⁴⁶

4.3.2 Norja

Norjassa yhdenvertaisuus- ja syrjinnän vastaista sääntelyä on useassa eri säädöksessä.²⁴⁷

- Tasa-arvolaki (Likestillingsloven, lov 9. juni 1978 nr. 45) koskee sukupuolten välistä tasa-arvoa.
- Syrjintälainsäädäntö (Diskrimineringsloven, lov 3. juni 2005 nr. 33) kielletyt syrjintäperusteet ovat etninen alkuperä ja kansallisuus, ihonväri, kieli, uskonto ja vakaumus.
- Työelämän tasa-arvosta säädetään lisäksi työympäristölainsäädäntö (Arbeidsmiljøloven, lov 17. juni 2005 nr. 62).
- Asumista koskevasta tasa-arvosta säädetään eräissä 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).
- Lisäksi vuonna 2009 tuli voimaan laki vammaisten ihmisten yhdenvertaisuudesta mahdollisuuksista (Lov om forbud mot diskriminering på grunn av nedsatt funksjonsevne).

Vuoden 2006 alusta Norjassa on toiminut yhdistetty tasa-arvo- ja syrjintäasioiden valtuutettu (likestillings- og diskrimineringsombudet, LDO) sekä tasa-arvo- ja syrjintäasioiden lautakunta (likestillings- og diskrimineringsnemnda). Tasa-arvoelimitystä säädetään omassa laissaan (Lov 10 juni 2005 nr 40 om Likestillings- og diskrimineringsombudet og Likestillings- og diskrimineringsnemnda). Elimet valvovat tasa-arvolain ja syrjintälain sekä työympäristölain ja asumista koskevien lakien syrjintäkieltojen noudattamista ja edistävät näiden säännösten toteutumista. Lisäksi valtuutettu valvoo, että Norjan lainsäädäntö ja hallintokäytännöt ovat sopusoinnussa YK:n CEDAW- ja CERD -sopimusten kanssa.

Norjassa valtuutettu ja lautakunta nähdään matalan kynnyksen vaihtoehtoina tuomioistuinnäytökselle. Tavoitteena on, että henkilö, joka epäilee joutuneensa syrjinnän kohteeksi, saisi nopeasti ja vaivattomasti asiantuntija-arvion siitä, onko häntä syrjitty. Usein jo valtuutetun

²⁴² Årsredovisning 2012, 26.

²⁴³ Årsredovisning 2012, 25.

²⁴⁴ Årsredovisning 2012, 6.

²⁴⁵ Årsrapport 2012. Sveriges Antidiskrimineringsbyråer.

²⁴⁶ Årsredovisning 2012, 13.

²⁴⁷ Hallituksen esitys syrjintälainsäädännön uudistamisesta (Prop. 88 L (2012–2013) Diskrimineringslovgivning) on annettu maaliskuussa 2013.

lausunto johtaa siihen, että syrjivä menettely lakkaa tai että uhri saa korvausta tapahtuneesta syrjinnästä. (Årsrapport 2012, 7.) Norjan järjestelmää onkin kuvattu tuomioistuintyyppiseksi.

Vuonna 2012 valtuutetulle tehtiin 1714 yhteydenottoa, joista 174 oli valituksia. Edellisenä vuonna yhteydenottoja oli suurin piirtein saman verran, 1727.²⁴⁸

Valitusasioista 13 oli sellaisia, joissa kyse oli moniperusteisesta syrjinnästä. Sukupuoli ja vammaisuus oli yleisin yhdistelmä. Yleisimmät syrjintäperusteet olivat vammaisuus (55), sukupuoli (47) ja etninen tausta (32). Suurin osa valituksia koski työelämää (87). Häirintää ja raskaussyrjintää koskevat tapaukset olivat yleisiä.²⁴⁹

Neuvonta-asioissa yleisin syrjintäperuste oli sukupuoli (504). Yleisiä olivat myös vammaisuus (406) ja etninen tausta (221). Työelämä oli yleisin elämänalue (697), mutta myös tavaroiden ja palvelujen saatavuus oli yleinen (256).²⁵⁰

Vuonna 2012 valtuutettu käsitteli yhteensä 250 valitusta, joista se antoi lausunnon 197 tapauksessa. Lausunnoissa yleisimmät syrjintäperusteet olivat vammaisuus (98), sukupuoli (46) ja etninen tausta (27).²⁵¹

Valtuutettu voi ottaa käsittelyyn tapauksia myös omasta aloitteestaan. Nämä voivat olla tapauksia, joissa ei ole yksittäistä syrjinnän uhria, tai niitä on useampi, tai joissa uhri itse ei halua saattaa asiaa vireille. Vuonna 2012 valtuutettu antoi lausunnon neljässä asiassa, jotka valtuutettu oli ottanut oma-aloitteisesti käsittelyyn. Yhdessätoista tällaisessa asiassa valtuutettu oli antanut ohjeita ja neuvoja.²⁵²

Valtuutettu antaa myös ohjeita ja neuvoja syrjinnän uhriksi joutuneelle tai esimerkiksi työnantajalle, jonka valtuutettu havaitsee rikkovan syrjinnän kieltoa. Tämä onkin nopea tapa muuttaa käytäntöjä, sillä valtuutettu on huomannut, että jo ohjeet ja neuvot usein riittävät eikä asiaa tarvitse käsitellä valitusasiana.²⁵³

Norjan tasa-arvo- ja syrjintäasioiden lautakunta käsittelee valituksia, jotka koskevat LDO:n antamia lausuntoja. Syrjinnän kohteeksi joutuneen on siis ensin käännyttävä valtuutetun puoleen, joka antaa asiassa lausunnon. Lausunto ei ole oikeudellisesti sitova. Tämän jälkeen lausuntoon tyytymätön osapuoli voi valittaa lautakuntaan. Myös valtuutettu voi viedä asian lautakunnan käsiteltäväksi esimerkiksi tilanteessa, jossa toinen osapuoli ei noudata lausuntoa. Lautakunnan antama päätös on oikeudellisesti sitova ja siihen voidaan liittää uhkasakko. Päätöksestä voi valittaa tuomioistuimeen.

Vuonna 2012 lautakunnassa tuli vireille 51 uutta asiaa, sitä edellisenä vuonna 53.²⁵⁴

Tasa-arvo- ja syrjintäasioiden valtuutetusta ja tasa-arvo- ja syrjintäasioiden lautakunnasta annetun lain 3 §:ssä todetaan, että valtuutetun toimivaltaan kuuluu lausuntojen (*uttalelse*) antaminen yksittäistapauksissa siitä, rikkooko menettely lakeja, joita valtuutettu valvoo. Jos asiassa ei päädytä sovinnolliseen ratkaisuun lausunnon antamisen jälkeen, valtuutettu voi viedä asian lautakuntaan. Valtuutettu voi ottaa asioita käsittelyyn omasta aloitteestaan tai kenen tahansa valituksesta. Jos valituksen on tehnyt joku muu kuin asianosainen, valtuutettu voi ottaa asian käsittelyyn vain sen suostumuksesta, jonka oikeuksia on loukattu. Tietyissä tapauksissa valtuutettu voi käsitellä asian myös ilman tällaista suostumustakin. Jos asia on käsitelty tuomioistuimessa tai jos se on siellä vireillä, valtuutettu ei ota asiaa käsiteltäväkseen. Valtuutettu voi myös lopettaa asian käsittelyn, jos hän ei näe perusteita jatkaa asian käsittelyä. Päätöksestä voi valittaa lautakuntaan. Valtuutettu antaa ohjeita sille joka valittaa valtuutetulle,

²⁴⁸ Årsrapport 2012, 7.

²⁴⁹ Årsrapport 2012, 8.

²⁵⁰ Årsrapport 2012, 22.

²⁵¹ Årsrapport 2012, 10.

²⁵² Årsrapport 2012, 13.

²⁵³ Årsrapport 2012, 7.

²⁵⁴ Årsrapport 2012, 12.

riippumatta siitä antaako valtuutettu asiasta lausunnon vai ei. Valtuutettu ei voi edustaa asianosaista ulkopuolisissa prosesseissa.

Lain 6 §:n mukaan lautakunta käsittelee tapauksia, jotka valtuutettu on jo kertaalleen käsitellyt ja joista se on antanut lausuntonsa. Asian voi viedä lautakuntaan valtuutettu tai jutun asianosainen tai se, joka on pannut asian vireille valtuutetulla olematta asianosainen, jos se, jonka oikeuksia on loukattu, tähän suostuu. Päätöksessään lautakunta voi katsoa, että menettely on rikkonut lakeja, joiden noudattamista se valvoo. Se voi kieltää menettelyn jatkamisen tai määrätä korvausta (7 §) ja myös asettaa uhkasakon (8 §). Lautakunta ei voi muuttaa muiden viranomaisten päätöksiä, mutta se voi antaa niistä lausuntoja (9 § ja 7 §). Sekä lautakunnalla että valtuutetulla on laajat tiedonsaanti- ja tarkastusoikeudet lainvalvontaa varten (11 §). Lautakunnan päätöksestä voi valittaa tuomioistuimeen (12 §).

4.4 SUOMEN KANSALLISET VALVONTAELIMET

Naisten ja miesten tasa-arvosta annetun lain (609/1986, tasa-arvolaki) 16 §:n mukaan tasa-arvovaltuutettu ja tasa-arvolautakunta valvovat tasa-arvolain noudattamista yksityisessä toiminnassa sekä julkisessa hallinto- ja liiketoiminnassa siten kuin siitä tasa-arvolaisissa sekä erikseen säädetään.

Yhdenvertaisuuslain (21/2004) 11 §:n mukaan lain noudattamista valvovat työsuojeluviranomaiset, vähemmistövaltuutettu ja syrjintälautakunta.

Työelämän osalta tasa-arvolain noudattamista (sukupuolisyryntään liittyviä kysymyksiä) valvovat siis tasa-arvoelimet, mutta yhdenvertaisuuslain noudattamista (ja kaikkiin muihin syrjintäperusteisiin liittyviä kysymyksiä) valvovat työsuojeluviranomaiset. 255

4.4.1 Valtuutetut

Tasa-arvovaltuutettu

Tasa-arvovaltuutetusta ja tasa-arvolautakunnasta annetun lain (8.8.1986/610) 2 §:n mukaan tasa-arvovaltuutetun tehtävänä on

- 1) valvoa tasa-arvolain ja ensisijaisesti syrjinnän kiellon ja syrjivän ilmoittelun kiellon noudattamista;
- 2) aloittein, neuvoin ja ohjein edistää tasa-arvolain tarkoituksen toteuttamista;
- 3) antaa tietoja tasa-arvolainsäädännöstä ja sen soveltamiskäytännöstä sekä
- 4) seurata naisten ja miesten tasa-arvon toteutumista yhteiskuntaelämän eri aloilla.

Tasa-arvovaltuutetun toimivalta

Tietojensaanti- ja tarkastusoikeus. Tasa-arvovaltuutetulla on oikeus saada viranomaisilta maksutta tasa-arvolain noudattamisen valvontaa varten tarpeelliset tiedot sen estämättä, mitä asian tai asiakirjan julkisuudesta säädetään tai määrätään (TasL 17 § 1 mom).

Valtuutetulla on myös oikeus asettamassaan kohtuullisessa määräajassa saada jokaiselta tasa-arvolain noudattamisen valvontaa varten tarpeelliset tiedot sekä vaatia tämän hallussa oleva asiakirja esitettäväksi, jollei tällä ole lain mukaan oikeutta tai velvollisuutta kieltäytyä todistamasta tai esittämästä asiakirjaa (TasL 17 § 2 mom). Valtuutettu voi asettaa tämän velvollisuuden tehosteeksi uhkasakon, jonka tasa-arvolautakunta määrää maksettavaksi (TasL 21 a §).

²⁵⁵ Työsuojeluviranomaisten työsyryntään valvontaohjeen mukaisesti tasa-arvolain tulkintaa koskevat asiakasyhteydenotot ohjataan tasa-arvovaltuutetun toimistoon. (Aaltonen ym. 2013, 51.)

Valtuutettu ei ole koskaan joutunut asettamaan uhkasakkoa, sillä pyydetty tiedot on lopulta saatu ilman uhkasakon asettamista. Joskus tämä on edellyttänyt useampaa kehotusta, jolloin on myös viitattu mahdollisuuteen käyttää uhkasakkoa.²⁵⁶

Palkkasyrjintää epäilevän työntekijän pyynnöstä työpaikan luottamusmiehellä tai muulla työntekijöiden edustajaksi sovitulla on oikeus saada palkkaa ja työehtoja koskevia tietoja yksittäisestä työntekijästä tasa-arvovaltuutetulta silloin, kun epäilyyn on perusteltua aihetta. Valtuutetun tulee toimittaa tiedot edustajalle viivytyksettä, kuitenkin kahden kuukauden kuluessa pyynnön vastaanottamisesta. Jos valtuutettu kieltäytyy antamasta vaadittuja tietoja, työntekijän edustaja voi saattaa asian tasa-arvolautakunnan käsiteltäväksi. (TasL 17 § 3 mom)

Palkkatietojen luovuttamista koskeva säännös tuli tasa-arvolakiin vuonna 2005. Säännös koskee vain tilanteita, joissa yksittäinen työntekijä ei ole antanut suostumustaan palkkatietojen saamiseen. Sen tarkoituksena oli esitöiden mukaan edistää palkkasyrjintäepäilyjen selvittämistä työpaikkatasolla, mikä olisi vähentänyt myös tarvetta saattaa asioita tuomioistuinkäsittelyyn. Lain esitöissä todetaan myös, että palkkatietojen saanti syrjintää epäiltäessä helpottuu, koska niiden saamiselle on asetettu selkeä ja lyhyt määräaika. Samapalkkaisuuden hoitamisessa luottamusmiehillä katsottiin olevan olennainen ja luonteva asema, koska he ovat pysyviä toimijoita työpaikoilla palkkausjärjestelmiä kehitettäessä, palkkauksesta neuvoteltaessa ja palkkausongelmia selvitettäessä.²⁵⁷ Säännöstä ei ole kuitenkaan tähän mennessä (kesä 2013) sovellettu kertaakaan.²⁵⁸ On mahdollista, että säännös toimii kuten lain esitöissäkin ennustettiin: säännös voi jo sellaisenaan johtaa siihen, että työntekijä antaa suostumuksensa palkkatietojen saamiseen.

Tasa-arvovaltuutetulla on oikeus suorittaa tarpeellinen tarkastus työpaikalla, oppilaitoksessa tai etujärjestössä taikka tavaroiden ja palvelujen tarjoajan liiketiloissa, jos on syytä epäillä, että on menetelty tasa-arvolain vastaisesti taikka että tasa-arvolaisissa säädettyjä tasa-arvovelvoitteita ei muutoin ole noudatettu (TasL 18 § 1 mom). Valtuutetulla on oikeus saada tarkastuksen toimittamista varten muilta viranomaisilta virka-apua (TasL 18 § 2 mom). Tarkastus on toimitettava siten, ettei siitä aiheudu tarpeettomasti haittaa tai kustannuksia (TasL 18 § 3 mom).

Lain esitöissä todetaan, että tarkastus voi olla tarpeellinen silloin, kun vireillä oleva tapaus sitä vaatii esimerkiksi tutkittaessa sukupuoleen perustuvaa syrjintää työskentelyolosuhteiden järjestämisessä työ- tai opiskelupaikalla tai tutkittaessa palkkasyrjintäepäilyyn yhteydessä sitä, tekevätkö asianosaiset samaa tai samanarvoista työtä.²⁵⁹

Tasa-arvovaltuutettu on tehnyt muutaman työpaikkatarkastuksen. Valtuutetun mukaan tarvetta tarkastusten tekemiselle ovat pienentäneet hyvät tietojen saantia koskevat oikeudet. Valtuutettu pitää kuitenkin tärkeänä, että hänellä on toimivalta tarkastusten tekemiseen. Valtuutettu vierailee työpaikoilla ja oppilaitoksissa erityisesti tasa-arvosuunnittelun edistämiseksi.²⁶⁰

Ohjeiden ja neuvojen antaminen. Se, joka epäilee joutuneensa tasa-arvolaisissa tarkoitettun syrjinnän kohteeksi, voi pyytää tasa-arvovaltuutetulta ohjeita ja neuvoja asiassa (TasL 19 § 1 mom). Havaitessaan, että tasa-arvolaisissa säädettyjä velvoitteita ei noudateta tai että lain säännöksiä muutoin rikotaan, tasa-arvovaltuutetun on ohjein ja neuvoin pyrittävä siihen, että lainvastaista menettelyä ei jatketa tai uusita (TasL 19 § 2 mom). Havaitessaan, että työnantaja tai oppilaitos neuvoista ja ohjeista huolimatta laiminlyö velvollisuutensa laatia tasa-arvosuunnitelma, valtuutettu voi asettaa kohtuullisen määräajan, jonka kuluessa velvollisuus on täytettävä (TasL 19 § 3 mom).

Lain esitöissä todetaan ohjeiden ja neuvojen pyytämisen olevan syrjinnän kohteeksi joutuneen ensisijainen oikeusturvakeino. Pääpaino tasa-arvolain noudattamisen valvonnassa on haluttu pitää valtuutetun neuvovassa ja ohjaavassa toiminnassa. Ohjeiden ja neuvojen avulla

²⁵⁶ Tasa-arvovaltuutetun sähköposti 24.6.2013.

²⁵⁷ HE 195/2004, 44.

²⁵⁸ Tasa-arvovaltuutetun sähköposti 24.6.2013.

²⁵⁹ HE 195/2004, 45.

²⁶⁰ Tasa-arvovaltuutetun sähköposti 24.6.2013.

valtuutettu voi käytännössä avustaa syrjinnän kohteeksi joutunutta. Tarkoituksena on muun muassa auttaa syrjintää epäilevää sen arvioimisessa, kannattaako asia viedä tuomioistuimeen. Ohje voi esitöiden mukaan olla myös sovittelua osapuolten kesken. Ohje voi olla myös kirjallinen eli tasa-arvovaltuutetun lausunto, jossa valtuutettu ilmaisee käsityksensä siitä, onko asiassa rikottu tasa-arvolakia. Esitöiden mukaan valtuutettu voisi antaa ohjeen tai neuvon kirjallisen lausunnon muodossa silloin, kun hän katsoo sen tarkoituksenmukaiseksi. Syrjintää epäilevän ohella myös esimerkiksi yritys voisi saada tasa-arvosuunnitelmaa laatiessaan ohjeita lausunnon muodossa.²⁶¹

Asian saattaminen tasa-arvolautakunnan käsiteltäväksi. Tasa-arvovaltuutettu voi saattaa syrjinnän ja syrjivän ilmoittelun kieltojen vastaista menettelyä koskevan asian tasa-arvolautakunnan käsiteltäväksi kieltopäätösmenettelyä varten (TasL 20 § 1 mom).

Valtuutettu voi saattaa myös 6 a ja 6 b §:n vastaista menettelyä koskevan asian lautakunnan käsiteltäväksi velvoitepäätösmenttelyä varten (TasL 20 § 2 mom).

Lautakunnan käsiteltäväksi ei voida saattaa asiaa, joka koskee eduskunnan tai sen toimielimen, tasavallan presidentin, valtioneuvoston, ministeriön, valtioneuvoston kanslian, eduskunnan oikeusasiamiehen, valtioneuvoston oikeuskanslerin, korkeimman oikeuden tai korkeimman hallinto-oikeuden toimintaa (TasL 20 § 3 mom).

Vuoden 2005 kokonaisuudistusta valmisteltaessa havaittiin, että tasa-arvolain siihenastisen voimassaolon aikana lain 20 §:n perusteella oli saatettu tasa-arvolautakunnan käsiteltäväksi vain yksi asia. Kokonaisuudistuksessa säännös haluttiin kuitenkin säilyttää, koska katsottiin, että kun työnantajien velvoitetta edistää tasa-arvoa tarkennettaisiin ja syrjintäkieltojen soveltamisala ulotettaisiin oppilaitoksiin ja etujärjestöihin, voisi useammin syntyä tarve käsitellä lautakunnassa asioita kyseisen pykälän perusteella.²⁶² Näin ei ole kuitenkaan käynyt. Tasa-arvovaltuutettu on todennut antaneensa valvontatyössään hyvällä menestyksellä kehoituksia muuttaa syrjivinä pitämiään käytäntöjä ja tarvittaessa käyttänyt näissä yhteyksissä myös uhkaa saattaa syrjintäasia tasa-arvolautakunnan käsiteltäväksi kieltopäätöstä varten. Kehoituksia käytännön muuttamiseen on annettu sellaisissa asioissa, joissa näyttökysymyksillä ei ole ollut merkityksellistä roolia. Toistaiseksi annetut kehotukset ovat tehonneet. Yhtä lailla valtuutettu on kehottanut sellaisia työnantajia, joilla ei ole ollut toimittaa valtuutetun pyytämää tasa-arvosuunnitelmaa, laatimaan sellaisen ja toimittamaan sen tiettyyn määräpäivään mennessä valtuutetulle. Nämäkin kehotukset ovat olleet tehokkaita ilman lautakunnan velvoitepäätöstä. Toisaalta valtuutettu on useasti tuonut esiin, että tasa-arvosuunnittelua pystytään nykyisillä resursseilla valvomaan aivan riittämättömästi.²⁶³

Syrjinnän kohteeksi joutuneen avustaminen. Tasa-arvovaltuutettu voi avustaa syrjinnän kohteeksi joutunutta tämän oikeuksien turvaamisessa sekä tarvittaessa avustaa tätä oikeudenkäynnissä, joka koskee hyvityksen tai korvauksen suorittamista, jos hän katsoo, että asialla on lain soveltamisen kannalta huomattava merkitys. Valtuutettu voi myös määrätä alaisensa virkamiehen avustamaan syrjinnän kohteeksi joutunutta. Jos vastapuoli häviää jutun, hänen on korvattava valtiolle avustamisesta aiheutuneet kohtuulliset kustannukset. (Laki tasa-arvovaltuutetusta ja tasa-arvolautakunnasta 3 §)

Tasa-arvovaltuutettu ei ole avustanut syrjinnän kohteeksi joutunutta oikeudenkäynneissä. Valtuutetun mukaan ei ole harvinaista, että valtuutettuun yhteyttä ottava henkilö on jo ottanut yhteyttä asianajajaan tai ammattiliittoon. Kyse on valtuutetun mukaan myös resursseista ja niiden tarkoituksenmukaisesta käytöstä.²⁶⁴

Tasa-arvon edistämismittavuuksien valvonta. Havaitessaan, että työnantaja tai oppilaitos neuvoista ja ohjeista huolimatta laiminlyö velvollisuutensa laatia tasa-arvosuunnitelmaa, valtuutettu voi asettaa kohtuullisen määräajan, jonka kuluessa velvollisuus on täytettävä (TasL

²⁶¹ HE 195/2004, 46.

²⁶² HE 195/2004, 46.

²⁶³ Tasa-arvovaltuutetun sähköposti 24.6.2013.

²⁶⁴ Tasa-arvovaltuutetun sähköposti 24.6.2013.

19 § 3 mom). Tasa-arvovaltuutetun esityksestä tasa-arvolautakunta voi tarvittaessa sakon uhalla velvoittaa työnantajan tai oppilaitoksen laatimaan lain 6 a tai 6 b §:n mukaisen tasa-arvosuunnitelman (TasL 21 § 4 mom).

Vuonna 2012 valtuutettu aloitti valtioneuvoston omistajaohjauksessa olevien yritysten tasa-arvosuunnitelmien tarkastelun. Oppilaitosten tasa-arvosuunnittelun valvonta painottui urheilulukioiden tasa-arvosuunnitelmien arviointiin. Valtuutettu keräsi myös tietoa urheilulukioissa tarjolla olevista urheilulajeista ja siitä, onko tytöille ja pojille tarjolla yhtäläiset mahdollisuudet urheilun harjoittamiseen. Lisäksi valtuutettu käynnisti kaikkien ruotsinkielisten toisen asteen ammattioppilaitosten tasa-arvosuunnitelmien sekä kolmenkymmenen Uudellamaalla toimivan lukion tasa-arvosuunnitelmien tarkastelun. Valtuutettu myös jatkoi yliopistojen ja toisen asteen ammatillisten oppilaitosten tasa-arvosuunnitelmien kartoitusta.²⁶⁵

Tasa-arvosuunnittelun edistämiseksi valtuutettu teki vuoden 2012 aikana neljä työpaikkavierailua eri puolille Suomea. Vierailukohteet olivat Iisalmen kaupunki, Kokkolan Halpa-Halli, Olvi Oyj ja Ikea. Tapaamisissa keskusteltiin henkilöstöjohdon ja luottamushenkilöiden kanssa tasa-arvosuunnittelusta ja palkkakartoituksesta.²⁶⁶

Tasa-arvosuunnittelua koskevien säännösten kehittämistä arvioinut työryhmä (2013) totesi selvityksessään tasa-arvovaltuutetun valvontakäytännöstä seuraavaa.²⁶⁷ Tasa-arvovaltuutettu valvoo työpaikkojen tasa-arvosuunnittelua pääosin muun työelämävalvonnan yhteydessä. Valtuutetun mukaan kaikilla tasa-arvosuunnittelun piiriin kuuluvilla työnantajilla, joilta valtuutettu on pyytänyt suunnitelman nähtäväkseen, ei ole ollut tasa-arvosuunnitelmaa. Tällöin valtuutettu on asettanut määräajan, johon mennessä suunnitelma on tullut toimittua valtuutetulle. Tasa-arvosuunnittelu ei käytännössä aina ole lain edellyttämällä tavalla jatkuva prosessi, vaan joillain työpaikoilla suunnitelma on tehty vain kerran eikä sitä ole tämän jälkeen avattu uudelleen. Yleensä henkilöstön edustajat ovat jossain muodossa osallistuneet suunnitelman laatimiseen tai suunnitelma on esitelty työpaikan yhteistoimintaelimessä. On kuitenkin tullut myös esiin sellaisia poikkeuksellisia tilanteita, joissa henkilökuntaa on vain informoitu laaditusta suunnitelmasta. Valtuutettu on kiinnittänyt huomiota myös siihen, että tasa-arvoselvityksissä kerättyjä tilastoja ei ole arvioitu siltä kannalta, mitä toimenpiteitä olisi kerättyjen tietojen valossa syytä kirjata tasa-arvosuunnitelmaan. Suunnitelmat jäävätkin usein kovin abstraktille tasolle ja vaille käytännön merkitystä, etenkin jos niitä ei ole laadittu erilliseksi suunnitelmaksi. Kaikki tasa-arvovaltuutetulle toimitetut tasa-arvosuunnitelmat eivät ole sisältäneet palkkakartoitusta. Harvinaista ei ole, että osa henkilöstöstä on jätetty palkkakartoituksen ulkopuolelle. Joissain tapauksissa palkkakartoituksessa on kuvattu miesten keskipalkat ja naisten keskipalkat vain työnantajan koko henkilöstön osalta. Tämä ei täytä valtuutetun mukaan lain vähimmäisvaatimuksia. Tasa-arvosuunnitelmiin kirjataan myös hyvin harvoin palkkausta koskevia konkreettisia toimenpiteitä. Niiden sijasta toimenpiteeksi saatetaan kirjata se, että palkkauksessa tulee ottaa huomioon tasa-arvonäkökohdat.

Yksittäisten työpaikkojen tasa-arvosuunnitelmien läpikäynti ja ohjeistus vaativat henkilöresursseja. Tasa-arvovaltuutettu on todennut, että nykyisillä resursseilla tasa-arvosuunnitelmien valvontaa voidaan toteuttaa vain hyvin rajallisesti. Myös eduskunta on edellyttänyt, että tasa-arvotyön voimavaroja lisätään muun muassa osoittamalla tasa-arvovaltuutetulle määrärahat lisähenkilöstön palkkaamiseen tasa-arvolain edistämismveloitteiden valvonta- ja ohjaustehtävien hoitoon (EK 51/2010 vp).

Tasa-arvovaltuutetun käsittelemät asiat

Vuonna 2012 valtuutetulle tuli uusia diaariin merkittyjä asioita yhteensä 451. Kirjallisia asioita päätettiin kaikkiaan 429. Lisäksi neuvontapuhelimeen tuli 332 yhteydenottoa. Kirjallisesti

²⁶⁵ Tasa-arvovaltuutetun vuosikertomus 2012.

²⁶⁶ Tasa-arvovaltuutetun vuosikertomus 2012.

²⁶⁷ Työpaikan tasa-arvosuunnitelmaa koskevien tasa-arvolain säännösten tarkistaminen. Sosiaali- ja terveysministeriön raporteja ja muistioita 2013:21, 15–16.

käsitellyistä asioista hieman alle puolet (172) liittyi syrjintään. Tasa-arvosuunnitelmien valvontaa ja edistämistä koskevia asioita oli 50 ja kiintiöasioita 12. Muille viranomaisille valtuutettu antoi 15 lausuntoa. Vastauksia erilaisiin tietopyyntöihin tmv. oli 27, ja noin sata yhteydenottoa oli sellaisia, joissa valtuutetulla ei ollut toimivaltaa. Loput asiat olivat ns. muita asioita, jotka koskivat muun muassa tiedotusta ja hallintoa.²⁶⁸

Noin puolet sekä kirjallisesti käsitellyistä (82) että puhelinneuvontaan (170) tulevista yhteydenotoista koski syrjintää työelämässä. Kysymykset koskivat yleisimmin palkkausta, työhönottoa sekä raskauteen ja vanhemmuuteen perustuvaa syrjintää. Työelämää koskevista kirjallisista yhteydenotoista noin 30 prosenttia ja puhelinyhteydenotoista noin 50 prosenttia liittyi raskauteen ja vanhemmuuteen. Syrjinnän yleiskiellon piiriin kuuluvia asioita päätettiin kaikkiaan 55 asiaa, ja tavaroiden ja palvelujen tarjontaan ja saatavuuteen liittyviä asioita 33.²⁶⁹

Tasa-arvovaltuutettu itse on katsonut, että valtuutetun keskittyminen yhteen syrjintäperusteeseen on mahdollistanut tiedon ja asiantuntemuksen keräämisen. Lisäksi valtuutettu näkee etuna sen, että hänellä on laajat tiedonsaantioikeudet ja käytössä varsin monipuoliset toimivaltuudet.²⁷⁰

Ihmisoikeusliiton tekemän tutkimuksen mukaan syrjinnän uhrit pitivät valtuutetun antamaa lausuntoa tärkeänä. Valtuutetun itsensä mukaan lausunnon kirjoittamisessa haastavaa on se, ettei toimistossa useinkaan tiedetä, mitä asiakas aikoo lausunnolla tehdä. Lausunnon merkitys voikin vaihdella. Jotkut käyttävät sitä esimerkiksi neuvotteluissa työnantajan kanssa. Valtuutettu itse näkee, että lausunnon tarkoituksena on antaa neuvoja siitä, miten asiaa tulisi juridisesti arvioida tasa-arvolain perusteella, ja auttaa asiakasta päättämään, kannattaako asiaa viedä eteenpäin.²⁷¹

Puutteena toimivallassaan valtuutettu on tuonut esiin sen, ettei hänellä ole toimivaltaa edistää sovintoa. Tällainen toimivalta parantaisi valtuutetun toimintamahdollisuuksia ja syrjinnän uhrin oikeusturvaa.²⁷² Valtuutettu pitääkin tärkeänä vahvistaa matalan kynnyksen oikeussuojakeinoja sukupuolten tasa-arvoa koskevissa asioissa.²⁷³

Valtuutetun mukaan toimistossa pyritään mahdollisimman laajaan vaikuttavuuteen etsimällä trendejä yksittäisten asiakkaiden tapausten kautta. Yksittäisten tapausten kautta tietoon tulleista asioista on muun muassa tehty selvityksiä ja aloitteita viranomaisille. Joulukuussa 2012 valtuutettu aloitti raskaussyrjintää koskevan kampanjan.²⁷⁴

Moniperusteisen syrjinnän ongelma

Risteävän syrjinnän tapauksessa valtuutetulla on toimivalta arvioida asiaa vain mahdollisena sukupuolisyryntänä. Jos kyse on kumulatiivisesta moniperusteisesta syrjinnästä, valtuutettu voi käsitellä asian vain sukupuolen osalta. Jos esimerkiksi kyse on työpaikkailmoituksesta, jossa palvelukseen haetaan enintään tietyn ikäistä ja tiettyä sukupuolta olevaa henkilöä, valtuutettu käsittelee asian mahdollisen sukupuolisyryntän osalta ja siirtää ikäkysymyksen käsittelyn työsuojeluviranomaiselle.²⁷⁵

²⁶⁸ Tasa-arvovaltuutetun vuosikertomus 2012, 57. Juttujen määrä on pysynyt viime vuosien ajan suurin piirtein samanlaisena, tosin puhelinyhteydenotot ovat vähentyneet noin puolella viiden vuoden aikana. Vuonna 2011 tuli vireille 482 tapausta ja puheluita 386. Vuonna 2010 vireille tuli 453 tapausta ja puhelimeen tuli 418 yhteydenottoa. Vuonna 2009 vireille tuli 509 juttua, joista 470 oli sellaisia, joissa annettiin ohjeet, vastaus tai valtuutetun lausunto. Neuvontapuhelimeen tuli 565 yhteydenottoa. Vuonna 2008 vireille tulleita asioita oli 496. Tämän lisäksi tuli noin 600 puhelinyhteydenottoa.

²⁶⁹ Tasa-arvovaltuutetun vuosikertomus 2012, 57.

²⁷⁰ Aaltonen ym. 2013, 144.

²⁷¹ Aaltonen ym. 2013, 145.

²⁷² Aaltonen ym. 2013, 146.

²⁷³ Tasa-arvovaltuutetun sähköposti 24.6.2013.

²⁷⁴ Aaltonen ym. 2013, 160.

²⁷⁵ Tasa-arvovaltuutetun sähköposti 24.6.2013.

Uusi lakiluonnos, mikä muuttuu?

Tasa-arvovaltuutetusta ehdotetaan säädettäväksi uusi laki. Tasa-arvovaltuutusta laaditussa lakiehdotuksessa valtuutetun asemaa itsenäisenä ja riippumattomana viranomaisena vahvistetaan säätämällä siitä laissa. Myös tasa-arvolakia koskevissa aiemmissa esitöissä (HE 57/1985) todetaan tasa-arvovaltuutetun olevan asiamiestyypinen, itsenäinen viranomainen sekä toimivan erillään muista viranomaisista. Lisäksi tasa-arvodirektiiveihin todetaan sisältyvän riippumattomuuden vaatimus. Ehdotuksella vahvistettaisiin myös tasa-arvovaltuutetun itsenäistä asemaa siten, että valtuutettu nimittäisi tai ottaisi palvelukseen itse oman henkilöstönsä toimistopäällikköä lukuun ottamatta ja vahvistaisi toimistonsa työjärjestyksen. Tasa-arvovaltuutetun riippumattomuudella tarkoitettaisiin ehdotuksessa etenkin valtuutetun vapautta tehdä omaan harkintaansa perustuvia päätöksiä ilman, että päätöksentekoon vaikutettaisiin ulkopuolelta. Tämän turvaamiseksi valtuutettu sijaitsisi erillään ministeriöstä, johon valtuutetun valvonta myös kohdistuu.²⁷⁶

Suomessa muun muassa syrjintälautakunta on useissa yhteyksissä korostanut kansallisten oikeusturvaelinten riippumattomuuden ja itsenäisyyden turvaamista asianmukaisesti. Lautakunta on todennut, että elinten toiminnan liittäminen hallinnoimisen ja rahoittamisen kautta läheisesti toimialan ministeriöön saattaa luoda liian kiinteän yhteyden toimeenpanevaan viranomaiseen, joka toisaalta on myös elimen valvonnan kohteena. Tällainen järjestely on omiaan heikentämään oikeusturvaelinten puolueettomuudesta ja riippumattomuudesta ulospäin syntyvää kuvaa, vaikka tosiasiallisia ongelmia ei syntyisikään. Tämä saattaa heikentää oikeusturvaa hakevien luottamusta oikeusturvaelimiin. Samoin saattaa lautakunnan mukaan käydä, jos intressitahot ovat suoraan edustettuina oikeusturvaelimissä.²⁷⁷

Tasa-arvovaltuutetun tehtävät ja toimivalta säilyisivät ehdotetun esityksen mukaan ennallaan. Lakiin ehdotetaan uutta säännöstä valtioneuvostolle ja eduskunnalle annettavasta tasa-arvovaltuutetun kertomuksesta. Nykyisin valtuutettu antaa kertomuksen sosiaali- ja terveysministeriölle. Muutosta perustellaan tasa-arvoasioiden yleisellä yhteiskunnallisella merkittävyydellä. Muutos vastaisi myös ehdotettua yhdenvertaisuusvaltuutettua koskevaa sääntelyä.

Vähemmistövaltuutettu

Vähemmistövaltuutetusta ja syrjintälautakunnasta annetun lain 3 §:n mukaan valtuutetun tehtävänä on

- 1) valvoa yhdenvertaisuuslain noudattamista siten kuin mainitussa laissa säädetään;
- 2) edistää hyviä etnisiä suhteita yhteiskunnassa;
- 3) seurata ja parantaa ulkomaalaisten ja etnisten vähemmistöjen asemaa ja oikeuksia;
- 4) tehdä ja teettää riippumattomia selvityksiä etniseen syrjintään liittyvistä kysymyksistä;
- 5) raportoida yhdenvertaisuuden toteutumisesta eri etnisten ryhmien osalta sekä eri etnisten ryhmien oloista ja asemasta yhteiskunnassa sekä tehdä aloitteita havaitsemansa syrjinnän ja epäkohtien poistamiseksi;
- 6) antaa tietoja etniseen alkuperään perustuvaa syrjintää sekä etnisten vähemmistöjen ja ulkomaalaisten asemaa koskevasta lainsäädännöstä ja sen soveltamiskäytännöistä;
- 7) käyttää ulkomaalaislaissa (301/2004) säädettyä oikeuttaan tulla kuulluksi;
- 8) toimia kansallisena ihmiskaupparaportoijana, joka:
 - a) seuraa ihmiskauppaan liittyviä ilmiöitä, kansainvälisten velvoitteiden toteutumista ja kansallisen lainsäädännön toimivuutta sekä raportoi niistä;
 - b) antaa ihmiskaupan vastaiseen toimintaan ja uhrin oikeuksien toteutumiseen liittyviä ehdotuksia, suosituksia, lausuntoja ja neuvoja;
 - c) pitää yhteyttä kansainvälisiin järjestöihin ihmiskauppaan liittyvissä kysymyksissä.

²⁷⁶ Hallituksen esitysluonnos Eduskunnalle yhdenvertaisuuslaiksi ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi. 12.4.2013.

²⁷⁷ Syrjintälautakunnan lausunto yhdenvertaisuuslain uudistamista koskevaan luonnokseen hallituksen esitykseksi. Oikeusministeriön lausuntopyyntö 12.4.2013.

Vähemmistövaltuutetun tehtävänä on lisäksi valvoa etnisestä alkuperästä riippumattoman tasa-arvoisen kohtelun toteutumista yhteistyössä muiden viranomaisten kanssa.

Vähemmistövaltuutetun toimivalta

Ohjeet, neuvot, suositukset ja sovittelu. Havaitessaan etnistä syrjintää vähemmistövaltuutettu pyrkii ohjein ja neuvoin vaikuttamaan siihen, ettei syrjintää jatketa tai uusita (L vähemmistövaltuutetusta ja syrjintälautakunnasta 3 § 1 mom).

Vähemmistövaltuutettu voi tehdä aloitteita ja antaa suosituksia ja neuvoja, joiden tavoitteena on parantaa hyviä etnisiä suhteita ja edistää etnisten vähemmistöjen asemaa (3 § 2 mom).

Etnistä syrjintää koskevan asian voi panna vireille vähemmistövaltuutetun kautta. Vähemmistövaltuutetulla on oikeus asianomaisen suostumuksella siirtää taikka ilmoittaa edelleen toimivaltaiselle viranomaiselle käsiteltäväksi vähemmistövaltuutetulle ilmoitetut etnistä syrjintää koskevat asiat. Vähemmistövaltuutettu voi liittää mukaan lausuntonsa siirrettävästä asiasta. Toimivaltaisen viranomaisen tulee ilmoittaa vähemmistövaltuutetulle asian johdosta suoritettavat toimenpiteet. (3 § 3 mom).

Yhdenvertaisuuslain 12 §:n mukaan, joka katsoo joutuneensa etniseen alkuperään perustuvan syrjinnän kohteeksi, voi pyytää vähemmistövaltuutetulta ohjeita, neuvoja, suosituksia ja toimenpiteitä sovinnon aikaansaamiseksi. Säännös ei kuitenkaan koske työelämän syrjintälanteita.

Lain esitöiden mukaan oikeus ohjeiden, neuvojen ja suositusten pyytämiseen vähemmistövaltuutetulta on syrjintää kokeneen käytössä oleva ensisijainen oikeusturvakeino. Vähemmistövaltuutettu voi antaa ohjeita, neuvoja ja suosituksia sekä yhdenvertaisuuden edistämisestä että syrjinnän kiellon noudattamisesta.²⁷⁸

Henkilöllä, joka katsoo joutuneensa etnisen syrjinnän kohteeksi, on mahdollisuus pyytää vähemmistövaltuutetulta myös toimia sovinnon aikaansaamiseksi. Lain esitöiden mukaan vähemmistövaltuutetun tulisi saamansa pyynnön pohjalta ryhtyä toimenpiteisiin esimerkiksi sovintoon tähtäävien tapaamisten järjestämiseksi osapuolten kanssa sekä auttaa heitä löytämään tyydyttävät, kohtuulliset ja tosiasioihin perustuvat ratkaisut ongelmiinsa. Vähemmistövaltuutetun tulisi myös kirjata neuvottelussa syntyneet asianosaisten väliset sopimukset. Jos osapuolet niin haluavat, vähemmistövaltuutettu voisi viedä sovinnon syrjintälautakunnan vahvistettavaksi. Sovinnon aikaansaaminen vähemmistövaltuutetun johdolla käydyissä neuvotteluissa on esitöiden mukaan ohjeiden, neuvojen ja suositusten ohella oikeusturvakeinoista ensisijainen syrjintälautakuntakäsittelyyn nähden. Osapuolten välillä saavutettu sovinto johtaisi siihen, että muihin oikeusturvakeinoihin turvautuminen ei enää olisi tarpeen. Jos asianosaisten välillä saavutetaan sopimus vain tietyistä asioista, muilta osin asia voitaisiin saattaa syrjintälautakunnan tai tuomioistuimen käsiteltäväksi.²⁷⁹

Vähemmistövaltuutettu ei ole toistaiseksi toiminut varsinaisena sovittelijana osapuolten välillä, vaan hänen roolinsa on ollut pikemminkin yhteensaattava. Valtuutettu on toiminut kanteleihin perustuvissa asioissa välittäjänä ja yhteydenpitäjänä osapuolten välillä ja tarjonnut ratkaisuehdotuksia. Yhtään sovintoratkaisua vähemmistövaltuutettu ei ole myöskään vienyt syrjintälautakunnan vahvistettavaksi.²⁸⁰

Lausunnon pyytäminen syrjintälautakunnalta ja asian saattaminen lautakunnan käsiteltäväksi. Yhdenvertaisuuslain 14 §:n mukaan valtuutettu voi pyytää lautakunnalta lausunnon etnistä syrjintää koskevassa asiassa. Lain esitöiden mukaan lausunnon pyytäminen voisi tulla kyseeseen esimerkiksi tilanteessa, jossa ei ole oikeusturvakeinoihin turvautumiseen halu-

²⁷⁸ HE 44/2003, 51.

²⁷⁹ HE 44/2003, 51.

²⁸⁰ Vähemmistövaltuutetun toimiston suunnittelijan Hanna Sepän sähköpostiviesti 16.8.2013.

kasta tai kykenevää henkilöä.²⁸¹ Vuosien 2008 ja 2013 välisenä aikana vähemmistövaltuutettu on tehnyt neljä lausuntopyyntöä syrjintälautakunnalle.²⁸²

Lain 15 § 1 momentin mukaan valtuutettu voi saattaa etnistä syrjintää koskevan asian lautakunnan käsiteltäväksi kieltopäätösmenettelyä varten. Säännös ei koske työelämän syrjintätilanteita. Lain esitöiden mukaan vähemmistövaltuutettu voisi hakea lautakunnalta kieltopäätöstä esimerkiksi silloin, kun asiassa on etnisen yhdenvertaisuuden edistämiseksi tarkoituksenmukaista edetä lautakuntaan, vaikka syrjinnän kohteeksi joutunut henkilö ei syystä tai toisesta itse tähän ryhdy.²⁸³ Vähemmistövaltuutettu on tehnyt vuosien 2008 ja 2013 välisenä aikana kuusi hakemusta syrjintälautakunnalle.²⁸⁴

Lain 15 § 2 momentin mukaan valtuutettu voi sovinnon osapuolten suostumuksin saattaa asian syrjintälautakunnan käsiteltäväksi sovinnon vahvistamista varten. Vahvistamishakemuksia ei toistaiseksi ole tehty.²⁸⁵

Syrjinnän kohteeksi joutuneen avustaminen. Vähemmistövaltuutettu voi avustaa tai määrätä alaisensa virkamiehen avustamaan etnisen syrjinnän kohteeksi joutunutta tai mahdollista ihmiskaupan uhria tämän oikeuksien turvaamisessa taikka tarvittaessa hankkia tälle tätä tarkoitusta varten oikeusapua, jos hän katsoo, että asialla on etnisen syrjinnän ehkäisyn tai ihmiskaupan mahdollisen uhrin oikeuksien kannalta huomattava merkitys (L vähemmistövaltuutetusta ja syrjintälautakunnasta 4 §).

Vähemmistövaltuutettu on avustanut syrjinnän kohteeksi joutunutta oikeudenkäynnissä kolmessa eri tapauksessa vuosien 2008–2013 aikana.²⁸⁶

Vähemmistövaltuutettu on edustanut oikeudessa muun muassa erästä romanipariskuntaa, joka oli kokenut tulleen syrjityksi asunnon haussa. Kaupungin omistamassa vuokra-asuntoyhtiössä oli ollut käytäntö, jonka mukaan romaniyhdyshenkilön avulla selvitetiin, hyväksyykö paikallinen romaniyhteisö hakijan muuton. Vähemmistövaltuutettu katsoi menettelyn olevan syrjivää. Tapausta käsiteltiin syrjintälautakunnassa, käräjäoikeudessa ja hovioikeudessa. Syrjintälautakunta ja käräjäoikeus katsoivat, että vastaajana ollut kaupunki ei ollut kyennyt kumoamaan syrjintäolettamaa, ja käräjäoikeus määräsi kaupungin maksamaan romaneille hyvitystä. Hovioikeus arvioi näyttöä kuitenkin toisin. Se katsoi jääneen näyttämättä, että romaniyhdyshenkilö olisi voinut vaikuttaa asunnon saamiseen. Vähemmistövaltuutettu päätti olla hakematta valituslupaa korkeimmalta oikeudelta. Valtuutetun mukaan prosessi oli kuitenkin arvokas vaikkakin raskas myös kantajille. Osittain tapauksen ansiosta ympäristöministeriö kuitenkin antoi ohjeen, jossa kiellettiin yhdyshenkilön käyttäminen romanien asuntohakuprosessissa.²⁸⁷ Prosessilla oli siis laajempaa merkitystä koko romaniyhteisölle.

Tietojensaantioikeus. Vähemmistövaltuutetulla on oikeus salassapitosäännösten estämättä saada tehtäviensä hoitamiseksi tarpeelliset tiedot muilta viranomaisilta maksutta (L vähemmistövaltuutetusta ja syrjintälautakunnasta 7 § 1 mom).

Vähemmistövaltuutetulla ja syrjintälautakunnalla on oikeus saada yhdenvertaisuuslain soveltamisalaan kuuluvilta viranomaisilta ja toiminnan harjoittajilta sekä niiden palveluksessa olevilta selvitys seikoista, jotka ovat tarpeen sen valvomiseksi, että mainitussa laissa säädetyn etniseen alkuperään perustuvan syrjinnän kieltä noudatetaan, sekä etnisen yhdenvertaisuuden edistämistä koskevien toimenpiteiden suunnittelun ja toteuttamisen arvioimiseksi. Oikeus selvityksen saamiseen ei koske tietoa, josta sillä, jolta selvitystä pyydetään, on oikeus kieltäytyä todistamasta. (L vähemmistövaltuutetusta ja syrjintälautakunnasta 7 § 2 mom)

Vähemmistövaltuutettu tai syrjintälautakunta voi asettaa 7 § 2 momentissa tarkoitettua selvityksenantovelvollisuuden noudattamisen tehosteeksi uhkasakon. Vähemmistövaltuutetun

²⁸¹ HE 44/2003, 52.

²⁸² Vähemmistövaltuutetun toimiston suunnittelijan Hanna Sepän sähköpostiviesti 16.8.2013.

²⁸³ HE 44/2003, 53.

²⁸⁴ Vähemmistövaltuutetun toimiston suunnittelijan Hanna Sepän sähköpostiviesti 16.8.2013.

²⁸⁵ Vähemmistövaltuutetun toimiston suunnittelijan Hanna Sepän sähköpostiviesti 16.8.2013.

²⁸⁶ Vähemmistövaltuutetun toimiston suunnittelijan Hanna Sepän sähköpostiviesti 16.8.2013.

²⁸⁷ Vähemmistövaltuutetun vuosikertomus 2012, 16.

asettaman uhkasakon tuomitsee maksettavaksi syrjintälautakunta. (L vähemmistövaltuutetusta ja syrjintälautakunnasta 7 a §)

Valtuutetun käsittelemät asiat

Vuonna 2012 valtuutetun toimistossa käsiteltiin 641 asiakastapausta. Yhteydenoton teemana oli useimmiten syrjintä (219). Muita asioita kuten yhdenvertaisuuden edistämiseen liittyviä tai yleisiä tietopyyntöjä oli 148. Ulkomaalaislakiin liittyviä asioita oli 143 ja muuhun epäasialliseen kohteluun liittyviä kuten häirintään tai kiihottamiseen kansanryhmää vastaan 114. Naisia ja miehiä oli suurin piirtein saman verran (naisia 274 ja miehiä 295).²⁸⁸

Valtuutettu on todennut tärkeäksi tehtäväkseen asiakaspalvelun, johon kuuluu asiakkaiden neuvontaa ja syrjinnästä johtuvien kanteluiden käsitteleminen. Usein asiakasta voidaan auttaa jo neuvomalla häntä puhelimitse. Valtuutettu on pyrkinyt vahvistamaan myös paikallista syrjintäneuvontaa muun muassa yhteistyössä Rikosuhripäivystyksen kanssa. Valtuutettu on useiden vuosien ajan pyrkinyt siihen, että syrjintää kokeneet henkilöt saisivat neuvoja ja tukea mahdollisimman läheltä esimerkiksi alueellisista neuvontapisteistä, kansalaisjärjestöiltä ja työsuojeluviranomaisilta. Tavoitteena on ollut, että syrjintään puuttuminen olisi osa perusammattitaitoa, ja valtuutetun toimiston resursseja voitaisiin suunnata monimutkaisempien asioiden kuten välillisen ja rakenteellisen syrjinnän ongelmiin.²⁸⁹ Vähemmistövaltuutetun tekemän selvityksen mukaan alueellista neuvontaa syrjinnän uhreille on kuitenkin saatavissa hyvin vähän. Ylipäänsä viranomaisten kykyä tunnistaa syrjintä vaikeuttaa se, että he joutuvat vain harvoin tekemisiin syrjintäasioiden kanssa. Myös heidän halukkuutensa puuttua syrjintään katsottiin puutteelliseksi. Kansalaisjärjestöjen kuitenkin todettiin tarjoavan syrjinnän uhreille matalan kynnyksen neuvontaa.²⁹⁰ Neuvontaa syrjintäasioissa ei voida kuitenkaan jättää vain järjestöjen vastuulle.²⁹¹

Kanteluiden johdosta valtuutettu on antanut lausuntoja, tehnyt sovintoratkaisuja, laatinut ohjeistuksia, tehnyt esityksiä lainmuutoksista ja joissakin tapauksissa vienyt asian syrjintälautakunnan tai tuomioistuimen käsiteltäväksi.²⁹² Yhteydenottajana tai kantelijana voi olla kuka tahansa, joka haluaa kannella etnisestä syrjinnästä. Romanit ovat suurin asiakasryhmä.²⁹³ Romanit ottivat vähemmistövaltuutettuun yhteyttä vuonna 2012 yhteensä 60 kertaa, joista 40 liittyi asumiseen.²⁹⁴ Saamelaiset ovat toinen asiakastyössä näkyvä perinteinen vähemmistö. Maahanmuuttajataustaisista ryhmistä kanteluita tulee eniten somalialaisilta ja venäläisiltä. Vuonna 2012 yhteydenottajat edustivat kuitenkin jopa 62 eri etnistä taustaa. Valtuutetulle kannellaan useimmiten viranomaispalveluista, yksityishenkilöiden tarjoamista palveluista sekä työelämään ja asumiseen liittyvistä ongelmista. Varsinaista syrjintää esiintyy etenkin työelämässä ja asumisessa.²⁹⁵

Valtuutettu itse pitää vahvuutenaan mahdollisuutta valita asiakkaan tilanteeseen sopiva toimintatapa joustavasti. Asiakkaan tapauksen konkreettisen selvittämisen lisäksi he voivat ottaa asian esiin julkisuudessa tai lausua aiheesta yleisesti.²⁹⁶ Toimivaltaansa liittyvänä puutteena valtuutettu on pitänyt sitä, että työelämää koskeva valvonta ei kuulu vähemmistövaltuu-

²⁸⁸ Vähemmistövaltuutetun vuosikertomus 2012, 26. Vuonna 2011 asiakastapauksia oli 830, joista 218 koski syrjintää (26 %). Vuonna 2010 asiakastapauksia käsiteltiin 848. Syrjinnästä oli kyse 258 tapauksessa (30 %). Vuoden 2009 aikana valtuutettu alkoi toimia myös kansallisena ihmiskaupparaporttijana, ja tapausten määrä oli 921. Syrjinnästä oli kyse 285 tapauksessa (31 %). Vuonna 2008 valtuutetun toimistossa käsiteltiin 712 asiakastapausta, joista hieman yli puolessa oli kyse syrjinnästä tai epäasiallisesta kohtelusta.

²⁸⁹ Vähemmistövaltuutetun vuosikertomus 2012, 26–27.

²⁹⁰ Syrjinnän vastaisen neuvonnan alueellinen kehittäminen. Kokemuksia neuvontapalvelujen toteuttamisesta sekä tuloksia syrjinnän tunnistamisesta ja siihen puuttumisesta. Vähemmistövaltuutetun julkaisusarja 11. 2011.

²⁹¹ Näin myös Aaltonen ym. 2013, 41.

²⁹² Vähemmistövaltuutetun vuosikertomus 2012, 27.

²⁹³ Vähemmistövaltuutetun vuosikertomus 2012, 27.

²⁹⁴ Vähemmistövaltuutetun vuosikertomus 2012, 16.

²⁹⁵ Vähemmistövaltuutetun vuosikertomus 2012, 27–28.

²⁹⁶ Aaltonen ym. 2013, 144.

tetulle. Asiakaslähtöisyyttä parantaisi se, että olisi vain yksi viranomainen, jolle kuuluisi eri perusteilla ja eri elämänalueita koskevan syrjinnän kiellon valvonta.²⁹⁷

Valtuutetun mukaan toimistossa pohditaan asiakastapausten yhteydessä laajempaa vaikuttavuutta ja sitä, miten voidaan valita ja tunnistaa ne paikat, joissa voidaan vaikuttaa. Yksittäisten syrjinnän uhrien odotukset asettavat kuitenkin haasteita valtuutetun toiminnalle. Vähemmistövaltuutettu pyrkiikin tiedottamisella lisäämään ihmisten tietoisuutta valtuutetun toiminnasta ja toimivaltuuksista.²⁹⁸

Uusi yhdenvertaisuusvaltuutettu

Hallituksen esitysluonnoksen 12.4.2013 mukaan yhdenvertaisuusvaltuutetusta annetun lain 3 §:n mukaan yhdenvertaisuusvaltuutetun tehtävänä olisi valvoa yhdenvertaisuuslain noudattamista ja muutoinkin edistää yhdenvertaisuuden toteutumista ja ehkäistä syrjintää. Lisäksi valtuutettu toimisi kansallisena ihmiskaupparaportoijana. Näiden tehtävien hoitamiseksi valtuutettu:

- 1) tekee selvityksiä ja aloitteita;
- 2) antaa neuvoja ja lausuntoja;
- 3) edistää tiedotusta, kasvatusta ja koulutusta;
- 4) osallistuu eurooppalaiseen ja kansainväliseen yhteistyöhön;
- 5) seuraa toimialallaan Suomen kansainvälisten ihmisoikeusvelvoitteiden noudattamista ja kansallisen lainsäädännön toimivuutta;
- 6) seuraa ihmiskauppaan liittyviä ilmiöitä.

Valtuutetun tehtäväkenttä laajentuisi kattamaan kaikki yhdenvertaisuuslaissa kielletyiksi säädetty syrjintäperusteet. Yhdenvertaisuuslain noudattamista työelämässä valvoisivat kuitenkin edelleen työsuojeluviranomaiset, ja tasa-arvolain noudattamista tasa-arvovaltuutettu. Yhdenvertaisuusvaltuutetusta annetussa laissa korostettaisiin myös yhdenvertaisuusvaltuutetun itsenäistä ja riippumatonta asemaa.

Toimivaltuudet

Tiedonsaantioikeus ja oikeus saada selvitys. Yhdenvertaisuusvaltuutetulla olisi oikeus salassapitosäännösten estämättä saada viranomaiselta ja muulta julkista hallintotehtävää hoitavalta, koulutuksen järjestäjältä ja oppilaitokselta sekä tavaroiden tai palvelujen tarjoajalta maksutta yhdenvertaisuuslaissa säädettyjen valvontatehtäviensä hoitamiseksi välttämättömät tiedot sekä viranomaiselta ja muulta julkista hallintotehtävää hoitavalta ulkomaalaislaissa säädettyjen tehtäviensä hoitamiseksi välttämättömät tiedot. (L yhdenvertaisuusvaltuutetusta 4 §)

Yhdenvertaisuusvaltuutetulla olisi oikeus saada viranomaiselta ja muulta julkista hallintotehtävää hoitavalta, koulutuksen järjestäjältä ja oppilaitokselta, työnantajalta sekä tavaroiden tai palvelujen tarjoajalta samoin kuin niiden palveluksessa olevilta selvitys seikoista, jotka ovat tarpeen valtuutetun tehtävien hoitamiseksi. Oikeus selvityksen saamiseen ei koskisi tietoa, josta sillä, jolta selvitystä pyydetään, on oikeus kieltäytyä todistamasta. (L yhdenvertaisuusvaltuutetusta 5 §)

Yhdenvertaisuusvaltuutettu voisi asettaa 4 ja 5 §:ssä tarkoitettujen tietojenanto- ja selvityselvöllisyyden noudattamisen tehosteeksi uhkasakon. Uhkasakkoa ei kuitenkaan saisi asettaa henkilölle, jota on aiheutta epäillä rikoksesta ja tiedot koskevat rikosepäilyn kohteena olevaa asiaa. Uhkasakon tuomitsisi maksettavaksi yhdenvertaisuuslautakunta. (L yhdenvertaisuusvaltuutetusta 11 §)

Tarkastusoikeus. Yhdenvertaisuusvaltuutettu voisi tehdä tarkastuksen viranomaisen, koulutuksen järjestäjän ja oppilaitoksen sekä tavaroiden tai palveluiden tarjoajan toimitiloissa, jos tarkastus olisi tarpeen yhdenvertaisuuslain noudattamisen valvomiseksi valtuutetun toimival-

²⁹⁷ Aaltonen ym. 2013, 145.

²⁹⁸ Aaltonen ym. 2013, 159.

taan kuuluvissa asioissa. Tarkastusta ei saisi tehdä pysyväisluonteiseen asumiseen käytettävissä tiloissa. (L yhdenvertaisuusvaltuutetusta 6 §)

Vähemmistövaltuutetulla ei ole ollut ehdotetun kaltaista tarkastusoikeutta. Säännöksen tarkoituksena onkin parantaa valtuutetun mahdollisuuksia valvoa yhdenvertaisuuslain noudattamista tehokkaasti.²⁹⁹

Oikeusapu. Yhdenvertaisuusvaltuutettu voisi avustaa tai määrätä alaisensa virkamiehen avustamaan syrjinnän tai vastatoimien kohteeksi joutunutta tai mahdollista ihmiskaupan uhria tämän oikeuksien turvaamisessa taikka tarvittaessa hankkia tälle tätä tarkoitusta varten oikeusapua, jos asialla on yhdenvertaisuuslain soveltamisen, syrjinnän ehkäisemisen tai asianomaisen henkilön oikeuksien kannalta huomattava merkitys. (L yhdenvertaisuusvaltuutetusta 7 §)

Avustaminen edistämistoimien suunnittelussa, neuvot, suositukset, sovittelu. Ehdotetun uuden yhdenvertaisuuslain 19 §:n mukaan yhdenvertaisuusvaltuutetun tehtäviin ja toimivaltaan kuuluisi

- 1) avustaa 5—7 §:ssä tarkoitettujen edistämistoimenpiteiden suunnittelussa;
- 2) antaa yleisiä suosituksia syrjinnän ehkäisemiseksi ja yhdenvertaisuuden edistämiseksi;
- 3) ryhtyä toimenpiteisiin sovinnon aikaansaamiseksi tämän lain noudattamista koskevassa asiassa;
- 4) antaa yksittäistapauksessa neuvoja ja suosituksia tämän lain vastaisen menettelyn ennaltaehkäisemiseksi taikka sellaisen jatkamisen tai uusimisen estämiseksi, jollei asia kuulu työsuojeluviranomaisen toimivaltaan.

Avustaminen edistämistoimenpiteiden suunnittelussa olisi uusi tehtävä valtuutetulle. Esitysluonnoksen mukaan valtuutettu voisi käytännössä esimerkiksi antaa viranomaiselle, koulutuksen järjestäjälle tai oppilaitokselle taikka työnantajalle suunnittelua koskevia neuvoja.³⁰⁰

Suosituks taas olisivat yleisluontoisia, ja niitä antamalla valtuutettu pyrkisi edistämään hyviä käytäntöjä lain soveltamisalalla. Valtuutettu voisi siten kiinnittää esimerkiksi viranomaisten ja työnantajien huomiota ehdotetun lain säännöksiin ja niiden tulkintaan samoin kuin havaitsemiinsa edistämistoimenpiteitä koskeviin hyviin käytäntöihin. Suositukset eivät olisi oikeudellisesti sitovia.³⁰¹

Sovittelumenettelystä todetaan hallituksen esitysluonnoksessa seuraavaa. ”Sovinto voisi kohdistua syrjinnän tai vastatoimien kiellon rikkomista koskevaan riitaan. Sovittelun tarkoituksena on saada osapuolet sopimaan riitansa. Aloitteen sovinnon tekemiseksi voi tehdä kumpi tahansa tai molemmat riidan osapuolista taikka yhdenvertaisuusvaltuutettu. Sovittelua koskevan aloitteen jälkeen valtuutetun tehtävänä olisi pyrkiä järjestämään sovintoon tähtääviä tapaamisia osapuolten kanssa. Käytännössä sovinnon aikaansaaminen edellyttää kummankin osapuolen suostumusta sovitteluun ja valmiutta käydä neuvotteluja. Jos neuvotteluja käydään valtuutetun avustuksella, tulisi valtuutetun selvittää osapuolille sovintomenettelyn luonne sekä sovinnon merkitys ja sen mahdolliseen vahvistamiseen liittyvä menettely. Valtuutetun tulisi puolueettomasti ja kaikkia osapuolia kunnioittaen auttaa osapuolia löytämään keskenään heitä tyydyttävät ratkaisut myös mahdollisesta rahamääräisestä hyvityksestä. Valtuutettu voisi, huomioon ottaen osapuolten tahdon, asian laadun ja muut seikat, myös tehdä asianosaisille ehdotuksensa asian sovinnolliseksi ratkaisuksi. Osapuolten välillä saavutettu sovinto johtaisi siihen, että muihin oikeusturvakeinoihin turvautuminen ei enää olisi tarpeen. Jos asianosaisten välillä saavutetaan sopimus vain tietyistä asioista, voitaisiin asia muilta osin saattaa yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunnan tai tuomioistuimen käsiteltäväksi. Sovinto tulisi ottaa huomioon mahdollisesti tuomittavan hyvityksen suuruutta määrättäessä. Yhdenvertaisuusvaltuutetun toimivalta ei ulottuisi sellaisiin työ- tai virkaehtosopimusten tulkintakysymyksiin, jotka kuu-

²⁹⁹ Luonnos hallituksen esitykseksi Eduskunnalle yhdenvertaisuuslaiksi ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi 12.4.2013, 72.

³⁰⁰ Luonnos hallituksen esitykseksi Eduskunnalle yhdenvertaisuuslaiksi ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi 12.4.2013, 60.

³⁰¹ Luonnos hallituksen esitykseksi Eduskunnalle yhdenvertaisuuslaiksi ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi 12.4.2013, 60.

luvut työtuomioistuimen ratkaistaviksi. Valtuutettu voisi osapuolten suostumuksella viedä sovinnon yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunnan vahvistettavaksi.”³⁰²

Yhdenvertaisuusvaltuutettu voisi myös yksittäistapauksessa antaa *neuvoja ja suosituksia* ehdotetun lain vastaisen menettelyn ennaltaehkäisemiseksi taikka sellaisen jatkamisen tai uusimisen estämiseksi, jollei asia kuulu työsuojeluviranomaisen toimivaltaan. Työelämää koskevia neuvoja ja suosituksia valtuutettu ei siis voisi antaa. Valtuutetun toimivaltaa laajennettaisiin voimassa olevan yhdenvertaisuuslain 12 §:ään nähden, jonka mukaan syrjityksi itsensä katsova voi pyytää asiassaan vähemmistövaltuutetulta ohjeita, neuvoja ja suosituksia. Valtuutettu voisi nyt antaa neuvoja ja suosituksia myös muun asianosaisen kuin syrjityksi tulleen pyynnöstä. Valtuutettu voisi ehdotuksen mukaan antaa neuvoja ja suosituksia myös esimerkiksi yritykselle tai muulle yhteisölle. Lisäksi valtuutettu voisi paitsi puuttua ilmi tulleisiin lain vastaisiin menettelyihin, myös ennaltaehkäistä niitä antamalla suunniteltua menettelyä koskevia neuvoja ja suosituksia. Valtuutetun antamat neuvot ja suositukset voisivat pitää sisällään valtuutetun kannanottoja siitä, miten yksittäistapauksessa yhdenvertaisuuslakia tulisi tulkita ja soveltaa. Suositusten tarkoituksena on, että lainvastaiseen menettelyyn ei ryhdytä taikka että sellaista ei jatketa tai uusita. Valtuutettu voisi esimerkiksi kehottaa viranomaista, koulutuksen järjestäjää taikka tavaroiden tai palvelujen tarjoajaa tekemään laissa tarkoitetut mukautukset taikka ryhtymään toimenpiteisiin suunnitelmien laatimiseksi. Valtuutetun kannanotot eivät olisi oikeudellisesti sitovia vaan valtuutetun asiantuntijaviranomaisena esittämiä näkemyksiä siitä, minkälaiset toimenpiteet ja menettelyt olisivat asianomaisessa tapauksessa yhdenvertaisuuslain mukaisia.³⁰³

Lausunnon pyytäminen yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunnalta ja asian saattaminen lautakunnan käsiteltäväksi. Yhdenvertaisuuslain 20 §:n mukaisesti valtuutettu voisi pyytää lautakunnalta lausuntoa yhdenvertaisuuslain tulkinnan kannalta merkittävästä asiasta, jollei asia kuulu työsuojeluviranomaisen toimivaltaan taikka koske työ- ja virkaehtosopimuksen tulkintaa.

Lain 21 §:n mukaisesti yhdenvertaisuusvaltuutettu voisi sovinnon osapuolten suostumuksella hakea lautakunnalta sovinnon vahvistamista syrjinnän tai vastatoimien kiellon vastaista menettelyä koskevassa asiassa. Valtuutettu voisi myös asianomistajan suostumuksella saattaa syrjintää tai vastatoimia koskevan asian lautakunnan käsiteltäväksi kieltopäätösmenettelyä varten. Kieltopäätösmenettelyä koskeva säännös ei koskisi työsuojeluviranomaisen toimivaltaan kuuluvia asioita. Lisäksi valtuutettu voisi saattaa viranomaisen tai koulutuksen järjestäjän yhdenvertaisuuden edistämismenettelyä koskevan asian lautakunnan käsiteltäväksi velvoitepäätösmenettelyä varten.

Lausunnon antaminen työsuojeluviranomaiselle. Yhdenvertaisuuslain 22 §:n mukaisesti työsuojeluviranomainen voisi pyytää yhdenvertaisuusvaltuutetulta tai lautakunnalta lausunnon yhdenvertaisuuslain tulkinnasta ja soveltamisesta. Työsuojeluviranomainen voisi siten oman harkintansa mukaan pyytää lausuntoa esimerkiksi käsitellessään lain tulkinnan kannalta periaatteellisesti merkittävää valvonta-asiaa. Työsuojeluviranomaisen lausuntopyyntö voisi kuitenkin koskea jonkin lainkohdan tulkintaa yleisemminkin.³⁰⁴

Yhdenvertaisuusvaltuutetun kuuleminen. Ehdotetun uuden yhdenvertaisuuslain 27 §:n mukaisesti tuomioistuimen olisi sen käsiteltävänä olevassa, yhdenvertaisuuslain soveltamista koskevassa asiassa varattava yhdenvertaisuusvaltuutetulle mahdollisuus tulla kuulluksi, jollei asia kuuluisi työsuojeluviranomaisten toimivaltaan. Syyttäjän olisi ennen syytteen nostamista rikoslain 11 luvun 11 §:ssä tarkoitettusta rikoksesta varattava valtuutetulle mahdollisuus tulla kuulluksi.

³⁰² Luonnos hallituksen esitykseksi Eduskunnalle yhdenvertaisuuslaiksi ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi 12.4.2013, 60–61.

³⁰³ Luonnos hallituksen esitykseksi Eduskunnalle yhdenvertaisuuslaiksi ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi 12.4.2013, 61.

³⁰⁴ Luonnos hallituksen esitykseksi Eduskunnalle yhdenvertaisuuslaiksi ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi 12.4.2013, 63.

Säännösehdoista perustellaan esitysluonnoksessa sillä, että valtuutetulla on yhdenvertaisuuden toteutumista ja syrjintää seuraavana viranomaisena erityisasiantuntemusta syrjinnän eri ilmenemismuodoista. Säännös ei koski tuomioistuimessa käsiteltävää tai syyttäjällä syyteharkinnassa olevaa syrjintätapausta siltä osin kuin asia kuuluu työsuojeluviranomaisten valvonnan piiriin. Selvää esitysluonnoksen mukaan on, että säännöstä ei sovelleta jos valtuutettu tai hänen alaisensa virkamies avustaa käsittelyssä syrjinnän tai vastatoimien kohteeksi joutunutta.

Tasa-arvovaltuutettu kiinnittää huomiota siihen, että hallituksen esitysluonnoksessa yhdenvertaisuuslaiksi ehdotetaan, että tuomioistuimen tulisi varata yhdenvertaisuusvaltuutetulle mahdollisuus tulla kuulluksi yhdenvertaisuuslain soveltamista koskevassa asiassa, ellei asia kuulu työsuojeluviranomaisen toimivaltaan. Valtuutetun mukaan vastaavanlaisen mahdollisuuden varaamista tasa-arvovaltuutetulle tulisi selvittää.³⁰⁵

Uuden yhdenvertaisuusvaltuutetun toimivalta työelämässä

Yhdenvertaisuusvaltuutettu voisi

- avustaa edistämistoimenpiteiden suunnittelussa (YVL 19 §)
- antaa yleisiä suosituksia syrjinnän ehkäisemiseksi ja yhdenvertaisuuden edistämiseksi (YVL 19 §)
- ryhtyä toimenpiteisiin sovinnon aikaansaamiseksi – lautakunta voisi vahvistaa sovinnon (YVL 19 ja 20 §)
- työsuojeluviranomaisen pyynnöstä antaa tälle lausunnon yhdenvertaisuuslain tulkinnasta ja soveltamisesta.
- tehdä selvityksiä ja aloitteita, kiinnittää esimerkiksi työnantajien huomiota yleiseen ongelmaan tai tiettyyn väestöryhmään kohdistuvaan rakenteelliseen syrjintään; säännökseen liittyen valtuutetulla olisi myös oikeus saada selvityksiä työnantajilta jonkin alan yleisistä käytännöistä; saamansa selvityksen perusteella valtuutettu ei voisi ottaa kantaa siihen, onko työnantaja noudattanut lakia yksittäistapauksessa (Laki yhdenvertaisuusvaltuutetusta 3 ja 5 §, hallituksen esitysluonnos s. 70 ja 72)
- edistää tiedotusta, kasvatusta ja koulutusta (laki yhdenvertaisuusvaltuutetusta 3 §)

Yhdenvertaisuusvaltuutettu ei voisi

- antaa yksittäistapauksessa neuvoja tai suosituksia (YVL 19 §)
- pyytää lautakunnalta lausuntoa yhdenvertaisuuslain tulkinnan kannalta merkittävästä asiasta – lausuntoa ei voisi pyytää sen paremmin tuomioistuin, muu viranomainen tai yhdenvertaisuutta edistävä yhdistyskään (YVL 20 §)
- saattaa syrjintää tai vastatoimia koskevaa asiaa lautakunnan käsiteltäväksi kieltopäätöstä varten – vireillepano-oikeutta ei ole myöskään syrjinnän uhrilla eikä yhdenvertaisuutta edistävällä yhdistyksellä (YVL 20 ja 21 §)
- saattaa suunnitteluvaiheen laiminlyöntiä koskevaa asiaa lautakunnan käsiteltäväksi velvoitepäätöstä varten (YVL 21 § 3 momentti)
- tulla kuulluksi yhdenvertaisuuslain soveltamista koskevassa asiassa, jota käsiteltäisiin tuomioistuimessa (YVL 27 §)
- ei tiedonsaantioikeutta, oikeutta saada selvitys yksittäistapauksesta tai tarkastusoikeutta (laki yhdenvertaisuusvaltuutetusta 4 – 6 §)
- avustaa syrjinnän uhria tämän oikeuksien turvaamisessa? (laki yhdenvertaisuusvaltuutetusta 7 § - säännöksessä tai sen perusteluissa ei mainita, koskeeko säännös työelämää vai ei)

4.4.2 Arvioita valtuutettujen toimivallan eroista

Sovintomenettely

Tasa-arvovaltuutetulla ei ole laissa säädettyä toimivaltaa ryhtyä toimenpiteisiin sovinnon aikaansaamiseksi tasa-arvolain noudattamista koskevassa asiassa. Vähemmistövaltuutetulla

³⁰⁵ Tasa-arvovaltuutetun sähköposti 24.6.2013.

tällainen toimivalta on ollut, samoin kuin ehdotetulla uudella yhdenvertaisuusvaltuutetulla. Yhdenvertaisuusvaltuutettu voisi sovinnon osapuolten suostumuksella hakea lautakunnalta sovinnon vahvistamista syrjinnän tai vastatoimien kiellon vastaista menettelyä koskevassa asiassa.

Suositus: Tasa-arvovaltuutetulla tulisi olla laissa säädetty toimivalta ryhtyä toimenpiteisiin sovinnon aikaansaamiseksi tasa-arvolain noudattamista koskevassa asiassa sekä toimivalta hakea lautakunnalta sovinnon vahvistamista. Tämä lähentäisi valtuutettujen toimivaltuuksia ja toimimi matalana oikeussuojakeinona sukupuolisyrynnän kohteeksi joutuneille.

Lausunnon pyytäminen lautakunnalta

Yhdenvertaisuusvaltuutettu voisi pyytää lautakunnalta lausuntoa yhdenvertaisuuslain tulkinnan kannalta merkittävästä asiasta, jollei asia kuulu työsuojeluviranomaisen toimivaltaan taikka koske työ- ja virkaehtosopimuksen tulkintaa. Tasa-arvovaltuutetulla vastaavaa toimivaltaa ei ole.

Suositus: Tasa-arvovaltuutetulla tulisi olla mahdollisuus pyytää lautakunnalta lausuntoa tasa-arvolain tulkinnan kannalta merkittävästä asiasta. Tämä lähentäisi valtuutettujen toimivaltuuksia ja voisi selkeyttää vaikeiden oikeudellisten kysymysten tulkintaa myös tasa-arvolain osalta.

Yhdenvertaisuusvaltuutetun kuuleminen.

Ehdotetun uuden yhdenvertaisuuslain 27 §:n mukaisesti tuomioistuimen olisi sen käsiteltävänä olevassa, yhdenvertaisuuslain soveltamista koskevassa asiassa varattava yhdenvertaisuusvaltuutetulle mahdollisuus tulla kuulluksi, jollei asia kuulu työsuojeluviranomaisten toimivaltaan. Syyttäjän olisi ennen syytteen nostamista rikoslain 11 luvun 11 §:ssä tarkoitettusta rikoksesta varattava valtuutetulle mahdollisuus tulla kuulluksi.

Vastaavaa oikeutta tulla kuulluksi ei ole tasa-arvovaltuutetulla.

Suositus: Tuomioistuimen tulisi sen käsiteltävänä olevassa, tasa-arvolain soveltamista koskevassa asiassa varata tasa-arvovaltuutetulle mahdollisuus tulla kuulluksi.

4.4.3 Tasa-arvolautakunta ja syrjintälautakunta

Tasa-arvolautakunta

Vireillepano-oikeus (TasL 20 §) ja **toimivalta** (TasL15 § ja 21 §)

Tasa-arvovaltuutettu tai työmarkkinoiden keskusjärjestö voi saattaa syrjinnän tai syrjivän ilmoittelun kieltoa koskevan asian tasa-arvolautakunnan käsiteltäväksi kieltopäätösmenettelyä varten. Lautakunta voi kieltää sitä, joka on menetellyn syrjinnän tai syrjivän ilmoittelun kieltöjen vastaisesti, jatkamasta tai uusimasta menettelyä, tarvittaessa sakon uhalla. Jos on aiheellista, veloitettulle voidaan varata kohtuullinen aika kiellon perusteena olevien olosuhteiden tai menettelyn muuttamiseksi.

Tasa-arvovaltuutettu voi lisäksi saattaa työnantajan ja oppilaitoksen tasa-arvosuunnitteluvetoiteita koskevan asian lautakuntaan veloittepäätösmenttelyä varten. Lautakunta voi tarvittaessa sakon uhalla velvoittaa tasa-arvosuunnitteluvetoiteensa laiminlyöneen työnantajan tai oppilaitoksen määrääjässä laatimaan tasa-arvosuunnitelman.

Lautakunnan käsiteltäväksi ei kuitenkaan voida saattaa asiaa, joka koskee eduskunnan tai sen toimielimen, tasavallan presidentin, valtioneuvosto, ministeriön, valtioneuvoston kanslian, eduskunnan oikeusasiamiehen, valtioneuvosto oikeuskanslerin, korkeimman oikeuden tai korkeimman hallinto-oikeuden toimintaa.

Tuomioistuin voi pyytää tasa-arvolautakunnan lausunnon syrjinnän ja syrjivän ilmoittelun kiellon soveltamisesta lain tavoitteiden kannalta merkittävässä asiassa (15 §).

Uhkasakon määrääminen maksettavaksi (TasL 21 a §)

Lautakunta määrää maksettavaksi valtuutetun tietojenanto- ja asiakirjan esittämisvelvollisuuden tehosteeksi asettaman uhkasakon.

Tietojensaantioikeus (TasL 17 §)

Lautakunnalla, kuten valtuutetullakin, on oikeus saada maksutta viranomaisilta tasa-arvolain valvontaa varten tarpeelliset tiedot sen estämättä, mitä asian tai asiakirjan julkisuudesta säädetään tai määrätään.

Palkkatiedot (17 § 3 momentti)

Jos valtuutettu kieltäytyy antamasta luottamusmiehen tmv. työntekijän edustajan pyytämää palkkatietoja, työntekijän edustaja voi saattaa asian tasa-arvolautakunnan käsiteltäväksi.

Lautakunnan toiminta käytännössä

Tasa-arvolautakuntaan ei ole tullut sen olemassaolon aikana kuin yksi kieltopäätöstä koskeva hakemus. Kieltoimenettelyn olikin tarkoitus olla vain poikkeuksellinen. Sitä olisi käytetty vain silloin, kun kiellon määrääminen olisi tasa-arvon toteuttamisen kannalta aiheellista, esimerkiksi kun syrjivän menettelyn jatkaminen muutoin olisi todennäköistä, menettelyn kohteeksi joutuneiden piiri suuri, vaikutukset yksityiselle henkilölle tuntuvat tai kun kiellolla halutaan erityisesti korostaa menettelyn lainvastaisuutta. Työmarkkinakeskusjärjestöt saivat vuonna 1995 vireillepano-oikeuden tasa-arvolautakuntaan, mutta ne eivät ole kertaakaan käyttäneet oikeuttaan. Lautakunnan ainoa kieltopäätösasia tuli vireille lautakunnassa tasa-arvovaltuutetun hakemuksesta. Tapaus oli Etelä-Savon mielisairaanhoidopiirin kuntainliittoa koskenut asia P 1/1989, jossa kysymys oli viransijaisuuden pituudesta silloin, kun määräaikainen viranhaltija oli jäämässä äitiyslomalle. Lautakunta kielsi kuntainliittoa ottamasta viransijaisia vakinaiselle viranhaltijalle myönnettyä virkavapausaikaa eli viransijaisen tarvetta lyhyemmäksi ajaksi sillä perusteella, että viransijaiseksi otettava tulisi jäämään perhevapaalle. Työnantajia edustava jäsen esitti päätöksessä eriävän mielipiteen. Kuntainliitto valitti päätöksestä ja KHO kumosi sen melkein kaikilta osin.³⁰⁶

Lautakunta on 2000-luvulla antanut kaikkiaan 20 lausuntoa tuomioistuimille; 19 käräjäoikeuksille ja yhden Rovaniemen hovioikeudelle. Enemmistö lausuntoasioista on koskenut virantäyttöä (8), raskauteen ja vanhemmuuteen perustuvaa syrjintää (6) tai palkkasyrjintää (5). Vuosien 1987 ja 1999 välisenä aikana lautakunta antoi tuomioistuimille kaikkiaan 25 lausuntoa. Vuosina 1989 ja 1990 se antoi lausuntoja eniten, seitsemän molempina vuosina.

Pirkko K. Koskinen on kirjoittanut, että ”tasa-arvolautakunta on jäänyt huomaamattomaksi ja sen toiminta varsin vaatimattomaksi. Lakia valmistelleiden mielissä on voinut kangastella näkemys tasa-arvolautakunnasta jopa työneuvostoon rinnastettavana oman alansa vaikuttajana ja oikeuskäytännön kehittäjänä. Vaikka lautakunta tekee erittäin hyvää työtä ja perustelee ratkaisunsa seikkaperäisesti, se ei ole kuitenkaan saanut tällaista asemaa”. Koskinen pohti myös muun muassa lautakunnan kokoonpanoa. Hän kysyi, ovatko työmarkkinajärjestöjen edustajat oikeita päätöksentekijöitä silloin, kun kyse on muusta kuin syrjinnästä työelämässä. Vuonna 2005 tasa-arvolakia nimittäin uudistettiin siten, että lautakunta voi valtuutetun esityksestä ja sakon uhalla velvoittaa työnantajan tai oppilaitoksen määrääjässä laatimaan tasa-arvosuunnitelman. Tuomioistuimet voivat nyt pyytää lausuntoa myös muissa kuin työelämän syrjintäasioissa. Koskisen mukaan lautakuntaan tarvittaisiin joustavuutta ja sellaista kokoonpanoa, jossa tasa-arvoasioita hyvin tuntevien puolueettomien jäsenten lisäksi olisi asiasta riippuen joko työelämän, opetusalan, kunnallisasioiden tai muita asiantuntijoita. Vastaavasti tulisi Koskisen mukaan myös muille kuin työmarkkinajärjestöille, esimerkiksi juuri opetusalan tai

³⁰⁶ Pirkko K. Koskinen: Tunteamaton tasa-arvolautakunta. Kuten Koskinenkin tuo esiin, tasa-arvolakia muutettiin pian tämän jälkeen (1992) siten, että sukupuoleen perustuvaksi syrjinnäksi määriteltiin myös eri asemaan joutuminen tai asettaminen raskauden tai synnytyksen vuoksi.

kunnallisen alan järjestöille antaa oikeus saattaa riidanalaisia tasa-arvoasioita lautakunnan käsiteltäväksi.

Syrjintälautakunta ja uusi tasa-arvo- ja yhdenvertaisuuslautakunta

Tehtävät (YVL 13 §)

Syrjintälautakunta voi etnistä syrjintää koskevassa asiassa, siltä osin kuin se ei koske työsuhdetta tai julkisoikeudellista palvelussuhdetta taikka työharjoittelua tai muuta vastaavaa toimintaa työpaikalla:

- 1) vahvistaa osapuolten välisen sovinnon; taikka
- 2) kieltää jatkamasta tai uusimasta syrjinnän kiellon tai vastatoimien vastaista menettelyä.

Jos lautakunnan vahvistamassa sovinnossa on sovittu rahasaatavasta, voidaan se panna täytäntöön niin kuin lainvoimainen tuomio. Syrjintälautakunnan tulee tarvittaessa liittää antamaansa kieltopäätökseen kohtuullinen määräaika, jonka kuluessa päätöstä on noudatettava. Tehosteeksi lautakunta voi asettaa uhkasakon ja tuomita sen maksettavaksi. Jos asia on vireillä tai tulee vireille muussa viranomaisessa, lautakunnan on jätettävä asia tutkimatta.

Etnistä syrjintää koskevissa asioissa, jotka eivät koske työelämää, syrjintälautakunta voi siis antaa kahdenlaisia päätöksiä. Ensinnäkin se voi vahvistaa osapuolten välisen sovinnon. Lain esitöissä todetaan vahvistetun sovinnon olevan vahvistamatonta sovintoa arvovaltaisempi ja riitatilanteessa näyttöarvoltaan vahvempi ja selkeämpi. Vahvistusmenettelyn arvioitiin myös lisäävän kiinnostusta sovittelua ja sovinnon tekemistä kohtaan. Lautakunnan asiantuntemuksen hyödyntämiseksi lautakunnalla on harkintavaltaa sen suhteen, onko sovinto sisällöltään lainmukainen ja sellainen, että se on tarvittaessa täytäntöön pantavissa. Sovintoasiakirjassa tulisi yksilöidä ainakin asianosaiset ja asia, jossa sovinto on tehty sekä ilmaistava selvästi ja täsmällisesti, millaisen rahasaatavan (hyvityksen) asianomainen on sitoutunut suorittamaan. Sovinnon vahvistamisen edellytyksenä ei ole sovinnon muoto tai vähemmistövaltuutetun osallisuus.³⁰⁷

Toiseksi lautakunta voi kieltää jatkamasta tai uusimasta syrjinnän tai vastatoimien kiellon vastaista menettelyä. Tällainen uusiutumismahdollisuus voi liittyä esimerkiksi asiakaspalvelu- tai liiketoimintakäytäntöihin. Sen sijaan viranomaisen yksittäistä henkilöä koskevan päätöksen osalta voisi vain poikkeuksellisesti olla kyse syrjinnän jatkumisesta tai uusiutumisesta. Kielto- menettelyä ei voi siis käyttää keinona hakea muutosta viranomaisten päätöksiin. Kieltopäätökseen on kohtuullista ja tarkoituksenmukaista liittää määräaika esimerkiksi syrjiviksi katsottujen, mutta liiketoiminnassa välttämättömien asiakaspalveluohjelmistojen muuttamiseksi.³⁰⁸

Hallituksen esitysluonnoksessa uudeksi yhdenvertaisuuslaiksi ehdotetaan (20 §), että uuden yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunnan toimivaltaan kuuluisi edelleenkin osapuolten välisen sovinnon vahvistaminen syrjintää tai vastatoimien kieltä koskevassa asiassa, ”jollei sovinto ole lain vastainen tai selvästi kohtuuton taikka loukkaa sivullisen oikeutta”. Vahvistettu sovinto pantaisiin säännöksen mukaan täytäntöön kuten lainvoimainen tuomio. Esitysluonnoksessa todetaan, että ”sovinnon kohteena olevan asian tulee olla riittävän tarkkarajaisesti määritelty ja sovinnon ehtojen olla selkeästi ilmaistu. Lautakunta ei ehdotuksen mukaan saa vahvistaa lain vastaista sovintoa. Lautakunta ei vahvista esimerkiksi sellaista sovintoa, jossa osapuolet ovat sopineet syrjivän menettelyn jatkamisesta korvausta vastaan tai jonka voidaan arvioida olevan selvästi kohtuuton. Sovinnon kohtuuttomuuden arvioinnissa merkityksellisiä seikkoja ovat muun muassa riidan kohde, sovinnon sisältö, osapuolten asema sekä vallinneet olosuhteet oikeustointia tehtäessä ja sen jälkeen. Sovintoa ei myöskään saa vahvistaa, jos se loukkaisi sivullisen oikeutta.”

³⁰⁷ HE 44/2003, 52.

³⁰⁸ HE 44/2003, 52.

Lautakunta voisi muissa kuin työsuojeluviranomaisen toimivaltaan kuuluvissa asioissa kieltää asianomaista jatkamasta tai uusimasta syrjintää tai vastatoimia taikka määrätä tämän ryhtymään kohtuullisessa määräajassa toimenpiteisiin yhdenvertaisuuslaissa säädettyjen velvollisuuksien täyttämiseksi. Tällaisia toimenpiteitä ovat viranomaiselle sekä koulutuksen järjestäjälle ja oppilaitokselle säädetty velvollisuus laatia yhdenvertaisuussuunnitelma. Kiellon tai määräyksen tehosteeksi lautakunta voisi asettaa uhkasakon ja tuomita sen maksettavaksi.

Esitysluonnoksessa todetaan, että kieltopäätös voisi koskea sellaisia menettelyjä, joiden luonteeseen kuuluu mahdollisuus jatkaa tai uusiutua. Tällaisia ovat esimerkiksi asiakaspalvelu- tai liiketoimintakäytännöt samoin kuin kohtuullisten mukautusten epäminen.³⁰⁹

Lausunnot (YVL 14 §)

Tuomioistuimien, vähemmistövaltuutettu tai muu viranomaisen taikka yhdistys voi pyytää etnistä syrjintää koskevassa asiassa syrjintälautakunnan lausunnon yhdenvertaisuuslain soveltamisesta.

Tuomioistuin voi pyytää lausuntoa hyvityskannetta tai muuta syrjintäasiaa koskevaa kannetta käsitellessään. Vähemmistövaltuutetun osalta taas lausunnon pyytäminen voi tulla kyseeseen esimerkiksi tilanteessa, jossa ei ole oikeusturvakeinoihin turvautumiseen halukasta tai kykenevää henkilöä. Muu viranomaisen voisi pyytää lausuntoa esimerkiksi yhdenvertaisuussuunnitelmaa laatiessaan. Yhdistyksillä taas tarkoitetaan erityisesti yhdistyksiä, jotka toimivat yhdenvertaisuuslain alalla. Lain esitöissä tällaisista yhdistyksistä mainitaan ihmisoikeus- ja maahanmuuttajajärjestöt ja Suomen Punainen Risti. Myös muu yhdistys voi pyytää lausuntoa. Yksittäisellä henkilöllä ei ole mahdollisuutta pyytää lautakunnalta lausuntoa, mutta tätä ei pidetä oikeusturvan kannalta ongelmallisena, koska syrjinnän kohteeksi joutuneella on mahdollisuus viedä asia lautakunnan käsiteltäväksi. Muut yksittäiset henkilöt voivat tehdä aloitteen lausunnon pyytämisestä vähemmistövaltuutetulle tai yhdistykselle. Syrjintälautakunnan lausunnon myötä tapaus on mahdollista saattaa laajempaan tietoisuuteen, mikä mahdollisesti johtaisi tilanteen korjautumiseen. Lausunto ei sido lausunnon pyytänyttä tahoa.³¹⁰

Hallituksen lakiesityksen mukaan (20 §) uusi lautakunta voisi tuomioistuimen, yhdenvertaisuusvaltuutetun tai muun viranomaisen taikka yhdenvertaisuutta edistävän yhdistyksen pyynnöstä antaa lausunnon yhdenvertaisuuslain tulkinnan kannalta merkittävässä asiassa, ”jollei asia kulu työsuojeluviranomaisen toimivaltaan taikka koske työ- tai virkaehtosopimuksen tulkintaa”. Työsuojeluviranomainen voi pyytää paitsi valtuutetun myös lautakunnan lausunnon yhdenvertaisuuslain tulkinnasta ja soveltamisesta.

Esitysluonnoksen mukaan lausunnon pyytämiseen oikeutettujen piiriä kavennettaisiin lausuntopyyntöjen määrän rajoittamiseksi siten, että viranomaisten lisäksi vain yhdenvertaisuutta edistävä yhdistys voisi pyytää lautakunnalta lausuntoa. Lautakunnan lausunnot eivät edelleenkään olisi oikeudellisesti velvoittavia vaan niiden tarkoituksena olisi antaa ”syrjintäkysymyksiä käsittelevän erityisviranomaisen kannanotto yhdenvertaisuuslain tulkinnasta”. Lautakunnalla olisi esitysluonnoksen mukaan yhdenvertaisuuslain soveltamiseen erikoistuneena, kokoonpanoltaan laajapohjaisena oikeusturvaelimenä mahdollisuus ilmaista asiantuntijaviranomaisen käsitys yhdenvertaisuuslain tulkinnasta. Lautakunnan antamien lausuntojen myötä yhdenvertaisuuslain sisältö olisi saatettavissa laajempaan tietoisuuteen ja lausunnoilla voisi näin olla myös yleisemmin ohjaava ja ennaltaehkäisevä vaikutus. Esitysluonnoksessa todetaan, että tuomioistuin voisi pyytää lausuntoa esimerkiksi hyvityskannetta tai muuta yhdenvertaisuuslain mukaista asiaa käsitellessään. Lausunnon pyytäminen voisi olla tarpeen myös esimerkiksi sellaisissa tapauksissa, joissa syrjiväksi epäillyn käytännön ei voida osoittaa kohdistuneen yksittäiseen henkilöön tai jossa syrjinnän kohteeksi mahdollisesti joutunut henkilö ei ole halukas turvautumaan oikeusturvakeinoihin. Kyse voisi myös olla yksittäistä syrjintätapa-

³⁰⁹ Luonnos hallituksen esitykseksi Eduskunnalle yhdenvertaisuuslaiksi ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi 12.4.2013, 63.

³¹⁰ HE 44/2003, 52.

usta laajemmasta, esimerkiksi mahdollisesti syrjivää liiketoimintakäytäntöä koskevasta kokonaisuudesta.

Myös muu viranomaisena kuin tuomioistuina ja yhdenvertaisuusvaltuutettu voisi pyytää lautakunnalta lausuntoa yhdenvertaisuuslain tulkinnasta. Yhdenvertaisuutta edistävällä yhdistyksellä tarkoitettaisiin erityisesti sellaisia yhdistyksiä, joiden tarkoituksen toteuttamiseen taikka muuhun toimintaan yhdenvertaisuuden edistäminen ja syrjinnän ehkäiseminen kiinteästi liittyy. Tällaisia järjestöjä voivat olla esimerkiksi ihmisoikeus- ja maahanmuuttajajärjestöt samoin kuin kuluttajia ja elinkeinonharjoittajia sekä palkansaajia ja työnantajia edustavat yhdistykset.

Lausuntopyynnön tulisi koskea yhdenvertaisuuslain tulkinnan kannalta merkittävää asiaa. Kysymys on siten yleisluonteista oikeudellista tulkintalinjausta kaipaavasta asiasta. Asian ei tarvitse koskea konkreettista lain soveltamistilannetta vaan lausuntoa voisi pyytää lain tulkinnasta myös yleisemmällä tasolla. Lautakunnalta ei kuitenkaan olisi mahdollista pyytää lausuntoa asiassa, joka kuuluu työsuojeluviranomaisen toimivaltaan tai joka koskee työ- tai virkaehtosopimuksen tulkintaa. Tällaisia tulkintakysymyksiä koskevat riita-asiat käsittelee ja ratkaisee työtuomioistuin, joka kuitenkin voisi ehdotetun 2 momentin perusteella pyytää lautakunnalta lausunnon yhdenvertaisuuslain tulkinnan kannalta merkittävässä asiassa, jos se katsoo lausunnon pyytämisen tarpeelliseksi.³¹¹

Vireillepano-oikeus (YVL 15 §)

Asian vireillepanoon syrjintälautakunnassa ovat oikeutettuja syrjinnän tai vastatoimien kohteeksi joutunut tai vähemmistövaltuutettu. He voivat saattaa etnistä syrjintää koskevan asian syrjintälautakunnan käsiteltäväksi kieltopäätösmenettelyä varten muissa paitsi työelämää koskevissa asioissa.

Sovinnon osapuolet yhdessä tai vähemmistövaltuutettu osapuolten suostumuksella voi saattaa sovintoa koskevan asian syrjintälautakunnan käsiteltäväksi sovinnon vahvistamista varten.

Loukatun vireillepano-oikeus syrjintälautakunnassa katsottiin lain esitöissä tarpeelliseksi pyrittäessä luomaan alioikeusmenettelylle vaihtoehtoinen, nopea ja edullinen oikeusturvakeino. Vähemmistövaltuutettu voi viedä asian lautakunnan käsiteltäväksi esimerkiksi tilanteessa, jossa syrjinnän kohteeksi joutunut itse ei halua tätä tehdä ja yhdenvertaisuuden edistämisen kannalta asia olisi tarkoituksenmukaista käsitellä lautakunnassa.³¹²

Lakiehdotuksessa vireillepano-oikeutta ehdotetaan laajennettavaksi siten (21 §), että asian voisi saattaa kieltopäätösmenttelyä varten lautakunnan käsiteltäväksi myös yhdenvertaisuutta edistävä yhdistys, jos asianomistaja tähän suostuu. Myös yhdenvertaisuusvaltuutettu voisi saattaa asian lautakunnan käsiteltäväksi vain asianomistajan suostumuksella. Valtuutettu voisi nyt saattaa myös viranomaisen ja koulutuksen järjestäjän suunnitteluvieriteiden laiminlyöntiä koskevan asian lautakunnan käsiteltäväksi velvoitepäätösmenttelyä varten.

Ehdotusluonnoksessa todetaan, että ”yhdenvertaisuutta edistävän yhdistyksen oikeutta koskeva säännös olisi uusi. Syrjintädirektiivin 7 artiklan 2 kohta sekä työsyryntädirektiivin 9 artiklan 2 kohta edellyttävät jäsenvaltioiden varmistavan, että yhdistykset, järjestöt ja muut oikeushenkilöt, joilla kansallisessa lainsäädännössä vahvistettujen perusteiden mukaisesti on oikeutettua etua sen varmistamisesta, että direktiivien säännöksiä noudatetaan, voivat aloittaa direktiivin mukaisten velvoitteiden täytäntöön panemiseksi säädetyin oikeudellisen tai hallinnollisen menettelyn joko kantajan puolesta tai häntä tukeakseen tämän suostumuksella. Yhdenvertaisuutta edistäväksi yhdistykseksi olisi ehdotetun lain 20 §:n 2 momentin tavoin katsottava erityisesti sellainen yhdistys, jonka tarkoituksen toteuttamiseen taikka muuhun toimintaan yhdenvertaisuuden edistäminen ja syrjinnän ehkäiseminen kiinteästi liittyy.”³¹³

³¹¹ Luonnos hallituksen esitykseksi Eduskunnalle yhdenvertaisuuslaiksi ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi 12.4.2013, 62.

³¹² HE 44/2003, 53.

³¹³ Luonnos hallituksen esitykseksi Eduskunnalle yhdenvertaisuuslaiksi ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi 12.4.2013, 63.

Tiedonsaantioikeus ja uhkasakko (Vähemmistövaltuutetusta ja syrjintälautakunnasta annettu laki 7 §)

Syrjintälautakunnalla on oikeus saada yhdenvertaisuuslain soveltamisalaan kuuluvilta viranomaisilta ja toiminnan harjoittajilta sekä niiden palveluksessa olevilta selvitys seikoista, jotka ovat tarpeen sen valvomiseksi, että mainitussa laissa säädetyn etniseen alkuperään perustuvan syrjinnän kieltoa noudatetaan, sekä etnisen yhdenvertaisuuden edistämistä koskevien toimenpiteiden suunnittelun ja toteuttamisen arvioimiseksi. Oikeus selvityksen saamiseen ei koske tietoa, josta sillä, jolta selvitystä pyydetään, on oikeus kieltäytyä todistamasta.

Lain 7 a §:n mukaan vähemmistövaltuutettu tai syrjintälautakunta voi asettaa selvityksenantovelvollisuuden noudattamisen tehosteeksi uhkasakon. Vähemmistövaltuutetun asettaman uhkasakon tuomitsee maksettavaksi syrjintälautakunta.

Tasa-arvo- ja yhdenvertaisuuslautakunnasta laaditun lakiesityksen mukaan (14 §) lautakunnalla olisi oikeus salassapitosäännösten estämättä saada viranomaiselta ja muulta julkista hallintotehtävää hoitavalta, työnantajalta, koulutuksen järjestäjältä ja oppilaitokselta, työmarkkinajärjestöltä tai ammatillista edunvalvontaa harjoittavalta muulta järjestöltä sekä tavaroiden tai palvelujen tarjoajalta maksutta tämän hallussa olevat, lautakunnan käsiteltävänä olevan asian ratkaisemiseksi välttämättömät tiedot.

Lautakunnalla olisi oikeus saada viranomaiselta ja muulta julkista hallintotehtävää hoitavalta, työnantajalta, koulutuksen järjestäjältä ja oppilaitokselta, työmarkkinajärjestöltä tai ammatillista edunvalvontaa harjoittavalta muulta järjestöltä sekä tavaroiden tai palvelujen tarjoajalta sekä niiden palveluksessa olevalta selvitys seikoista, jotka ovat tarpeen yhdenvertaisuuslain tai tasa-arvolain noudattamisen valvomiseksi.

Lautakunta voisi asettaa tietojen- ja selvityksenantovelvollisuuden noudattamisen tehosteeksi uhkasakon. Uhkasakkoa ei kuitenkaan saa asettaa henkilölle, jota on aihetta epäillä rikoksesta ja tiedot koskevat rikosepäilyn kohteena olevaa asiaa eikä sille, jolla muutoin on lain mukaan oikeus tai velvollisuus kieltäytyä todistamasta tai antamasta asiakirjaa.

Syrjintälautakunnan toiminta käytännössä

Vuosina 2008–2011 syrjintälautakunnassa tuli vireille 57 tapausta, joista kolmessa lautakunta antoi kieltopäätöksen etnistä syrjintää koskevissa tapauksissa. Näistä kaksi annettiin vuonna 2008, ja niissä oli kyse saamelaisten oikeudesta palveluihin omalla kielellään. Vuonna 2010 syrjintälautakunta antoi yhden kieltopäätöksen, jossa kyse oli romaniyhdyshenkilön käyttämisestä myönnettäessä romaneille kunnallisia vuokra-asuntoja. Vähemmistövaltuutetun hakemukset syrjintälautakunnalle ovat ylipäänsä vähentyneet. Vuosina 2004–2007 valtuutettu vei 11 tapausta syrjintälautakunnan käsiteltäväksi, kun vuosina 2008–2011 tapauksia vietiin vain kolme.³¹⁴

Vuonna 2011 lautakunta hylkäsi kaksi hakemusta, joista toinen koski väitettyä syrjintää maahanmuuttajan asunnonvaihtohakemuksen käsittelyssä ja toinen tapausta, jossa hakija katsoi joutuneensa syrjityksi, kun häntä ja hänen muslimityöntekijöitään oli kielletty rukoilemasta yrityksen työmaalla ja sen sosiaali-tiloissa. Edellisessä tapauksessa lautakunta katsoi, ettei vastaajan menettely hakijan asuntoon ja asunnonvaihtohakemukseen liittyvissä kysymyksissä ole merkinnyt yhdenvertaisuuslaissa tarkoitettua syrjintää. Jälkimmäisessä tapauksessa lautakunta katsoi, että yhteisissä taukotiiloissa järjestettävät rukoushetket johtaisivat siihen, että muut kuin islaminuskoiset työntekijät joutuisivat olemaan vastoin tahtoaan läsnä muun kuin oman uskontonsa harjoittamistilaisuudessa voidakseen käyttää taukotiiloja työolainsäädännön ja työehtosopimusten mukaisesti taukoihinsa. Lautakunta katsoi, että tätä ei voida pitää uskannon ja omantunnonvapauden mukaisena menettelyinä. Lautakunta totesi, että vastaaja ei sallinut yhteisten taukotiilojen käyttämistä muidenkaan uskonnollisten hartaushetkien järjestämiseen, joten hakijan ei voida katsoa joutuneen muita epäsuotuisampaan asemaan tässä suhteessa.

³¹⁴ Aaltonen ym. 2013, 53. Tiedot oli saatu tutkimusta varten syrjintälautakunnan sihteeriltä Juhani Kortteiselta 20.8.2012.

Vuonna 2012 lautakunta antoi kaksi kieltopäätöstä. Molemmat asiat olivat tulleet vireille lautakunnassa vähemmistövaltuutetun hakemuksesta. Toisessa päätöksessään lautakunta katsoi Tallink Silja Oy:n menetelleen syrjivästi, kun laivan henkilökunta oli ottanut passit pois iranilaista syntyperää olevilta Suomen kansalaisilta. Lautakunta kielsi laivayhtiötä jatkamasta syrjivää menettelyä.³¹⁵ Toisessa tapauksessa lautakunta katsoi, että Sodankylän kunnan toteuttamat päivähoitojärjestelyt olivat saamelaislapsia syrjiviä, kun saamenkielisten lasten oikeus päivähoitoon äidinkielellään ei ollut toteutunut yhtäläisesti suomenkielisten lasten kanssa. Syrjintälautakunta kielsi Sodankylän kuntaa jatkamasta tai uusimasta saamenkieliseen väestöön kohdistuvaa yhdenvertaisuuslain 6 §:n vastaista etnistä syrjintää päivähoiton järjestämisessä.³¹⁶

Vuonna 2013 syrjintälautakunta on antanut yhden kieltopäätöksen, jossa se katsoi pankin menetelleen syrjivästi, kun pankki ei ollut hyväksynyt hakijan ranskalaista henkilöllisyystodistusta henkilöllisyyden osoittamiseksi. Lisäksi lautakunta katsoi hakijan poistamisen pankin tiloista ja palvelematta jättämisen olleen henkilön arvon ja koskemattomuuden loukkaamista siten, että pankki oli rikkonut myös yhdenvertaisuuslaissa kielletyn häirinnän kieltoa. Lautakunta asetti kieltopäätöksen tehosteeksi 5 000 euron uhkasakon.³¹⁷

Vuosina 2011–2013 käsitellyistä tapauksista kolmen asian oli saattanut vireille väitetyn syrjinnän kohteeksi joutunut henkilö ja kahden asian vähemmistövaltuutettu.

Vuosien 2004 ja 2007 välisenä aikana lautakunta antoi yhden lausunnon vähemmistövaltuutetulle. Valtuutettu pyysi lautakunnalta lausuntoa siitä, tulisiko YVL 4 §:ää soveltaa siten, että yhdenvertaisuussuunnitelmiin on sisällytettävä myös viranomaisen rooli työnantajana etnisen yhdenvertaisuuden edistämiseksi. Lautakunta katsoi lausunnossaan, että yhdenvertaisuussuunnitelman sisältöön tulee sisällyttää myös viranomaisen toiminta työnantajana. Lautakunnan mukaan YVL:sta tai sen esitöistä ei löydy tukea ajatukselle, että viranomaiset olisi vapautettu yhdenvertaisuussuunnitelman laatimisvelvollisuudesta joltain tietyltä toimintalaltaan kuten esimerkiksi oman rekrytointinsa osalta.³¹⁸

Vuonna 2008 lautakuntaan tuli hallinto-oikeuksien lausuntopyyntöjä kolme ja muiden viranomaisten lausuntopyyntöjä kaksi.³¹⁹ Lautakunta antoi lausunnon muun muassa Itä-Suomen lääninhallitukselle, joka pyysi lautakunnan näkemystä siitä, onko Kiteen sivistyslautakunta noudattanut yhdenvertaisuuslakia maahanmuuttajaoppilaan opetuksen järjestämispaikan osoittamista koskevassa päätöksessään. Maahanmuuttajalasten opetus oli keskitetty kunnassa yhteen kouluun. Lautakunta katsoi, että kyse ei ollut syrjivästä erilliskohtelusta, kunhan lasten kielitaito testattiin asianmukaisesti ja kielitaidon kehittymistä seurattiin niin, että lapsilla oli mahdollisuus siirtyä lähikouluun, kun he eivät enää tarvitseet maahanmuuttajaoppilaille tarkoitettuja erityisiä tukitoimia.³²⁰

Vuonna 2009 lautakuntaan tuli hallinto-oikeuksien lausuntopyyntöjä viisi ja muiden viranomaisten lausuntopyyntöjä kolme.³²¹ Lautakunta antoi lausunnon vähemmistövaltuutetulle yhdenvertaisuuslain 2 §:n 1 momentin 1 kohdan sisällöstä ja soveltamisalasta. Syrjintälautakunta katsoi säännöksen soveltuvan tapaukseen, jossa osapuolina olivat eri asemassa olevat elinkeinonharjoittajat, joista toinen on etnisen taustan omaava yksityinen elinkeinonharjoittaja ja toinen julkinen osakeyhtiö, ja että tapauksessa kyseessä oleva sopimus asiamies- tai muuna postinvälityspaikkana toimimisesta oli hallituksen esityksessä tarkoitettu elinkeinonharjoittajien välinen sopimus.³²²

³¹⁵ Syrjintälautakunnan päätös 17.12.2012 Dnro 2012/639.

³¹⁶ Syrjintälautakunnan päätös 15.5.2012 Dnro 2012/243.

³¹⁷ Syrjintälautakunnan päätös 14.3.2013 Dnro 2012/1739.

³¹⁸ Syrjintälautakunnan lausunto 27.11.2006 Dnro 2995/66/2004.

³¹⁹ Syrjintälautakunnan vuosikertomus 2009.

³²⁰ Syrjintälautakunnan lausunto 22.9.2008 Dnro SMDnro/2008/863. Vuonna 2006 lautakunta oli antanut kieltopäätöksen, jossa se oli kieltänyt Helsingin kaupunkia muodostamasta vuosiluokkia maahanmuuttajan äidinkielen perusteella, koska suomen kielen taitoa ei ollut testattu. Lisäksi opettaja ei ollut ollut pätevä, minkä vuoksi maahanmuuttajaoppilaat joutuivat epäsuotuisaan asemaan.

³²¹ Syrjintälautakunnan vuosikertomus 2009.

³²² Syrjintälautakunnan lausunto 15.12.2009 Dnro 2009/3384.

Vuonna 2010 lautakuntaan tuli kaksi lausuntopyyntöä. Syrjintälautakunta antoi Ihmisoikeusliiton pyynnöstä lausunnon yhdenvertaisuuslain 4 §:n soveltamisalasta. Lautakunta katsoi, että niiltä osin kuin yksityisen tahon voidaan katsoa hoitavan julkista hallintotehtävää, yhdenvertaisuuslain 4 §:n 1 momentin yleiset velvollisuudet ulottuvat myös yksityiselle sektorille, vaikka viranomainen on ulkoistanut hallintotehtävän, kuten esimerkiksi julkisen palvelun tuottamisen hankintasopimuksella yksityiselle toimijalle. Näin ollen hankintasopimuksella ulkoistetun julkisen palvelun tuottavalla yksityisellä toimijalla on yleinen yhdenvertaisuuslain 4 §:n 1 momentissa tarkoitettu velvollisuus yhdenvertaisuuden edistämiseen hoitaessaan julkista hallintotehtävää. Hankintasopimuksella ulkoistetun julkisen palvelun tuottavalla yksityisellä toimijalla ei kuitenkaan ole velvollisuutta yhdenvertaisuussuunnitelman laatimiseen, vaikka kyse olisikin julkisen hallintotehtävän hoitamisesta.³²³

Syrjintälautakunta on antanut lausuntoja myös yhdenvertaisuuslain uudistamiseen liittyen.³²⁴ Lautakunta on kiinnittänyt huomiota muun muassa siihen, ettei syrjintälautakunnalla eikä ehdotetulla yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunnalla ole toimivaltaa määrätä hyvitystä maksettavaksi syrjinnän uhrille. Lautakunta on todennut tämän lisäävän oikeussuojan päällekkäistä hakemista, joka tarpeettomasti kuluttaa oikeuslaitoksen niukkoja resursseja, ja on omiaan pitkittämään ja vaikeuttamaan syrjinnän uhrin pääsemistä oikeuksiinsa. Lautakunnan mukaan tämä on johtanut siihen, että syrjinnän uhri joutuu hakemaan ensin kieltopäätöstä syrjintälautakunnalta, jonka saamisen jälkeen uhri hakee hyvitystä yleiseltä alioikeudelta. Näin syrjinnän uhri pyrkii minimoimaan siviilioikeudelliseen oikeudenkäyntiin sisältyvän merkittävän kuluriskin. Jos yhdenvertaisuuslautakunnalla olisi mahdollisuus määrätä määrältään rajoitettukin hyvitys maksettavaksi, se parantaisi syrjinnän uhrin oikeusturvaa merkittävästi ja vähentäisi myös tarvetta hakea hyvitystä yleisiltä alioikeuksilta. Lautakunta on kiinnittänyt huomiota myös siihen, että syrjinnän uhri saattaa joutua hakemuksen tehdessään tilanteeseen, jossa häneen kohdistuu paikallisesti tai laajemminkin kielteistä huomiota, jota uhri ei välttämättä ole valmis kestämään, ellei hänellä ole mahdollisuutta hyvityksen saamiseen. Toisekseen hyvityksen kahden vuoden kanneaika on osoittautunut lyhyeksi, koska sen jälkeen, kun asiaa on mahdollisesti käsitelty vähemmistövaltuutetun toimistossa ja lautakunta on antanut asiassa päätöksen, on kanneaika usein jo kulunut umpeen.

Vähemmistövaltuutettu ei ole tuonut yhtään sovintoa lautakunnan vahvistettavaksi.

Lautakuntien yhdistämisestä

Hallituksen esitysluonnoksessa yhdenvertaisuuslainsäädännön muuttamiseksi ehdotetaan, että nykyinen tasa-arvolautakunta ja syrjintälautakunta yhdistetään uudeksi yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunnaksi. Yhdistämistä perustellaan esitysluonnoksessa sillä, että yhdistäminen mahdollistaa kooltaan pienten ja vähän käytettyjen oikeusturvelinten voimavarojen tehokkaamman käytön sekä nykyistä paremman mahdollisuuden puuttua moniperusteiseen syrjintään. Lisäksi luonnoksessa todetaan, että lautakunnan kaltaisella matalan kynnyksen oikeusturvelimellä voidaan puuttua ilmeneviin ongelmiin joustavasti, kustannustehokkaasti ja nopeasti. Esityksen mukaan uudistuksella olisi välillisesti myönteisiä vaikutuksia myös sukupuolten väliseen tasa-arvoon syrjimättömyysnäkökulman saadessa yhä enemmän painoarvoa ja näkyvyyttä. Aineellinen tasa-arvo- ja yhdenvertaisuuslainsäädäntö lähentyisivät lisäksi sisällöllisesti toisiaan. Tasa-arvo- ja syrjintälautakuntien yhdistäminen yhtenäistäisi tasa-arvon ja yhdenvertaisuuden valvontaa ja mahdollistaisi nykyistä paremman puuttumisen sellaiseen moniperusteiseen syrjintään, jossa yhtenä syrjintäperusteena on sukupuoli.

³²³ Syrjintälautakunnan päätös 29.3.2010 Dnro 2010/172.

³²⁴ Ks. syrjintälautakunnan lausunto yhdenvertaisuuslain uudistamista koskevan toimikunnan mietinnöstä (KM 2009:4); Syrjintälautakunnan lausunto yhdenvertaisuuslain uudistamista koskevaan luonnokseen hallituksen esitykseksi.

Yhdistetylle lautakunnalle on tarkoitus siirtää nykyisille lautakunnille kuuluvat tehtävät ja toimivaltuudet, kuitenkin siten, että yhdenvertaisuuslain osalta sen toimialaa laajennettaisiin niin, että se kattaisi kaikki yhdenvertaisuuslaissa mainitut syrjintäperusteet. Lautakunnan tehtävistä tasa-arvoa ja sukupuolisyryntää koskevissa asioissa säädettäisiin tasa-arvolaisissa. Tasa-arvolain säännöksiin tehtäisiin lähinnä vain syrjintä- ja tasa-arvolautakunnan yhdistämisestä johtuvat välttämättömät tekniset muutokset korvaamalla tasa-arvolautakunta -nimike yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunta -nimikkeellä. Yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunnan toimivalta käsitellä sukupuolten tasa-arvoa ja syrjintää koskevia asioita ja muita kiellettyjä syrjintäperusteita koskevia asioita olisi näin ollen erilainen.

Luonnosehdotuksen mukaan työsuojeluviranomaiset valvoisivat jatkossakin yhdenvertaisuuslain noudattamista työelämässä. Tätä perustellaan sillä, että työsuojeluviranomaisilla on valtakunnallisesti kattava toimipisteiden verkosto ja ne ovat pääasiallisia työelämää koskevan lainsäädännön noudattamista valvovia viranomaisia Suomessa. Sukupuolten tasa-arvoa työelämässä valvovat edelleen tasa-arvolautakunta ja tasa-arvovaltuutettu. Lähes kaikki tasa-arvolautakunnassa käsitellyt asiat ovat koskeneet työelämää. Yhdistetyn lautakunnan toimivalta olisi siis erilainen riippuen siitä, onko kyse sukupuolesta vai muista syrjintäperusteista. Tämä vaikeuttaa moniperusteisen syrjinnän käsittelemistä yhdistetyssä lautakunnassa. Lautakunnalla ei olisi esimerkiksi toimivaltaa käsitellä syrjintätapausta, joka koskee työpaikan huivinkäyttökieltoa ja jossa sukupuoli, uskonto ja etninen tausta risteävät erottamattomalla tavalla.

Toisin kuin muiden syrjintäperusteiden osalta, sukupuolisyryntää koskevissa asioissa sovinnon vahvistaminen ei olisi lautakunnassa mahdollista eivätkä sukupuolisyryntään kohteeksi joutuneet tai sukupuolten tasa-arvoa edistävät yhdistykset voisi saattaa asiaa lautakunnan käsiteltäväksi kieltopäätösmenettelyä varten. Lisäksi sukupuolisyryntää koskevissa asioissa lautakunta voisi antaa lausuntoja ainoastaan tuomioistuimille, muiden syrjintäperusteiden osalta myös yhdenvertaisuusvaltuutetulle tai muille viranomaisille tai yhdenvertaisuutta edistävälle yhdistykselle.

Nämä erot lautakunnan toimivallassa voivat tehdä järjestelmästä sekavan ja vaikeasti hahmotettavan, mikä taas ei ole omiaan lisäämään yksittäisen syrjinnän kohteeksi joutuneen oikeusturvaa. Eri syrjintäperusteita koskeva erilainen toimivalta voi vaikeuttaa erityisesti moniperusteisen syrjinnän käsittelyä lautakunnassa.

4.4.4 Arvioita lautakuntien toimivallan eroista

Kieltopäätös

Tasa-arvolautakunta voi kieltää syrjinnän ja syrjivän ilmoittelun kiellon vastaisen menettelyn jatkamisen tai uusimisen. Vireillepano-oikeus on tasa-arvovaltuutetulla tai työmarkkinoiden keskusjärjestöllä.

Syrjintälautakunta voi myös kieltää syrjinnän kiellon vastaisen menettelyn jatkamisen tai uusimisen. Tämä ei koske *kuitenkaan* työelämää. Vireillepano-oikeus on vähemmistövaltuutetulla tai syrjinnän kohteeksi joutuneella.

Uudessa lautakunnassa *vireillepano*-oikeutta laajennetaan yhdenvertaisuutta edistävään yhdistykseen.

Suositus: Vireillepano-oikeutta lautakunnassa sukupuolisyryntää koskevissa asioissa tulisi laajentaa siten, että myös syrjinnän kohteeksi joutunut ja tasa-arvoa edistävä yhdistys voisi saattaa asian lautakunnan käsiteltäväksi.

Näin vireillepano-oikeus olisi yhtenäinen kaikkien syrjintäperusteiden osalta. Syrjinnän kohteeksi joutuneen mahdollisuus viedä asia lautakunnan käsiteltäväksi toimisi matalana oikeusturvakeinona yksittäiselle syrjinnän uhrille. Oikeusturvan saavutettavuutta vähentää kuitenkin ensinnäkin se, että lautakunnalla ei edelleenkään ole toimivaltaa määrätä korvauksia syrjinnän kohteeksi joutuneelle, vaan syrjityn tulisi edelleenkin nostaa hyvityskanne käräjäoikeudessa. Toiseksi oikeusturvan saavutettavuutta vähentää se, että työelämän osalta vain sukupuolisyryntä-

tää koskevat asiat voitaisiin käsitellä lautakunnassa. Työelämän risteävän syrjinnän tapauksissa, joissa yksi risteävä syrjintäperuste on sukupuoli, lautakunnalla ei olisi toimivaltaa käsitellä asiaa, sillä risteävän syrjinnän tapaukset käsitellään yhdenvertaisuuslain mukaisesti. Tämä heikentää risteävän syrjinnän kohteeksi joutuneiden asemaa huomattavasti, sillä juuri työelämässä syrjintätilanteita esiintyy eniten. Tällä lainsäädäntöratkaisulla menetetään tasa-arvoviranomaisten asian-
tuntemus juuri niiden syrjinnän uhrien kohdalla, jotka ovat kaikkein haavoittuvaisimmassa asemassa. Tämä koskee etenkin etnisten vähemmistöryhmien naisia.

Se että vireillepano-oikeutta suositellaan laajennettavaksi tasa-arvoa edistäviin yhdistyksiin, perustuu tasa-arvodirektiivin 17 artiklaan. Vastaavalla säännöksellä on perusteltu yhdenvertaisuuslain muutosta, jossa vireillepano-oikeutta laajennettiin yhdenvertaisuutta edistävään yhdistykseen.

Sovinnon vahvistaminen

Tasa-arvolautakunnalla ei ole toimivaltaa vahvistaa osapuolten välistä sovintoa.

Syrjintälautakunnalla on toimivalta vahvistaa osapuolten välinen sovinto. Sovinnon osapuolet yhdessä tai vähemmistövaltuutettu voivat saattaa asian lautakunnan käsiteltäväksi.

Uudella lautakunnalla on toimivalta vahvistaa yhdenvertaisuuslain mukaisia sovintoja. Sovinnon osapuolet yhdessä tai yhdenvertaisuusvaltuutettu voivat saattaa asian lautakunnan käsiteltäväksi. Säännös koskee poikkeuksellisesti myös työelämää.

Suositus: Yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunnalla tulisi olla toimivalta vahvistaa sovintoja myös sukupuolten välistä tasa-arvoa koskevissa asioissa. Sovinnon osapuolet yhdessä tai tasa-arvovaltuutettu voisivat saattaa asian lautakunnan käsiteltäväksi. Ei ole perusteltua asettaa eri syrjintäperusteita eri asemaan siten, että sovintojen vahvistaminen ei olisi mahdollista sukupuolisyrittäjä koskevissa asioissa.

Lausunnot

Tuomioistuin voi pyytää *tasa-arvolautakunnan* lausunnon syrjinnän ja syrjivän ilmoittelun kieltoja koskevien säännösten soveltamisesta lain tavoitteiden kannalta merkittävässä asiassa.

Tuomioistuin, vähemmistövaltuutettu tai muu viranomainen taikka yhdistys voi pyytää etnistä syrjintää koskevassa asiassa *syrjintälautakunnan* lausunnon yhdenvertaisuuslain soveltamisesta.

Uudelta lautakunnalta voisi pyytää lausuntoa tuomioistuin, yhdenvertaisuusvaltuutettu tai muu viranomainen tai yhdenvertaisuutta edistävä yhdistys yhdenvertaisuuslain tulkinnan kannalta merkittävästä asiasta, jollei asia kuulu työsuojeluviranomaisen toimivaltaan taikka koske työ- ja virkaehtosopimuksen tulkintaa.

Suositus: Myös tasa-arvovaltuutetulla tai muulla viranomaisella ja tasa-arvoa edistävällä yhdistyksellä tulisi olla mahdollisuus pyytää lausuntoa tasa-arvolain tulkinnan kannalta merkittävästä asiasta. Ei ole perusteita asettaa eri syrjintäperusteita erilaiseen asemaan tässä suhteessa.

4.4.5 Työsuojeluviranomaisen valvonta

Työsuojeluviranomaiset ovat yhdenvertaisuutta, tasa-arvoa ja syrjinnän kieltoa valvovista viranomaisista ainoita, jotka toimivat alueellisella tasolla.³²⁵ Aluehallintovirastojen työsuojelun vastuualueet valvovat syrjintää työelämässä työsopimuslaissa, yhdenvertaisuuslaissa ja rikoslaissa mainituilla syrjintäperusteilla. Tasa-arvolain noudattamista työsuojeluviranomainen ei valvo. Tasa-arvolain soveltamistilanteissa työsuojeluviranomainen siirtää asian tasa-

³²⁵ Aluehallintoviraston työsuojelun vastuualueita on viisi: Pohjois-Suomi (yksi toimipaikka Oulussa), Itä-Suomi (kolme toimipaikkaa), Länsi- ja Sisä-Suomi (yksi toimipaikka Tampereella), Lounais-Suomi (kolme toimipaikkaa ja lisäksi kaksi tarkastajien työskentelypaikkaa) ja Etelä-Suomi (kuusi toimipaikkaa).

arvovaltuutetun toimistoon.³²⁶ Valvonnan jakautuminen tasa-arvovaltuutetun ja työsuojeluviranomaisen välillä vaatiikin tiivistä yhteistyötä, etenkin moniperusteisen syrjinnän tapauksissa. Tämä on huomioitu myös työsuojeluviranomaisille annetussa ohjeistuksessa.³²⁷

Sukupuolten tasa-arvoon ja sukupuolisyrintään liittyviä asioita voi kuitenkin tulla esiin myös muita lakeja valvottaessa. Esimerkiksi työsopimuslaissa on säännös raskaana ja perhevapaalla olevan irtisanomiskiellostä (TSL 7:9).³²⁸ Lisäksi sukupuolisyrintää voi ilmetä koeaikapurkua koskevissa tapauksissa (TSL 1:4) tai työhön paluussa perhevapaiden jälkeen (TSL 4:9). Työturvallisuuslain 28 §:ssä kielletään häirintä, joka voi täyttää myös tasa-arvolaissa kielletyn häirinnän tunnusmerkistön ja olla siten syrjintää. Sukupuolisyrintä on kielletty myös rikoslaissa (RL 47:3), joten jos työsuojeluviranomaisen tietoon tulee niin ilmeinen sukupuolisyrintän tapaus, että on aihetta epäillä työnantajan syyllistyneen työsyrintärikokseen, työsuojeluviranomaisen on vähäisiä tapauksia lukuun ottamatta ilmoitettava asioista poliisille esitutkintaa varten. Tällöin ei kuitenkaan voida ryhtyä työsuojeluviranomaisen itsensä käytävissä oleviin valvontakeinoihin.³²⁹ Työsuojeluviranomainen ei voi myöskään edustaa uhria hyvitysoikeudenkäynnissä vaan juttu etenee rikosprosessissa.

Valvonta- ja tarkastustehtäviä hoitaa työsuojeluviranomaiseen virkasuhteessa oleva tarkastaja. Työsuojelun valvontalain (työsuojelun valvonnasta ja työpaikan työsuojeluyhteistoiminnasta annettu laki, 44/2006) mukaisesti tarkastajalla on laajat tiedonsaanti- ja tarkastusoikeudet. Tarkastaja voi valvontalain 13 §:n mukaisesti antaa työnantajalle *kirjallisen toimintaohjeen* poistaa tai korjata säännösten vastainen olotila, jos työnantaja ei noudata hänelle työsuojeluviranomaisen valvontaan kuuluvissa säännöksissä asetettuja velvollisuuksia. Jos säännösten vastaisesta olotilasta johtuva vaara tai haitta on vähäistä suurempi, tarkastajan on annettava toimintaohjeen sijasta *kirjallinen kehotus* poistaa tai korjata säännösten vastainen olotila. Samoin tarkastaja voi antaa kirjallisen kehotuksen, jos työnantaja ei noudata 1 momentissa tarkoitettua toimintaohjetta. Kehotus voidaan säännöksen 3 momentin mukaan antaa vain tietyn tyyppisissä asioissa, muun muassa sellaisissa, jotka koskevat työympäristöön ja työyhteisön tilaan liittyvää työntekijän turvallisuuteen ja terveyteen vaikuttavaa seikkaa. Hallituksen esitysluonnoksessa yhdenvertaisuuslainsäädännön muuttamiseksi momenttiin esitetään lisättäväksi uusi 5 kohta, jonka mukaan kehotus voitaisiin antaa myös asiassa, joka koskee muun muassa syrjinnän kieltoa. Kehotuksella voitaisiin esitysluonnoksen mukaan tehokkaasti ja nopeasti puuttua sellaisiin yhdenvertaisuuslain tilanteisiin, joissa lain velvoitteiden rikkomiset ovat meneillään, jatkuvia tai toistuvia ja jotka liittyvät lähinnä menettelytapoihin. Työsuojeluviranomaisen antama kehotus voisi tulla kyseeseen esimerkiksi tilanteissa, joissa työnantaja on laiminlyönyt velvollisuuden laatia yhdenvertaisuussuunnitelma. Kehotus voisi olla käyttökelpoinen keino lopettaa esimerkiksi tietoverkossa julkaistava jatkuva tai toistuva syrjivä työpaikkailmoittelu.³³⁰

Työsuojelun valvontalain 14 §:n mukaan tarkastajan on seurattava, onko työnantaja noudattanut 13 §:n 2 momentissa tarkoitettua kehotusta määräajassa. Jos tarvittavia toimenpiteitä ei ole suoritettu, tarkastajan on viivytyksettä saatettava asia työsuojeluviranomaisen käsiteltäväksi. Jos tarkastaja havaitsee, että toimintaohjeen tai kehotuksen antaminen ei ilmeisesti johda säännösten vastaisen olotilan korjaamiseen tai poistamiseen taikka asia ei siedä viivytystä, tarkastaja voi saattaa asian työsuojeluviranomaisen käsiteltäväksi toimintaohjetta tai kehotusta antamatta. Lain 15 §:n mukaan työsuojeluviranomainen voi velvoittaa työnantajan korjaamaan tai poistamaan säännösten vastaisen olotilan asettamassaan määräajassa. Päätöksessä asetetun velvollisuuden tehosteeksi työsuojeluviranomainen voi asettaa uhkasakon. Päätökseen voi hakea muutosta valittamalla hallinto-oikeuteen lain 44 §:n mukaisesti.

³²⁶ Työsuojeluvälvoimnan ohjeita 1/2012, 12.

³²⁷ Työsuojeluvälvoimnan ohjeita 1/2012, 12.

³²⁸ Työoikeudellinen tulkintakäytäntö esimerkiksi henkilöön liittyvistä irtisanomisperusteista ohjaa myös tasa-arvolain tulkintaa. Ks. tasa-arvovaltuutetun lausunto TAS 377/2012, annettu 3.6.2013.

³²⁹ Työsuojeluvälvoimnan ohjeita 1/2012, 12. Kts. myös Ahtela ym. 2006, 299.

³³⁰ Luonnos hallituksen esitykseksi Eduskunnalle yhdenvertaisuuslaiksi ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi 12.4.2013, 85.

Työsuojelun valvontalain 50 §:n mukaan jos on todennäköisiä perusteita epäillä, että on tehty työsuojeluviranomaisen valvottavana olevassa laissa tai rikoslain 47 luvussa rangaistavaksi säädetty teko, työsuojeluviranomaisen on tehtävä siitä ilmoitus poliisille esitutkintaa varten. Ilmoitus voidaan kuitenkin jättää tekemättä, jos tekoa on pidettävä olosuhteet huomioon ottaen vähäisenä eikä yleinen etu vaadi ilmoituksen tekemistä.

Syrjinnän kieltojen noudattamisen valvonta on vain pieni osa-alue työsuojeluviranomaisten toiminnasta, eikä valvontalain säännöksissä tai lain perusteluissa ole otettu erikseen kantaa syrjinnän kieltojen valvonnan erityispiirteisiin. Sosiaali- ja terveystieteiden ministeriö on kuitenkin antanut ohjeen työsyjinnän valvontaan yhdenmukaistamiseksi.³³¹

Työsuojeluviranomaisen viranomaisaloitteiset tarkastukset kohdistuvat tyypillisesti työpaikkojen turvallisuusolosuhteisiin. Tässä yhteydessä valvotaan kuitenkin myös työsuhteisiin muun muassa osapuolia kuulemalla ja asiakirja-aineistoon tutustumalla. Tällöin voidaan käsitellä tarvittaessa myös työsyjintää. Syjintää voi kuitenkin olla hankala havaita, jos sitä ei kukaan työpaikalta tuo esiin. Tarkastaja voi tiedustella työpaikan käytännöistä tai kertoa tarkastukseen osallistuville henkilöille työelämän syjintää koskevista säännöksistä. Tarkastajan tulee tarkastuksella ryhtyä toimenpiteisiin, jos valvonnan yhteydessä tulee esiin sellaisia syjintä toiminta- tai johtamiskäytäntöjä, joista valvontalain mukaan tulee antaa toimintaohje.³³² Työsuojeluvalvonnan ohjeissa korostetaan sitä, että työsuojeluviranomaisen toimivaltaan eivät kuulu ristiriitojen sovittelu, hyvityksen tai korvausten hakeminen eikä se voi edustaa työntekijää erimielisyysasiassa. Näistä asioista on kuitenkin tarvittaessa annettava neuvoja.³³³

Tarkastus voi olla myös asiakasaloitteinen. Työsyjintää koskevan asian voi laittaa vireille aluehallintovirastossa kirjallisella valvontapyyntöllä, jonka perusteella työsuojeluviranomainen arvioi, voiko kyse olla syjinnästä. Usein syjintäasiat tulevat viranomaisten tietoon työpaikalta tehdyn ilmoituksen tai siellä tehdyn haastattelun perusteella.³³⁴ Ilmoittajan nimi on valvontalain mukaan pidettävä salassa. Asiakasaloitteinen työsyjintää koskeva tarkastus tehdään yleensä kirjallisesti asiakirjojen perusteella. Jos asiaa ei saada hoidettua työpaikalla ilman viranomaista, tarkastaja ryhtyy valvontatoimenpiteisiin, kun asiakkaan esittämän selvityksen tai tarkastajan muulla tavoin saaman tiedon perusteella syjintää voidaan pitää mahdollisena. Tarkastaja lähettää selvityspyyntönsä työnantajalle ja arvioi saamansa selvityksen perusteella, onko työnantaja rikkonut syjinnän kieltoja. Tämän jälkeen tarkastaja laatii tarkastuskertomuksen, jossa tarkastaja arvioi työnantajan toimintaa ja esittää perustellun näkemyksensä siitä, onko työnantaja rikkonut syjinnän kieltoa. Lisäksi siinä annetaan työnantajalle toimintaohje. Jälkivalvonnassa tarkastaja varmistaa, että annettuja toimintaohjeita on noudatettu.³³⁵

Valvontalain 12 §:n mukaisesti työsuojeluviranomainen voi käyttää apunaan ulkopuolista asiantuntijaa. Hallituksen esitysluonnoksessa yhdenvertaisuuslainsäädännön uudistamiseksi todetaan, että työsuojeluviranomainen voisi harkintansa mukaan pyytää myös yhdenvertaisuusvaltuutettua toimimaan tällaisena asiantuntijana.³³⁶ Yhtä lailla myös tasa-arvovaltuutettu voisi toimia tällaisena asiantuntijana työsuojeluviranomaisen apuna.

Tarkastajan on harkittava myös sitä, onko asiassa todennäköisiä perusteita epäillä työsyjintärikosta ja tulisiko asiassa tehdä ilmoitus poliisille esitutkintaa varten. Tämän jälkeen asia etenee poliisin esitutkintavaiheen jälkeen syyttäjälle syyteharkintaan ja mahdollisesti tuomioistuimeen rikosasiana käsiteltäväksi. Ilmoitusvelvollisuus koskee myös sukupuolisyjintää. Todennäköiset perusteet epäillä sukupuolisyjintää voivat ilmetä työsuojeluviranomaisen muun valvonnan yhteydessä tai silloin, kun tasa-arvovaltuutettu on esimerkiksi lausunnoissaan esittänyt asiakkaalle näkemyksensä siitä, että asiassa on rikottu tasa-arvolakia.³³⁷ Sukupuoleen

³³¹ Työsuojeluvalvonnan ohjeita 1/2012. Työsyjinnän valvonta. Sosiaali- ja terveystieteiden ministeriö 2012.

³³² Työsuojeluvalvonnan ohjeita 1/2012, 8.

³³³ Työsuojeluvalvonnan ohjeita 1/2012, 6.

³³⁴ Ahtela ym. 2006, 299–300.

³³⁵ Työsuojeluvalvonnan ohjeita 1/2012, 8–11.

³³⁶ Luonnos hallituksen esitykseksi Eduskunnalle yhdenvertaisuuslaiksi ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi 12.4.2013, 64.

³³⁷ Työsuojeluvalvonnan ohjeita 1/2012, 11.

perustuvissa työsyrintätapauksissa, joissa työsuojeluviranomainen tekee ilmoituksen poliisille, työsuojeluviranomainen toimittaa myös tasa-arvovaltuutetulle jäljennöksen ilmoituksesta ja myöhemmin tuomion tai muun päätöksen, jolla ilmoitettu asia on ratkaistu.³³⁸

Ihmisoikeusliiton tutkimuksessa (2013) kysyttiin työsuojeluviranomaisilta, mitä hyötyä heidän toiminnastaan on syrjinnän uhrin kannalta. Työsuojeluviranomaiset itse arvioivat vahvuudekseen sen, että heillä on laaja työoikeuteen liittyvä asiantuntemus ja alueellinen kattavuus. Työsuojeluviranomaiset voivat myös ohjeistaa työnantajaa, jolloin vaikutus ulottuu koko työpaikkaan myös vastaisuudessa. Työsuojeluviranomaisten asiantuntemus hyödyttää syrjinnän uhria myös esitutkintaprosessissa.³³⁹ Viranomaiset voivat myös suunnata valvontaa tiettyihin teemoihin.³⁴⁰

Ihmisoikeusliiton tutkimuksessa (2013) tutkijat pitivät työsuojeluviranomaisten tietoon tuleiden syrjintätapausten määrää vähäisenä valtuutettuihin verrattuna ottaen huomioon, että työsuojeluviranomaiset valvovat työsyrintää kaikilla syrjintäperusteilla ja valvonta on alueellisesti kattavaa. Selvitystä varten haastatellut tarkastajat olivat sitä mieltä, että työsuojeluviranomaisten saavutettavuus oli kärsinyt työsuojelupiirien muuttuessa aluehallintovirastojen työsuojelun vastuualueiksi. Asiakasyhteydenotot olivat vähentyneet, sillä uudistus oli vaikeuttanut työsuojeluviranomaisen löytämistä.³⁴¹

Työsuojeluviranomaisten mukaan asiakkaat eivät aina näe, kuinka paljon heidän tapauksessaan tehdään työtä, ja miten suuri työpaikoille tehtävien tarkastusten ennaltaehkäisevä vaikutus on. Suurillakaan muutoksilla ei välttämättä ole vaikutusta yksittäisen syrjinnän uhrin tapauksessa. Työsuojeluviranomaiset pitävät merkittävänä myös työsyrintätuomioista tiedottamista, sillä yksittäisten tapausten kautta voidaan lisätä tietoisuutta syrjinnästä.³⁴² Tutkimuksessa tuli muutenkin esiin, että oikeuskäytännön puute vaikeuttaa sen arvioimista, minkälaiset menestymisen mahdollisuudet omalla jutulla olisi. Esimerkkitapausten todettiin konkretisoivat ja helpottavan lainsäädännön ymmärtämistä ja rohkaisevan ihmisiä valittamaan.³⁴³

4.4.6 Ammattiliittojen rooli

Työelämän syrjinnässä ammattiliittojen rooli on tärkeä. Ne tarjoavat neuvontaa ja voivat toimia tukena asian sovittelussa tai viedä asian oikeuteen ottaen kantaakseen myös kulatoriskin.³⁴⁴

Tasa-arvolakiin liittyviä työsuheriitoja tutkittiin Tampereen yliopiston Työelämän tutkimuskeskuksen työpaikkojen tasa-arvosuunnittelua koskevassa tutkimushankkeessa.³⁴⁵ Työntekijäjärjestöistä 14 prosenttia ei ollut käsitellyt lainkaan tasa-arvoasioita koskevia riitoja viimeisen vuoden aikana. Yhdestä neljään tasa-arvolakiin liittyvää työsuheriitaa oli käsitellyt 40 prosenttia työntekijäjärjestöistä, ja viidestä kymmeneen riitaa oli käsitelty 32 prosenttia. Eniten työnantaja- ja työntekijäjärjestöissä oli käsitelty raskauteen ja perhevapaisiin liittyviä työsuheriitoja (59 %), seuraavaksi yleisimpiä olivat työsuhteen päättymiseen liittyvät työsuheriidat (49 %) sekä palvelussuhteen kestoon ja jatkumiseen liittyvät riidat (46 %).³⁴⁶ Työntekijäjärjestöt olivat selvittäneet palkkaukseen liittyviä työsuheriitoja työnantajajärjestöjä enemmän. Työnantajapuolella puolestaan oli selvitetty työntekijäpuolta useammin työsuheriitoja,

³³⁸ Työsuojeluvalvonnan ohjeita 1/2012, 12.

³³⁹ Aaltonen ym. 2013, 145.

³⁴⁰ Aaltonen ym. 2013, 160.

³⁴¹ Aaltonen ym. 2013, 151.

³⁴² Aaltonen ym. 2013, 160.

³⁴³ Aaltonen ym. 2013, 154.

³⁴⁴ Aaltonen ym. 2013, 48.

³⁴⁵ Katja Uosukainen, Hanna-Leena Autio, Minna Leinonen ja Sannu Syrjä: Työpaikan tasa-arvosuunnitelma ja palkkakaritoitus. Tutkimus suunnitteluvaiheen toteutumisesta sekä suunnitelmien ja kartoitusten laadusta. Sosiaali- ja terveystieteiden tutkimuskeskuksen selvityksiä 2010:7.

³⁴⁶ Raskautta ja perhevapaita koskevia kysymyksiä myös tulee järjestöille eniten. Seuraavaksi eniten kysytään palkkauksesta ja työsuhteen päättämisestä. Myös häirinnästä kysytään usein. Tasa-arvosuunnitteluun liittyvissä asioissa palkkakaritoitukseen tekemiseen ja palkkatietojen saantiin liittyvät kysymykset ovat yleisimpiä. (Uosukainen ym 2010, 87.)

jotka liittyivät häirintään, työn johtamiseen tai muihin työsuhteen ehtoihin kuin palkkaukseen.³⁴⁷

Syrjinnän kieltojen valvontaa ja syrjinnän uhrien avustamistehtävää ei kuitenkaan voi jättää vain ammattiliittojen tehtäväksi. Syrjintää esiintyy muuallakin kuin työelämässä eivätkä kaikki työntekijät kuulu ammattiliittoon. Niiden rooli on kuitenkin tärkeä, sillä tasa-arvovaltuutetun resurssit eivät riitä kaikkien syrjinnän uhrien avustamiseen. Päinvastoin valtuutetun rooliin sopisi nähdäksemme paremmin Ruotsin mallin mukainen strateginen prosessaaminen, jossa testitapausten kautta tuotaisiin esiin kysymyksiä, joilla on laajempaa merkitystä.

5 JOHTOPÄÄTÖKSET JA SUOSITUKSET TASA-ARVOLAIN VALVONNAN KEHITTÄMISEKSI

Oikeusturvan saavutettavuus on tärkeä perus- ja ihmisoikeus. Niin Euroopan neuvostossa kuin YK:n naisten oikeuksien sopimusta valvovassa CEDAW-komiteassakin on kiinnitetty huomiota erityisesti naisten kohtaamiin ongelmiin oikeusturvan saavutettavuudessa. Komitea on todennut, että oikeusturvakeinojen moninaisuus ja monimutkaisuus on usein este oikeusturvan saavutettavuudelle ja että tietyt ryhmät kuten etnisten vähemmistöjen naiset ovat tällöin erityisen haavoittuvaisessa asemassa. Suomessa vähemmistöryhmien naisten lisäksi haavoittuvassa asemassa ovat raskaana olevat sekä määräaikaissa ja osa-aikaissa työsuhteessa työskentelevät naiset.

Suomessakaan oikean valitusreitit löytäminen ei ole syrjinnän kohteeksi joutuneelle helppoa tai selvää. Valvontakoneiston kokonaisuuden on todettu olevan syrjinnän uhrille hankalasti hallittava, jolloin viranomaisten asiantuntemuksen tarve korostuu. Prosessin pitkä kesto sekä oikeudenkäyntikuluihin liittyvä taloudellinen riski ovat myös merkittäviä esteitä tuomioistuinprosessin aloittamiselle. Lainsäädäntö on fragmentoitunutta ja vaikeaselkoista henkilöllisen ja materiaalsen soveltamisalansa osalta. Tulkinnanvaraisten säännösten ja oikeuskäytännön vähäisyyden vuoksi prosessin lopputulos voi olla hyvinkin epävarma, eikä tasa-arvovaltuutetunkaan lausunto sido tuomioistuinta. Lisäksi lausunnon hankkiminen kestää ja venyttää prosessia entisestään jopa niin, että kanneajat voivat kulua umpeen. Syrjintäkanteen nostamisen henkisen puolen esteitä ei myöskään voi aliarvioida, etenkin jos tarkoitus on vielä palata vastaajatyönantajan palvelukseen.

Tuomioistuimissa syrjintäasioita käsitellään hyvin vähän suhteessa siihen miten yleistä syrjintä tutkimusten mukaan on. Esimerkiksi seksuaalinen häirintä on tutkimusten mukaan Suomessa hyvin yleistä, mutta tuomioistuimissa tapauksia ei ole käsitelty juuri lainkaan. Naisten ja miesten palkkauilusta puhutaan paljon, mutta vuosien 2008 ja 2011 välisenä aikana nostettiin Aaltosen ym. selvityksen mukaan vain yksitoista palkkasyrjintäkannetta, ja niistäkin suurin osa hylättiin. Raskaussyrjintätapauksia on tuomioistuimissa hieman enemmän, muttei niitäkään paljon verrattuna siihen, miten yleistä raskaussyrjintä näyttäisi olevan. Tämä ei ole yllättävää siihen nähden, kuinka suuria esteitä kanteen nostamiseen liittyy.

Työsuojeluviranomaisen valvontakäytännön kautta työsyrintärikoksiksi katsottavat sukupuolisyrintätapaukset etenevät tuomioistuihin rikosprosessina. Työsuojeluviranomainen voi puuttua myös muun muassa työsopimuslaissa kiellettyyn irtisanomiskieltoon raskauden tai perhevapaan perusteella, vaikka ei tasa-arvolakia valvokaan. Työsuojeluviranomaisen etuna

³⁴⁷ Uosukainen ym. 2010, 83–84.

on valvonnan alueellisuus, joten esimerkiksi kynnys syrjinnän ilmoittamiseen voidaan kokea matalammaksi. Työsuojeluviranomaisilla on myös paremmat henkilöstöresurssit kuin tasa-arvoviranomaisilla. Työsuojeluviranomaisella on lisäksi laajat tarkastus- ja tiedoksisaantioikeudet, jotka ovat lainsäädännössä yksityiskohtaisesti säännelty ja oletettavasti laajasti myös työpaikkojen tiedossa. Työsuojeluviranomainen voi myös viranomaisaloitteisessa valvontakäytännössään huomata sellaisia syrjintätapauksia, jotka muuten eivät etenisi tuomioistuimeen. On kuitenkin otettava huomioon, että syrjinnän kieltojen valvonta on vain yksi osa-alue työsuojeluviranomaisen toiminnassa. Nähdäksemme valvonnan painopiste tulisikin olla tasa-arvoviranomaisilla, jotka ovat erikoistuneet tasa-arvoasioihin. Työsuojeluviranomainen ei voi ryhtyä avustamaan syrjinnän kohteeksi joutunutta kuten tasa-arvoviranomainen, vaan sen täytyy pysytellä tasapuolisena tarkastajana. Työsuojeluviranomaisten toimintatapa ei myöskään perustu perus- ja ihmisoikeuksien valvonnalle ominaisiin lähtökohtiin. Esimerkiksi häirintää tarkastellaan työntekijän terveyteen liittyvänä asiana, kun se tasa-arvolainsäädännön näkökulmasta on pikemminkin ihmisarvoon liittyvä perus- ja ihmisoikeusloukkaus, josta on mahdollista saada hyvitystä. Se, että syrjintäasia etenee tuomioistuimeen rikosasiana, ei välttämättä ole edullista syrjinnän kohteeksi joutuneelle. Etuna on toki se, että asianomistajana syrjinnän uhrin ei tarvitse ajaa itse syytettä. Lisäksi syrjinnän kriminalisointi ja tieto siitä, että menettelystä voi seurata puolen vuoden vankeusrangaistus, on omiaan ehkäisemään syrjintää. Tasa-arvolain todistustaakkaa koskevia, kantajalle edullisia säännöksiä ei kuitenkaan sovelleta rikosprosessissa. Asianomistajalle maksettava korvaus loukkauksen aiheuttamasta kärsimyksestä ei myöskään vastaa tasa-arvolain mukaan maksettavaa hyvitystä eikä välttämättä täytä EU-oikeuden vaatimusta korvauksen tai hyvityksen tehokkuudesta, varoittavuudesta ja oikeasuhtaisuudesta.

Nämä työsuojeluviranomaisen valvontaan liittyvät ongelmalliset kysymykset on huomioitava erityisesti moniperusteisen syrjinnän kannalta. Hallituksen esitysluonnoksessa yhdenvertaisuuslainsäädännön uudistamiseksi ehdotetaan, että risteävän syrjinnän tapaukset ratkaistaan yhdenvertaisuuslain perusteella, vaikka yksi risteävistä syrjintäperusteista olisi sukupuoli. Koska yhdenvertaisuusvaltuutettu ja uusi yhdenvertaisuus- ja tasa-arvalautakunta eivät valvo työelämän syrjintäkieltojen noudattamista yhdenvertaisuuslain soveltamisalalla, tämä tarkoittaa käytännössä sitä, että työelämän risteävän syrjinnän tapauksissa ainoa valvontaelin on työsuojeluviranomainen. Tällöin kaikista haavoittuvaisimmassa asemassa olevat kuten vähemmistöryhmien naiset jäävät tasa-arvoviranomaisten valvonnan ulottumattomiin. Kuitenkin juuri vähemmistöryhmiin kuuluvien naisten aseman parantaminen on nostettu toistuvasti esiin niin julkisessa keskustelussa kuin tutkimuksessakin.³⁴⁸ Juuri tällaisissa kysymyksissä tasa-arvoviranomaisten asiantuntemuksesta olisi hyötyä. Moniperusteiseen syrjintään tarttuminen edellyttää, että eri syrjintäperusteiden valvontaa koskevat säännökset muodostaisivat kokonaisuuden, joka mahdollistaa yksilön oikeussuojan tehokkaan toteutumisen. Moniperusteisen syrjinnän uhria ei voida ”pompottaa luukulta toiselle”³⁴⁹ eri elimien monimutkaisten toimivaltasäännösten vuoksi.

Yksilön kanneoikeuteen perustuvaan järjestelmään liittyvien heikkouksien vuoksi on tärkeää panostaa myös syrjinnän ehkäisyyn ja tasa-arvon edistämismittareiden valvontaan. Tasa-arvovaltuutettu on useasti esittänyt, että tähän tehtävään sillä ei ole tarpeeksi resursseja. Kun valvonnan alaa jatkuvasti kasvatetaan, on ehdottomasti varmistettava, että valtuutetulla on myös resursseja valvoa velvoitteiden noudattamista. Myös Suomea sitovat kansainväliset velvoitteet edellyttävät riittävien resurssien takaamista tasa-arvoviranomaisille.

Tutkimusten perusteella syrjinnänvastaisen oikeuden kannalta oikeussuojan saavutettavuus edellyttää etenkin lainsäädännön tehokasta valvontaa, jaetun todistustaakan tehokasta toteuttamista sekä tehokkaita, oikeasuhtaisia ja varoittavia seuraamuksia. Lainsäädännön tehokkaa-

³⁴⁸ Ks. esim. Hallituksen tasa-arvo-ohjelma 2012–2015, 34.

³⁴⁹ Ihmisoikeusliiton tuoreen tutkimuksen mukaan syrjinnän uhrin koetaan Suomessa, että heitä pompotellaan viranomaiselta toiselle. Ks. Aaltonen ym. 2013.

seen valvontaan liittyvät muun muassa kysymykset siitä, minkälaiset ovat tasa-arvoelinten toimivaltasäännökset ja kuinka he niitä soveltavat; onko olemassa matalan kynnyksen oikeussuojakeinoja; miten toteutuu kollektiivinen ulottuvuus; miten nopeasti ja tehokkaasti asiat käsitellään; ja ylipäänsä se, kannattaako oikeusturvakeinoihin turvautuminen, eli tuleeko oikeusturvan toteuttaminen suhteettoman kalliiksi ja noudatetaanko annettuja päätöksiä. Olennaista on myös se, että yksilöt ovat tietoisia oikeusturvakeinoistaan eikä oikeusturvan hakemista koeta liian monimutkaiseksi.

Ottaen huomioon oikeusturvan saavutettavuuteen liittyvät ongelmat, syrjintään puuttuminen edellyttää etenkin ns. matalan kynnyksen oikeussuojakeinojen sekä kollektiivisten oikeussuojakeinojen kehittämistä. Matalan kynnyksen oikeusturvaelimitystä olisi ainakin seuraavalaista hyötyä:

- elimien asiantuntemus: jaettua todistustaakkaa osataan soveltaa ja voitaisiin varmistua siitä, että seuraamukset ovat tehokkaita, oikeasuhtaisia ja vakuuttavia;
- prosessin kesto olisi lyhyempi kuin tuomioistuimessa;
- oikeudenkäyntikulut eivät nousisi korkeiksi.

Tämän selvityksen perusteella tasa-arvolain valvontasäännöksiä tulisi kehittää seuraavasti:

- Tasa-arvovaltuutetulla tulisi olla laissa säädetty toimivalta ryhtyä toimenpiteisiin sovinnon aikaansaamiseksi tasa-arvolain noudattamista koskevassa asiassa sekä toimivalta hakea yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunnalta sovinnon vahvistamista.

Tämä lähentäisi valtuutettujen toimivaltuuksia ja toimisi matalana oikeussuojakeinona sukupuolisyrynnän kohteeksi joutuneille.

- Tasa-arvovaltuutetulla tulisi olla mahdollisuus pyytää yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunnalta lausuntoa tasa-arvolain tulkinnan kannalta merkittävästä asiasta.

Tämä lähentäisi valtuutettujen toimivaltuuksia ja voisi selkeyttää vaikeiden oikeudellisten kysymysten tulkintaa myös tasa-arvolain osalta.

- Tuomioistuimen tulisi sen käsiteltävänä olevassa, tasa-arvolain soveltamista koskevassa asiassa varata tasa-arvovaltuutetulle mahdollisuus tulla kuulluksi.

Tällaista mahdollisuutta ehdotetaan uudelle yhdenvertaisuusvaltuutetulle. Säännösehdotusta perustellaan esitysluonnoksessa sillä, että valtuutetulla on yhdenvertaisuuden toteutumista ja syrjintää seuraavana viranomaisena erityisasiantuntemusta syrjinnän eri ilmenemismuodoista. Yhtä lailla tasa-arvovaltuutetulla on tasa-arvon toteutumista ja syrjintää seuraavana viranomaisena erityisasiantuntemusta syrjinnän eri ilmenemismuodoista.

- Tasa-arvovaltuutetulla tulisi olla toimivalta nostaa kanne omista nimissään tasa-arvolakia koskevassa asiassa Ruotsin mallin mukaisesti.

Tämä mahdollistaisi ns. strategisten oikeusjuttujen ajamisen, joiden avulla tasa-arvoviranomainen voisi testitapausten kautta luoda oikeuskäytäntöä keskeisistä syrjintää koskevista kysymyksistä.

Muun muassa ECRI on suositellut, että tasa-arvoelimillä olisi toimivalta nostaa kante tuomioistuimessa omasta aloitteestaan. Samoin Euroopan neuvoston ihmisoikeusvaltuutettu on korostanut strategisen oikeudenkäyntitien käytön merkitystä oikeuskäytännön kehittymisen edistämiseksi keskeisissä syrjintäkäymyksissä. Tähän liittyy myös tärkeä kysymys siitä, missä määrin tasa-arvoelimet saavat tai niiden tulee asettaa strategisesti merkittävät tapaukset etusijalle resurssiensa käytössä.

- Vireillepano-oikeus yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunnassa sukupuolisyrintää koskevissa asioissa tulisi antaa myös syrjinnän kohteeksi joutuneelle samoin kuin tasa-arvoa edistävälle yhdistykselle.

Näin vireillepano-oikeus olisi yhtenäinen kaikkien syrjintäperusteiden osalta. Syrjinnän kohteeksi joutuneen mahdollisuus viedä asia lautakunnan käsiteltäväksi toimisi matalana oikeusturvakeinona yksittäiselle syrjinnän uhrille. Oikeusturvan saavutettavuutta vähentää kuitenkin ensinnäkin se, että lautakunnalla ei ole toimivaltaa määrätä korvauksia syrjinnän kohteeksi joutuneelle vaan syrjityn tulisi edelleenkin nostaa hyvityskanne käräjäoikeudessa. Muun muassa ECRI on kiinnittänyt tähän huomiota ja suositellut, että lautakunnalle annettaisiin toimivalta määrätä hyvitystä. Myös Euroopan neuvoston ihmisoikeusvaltuutettu on pitänyt tärkeänä tasa-arvoelimiä toimivaltaa määrätä tehokkaita ja varoittavia seuraamuksia.

Toiseksi oikeusturvan saavutettavuutta vähentää se, että työelämän osalta vain sukupuolisyrintää koskevat asiat voitaisiin käsitellä lautakunnassa. Työelämän risteävän syrjinnän tapauksissa, joissa yksi risteävä syrjintäperuste on sukupuoli, lautakunnalla ei olisi toimivaltaa käsitellä asiaa, sillä risteävän syrjinnän tapaukset käsitellään yhdenvertaisuuslain mukaisesti. Tämä heikentää risteävän syrjinnän kohteeksi joutuneiden asemaa huomattavasti, sillä juuri työelämässä syrjintätilanteita esiintyy eniten. Tällä lainsäädäntöratkaisulla menetetään tasa-arvoviranomaisten asiantuntemus juuri niiden syrjinnän uhrien kohdalla, jotka ovat kaikkein haavoittuvaisimmassa asemassa, kuten etnisten vähemmistöryhmien naisten.

Se että vireillepano-oikeutta suositellaan laajennettavaksi tasa-arvoa edistäviin yhdistyksiin, perustuu EU:n tasa-arvodirektiivin 17 artiklaan, jonka mukaisesti uhreja edustavilla järjestöillä tulisi olla mahdollisuus vaikuttaa syrjintätapausten käsittelyyn. Vastaavalla säännöksellä on perusteltu yhdenvertaisuuslain muutosta, jossa vireillepano-oikeutta laajennettiin yhdenvertaisuutta edistävään yhdistykseen.

- Yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunnalla tulisi olla toimivalta vahvistaa sovintoja myös sukupuolten välistä tasa-arvoa koskevissa asioissa. Sovinnon osapuolet yhdessä tai tasa-arvovaltuutettu voisi saattaa asian lautakunnan käsiteltäväksi.

Ei ole perusteltua asettaa eri syrjintäperusteita eri asemaan siten, että sovintojen vahvistaminen ei olisi mahdollista sukupuolisyrintää koskevissa asioissa.

- Myös tasa-arvovaltuutetulla tai muulla viranomaisella ja tasa-arvoa edistävällä yhdistyksellä tulisi olla mahdollisuus pyytää lausuntoa tasa-arvo- ja yhdenvertaisuuslautakunnalta tasa-arvoain tulkinnan kannalta merkittävästä asiasta. Ei ole perusteita asettaa eri syrjintäperusteita erilaiseen asemaan tässä suhteessa.

- Tulisi pohtia ryhmäkanteen käyttöönottoa tasa-arvolakia koskevissa asioissa.
- Tuomioistuinten tulisi toimittaa tasa-arvovaltuutetulle tasa-arvolakia koskevat tuomiot.

Aaltonen ym. ovat selvityksissään todenneet, että syrjintää koskevien oikeustapausten kerääminen on vaikeaa muun muassa erilaisten tilastointitapojen vuoksi. He ovat ehdottaneet, että tuomioistuinten tulisi toimittaa tasa-arvolain soveltamista koskevissa tapauksissa tuomio tasa-arvovaltuutetulle. Tämä helpottaisi valtuutetun tehtävää seurata ja jakaa tietoa oikeuskäytännön kehityksestä.

- Syrjintäasioiden käsittelyä ja tasa-arvoelimiä koskevaa tietoa tulisi levittää tehokkaasti ja suunnata etenkin tässä raportissa mainituille riskiryhmille.

Syrjintätapausten käsittelyä koskevan tiedon valossa on ilmeistä, että ainakaan kaikki syrjintää kokevat ryhmät eivät tiedä, kenen puoleen kääntyä. Etenkin haavoittuvassa asemassa olevien naisten, kuten maahanmuuttajien, raskaana olevien tai epätyypillisissä palvelusuhteissa työskentelevien, saatavilla on ilmeisen riittämättömästi tietoa oikeussuojakeinoista, oikeusavusta ja tasa-arvoelinten palveluista.

LÄHTEET

- Aaltonen, Milla: Tasa-arvolain ja rikoslain syrjintäsäännöksen soveltamiskäytäntöä koskeva katsaus. Julkaisematon selvitys 2013.
- Aaltonen, Milla: Tasa-arvolain ja rikoslain työsyrijintäsäännöksen soveltaminen oikeuskäytännössä vuosina 2008–2011. Ihmisoikeusliiton selvitys 2/2012.
- Aaltonen, Milla – Joronen, Mikko – Villa, Susan: Syrjintä Suomessa 2008. Ihmisoikeusliitto ry 2009 (2009a)
- Aaltonen, Milla – Joronen, Mikko – Villa, Susan: Syrjintä työelämässä – pilottitutkimus työsuojelupiirien aineistosta. Sisäasiainministeriön julkaisu 43/2009 (2009b)
- Aaltonen, Milla – Heino, Päivi – Villa, Susan: ”Riitelemine on pienelle ihmiselle raskasta”. Selvitys syrjinnän uhrien oikeusturvakeinojen saavutettavuudesta ja vaikuttavuudesta. Sisäasiainministeriön julkaisut 13/2013.
- Access to justice in cases of discrimination in the EU. Steps for further equality. European Union Agency for Fundamental Rights 2012. (FRA 2012)
- Access to justice – Concept note for half day general discussion. Endorsed by the Committee on the Elimination of Discrimination against Women at its 53rd Session. Saatavissa osoitteessa <http://www2.ohchr.org/english/bodies/cedaw/accesstojustice.htm>. (Luettu 1.8.2013)
- Aho, Simo – Mäkiäho, Ari: Työolobarometri 2011. Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja 29/2012.
- Ahtela, Karoliina – Bruun, Niklas – Koskinen, Pirkko K. – Nummijärvi, Anja – Saloheimo, Jorma: Tasa-arvo ja yhdenvertaisuus. Talentum Media Oy 2006.
- Anttila, Outi: Hunnuttautuneet musliminaiset moniperusteisen syrjinnän symboleina. Naistutkimus 4/2010, 18–32. (Anttila 2010a)
- Anttila, Outi: Moniperusteinen syrjintä tasa-arvo-oikeuden tulevaisuuden haasteena. Teoksessa Engström, Viljam (red.): Rätt och utveckling – Oikeus ja kehitys. XIII Rättvetenskapens dagar 10.-11.12.2009. Åbo Akademis Förlag 2010, 33-52. (Anttila 2010b)
- Anttila, Outi: Kohti tosiasiallista tasa-arvoa? Sukupuolisyrjinnän kiellot oikeudellisen pluralismin aikana. Suomalaisen Lakimiesyhdistyksen julkaisuja, A-sarja n:o 314. Suomalainen Lakimiesyhdistys 2013.
- Burri, Susanne – Schiek, Dagmar: Multiple Discrimination in EU Law: Opportunities for Legal Responses to Intersectional Gender Discrimination? European Commission 2009.
- Comparative study on access to justice in gender equality and anti-discrimination law. Synthesis Report. European Commission 2011.
- Discrimination in the Finnish Labour Market: An Overview and a Field Experiment on Recruitment. Publications of the Ministry of Employment and the Economy 16/2012.
- ECRI General Policy Recommendation No. 2: Specialised Bodies to Combat Racism, Xenophobia, Antisemitism and Intolerance at National Level, Adopted by ECRI on 13 June 1997, CRI (97)36.
- Ervasti, Kaijus: Käräjäoikeuksien sovintomenettely. Empiirinen tutkimus sovinnon edistämisestä riitaprosessissa. Oikeuspoliittisen tutkimuslaitoksen julkaisuja 207. Helsinki 2004.
- Ervasti, Kaijus: Riita-asiat tuomioistuimissa. Teoksessa Marjukka Lasola (toim.): Oikeusolot 2009. Katsaus oikeudellisten instituutioiden toimintaan ja oikeuden saatavuuteen. Oikeuspoliittisen tutkimuslaitoksen tutkimuksia 244. Helsinki 2009, 43–64. (Ervasti 2009a)
- Ervasti, Kaijus: Käräjäoikeuksien riita-asiat 2008. Oikeuspoliittisen tutkimuslaitoksen tutkimustiedonantoja 93. Helsinki 2009. (Ervasti 2009b)
- Ervasti, Kaijus: Oikeuden saamisen monet kasvot. Oikeus 3/2011. (Ervasti 2011a)
- Ervasti, Kaijus: Tuomioistuinsovittelu Suomessa. Oikeuspoliittisen tutkimuslaitoksen tutkimuksia 256. Helsinki 2011. (Ervasti 2011b)
- Ervo, Laura: Oikeudenmukainen oikeudenkäynti keskusteluna. Lakimies 3/2005, 425–455.
- EU-MIDIS – European Union Minorities and Discrimination Survey (2009). Main results report. European Union Agency for Fundamental Rights 2009.

- EU-MIDIS – European Union and Discrimination Survey. Data in Focus Report 3. Rights Awareness and Equality Bodies. Strengthening the Fundamental Rights Architecture in the EU III. European Union Agency for Fundamental Rights 2010.
- EU-MIDIS – European Union and Discrimination Survey. Data in Focus Report 5. Multiple Discrimination. European Union Agency for Fundamental Rights 2010.
- Feasibility Study. Equal Access of Women to Justice. Gender Equality Commission (GEC). Strasbourg, 2 April 2013. Saatavissa osoitteessa http://www.coe.int/t/dghl/standardsetting/equality/03themes/access_to_justice. (Luettu 1.8.2013)
- Fredman, Sandra: Discrimination Law. Oxford University Press 2002.
- General Comment No. 28: Equality of rights between men and women (article 3): 29.3.2000. (YK:n ihmisoikeuskomitean yleinen kannanotto no 28.)
- General Comment No. 20: Non-discrimination in economic, social and cultural rights (art. 2, para. 2, of the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights), 2.7.2009. (YK:n TSS-komitean yleinen kannanotto no. 20.)
- General Recommendation No. 17: Establishment of national institutions to facilitate implementation of the Convention. The Committee on the Elimination of Racial Discrimination 25.3.1993.
- General recommendation No. 25, on article 4, paragraph 1, of the Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women, on temporary measures (2004).
- General recommendation No. 28, on the core obligations of State parties under article 2 of the Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women (2010).
- Gerards, Janneke: Discrimination Grounds. Teoksessa Schiek, Dagmar – Waddington, Lisa – Bell, Mark (eds.): Material, Cases and Text on national, supranational and international non-discrimination law. Ius Commune Casebooks for the Common Law of Europe. Hart Publishing 2007, 33–183.
- Hallituksen tasa-arvo-ohjelma 2012–2015.
- HE 94/1993. Hallituksen esitys Eduskunnalle rikoslainsäädännön kokonaisuudistuksen toisen vaiheen käsitteviksi rikoslain ja eräiden muiden lakien muutoksiksi.
- HE 309/1993. Hallituksen esitys Eduskunnalle perustuslakien perusoikeussäännösten muuttamisesta.
- HE 59/2002. Hallituksen esitys Eduskunnalle työturvallisuuslaiksi ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi.
- HE 44/2003. Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi yhdenvertaisuuden turvaamisesta sekä eräiden siihen liittyvien lakien muuttamisesta.
- HE 205/2010. Hallituksen esitys Eduskunnalle laeiksi eduskunnan oikeusasiamiehestä annetun lain ja valtioneuvoston oikeuskanslerista annetun lain muuttamisesta.
- HE 195/2004. Hallituksen esitys laiksi naisten ja miesten välisestä tasa-arvosta annetun lain muuttamisesta.
- HE 44/2009. Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi naisten ja miesten välisestä tasa-arvosta annetun lain 7 ja 11 §:n muuttamisesta.
- Henkilöasiain neuvottelukunnan suosituksia. Vahingonkorvauslain 5 luvun säännösten nojalla kivusta ja särystä sekä muusta tilapäisestä haitasta, pysyvästä haitasta sekä kärsimyksestä suoritettavien korvausten määristä. Toinen painos. Helsinki 2011.
- Holli, Anne Maria – Rantala, Marjo: Tasa-arvoviranomaisten institutionaalinen asema. Sosiaali- ja terveysministeriön selvityksiä 2009:54.
- Jokela, Antti: Oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin uudet haasteet. Teoksessa Hyttinen ja Weckström (toim.): Turun yliopiston oikeustieteellinen tiedekunta 50 vuotta. Turun yliopiston oikeustieteellinen tiedekunta 2011.
- Julkunen, Raija: Sukupuolen järjestykset ja tasa-arvon paradoksit. Vastapaino 2010.
- Kansallinen perus- ja ihmisoikeustoimintaohjelma 2012–2013.
- Kantola, Johanna – Nousiainen, Kevät: Pussauskoppiin? Tasa-arvo- ja yhdenvertaisuuslakien yhdistämisestä. Naistutkimus – Kvinnoforskning, Vol. 21, No. 2 (2008), 6–20.
- Kiianmaa, Nelli: Tasa-arvobarometri 2012. Sosiaali- ja terveysministeriön julkaisuja 2012:23.

- KM 1992:35. Tasa-arvolain uudistamistoimikunnan mietintö. Helsinki 1992.
- KM 2008:1. Tasa-arvo- ja yhdenvertaisuuslainsäädännön uudistustarve ja -vaihtoehdot. Yhdenvertaisuustoimikunnan välimietintö.
- KM 2009:4. Ehdotus uudeksi yhdenvertaisuuslaiksi ja siihen liittyväksi lainsäädännöksi. Yhdenvertaisuustoimikunnan mietintö. Oikeusministeriö.
- Koskinen, Pirkko K.: Tuntematon tasa-arvolautakunta. Teoksessa Juhlajulkaisu Juhani Wirilander 1935 – 30/11 – 2005. Suomalaisen Lakimiesyhdistyksen julkaisuja, C-sarja n:o 37.
- Larja, Liisa – Warius, Johanna – Sundbäck, Liselott – Liebkind, Karmela – Kandolin, Irja – Jasinskaja-Lahti, Inga: Discrimination in the Finnish Labour Market. TEMMI Publications: Employment and Entrepreneurship 16. Helsinki: Työ- ja elinkeinoministeriö 2012, 14–15.
- Lasola, Marjukka: Oikeusjärjestyksen laatu julkisen oikeusavun asiakkaiden näkökulmasta. Teoksessa Marjukka Lasola (toim.): Oikeusolot 2009. Katsaus oikeudellisten instituutioiden toimintaan ja oikeuden saatavuuteen. Oikeuspoliittisen tutkimuslaitoksen tutkimuksia 244. Helsinki 2009, 27–36.
- Lausuntotiivistelmä 15.10.2012 hallituksen esitysluonnoksesta tasa-arvolain muuttamiseksi.
- Lehto, Anna-Maija – Sutela, Hanna: Työolojen kolme vuosikymmentä. Työolotutkimusten tuloksia 1977–2007. Tilastokeskus 2008.
- Luonnos hallituksen esitykseksi Eduskunnalle laiksi naisten ja miesten välisestä tasa-arvosta annetun lain muuttamisesta 28.6.2012.
- Luonnos hallituksen esitykseksi Eduskunnalle yhdenvertaisuuslaiksi ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi 12.4.2013.
- Luonnos hallituksen esitykseksi Eduskunnalle rikoslain 20 luvun muuttamiseksi 11.7.2013.
- McCrudden, Christopher: The contribution of the EU Fundamental Rights Agency to Combating Discrimination and Promoting Equality. In P. Alson and O de Schutter (eds.): Monitoring Fundamental Rights in the EU. Hart Publishing 2005, 148-51.
- Moon, Gay: Enforcement Bodies. Teoksessa Schiek, Dagmar – Waddington, Lisa – Bell, Mark (eds.): Cases, Materials and Text on National, Supranational and International Non-Discrimination Law. Hart Publishing 2007, 871-954.
- Mustola, Kati: Sukupuolivähemmistöjä koskevan kyselyn tuloksia. Teoksessa Lehtonen ja Mustola (toim.): "Eihän heterotkaan kerro..." Seksuaalisuuden ja sukupuolen rajankäyntiä työelämässä. Työministeriön tutkimukset ja selvitykset 2/2004.
- Niemi, Johanna: Tehokkuus ja oikeusturva oikeudenkäynnin uudistuksissa. Teoksessa Marjukka Lasola (toim.): Oikeusolot 2009. Katsaus oikeudellisten instituutioiden toimintaan ja oikeuden saatavuuteen. Oikeuspoliittisen tutkimuslaitoksen tutkimuksia 244. Helsinki 2009, 65-81.
- Nieminen, Tarja: Tasa-arvobarometri 2008. Sosiaali- ja terveysministeriön julkaisuja 2008:24.
- Nousiainen, Kevät: Unification (or not) of equality bodies and legislation. European Gender Equality Law Review 2 (2008), 24–33.
- Nousiainen, Kevät: Oikeuden ja politiikan välissä: mennyttä ja tulevaa. Oikeus 4/2011, 361–371.
- Nousiainen, Kevät: Käsitteellisiä välineitä tasa-arvon erittelyyn. Teoksessa Kantola, Johanna – Nousiainen, Kevät – Saari, Milja (toim.): Tasa-arvo toisin nähtynä. Oikeuden ja politiikan näkökulmia tasa-arvoon ja yhdenvertaisuuteen. Gaudeamus 2012, 31–56.
- Nousiainen, Kevät: Suomen syrjinnänvastainen lainsäädäntö. Teoksessa Kantola, Johanna – Nousiainen, Kevät – Saari, Milja (toim.): Tasa-arvo toisin nähtynä. Oikeuden ja politiikan näkökulmia tasa-arvoon ja yhdenvertaisuuteen. Gaudeamus 2012, 143–174.
- Nousiainen, Kevät: Crosscutting national report on women's access to justice in Finland in issues under non-discrimination law. In: Feasibility Study. Equal Access of Women to Justice. Gender Equality Commission (GEC). Strasbourg, 2 April 2013. Saatavissa osoitteessa http://www.coe.int/t/dghl/standardsetting/equality/03themes/access_to_justice. (Luettu 1.8.2013)
- Nummijärvi, Anja: Palkkasyrjintä. Oikeudellinen tutkimus samapalkkaisuuslainsäädännö sisälöstä ja toimivuudesta. Edita Publishing Oy 2004.
- OLJ 3/1997. Ryhmäkannelaki. Työryhmän 1996 mietintö. Oikeusministeriön lainvalmisteluosaston julkaisu. Helsinki 1995.

- Opinion of the Commissioner for human rights on national structures for promoting equality. 21.3.2011. CommDH(2011)2.
- Report by Nils Muiznieks Commissioner for Human Rights of the Council of Europe. 25.9.2012. CommDH(2012)27.
- Reuter, N. - Makkonen, T. – Oosi, O.: Study on Data Collection to measure the extent and impact of discrimination in Europe. Final Report, 2004. European Commission.
- Rorive, I.: Situation test in Europe: myths and realities. 3 European Anti-Discrimination Law Review (2006) 33.
- Saloheimo, Jorma: Hallintopakosta työsuojelun valvonnassa. Tutkimus työsuojeluviranomaisten toimivallasta työsuojelun valvontalain 15 §:n mukaan. Vammala 1987.
- Schiek, Dagmar – Chege, Victoria (toim.): European Union Non-Discrimination Law: Comparative Perspectives on Multidimensional Equality Law. Routledge 2009.
- Selvitys työelämä- ja tasa-arvovaliokunnalle naisten ja miesten välisestä tasa-arvosta annetun lain toimivuudesta. Sosiaali- ja terveysministeriö 2010.
- Special Eurobarometer 393. Discrimination in the EU 2012. Conducted by the TNS Opinion & Social at the request of the European Commission, Directorate-General Justice. (Eurobarometri 2012)
- Study on Equality Bodies set up under Directives 2000/32/EC, 2004/113/EC and 2006/54/EC. European Commission 2010.
- Syrjinnän vastaisen neuvonnan alueellinen kehittäminen. Kokemuksia neuvontapalvelujen toteuttamisesta sekä tuloksia syrjinnän tunnistamisesta ja siihen puuttumisesta. Vähemmistövaltuutetun julkaisusarja 11. 2011.
- Syrjintälautakunnan lausunto yhdenvertaisuuslain uudistamista koskevan toimikunnan mietinnöstä (KM 2009:4).
- Syrjintälautakunnan lausunto yhdenvertaisuuslain uudistamista koskevaan luonnokseen hallituksen esitykseksi. Oikeusministeriön lausuntopyyntö 12.4.2013.
- Syrjintälautakunnan vuosikertomus 2009.
- Tasa-arvobarometri 2008. Tarja Nieminen: Tasa-arvobarometri 2008. Sosiaali- ja terveysministeriön julkaisuja 2008:24.
- Tasa-arvobarometri 2012. Nelli Kiiänmaa: Tasa-arvobarometri 2012. Sosiaali- ja terveysministeriön julkaisuja 2012:23.
- Tasa-arvovaltuutetun sähköposti 24.6.2013.
- Tasa-arvovaltuutetun vuosikertomus 2012.
- TyVM 3/2005. Työelämä- ja tasa-arvovaliokunnan mietintö hallituksen esityksestä 195/2004 laiksi naisten ja miesten välisestä tasa-arvosta annetun lain muuttamisesta.
- Työolobarometri 2011. Aho, Simo – Mäkiäho, Ari: Työolobarometri 2011. Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja 29/2012.
- Työpaikan tasa-arvosuunnitelmaa koskevien tasa-arvolain säännösten tarkistaminen. Sosiaali- ja terveysministeriön raportteja ja muistioita 21/2013.
- Työsuojeluvallan ohjeita 1/2012. Työsyrynnän valvonta. Sosiaali- ja terveysministeriö.
- Uosukainen, Katja: Tasa-arvolaki ja työmarkkinajärjestöt – järjestöjen käsityksiä lain toimivuudesta. Tampereen yliopiston Työelämän tutkimuskeskus 2009.
- Uosukainen, Katja – Autio, Hanna-Leena - Leinonen, Minna – Syrjä, Sannu: Työpaikan tasa-arvosuunnitelma ja palkkakartoitus. Tutkimus suunnitteluvaiheen toteutumisesta sekä suunnitelmien ja kartoitusten laadusta. Sosiaali- ja terveysministeriön selvityksiä 2010:7.
- Valtioneuvoston selonteko naisten ja miesten välisestä tasa-arvosta. Sosiaali- ja terveysministeriön julkaisuja 2010:8.
- Vähemmistövaltuutetun toimiston suunnittelijan Hanna Sepän sähköpostiviesti 16.8.2013.
- Vähemmistövaltuutetun vuosikertomus 2012.
- Välimäki, Liisa: Tasa-arvolain soveltaminen oikeuskäytännössä vuosina 2005–2008 ja työsyrynnätärkköpykälän soveltaminen oikeuskäytännössä vuosina 2000–2008. Ihmisoikeusliitto ry:n selvitys 2009.
- Ylöstalo, Pekka – Jurkka, Pirkko: Työolobarometri 2008. Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja 33/2009.

Årsrapport 2012. Likestillings- og diskrimineringsombudet, LDO 2013.

Årsrapport 2012. Sveriges Antidiskrimineringsbyråer. Saatavissa osoitteessa
<http://rattighetscenter.se>. (Luettu 1.8.2012.)

Årsredovisning 2012. Diskrimineringsombudsmannen, DO 2013.