

Hallitusneuvos Satu-Maaria Natunen

Työelämä- ja tasa-arvovaliokunta

HE 45/2026 vp

Oikeusministeriön lausunto työelämä- ja tasa-arvovaliokunnalle hallituksen esityksestä eduskunnalle yhdenvertaisuus- ja tasa-arvoelimiä koskevien direktiivien täytäntöönpanoa koskevaksi lainsäädännöksi

Eduskunnan työelämä- ja tasa-arvovaliokunta on pyytänyt oikeusministeriöltä asiantuntijalausunnon hallituksen esityksestä yhdenvertaisuus- ja tasa-arvoelimiä koskevien direktiivien täytäntöönpanoa koskevaksi lainsäädännöksi (HE 45/2026 vp).

1 Hallituksen esityksen tausta ja valmistelu

Toukokuussa 2024 hyväksyttiin kaksi käytännössä samansisältöistä EU-direktiiviä yhdenvertaisuus- ja tasa-arvoelimiä koskevista vähimmäisvaatimuksista:

- direktiivi (EU) 2024/1499 normeista tasa-arvoelimille, jotka toimivat asioissa, jotka koskevat henkilöiden rodusta tai etnisestä alkuperästä riippumatonta yhdenvertaista kohtelua, uskonosta tai vakaumuksesta, vammaisuudesta, iästä tai seksuaalisesta suuntautumisesta riippumatonta yhdenvertaista kohtelua työssä ja ammatissa ja naisten ja miesten yhdenvertaista kohtelua sosiaaliturvaa koskevissa asioissa ja tavaroiden ja palvelujen saatavuuden ja tarjonnan osalta sekä direktiivien 2000/43/EY ja 2004/113/EY muuttamisesta ja
- direktiivi (EU) 2024/1500 tasa-arvoelimiä koskevista normeista naisten ja miesten yhdenvertaiseen kohteluun ja yhtäläisiin mahdollisuuksiin työssä ja ammatissa liittyvissä asioissa sekä direktiivien 2006/54/EY ja 2010/41/EU muuttamisesta.

Samansisältöisiä direktiivejä on kaksi, koska niiden taustalla olevat yhdenvertaisen kohtelun edistämiseksi annetut direktiivit on annettu kahta eri oikeusperustaa ja kahta eri hyväksymismenetelyä käyttäen. Direktiivien sisällöt ovat keskenään identtiset, lukuun ottamatta viittauksia niiden taustalla oleviin yhdenvertaista kohtelua ja tasa-arvoa koskeviin direktiiveihin.

Yhdenvertaisuus- ja tasa-arvoelimiä koskevia säännöksiä oli aiemmin ollut neljässä eri direktiivissä. Nämä aiemmat säännökset sisällytettiin uusiin direktiiveihin. Direktiiveissä on säännöksiä muun muassa yhdenvertaisuus- ja tasa-arvoelinten tehtävistä, riippumattomuudesta, rakenteesta, toimivallasta, saavutettavuudesta ja resursseista.

Direktiivien täytäntöönpanon määräaika on 19.6.2026.

Lisäksi hallituksen esitykseen sisältyy kaksi muuta kuin direktiivien täytäntöönpanoon liittyvää säädösmuutosehdotusta. Yhdenvertaisuusvaltuutetulle ja tasa-arvovaltuutetulle ehdotetaan mahdollisuutta delegoida selvimmissä tapauksissa toimivaltaansa toimiston esittelijöille, mikä parantaisi näiden viranomaisten mahdollisuutta vastata kasvavaan yhteydenottojen määrään. Käräjäoikeuden kanneajan hyvitysasioissa esitetään keskeytyvän siihen saakka, kunnes yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunnan samassa asiassa antama ratkaisu on lainvoimainen.

Esitys on valmisteltu oikeusministeriössä virkatyönä, yhteistyössä yhdenvertaisuusvaltuutetun ja tasa-arvovaltuutetun sekä sosiaali- ja terveysministeriön ja yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunnan edustajien kanssa.

2 Hallituksen esitykseen sisältyvät direktiivien täytäntöönpanoon liittyvät ehdotukset

Varsinaisia nyt täytäntöön pantavien direktiivien tarkoittamia elimiä Suomessa ovat yhdenvertaisuusvaltuutettu ja tasa-arvovaltuutettu. Kolmas yhdenvertaisuus- ja tasa-arvoelin on yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunta, joka antaa toimivaltaansa kuuluvissa asioissa sitovia ratkaisuja.

Suomen lainsäädäntö täyttää direktiivien vaatimukset suurimmaksi osin. Yhdenvertaisuusvaltuutettua ja tasa-arvovaltuutettua koskevassa lainsäädännössä ei kuitenkaan ole eräitä direktiivien edellyttämiä valtuutettujen toimintaan liittyviä säännöksiä. Lisäksi tasa-arvovaltuutetulta puuttuu oikeus tulla kuulluksi tuomioistuimessa tasa-arvolain soveltamista koskevassa asiassa. Myös valtuutettujen riippumattomuuteen liittyviä menettelyjä ja yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunnan itsenäisyyttä tulisi vahvistaa sekä varmistaa se, että osapuolet voivat osallistua valtuutettujen johtamaan vaihtoehtoiseen riidanratkaisuun ilman että hyvityskanteen määräaika kuluu umpeen ko. menettelyn aikana.

Hallituksen esityksessä esitetään muutoksia yhdenvertaisuusvaltuutetusta annettuun lakiin (1326/2014), tasa-arvovaltuutetusta annettuun lakiin (1328/2014), yhdenvertaisuuslakiin (1325/2014), naisten ja miesten välisestä tasa-arvosta annettuun lakiin (609/1986, myöh. *tasa-arvolaki*) ja yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunnasta annettuun lakiin (1327/2014).

Direktiivit sisältävät joiltakin osin vaihtoehtoisia tapoja täyttää niissä säädetyt velvoitteet. Säännöksissä, jotka sisältävät vaihtoehtoisia täytäntöönpanotapoja, Suomen lainsäädäntö täyttää jo

direktiivien vaatimukset, lukuun ottamatta vaatimusta kanneajan riittävyyden varmistamisesta sovintomenettelyn jälkeen. Näihin kansallisiin säännöksiin ei ehdoteta muutoksia. Kansallista harkintavaltaa esitetään näin ollen käytettäväksi niin, että voimassa olevassa lainsäädännössä olevat ratkaisut säilytetään, koska ne täyttävät direktiivien vaatimukset.

Lakien ehdotetaan tulevan voimaan 19.6.2026.

2.1 Viranomaisten riippumattomuutta vahvistavat säännökset

Yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunnan pääsihteerin nimitystoimivalta esitetään siirrettäväksi oikeusministeriöltä valtioneuvostolle ja lautakunnan muun henkilöstön nimitystoimivalta oikeusministeriöltä lautakunnalle itselleen. Direktiivien 3 artiklan 1 kohdan mukaan yhdenvertaisuus- ja tasa-arvoelinten on voitava muun muassa tehdä päätöksiä henkilöstöstään, mikä direktiivien johdantokappaleiden mukaan tarkoittaa myös henkilöstön valintaa. Ehdotus vastaisi nimitystoimivallan järjestämistä muissa oikeusministeriön hallinnonalan pienissä itsenäisissä viranomaisissa.

Yhdenvertaisuusvaltuutetulle ja tasa-arvovaltuutetulle esitetään säädettäväksi velvollisuus antaa valtion virkamieslain 8 a §:ssa tarkoitettu selvitys sidonnaisuuksistaan oikeusministeriölle. Direktiivien 3 artiklan 2 kohdan mukaan jäsenvaltioiden tulee säätää läpinäkyvistä menettelyistä, jotka koskevat muun muassa yhdenvertaisuus- ja tasa-arvoelinten päätöksenteko- tai johtotehtävissä toimivien henkilöiden mahdollisia eturistiriitoja.

Tasa-arvovaltuutetulle ehdotetaan säädettäväksi oikeus saada muusta virasta vapautus valtuutetun tehtävän hoitamisen ajaksi. Säännös vastaisi muista oikeusministeriön hallinnonalan valvovista valtuutetuista säädettyä (yhdenvertaisuusvaltuutettu, tietosuojavaltuutettu, tiedusteluvalvontavaltuutettu), ja vahvistaisi valtuutetun direktiiveissä edellytettyä riippumattomuutta.

2.2 Oikeudenkäyntiin liittyvät säännökset

Tuomioistuimille esitetään säädettäväksi velvollisuus varata tasa-arvovaltuutetulle mahdollisuus tulla kuulluksi tasa-arvolain soveltamista koskevissa asioissa. Direktiivien 10 artiklan 2 kohdan mukaan yhdenvertaisuus- ja tasa-arvoelimellä tulee olla oikeus esittää huomioita tuomioistuinten kansallisen lainsäädännön ja käytännön mukaisesti. Yhdenvertaisuusvaltuutetulla vastaava oikeus on jo voimassa olevan lain mukaan.

Käräjäoikeuden kanneajan syrjintään liittyvässä yhdenvertaisuuslain ja tasa-arvolain mukaisessa hyvitysasiassa ehdotetaan keskeytyvän valtuutetun johtaman sovintomenettelyn ajaksi. Direktiivien 7 artiklan mukaan jäsenvaltioiden on varmistettava, että kanteiden nostamisen vanhentu-

misaika on riittävän pitkä niin, että asian pystyy saattamaan tuomioistuimen käsiteltäväksi mahdollisen sovittelumenettelyn jälkeen, jos riitaa ei ole saatu ratkaistua. Tämä tulee direktiivien mukaan varmistaa esimerkiksi keskeyttämällä vanhentumisajan kulumisen osapuolten osallistuessa vaihtoehtoiseen riidanratkaisumenettelyyn. Valtuutetut ovat pitäneet kanneaikoja lyhyitä, ja kanneaika saattaa kulua loppuun kesken sovinnon etsimisen.

2.3 Yhdenvertaisuusvaltuutetun ja tasa-arvovaltuutetun toimintaan liittyvät säännökset

Valtuutetuille säädettäisiin esityksen mukaan velvollisuus ilmoittaa syrjintää epäilevälle yhteydenoton aluksi asian oikeudellisesta kehiksestä, oikeussuojakeinoista, valtuutetun palveluista ja muusta tuesta. Ehdotus perustuu direktiivien 6 artiklan 3 kohdan luetteloon asioista, jotka syrjinnän uhrille tulee kertoa yhteydenoton aluksi.

Valtuutetuille säädettäisiin velvollisuus julkaista vähintään tiivistelmä heidän erityisen merkitykselliseksi katsomistaan lausunnoista ja päätöksistä. Esitys perustuu direktiivien 9 artiklan 3 kohdassa säädettyyn. Valtuutetut ovat käytännössä julkaisseet lausuntojaan ja päätöksiään jo nyt.

Valtuutetuille säädettäisiin velvollisuus hyväksyä työsuunnitelma, ja valtuutettujen valtioneuvostolle antaman vuotuisen kertomuksen ja eduskunnalle joka neljäs vuosi antaman kertomuksen sisältöä täsmennettäisiin. Vuosittain annettavien kertomusten tulisi sisältää raportointi valtuutetun taloudesta ja henkilöstöstä, ja joka neljäs vuosi julkaistavien kertomusten yhdenvertaisuuden / tasa-arvon edistämistä koskevia suosituksia. Nämä esitykset perustuvat direktiivien 17 artiklaan. Valtuutetut antavat eduskuntakertomuksissaan suosituksia käytännössä jo nyt.

Valtuutettujen tulisi eritellä keräämänsä tieto syrjinnästä syrjintäperusteittain ja elämäntilanteittain, niin kuin direktiivien 16 artiklan 1 kohdassa edellytetään.

Lisäksi valtuutetuille ehdotetaan säädettäväksi velvollisuus järjestää sisäinen toimintansa niin, että ne voivat käyttää eri toimivaltuuksiaan toisistaan riippumatta. Direktiivien 3 artiklan 3 kohdassa säädetään tasa-arvoelinten velvoitteesta kehittää sellainen sisäinen rakenne, joka takaa niiden toimivaltuuksien käytön itsenäisesti ja tapauksen mukaan puolueettomasti.

3 Hallituksen esitykseen sisältyvät muut ehdotukset

3.1 Delegoimismahdollisuus

Yhdenvertaisuusvaltuutetulle ja tasa-arvovaltuutetulle säädettäisiin esityksen mukaan mahdollisuus delegoida toimiston esittelijälle toimivalta ohjeistuksen ja kannanottojen antamiseen asi-

oissa, joissa lain soveltamiskäytäntö on vakiintunut. Valtuutetuille tulee runsaasti yhteydenottoja, minkä vuoksi on tarkoituksenmukaista, että kannanottoja useimmin toistuvissa ja selvimissä asiatyypeissä voivat antaa myös muut kuin valtuutetut itse.

Etenkin yhdenvertaisuusvaltuutetun käytännön toiminnassa on osoittautunut tarpeelliseksi delegoida mahdollisuus ohjeiden ja kannanottojen antamiseen selvimissä tapauksissa valtuutetulta toimiston esittelijöille, jotta yhteydenottajille voidaan suurista asiamääristä huolimatta vastata kohtuullisessa ajassa. Yhdenvertaisuusvaltuutetulle tuli vuonna 2024 yhteensä 2 400 yhteydenottoa, joista kolme neljästä koski syrjintäepäilyjä. Tasa-arvovaltuutetulle syrjintää koskevia yhteydenottoja tuli runsaat 1 300.

3.2 Kanneajan keskeytyminen lautakunnan ratkaisun lainvoimaisuuteen asti

Yhdenvertaisuuslain 26 §:n 3 momentin mukaan asian vireilletulo yhdenvertaisuus- ja tasa-arvo-lautakunnassa katkaisee hyvitystä ja syrjivien ehtojen mitättömäksi julistamista koskevan kanteen määräajan kulumisen lautakuntamenettelyn ajaksi. Kanneaika alkaa kulua uudelleen heti, kun lautakunta on antanut ratkaisunsa, vaikka ratkaisusta valitettaisiin hallintotuomioistuimeen. Käräjäoikeuden kanneaika saattaa siten kulua umpeen ennen kuin lautakuntaan saatettu asia on ratkaistu lainvoimaisesti, mikä voi johtaa siihen, että sama syrjintäepäilyä koskeva asia on samaan aikaan käsiteltävänä sekä käräjäoikeudessa että hallintotuomioistuimessa.

Säännöstä ehdotetaan muutettavaksi siten, että hyvityskanteen nostamisen määräaika alkaisi kulua uudelleen vasta, kun lautakunnan ratkaisu on saanut lainvoiman. Näin myös syrjinnän uhri ehtii saamaan lautakunnan lainvoimaisen ratkaisun asiassa, ennen kuin hänen tulee päättää mahdollisen hyvityskanteen nostamisesta.

Samaa asiaa koskeva esitys tasa-arvolain muuttamiseksi sisältyy parhaillaan eduskunnan käsiteltävänä olevaan hallituksen esitykseen HE 39/2026 vp.

4 Esityksen vaikutukset

4.1 Taloudelliset vaikutukset

Direktiivien täytäntöönpanosta aiheutuisi yhdenvertaisuusvaltuutetulle, tasa-arvovaltuutetulle ja yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunnalle jonkin verran lisää hallinnollisia ja käytännön menettelytapoihin liittyviä tehtäviä. Ehdotettujen säännösmuutosten ei kuitenkaan arvioida lisäävän viranomaisten resurssitarvetta.

Merkittävin direktiivien täytäntöönpanoon liittyvä työmäärää lisäävä vaikutus on tuomioistuimille esitettävällä velvollisuudella varata tasa-arvovaltuutetulle mahdollisuus tulla kuulluksi tasa-arvolain soveltamista koskevissa asioissa. Esimerkiksi yhdenvertaisuusvaltuutettu saa vuosittain noin 100 lausuntopyyntöä tuomioistuimilta ja syyttäjältä. Tasa-arvovaltuutettu ratkaisisi itse, mihin tuomioistuinten lausuntopyyntöihin se antaa lausunnon.

Sovitteluun liittyvää kanneajan keskeytymistä koskevat säännösehdotukset saattavat lisätä sovintohalukkuutta, mikä voi lisätä valtuutetun sovintomenettelyyn liittyvää työtä ja toisaalta vähentää asioita yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunnassa ja käräjäoikeudessa. Sovittelu keventää viranomaisten kuormitusta ja säästää yhteiskunnan resursseja verrattuna laajoihin oikeusprosesseihin.

Hyvityskanteen määräajan kulumisen keskeytyminen lautakunnan päätöksen lainvoimaiseksi tulloon saakka saattaa vaikuttaa lautakunnan käsiteltäväksi tulevien asioiden määrään niitä hieman lisäävästi, jos kanteen määräaikaa koskeva muutos lisää lautakunnan käyttöä matalan kynnyksen oikeussuojakeinona. Asiamäärien muutoksen ei arvioida olevan merkittävä.

4.2 Perus- ja ihmisoikeusvaikutukset

Nyt täytäntöön pantavien direktiivien tarkoituksena on luoda jäsenvaltioiden yhdenvertaisuus- ja tasa-arvoelimille aiempaa vahvemmat puitteet yhdenvertaisen kohtelun ja yhtäläisten mahdollisuuksien edistämiseksi ja syrjinnän torjumiseksi. Erityisesti ne kohdistuvat haavoittuvassa asemassa oleviin väestöryhmiin.

Tasa-arvolain mukaisissa syrjintäasioissa syrjinnän uhrin oikeussuojaa parantaisi se, että tuomioistuimen tulisi varata tasa-arvovaltuutetulle mahdollisuus tulla kuulluksi tasa-arvolain soveltamista koskevassa asiassa.

Hyvityskanteen määräajan kulumisen keskeytyminen valtuutetun johtaman sovintomenettelyn ajaksi voisi kannustaa sovintomenettelyyn syrjintäasiassa, kun ei olisi pelättävissä, että määräaika kanteen nostamiseen kuluisi loppuun sovintoneuvottelujen aikana. Sovinnollisen ratkaisun kautta syrjinnän kohteeksi joutunut voi saada myös hyvitystä, ilman että hän joutuu viemään asiaa usein raskaaksi koettuun tuomioistuinprosessiin.

Muista kuin direktiivien täytäntöönpanoon liittyvistä ehdotuksista valtuutettujen toimivallan delegointimahdollisuus voisi parantaa syrjinnän uhrien asemaa, jos syrjintäasiassa lain soveltamisen kannalta vakiintuneimmissa kysymyksissä kannanoton tai ohjeistuksen voisi antaa myös toimiston esittelijä valtuutetun sijaan. Tämä voisi nopeuttaa asioiden käsittelyä. Muutos tukisi perustuslain 21 §:ssä ja hallintolain 23 §:ssä turvattua oikeutta viivytyksettömään käsittelyyn.

Ehdotettu hyvityskanteen määräajan kulumisen keskeytymisen ulottaminen lautakunnan ratkaisun lainvoimaiseksi tuloon asti voisi alentaa kynnystä hakea asiaan matalan kynnyksen oikeussuojaa lautakunnasta. Se, että asiasta olisi jo lautakunnan lainvoimainen ratkaisu, voisi tukea syrjintää kokenutta hakemaan oikeussuojaa myös tuomioistuimesta. Lainvoimainen lautakunnan tai hallintotuomioistuimen ratkaisu asiasta voisi toisaalta myös edistää sovinnollisen ratkaisun saavuttamista.

4.3 Vaikutukset syrjintäepäilyjen kohteena oleviin toimijoihin

Syrjintäepäilyjen kohteena olevien toimijoiden kannalta merkitystä olisi sillä, että hyvityskanteen määräajan kulumisen keskeytyisi valtuutetun johtaman sovintomenettelyn ajaksi ja yhdenvertaisuuslain mukaisissa asioissa yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunnan antamaa ratkaisua koskevan valitusprosessin ajaksi.

Valtuutetun johtama sovintomenettely kestää tyypillisesti joitakin kuukausia. Määräaika kanteen nostamiselle pitäisi käytännössä saman verran, mitä ei voida pitää kohtuuttomana pidennyksenä.

Hyvityksen kanneajan kulumisen keskeytyminen lautakunnan ratkaisun lainvoimaiseksi tuloon asti voisi pidentää määräaika kanteen nostamiselle enimmillään koko hallinto-oikeusprosessin mitan verran. Hallituksen esityksessä on arvioitu, että jos lautakunnan ratkaisusta valitettaisiin hallinto-oikeuteen ja korkein hallinto-oikeus myöntäisi hallinto-oikeuden ratkaisuun valitusluvan, hyvitystä voisi vaatia maksimissaan vielä noin viiden vuoden kuluttua kielletystä menettelystä. Mahdollisen käräjäoikeuskäsittelyn siirtyminen ei kuitenkaan olisi ennakoimatonta syrjintäepäily kohteena oleville toimijoille, sillä molemmat osapuolet olisivat olleet osallisina jo sekä lautakunta- että hallinto-oikeusprosessissa.