

Valtioneuvoston kirjelmä eduskunnalle komission ehdotuksista Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi sekä neuvoston direktiiviksi tasa-arvoelimiä koskevista normeista

Perustuslain 96 §:n 2 momentin perusteella lähetetään eduskunnalle komission 7 päivänä joulukuuta 2022 antamat ehdotukset Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi tasa-arvoelimiä koskevista normeista naisten ja miesten yhdenvertaiseen kohteluun ja yhtäläisiin mahdollisuuksiin työssä ja ammatissa liittyvissä asioissa sekä direktiivin 2006/54/EY 20 artiklan ja direktiivin 2010/41/EU 11 artiklan kumoamisesta (COM(2022) 688 lopullinen) ja neuvoston direktiiviksi normeista tasa-arvoelimille, jotka toimivat asioissa, jotka koskevat henkilöiden rodusta tai etnisestä alkuperästä riippumatonta yhdenvertaista kohtelua, uskonnosta tai vakaumuksesta, vammaisuudesta, iästä tai seksuaalisesta suuntautumisesta riippumatonta yhdenvertaista kohtelua työssä ja ammatissa ja naisten ja miesten yhdenvertaista kohtelua sosiaaliturvaa koskevilla asioilla ja tavaroiden ja palvelujen saatavuuden ja tarjonnan osalta sekä direktiivin 2000/43/EY 13 artiklan ja direktiivin 2004/113/EY 12 artiklan kumoamisesta (COM(2022) 689 lopullinen) sekä ehdotuksista laadittu muistio.

Helsingissä 19.1.2023

Pohjoismaisen yhteistyön ja tasa-arvon ministeri Thomas Blomqvist

Neuvotteleva virkamies Yrsa Nyman

19.1.2023

KOMISSION EHDOTUKSET EUROOPAN PARLAMENTIN JA NEUVOSTON DIREKTIIVIKSI SEKÄ NEUVOSTON DIREKTIIVIKSI TASA-ARVOELIMIÄ KOSKEVISTA NORMEISTA**1 Ehdotusten tausta ja tavoite**

Euroopan komissio antoi 7.12.2022 ns. tasa-arvopaketin, joka sisältää kaksi ehdotusta: 1) ehdotus (COM(2022) 688 lopullinen) Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi tasa-arvoelimiä koskevista normeista naisten ja miesten yhdenvertaiseen kohteluun ja yhtäläisiin mahdollisuuksiin työssä ja ammatissa liittyvissä asioissa sekä direktiivin 2006/54/EY 20 artiklan ja direktiivin 2010/41/EU 11 artiklan kumoamisesta (jäljempänä tasa-arvoelimiä koskeva direktiivi) sekä 2) ehdotus (COM(2022) 689 lopullinen) neuvoston direktiiviksi normeista tasa-arvoelimiä, jotka toimivat asioissa, jotka koskevat henkilöiden rodusta tai etnisestä alkuperästä riippumatonta yhdenvertaista kohtelua, uskonnosta 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 direktiivin 2000/43/EY 13 artiklan ja direktiivin 2004/113/EY 12 artiklan kumoamisesta (jäljempänä direktiivi tasa-arvoelimityn yhdenvertaisuusasioissa).

Ehdotusten tavoitteena on luoda Euroopan unionin tasa-arvoelimiä entistä vahvemmat puitteet yhdenvertaisen kohtelun ja yhtäläisten mahdollisuuksien edistämiseksi ja kaikenlaisen syrjinnän torjumiseksi eri yhdenvertaisuus- ja tasa-arvodirektiiveissä vahvistetuilla aloilla. Tavoitteena on vahvistaa tasa-arvoelimiä koskevat normit, joissa käsitellään niiden toimeksiantoa, tehtäviä, riippumattomuutta, rakennetta, toimivaltaa, saavutettavuutta ja resursseja, jotta varmistetaan, että ne voivat muiden toimijoiden ohella edistää tuloksellisesti yhdenvertaisuus- ja tasa-arvodirektiivien täytäntöönpanoa, avustaa tuloksellisesti syrjinnän uhreja oikeussuojan saamisessa sekä edistää yhdenvertaista kohtelua ja ennaltaehkäistä syrjintää.

Yhdenvertaisuus- ja tasa-arvoelimet ovat keskeisessä asemassa syrjimättömyyttä koskevassa EU:n toimintakehyksessä. Ne ovat julkisia organisaatioita, jotka auttavat syrjinnän uhreja, seuraavat syrjintäkysymyksiä ja raportoivat niistä sekä lisäävät tietoisuutta ihmisten oikeuksista ja yhdenvertaisuuden merkityksestä. Euroopan unionissa käytetään termiä ”tasa-arvoelimet”, vaikka sillä tarkoitetaan sekä yhdenvertaisuus- että tasa-arvoelimiä. Myös tässä muistiossa tarkoitetaan tasa-arvoelimiä sekä yhdenvertaisuus- että tasa-arvoelimiä.

EU-direktiiveistä säännöksiä tasa-arvoelimityn on direktiiveissä 2006/54/EY (miesten ja naisten yhtäläisten mahdollisuuksien ja yhdenvertaisen kohtelun periaatteen täytäntöönpanosta työhön ja ammattiin liittyvissä asioissa annettu direktiivi, jäljempänä työelämän tasa-arvodirektiivi), 2010/41/EU (miesten ja naisten tasa-arvoisen kohtelun periaatteen soveltamisesta itsenäisiin ammatinharjoittajiin annettu direktiivi, jäljempänä itsenäisiä ammatinharjoittajia koskeva tasa-arvodirektiivi), 2000/43/EY (rodusta tai etnisestä alkuperästä riippumattoman yhdenvertaisen kohtelun periaatteen täytäntöönpanosta annettu direktiivi, jäljempänä syrjintädirektiivi) ja

2004/113/EY (miesten ja naisten yhdenvertaisen kohtelun periaatteen täytäntöönpanosta tavaroiden ja palvelujen saatavuuden ja tarjonnan alalla annettu direktiivi, jäljempänä tavaroita ja palveluita koskeva tasa-arvodirektiivi).

Direktiiveissä edellytetään jäsenvaltioita nimeämään yksi tai useampi tasa-arvoelin, joiden tehtävänä on kyseisen direktiivin soveltamisalueella avustaa itsenäisesti syrjinnän uhriksi joutuneita henkilöitä näiden tekemiä syrjintävalituksia tutkittaessa, teettää riippumattomia selvityksiä syrjintään liittyvistä kysymyksistä sekä julkaista riippumattomia raportteja ja antaa suosituksia syrjintään liittyvistä kysymyksistä. Lisäksi työelämän tasa-arvodirektiiveissä ja itsenäisiä ammatinharjoittajia koskevassa tasa-arvodirektiivissä tasa-arvoelinten tehtäväksi on annettu vaihtaa tietoa vastaavien eurooppalaisten elinten kanssa.

Nykyisestä EU-tason sääntelystä huolimatta moni kokee yhä syrjintää EU:ssa, kun taas uhrien tietoisuus oikeuksistaan on vähäistä. Aliraportointi on merkittävä haaste, ja yleinen tietoisuus syrjinnästä on edelleen rajallista. Monilla tasa-arvoelimillä ei ole asianmukaisiätoimivaltuuksia ja resursseja auttaa uhreja tuloksellisesti. Nykyisissä EU:n tasa-arvodirektiiveissä ei ole säännöksiä, jotka koskisivat tasa-arvoelinten varsinaista rakennetta ja toimintaa, vaan niissä edellytetään ainoastaan, että niillä on oltava tietty vähimmäistoimivalta ja että ne toimivat riippumattomasti toimeksiantoa hoitaessaan. Koska jäsenvaltioille on annettu laaja harkintavalta näiden säännösten täytäntöönpanossa, tasa-arvoelinten välillä on huomattavia eroja eri jäsenvaltioissa erityisesti niiden toimeksiannon, toimivallan, johdon, riippumattomuuden, resurssien, saavutettavuuden ja tuloksellisuuden osalta. Tämä vaikuttaa niiden unionin oikeuden mukaisten tavoitteiden saavuttamiseen. Vaikka erot johtuvat osittain jäsenvaltioiden oikeusperinteiden ja järjestelmien moninaisuudesta, tilanne johtuu myös jäsenvaltioiden erilaisista tavoitteista ja saavutuksista direktiivien tavoitteiden täyttämässä.

Direktiiviehdotuksilla on tarkoitus vahvistaa tasa-arvoelimiä koskevat EU-normit, joissa käsitellään elinten toimeksiantoa, tehtäviä, riippumattomuutta, rakennetta, toimivaltaa, saavutettavuutta ja resursseja. Direktiiviehdotukset perustuvat pitkälti komission tasa-arvoelimiä koskevan suosituksen 2018/951 (komission suositus (EU) 2018/951, annettu 22 päivänä kesäkuuta 2018, tasa-arvoelimiä koskevista normeista) soveltamisesta saatuihin kokemuksiin sekä muista lähteistä saatuihin tietoihin.

Ehdotetuilla direktiiveillä on tarkoitus korvata nykyinen tasa-arvoelimiä koskeva sääntely uusilla, yksityiskohtaisemmilla säännöillä. Uudet säännöt sisältäisivät kaikki nykyisissä direktiiveissä säädetty tasa-arvoelimiä koskevat vähimmäisvelvollisuudet. Uudet säännökset koskisivat myös yhdenvertaista kohtelua työssä ja ammatissa koskevista yleisistä puitteista annetun direktiivin (2000/78/EY, jäljempänä työsyryntädirektiivi) ja miesten ja naisten tasa-arvoisen kohtelun periaatteen asteittaisesta toteuttamisesta sosiaaliturvaa koskevissa kysymyksissä annetun direktiivin (79/7/ETY, jäljempänä sosiaaliturvaa koskeva tasa-arvodirektiivi) soveltamisalaa. Nämä direktiivit eivät sisällä tasa-arvoelimiä koskevia säännöksiä. Tasa-arvoelimistä annettaisiin kaksi uutta direktiiviä, joissa kootaan yhteen kaikki tasa-arvoelinten tuloksellisen toiminnan kannalta merkitykselliset säännökset edellä mainittujen yhdenvertaista kohtelua koskevien direktiivien soveltamisalaan kuuluvien perusteiden ja alojen osalta.

Koska ehdotusten taustalla vaikuttavat yhdenvertaisen kohtelun edistämiseksi annetut direktiivit, jotka on annettu kahta eri oikeusperustaa ja kahta eri hyväksymismenettelyä käyttäen, on komissio antanut kaksi pääosin yhtenevää ehdotusta, joilla on kaksi eri oikeusperustaa. Tässä U-kirjelmässä käsitellään yhteisesti näitä molempia ehdotuksia.

2 Ehdotusten pääasiallinen sisältö

Direktiiviehdotusten tarkoituksena on yhdenvertaisuus- ja tasa-arvoelimiä koskevien sitovien EU-normien vahvistaminen.

- 1) Ehdotuksessa COM(2022) 688 (tasa-arvoelimiä koskeva direktiivi) vahvistettaisiin tasa-arvoelimiä koskevat sitovat normit naisten ja miesten yhdenvertaisen kohtelun ja yhtäläisten mahdollisuuksien osalta työhön ja ammattiin liittyvissä asioissa, itsenäinen ammatinharjoittaminen mukaan luettuna. Ehdotus kattaa tasa-arvoelimet, jotka toimivat työelämän tasa-arvodirektiivin ja itsenäisiä ammatinharjoittajia koskevan tasa-arvodirektiivin soveltamisalueella.
- 2) Ehdotuksen COM(2022) 689 (tasa-arvoelimiä yhdenvertaisuusasioissa koskeva direktiivi) tarkoituksena on vahvistaa sitovia normeja tasa-arvoelimille, jotka toimivat seuraavilla aloilla:
 - a) rodusta tai etnisestä alkuperästä riippumaton yhdenvertainen kohtelu;
 - b) yhdenvertainen kohtelu työhön ja ammattiin liittyvissä asioissa uskonnosta tai vakaumuksesta, vammaisuudesta, iästä tai seksuaalisesta suuntautumisesta riippumatta ja
 - c) naisten ja miesten yhdenvertainen kohtelu sosiaaliturvaa sekä tavaroiden ja palvelujen saatavuutta ja tarjontaa koskevissa asioissa.

Ehdotus kattaa tasa-arvoelimet, jotka toimivat sosiaaliturvaa koskevan tasa-arvodirektiivin, syrjintädirektiivin, työsyryntädirektiivin ja tavaroita ja palveluita koskevan tasa-arvodirektiivin soveltamisalueella.

Ehdotukset perustuvat työelämän tasa-arvodirektiiviin, itsenäisiä ammatinharjoittajia koskevaan tasa-arvodirektiiviin, syrjintädirektiiviin ja tavaroita ja palveluita koskevaan tasa-arvodirektiiviin sisältyvien tasa-arvoelimiä koskevien nykyisten säännösten sisältöön siten, että ne korvataan vahvistetuilla ja yksityiskohtaisemmilla säännöillä. Uudet säännöt sisältävät kaikki näissä direktiiveissä säädetyt vähimmäisvelvollisuudet. Ehdotuksilla kumottaisiin edellä mainittuihin direktiiveihin sisältyvät tasa-arvoelimiä koskevat voimassa olevat säännökset. Tasa-arvoelimestä annettaisiin kaksi uutta direktiiviä, joissa kootaan yhteen kaikki tasa-arvoelinten tuloksellisen toiminnan kannalta merkitykselliset säännökset edellä mainittujen direktiivien soveltamisalaan kuuluvien perusteiden ja alojen osalta. Lisäksi tasa-arvoelimiä yhdenvertaisuusasioissa koskevalla direktiiviehdotuksella vahvistettaisiin yhdenvertaisen kohtelun ja syrjimättömyyden suojaa laajentamalla tasa-arvoelinten toimeksianto kattamaan sosiaaliturvaa koskevassa tasa-arvodirektiivissä ja työsyryntädirektiivissä määritetyt perusteet ja osa-alueet. Mainituissa direktiiveissä ei ole nykyisin sääntelyä tasa-arvoelimistä.

Kaksi direktiiviehdotusta ovat sisällöltään ja rakenteeltaan keskenään pitkälti identtiset lukuun ottamatta viittauksia niiden taustalla vaikuttaviin direktiiveihin. Tämän vuoksi ehdotuksiin sisältyviä artikloita kuvataan seuraavassa yhteisesti kummankin direktiivin osalta.

Direktiiviehdotusten 1 artiklassa määritellään direktiivien tarkoitus, kohde ja soveltamisala. Artiklassa täsmennetään, mihin tasa-arvoelimiin direktiivien sääntelyä sovellettaisiin.

Direktiiviehdotusten 2 artiklassa säädettäisiin jäsenvaltioiden velvoitteesta nimetä yksi tai useampi tasa-arvoelin työelämän tasa-arvodirektiivin ja itsenäisiä ammatinharjoittajia koskevan tasa-arvodirektiivin (tasa-arvoelimiä koskeva direktiivi) sekä sosiaaliturvaa koskevan tasa-arvodirektiivin, syrjintädirektiivin, työsyryntädirektiivin ja tavaroita ja palveluita koskevan tasa-arvodirektiivin (tasa-arvoelimiä yhdenvertaisuusasioissa koskeva direktiivi) soveltamisalaan

kuuluvan syrjinnän torjumiseksi. Säännös vastaisi nykyistä tasa-arvoelimiä koskevaa sääntelyä, joka on tarkoitus kumota nyt ehdotettavien direktiivien myötä. Muutoksena nykyisiin tasa-arvoelimiä koskevaan sääntelyyn olisi se, että jäsenvaltioita velvoitettaisiin nimeämään tasa-arvoelimet myös työsyrijintädirektiivin ja sosiaaliturvaa koskevan tasa-arvodirektiivin soveltamisalueelle.

Direktiiviehdotusten 3 artikloissa säädettäisiin tasa-arvoelinten riippumattomuudesta. Jäsenvaltioiden olisi varmistettava, että tasa-arvoelimet ovat riippumattomia ja vapaita ulkoisesta vaikutuksesta hoitaessaan tehtäviään ja käyttäessään toimivaltaansa erityisesti, kun on kyse oikeudellisesta rakenteesta, vastuuvollisuudesta, talousarviosta, henkilöstöstä ja organisatorisista kysymyksistä. Sääntely edellyttäisi elinten yleistä riippumattomuutta, kun nykyinen sääntely ainoastaan edellyttää, että elimet toimivat itsenäisesti toimivaltaansa käyttäessään. Lisäksi artiklassa edellytettäisiin jäsenvaltioita säätämään läpinäkyvistä säännöistä ja takeista, jotka koskevat tasa-arvoelinten henkilöstön ja erityisesti johtotehtävissä toimivien henkilöiden valintaa, nimittämistä, tehtävistä erottamista ja mahdollisia eturistiriitoja, jotta voidaan taata heidän pätevyytensä ja riippumattomuutensa. Direktiiviehdotusten johdanto-osan mukaan tasa-arvoelimiä ei pitäisi perustaa osaksi ministeriötä tai elintä, joka saa ohjeita suoraan hallitukselta. Kaikkien henkilöstön jäsenten tai johtotehtävissä toimivien henkilöiden, jotka toimivat esimerkiksi tasa-arvoelintä hallinnoivan johtokunnan jäsenenä, tasa-arvoelimen johtajana, apulaisjohtajana tai virkaa toimittavana johtajana, olisi oltava riippumattomia ja päteviä tehtäväänsä, ja heidät olisi valittava läpinäkyvällä menettelyllä. Tasa-arvoelinten olisi voitava hallinnoida omaa talousarviotaan ja omia resurssejaan, myös valitsemalla oma henkilöstönsä ja hallinnoimalla sitä itse, ja niiden olisi voitava asettaa omat painopisteensä.

Jäsenvaltioiden tulisi myös varmistaa, että erityisesti tasa-arvoelinten sisäisessä rakenteessa on asianmukaiset takeet, joilla taataan tasa-arvoelinten toimivaltuuksien riippumaton käyttö erityisesti silloin, kun jotkin toimivaltuudet edellyttävät puolueettomuutta, kun taas toisissa keskitytään uhrien tukemiseen. Direktiiviehdotusten mukaan esimerkiksi päätösten tekeminen tai lausuntojen antaminen yksittäisissä asioissa edellyttää tasa-arvoelimiltä puolueettomuutta, kun taas uhrien tukeminen voi edellyttää, että tasa-arvoelimet asettuvat heidän puolelleen. Jäsenvaltioiden olisi myös varmistettava, että tasa-arvoelinten sisäisessä rakenteessa on asianmukaiset takeet, joilla taataan yhdenvertaisuutta koskevan tehtävän itsenäinen toteuttaminen. Jotkin tasa-arvoelimet ovat osa suurempia yksiköitä, joilla on useita tehtäviä, kuten kansalliset ihmis-oikeusinstituutiot ja oikeusasiamiehet. Eri tehtävät voivat olla keskenään ristiriidassa niin resurs-sien kuin toimivallan ja elimen roolin suhteen. Nämä jännitteet voidaan ehdotusten mukaan ratkaista laatimalla elimen rakenne siten, että näitä valtuuksia ja/tai tehtäviä toteuttavat eri osas-tot tai henkilöstön jäsenet, eli ottamalla käyttöön rakenteelliset ”palomuurit”.

Direktiiviehdotusten 4 artikloissa säädettäisiin riittävien henkilöstö-, teknisten ja taloudellisten resurssien varmistamisesta tasa-arvoelimille, jotta ne voivat hoitaa kaikki tehtävänsä ja käyttää kaikkia toimivaltuuksiaan tuloksellisesti. Lisäksi artikloissa täsmennetään mitä jäsenvaltioiden on otettava huomioon määritellessään taloudellisia resursseja. Näitä ovat toimivallan tai tehtä-vien lisääntyminen, erityisasiantuntemuksen tarve automatisoitujen järjestelmien käyttämiseksi mahdollisten syrjintäriskien torjumisessa, riittävä varaus vaikeasti ennakoitavissa olevien oi-keudenkäyntikulujen varalta sekä tasa-arvoelimen rakenne osana sellaista elintä, jolla on useita tehtäviä.

Direktiiviehdotusten 5 artiklat koskevat ennaltaehkäisyä, edistämistä ja tietoisuuden lisäämistä. Säännöksessä selvennettäisiin tasa-arvoelinten asema yhdenvertaisen kohtelun edistämisessä ja syrjinnän ehkäisemisessä. Säännösten mukaan jäsenvaltioiden tulisi muun muassa hyväksyä strategia, jolla lisätään yleisön tietoisuutta yhdenvertaisuus- ja tasa-arvodirektiiveissä sääde-

tyistä oikeuksista sekä tasa-arvoelinten olemassaolosta ja niiden tarjoamista palveluista kaikkialla niiden alueella, kiinnittäen erityistä huomiota syrjinnän vaarassa oleviin henkilöihin ja ryhmiin. Myös tasa-arvoelinten olisi hyväksyttävä strategia, jossa määritellään, miten ne osallistuvat julkiseen vuoropuheluun, viestivät syrjinnän vaarassa oleville henkilöille ja ryhmille, tarjoavat koulutusta ja opastusta sekä edistävät yhdenvertaisuusvelvoitteita, tasa-arvon valtavirtaistamista ja positiivisia erityistoimia julkisten ja yksityisten tahojen keskuudessa.

Direktiiviehdotusten 6 artiklat koskevat syrjinnän uhrien auttamista. Artikloissa määritellään, miten tasa-arvoelinten tulisi auttaa syrjinnän uhreja ja menetellä saatuaan yhteydenoton syrjintäepäilyä koskien. Tasa-arvoelinten tulisi ehdotusten mukaan voida vastaanottaa yhteydenottoja suullisesti, kirjallisesti ja verkossa. Tasa-arvoelinten olisi annettava uhreille apua tiedottamalla heille aluksi oikeudellisesta kehyksestä, tasa-arvoelimen tarjoamista palveluista ja niihin liittyvistä menettelyllisistä näkökohdista, käytettävissä olevista oikeussuojakeinoista, mukaan lukien tuomioistuinkäsittelyn mahdollisuudesta, luottamuksellisuutta koskevista säännöistä, henkilötietojen suojasta sekä mahdollisuuksista saada psykologista tai muunlaista tukea muilta elimiltä tai organisaatioilta. Lisäksi tasa-arvoelinten olisi tehtävä alustava arviointi kaikista valituksista asianomaisten osapuolten vapaaehtoisesti toimittamien tietojen perusteella ja ilmoitettava valituksen tekijälle arvioinnistaan ja ehdottamistaan jatkotoimista. Direktiiviehdotusten johdanto-osan mukaan jäsenvaltioiden olisi määriteltävä yksityiskohtaiset säännöt, joiden mukaisesti tasa-arvoelin antaa tämän arvioinnin, kuten prosessin aikataulu tai menettelylliset takeet toistuvia tai väärin perustein tehtäviä valituksia vastaan.

Direktiiviehdotusten 7 artiklat koskisivat sovintoratkaisuja. Jäsenvaltioiden tulisi säätää mahdollisuudesta ratkaista riitoja sovintoteitse joko itse tasa-arvoelimen tai jonkin muun tätä tarkoitusta varten perustetun yksikön johdolla, kun kaikki osapuolet suostuvat tällaiseen prosessiin. Jäsenvaltiot voisivat määritellä prosessin yksityiskohdat kansallisen lainsäädännön mukaisesti. Säännösten mukaan sovintomenettelyyn osallistuminen ei saisi estää osapuolia käyttämästä oikeuttaan saattaa asia tuomioistuimen käsiteltäväksi.

Direktiiviehdotusten 8 artiklat koskisivat tasa-arvoelinten antamia lausuntoja ja päätöksiä. Jäsenvaltioiden tulisi varmistaa, että tasa-arvoelimillä on valtuudet tutkia tapauksia, sekä antaa tasa-arvoelimille tehokkaita tiedonsaantioikeudet. Lisäksi olisi säädettävä mekanismeista, joiden avulla tasa-arvoelimet voivat tehdä yhteistyötä julkisten elinten kanssa tutkintaa varten. Jäsenvaltiot voisivat säätää velvoitteista antaa tietoja tasa-arvoelimille. Jäsenvaltioiden olisi varmistettava, että tasa-arvoelimet antavat arvionsa tapauksesta kirjallisesti, mukaan lukien tosiseikkojen selvittäminen ja perusteltu päätelmä syrjinnän olemassaolosta. Jäsenvaltioiden päätettävissä olisi, antaisivatko tasa-arvoelimet ei-sitovia lausuntoja vai sitovia täytäntöönpanokelpoisia päätöksiä. Lausuntoihin ja päätöksiin olisi tarvittaessa sisällyttävä erityisiä toimenpiteitä havaittujen rikkomusten korjaamiseksi ja niiden toistumisen estämiseksi. Jäsenvaltioiden olisi lisäksi otettava käyttöön asianmukaiset mekanismit lausuntojen jatkotoimia, kuten palautevelvoitteita, ja päätösten täytäntöönpanoa varten. Säännösten mukaan tasa-arvoelinten tulisi julkaista yhteenvedot lausunnoistaan ja päätöksistään henkilötietoja paljastamatta. Kaikilla osapuolilla olisi oltava oikeudenmukaista menettelyä koskevat oikeudet, mukaan lukien oikeus tulla kuulluksi.

Direktiiviehdotusten 9 artiklat koskisivat tasa-arvoelinten roolia oikeudenkäynneissä. Jäsenvaltioiden olisi varmistettava, että tasa-arvoelimillä olisi oikeus toimia oikeudenkäynneissä hallinto- ja siviilioikeudellisissa asioissa, jotka liittyvät työelämän tasa-arvodirektiivissä, itsenäisiä ammatinharjoittajia koskevassa tasa-arvodirektiivissä, sosiaaliturvaa koskevassa tasa-arvodirektiivissä, syrjintädirektiivissä, työsyryntädirektiivissä ja tavaroita ja palveluita koskevassa tasa-arvodirektiivissä säädetyin yhdenvertaisen kohtelun periaatteen täytäntöönpanoon. Oikeus

toimia oikeudenkäynneissä sisältäisi artiklan 2 alakohdan mukaan a) oikeuden toimia osapuolena 8 artiklassa tarkoitetun päätöksen täytäntöönpanoa tai muutoksenhakua koskevassa menettelyssä, b) oikeuden antaa tuomioistuimelle lausuntoja *amicus curiae*- ominaisuudessa, sekä c) oikeuden panna vireille menettely tai osallistua siihen yhden tai useamman uhrin puolesta tai tukena, jolloin tarvitaan uhrien suostumus. Tasa-arvoelimen tulisi voida käynnistää oikeudenkäyntimenettelyjä omissa nimissään erityisesti rakenteellisen ja järjestelmällisen syrjinnän käsittelemiseksi asioissa, jotka tasa-arvoelin on valinnut niiden yleisyyden, vakavuuden tai oikeudellisen selvittämisen tarpeen vuoksi. Säännösten perusteluissa todetaan, että on erityisen tärkeää, että tasa-arvoelimet voivat toimia omissa nimissään ja yleisen edun nimissä silloin, kun tunnustettua uhria ei ole, sekä useiden uhrien tukena tai näiden puolesta.

Ehdotetuissa 9 artikloissa säädettäisiin myös oikeudenkäynnissä hyödynnettävästä todistelusta. Artiklan 4 alakohdan mukaan tasa-arvoelin ei saisi esittää oikeudenkäyntimenettelyssä todisteita, jotka se on saanut käyttäessään 8 artiklan 3 kohdan mukaisia valtuuksia. Mainittu kohta koskee jäsenvaltion mahdollisuutta säätää tietojenantovelvoitteesta tasa-arvoelimelle. Poikkeuksena todisteiden esittämiskieltoon olisivat tilanteet, joissa tasa-arvoelin olisi asian osapuolena päätöksensä muutoksenhakua käsiteltäessä, tai toimisi *amicus curiae*- ominaisuudessa (9 artiklan 2 alakohdan kohdat a ja b). Säännösten perustelujen mukaan säännöksellä taattaisiin se, että tasa-arvoelinten oikeudet toimia tuomioistuimessa ovat oikeudenmukaista oikeudenkäyntiä ja oikeuskeinojen tasapuolisuutta koskevien periaatteiden mukaisia. Tasa-arvoelin ei saisi esittää oikeudenkäynnissä todisteita, joiden toimittamiseen väitetyllä tekijällä tai millä tahansa kolmannella osapuolella oli oikeudellinen velvollisuus samaa tapausta koskevissa aiemmissa tutkimuksissa.

Jäsenvaltioiden tulisi myös varmistaa, ettei tasa-arvoelin aloittaisi tai jatkaisi tutkimuksia syrjintätapauksesta samaan asiaan liittyvän oikeudenkäyntimenettelyn ollessa vireillä.

Direktiiviehdotusten 10 artiklat koskisivat menettelyllisiä takeita 6-9 artikloissa tarkoitetuissa menettelyissä. Artikloiden mukaan olisi varmistettava, että näissä menettelyissä suojellaan asianmukaisesti asianomaisten luonnollisten henkilöiden ja oikeushenkilöiden puolustautumisoikeuksia. Jäsenvaltioiden olisi myös varmistettava, että tasa-arvoelimet takaavat todistajien ja väärinkäytösten paljastajien sekä mahdollisuuksien mukaan valitusten tekijöiden luottamuksellisuuden. Menettelylliset takeet määriteltäisiin kansallisten sääntöjen mukaisesti. Direktiiviehdotusten johdanto-osissa todetaan, että todistajille ja väärinkäytösten paljastajille sekä mahdollisuuksien mukaan myös valitusten tekijöille olisi tarjottava luottamuksellisuus, jotta voidaan puuttua yhteen aliraportoinnin syyhyn eli kustotoimien pelkoon, sanotun kuitenkin rajoittamatta unionin oikeuden rikkomisesta ilmoittavien henkilöiden suojelusta annetun direktiivin (EU) 2019/1937 soveltamista.

Direktiiviehdotusten 11 artiklat edellyttäisivät jäsenvaltioita takaamaan tasa-arvoelinten palvelujen ja julkaisujen yhdenvertaisen saatavuuden kaikille ja varmistamaan, että valitusten toimitaminen voi tapahtua esteettömästi. Jäsenvaltioiden olisi varmistettava, että tasa-arvoelinten palveluita tarjotaan koko jäsenvaltion alueella. Artikloissa olisi myös nimenomainen säännös esteettömyyden ja kohtuullisten mukautusten varmistamisesta vammaisille henkilöille, jotta heille voidaan taata yhdenvertainen pääsy kaikkiin tasa-arvoelinten palveluihin ja toimintoihin.

Ehdotusten 12 artiklat koskisivat tasa-arvoelinten yhteistyötä eri tahojen kanssa. Jäsenvaltioiden olisi varmistettava asianmukaiset mekanismit yhteistyölle.

Ehdotusten 13 artiklat edellyttäisivät jäsenvaltioita ottamaan käyttöön läpinäkyvät menettelyt sen varmistamiseksi, että hallitus ja muut julkiset laitokset kuulevat ajoissa tasa-arvoelimiä lain-

säädännöstä, politiikasta, menettelyistä, ohjelmista ja käytännöistä, jotka liittyvät yhdenmukaista kohtelua koskevista direktiiveistä johtuviin oikeuksiin ja velvollisuuksiin. Lisäksi olisi varmistettava, että tasa-arvoelimillä on oikeus antaa suosituksia näistä asioista, julkaista ne ja vaatia asianomaisilta viranomaisilta palautetta. Säännöksellä pyritään varmistamaan, että hallitus ja muut julkiset laitokset kuulevat säännöllisesti tasa-arvoelimiä tasa-arvo- ja syrjimättömyyskysymyksiä koskevista julkisista politiikoista oikea-aikaisten ja läpinäkyvien menettelyjen avulla. Se antaa myös tasa-arvoelimille mahdollisuuden antaa suosituksia tällaisista julkisista politiikoista, kuten niillä on nykyisen EU-sääntelyn puitteissa.

Ehdotusten 14 artiklat koskevat tiedonkeruuta ja pääsyä yhdenvertaisuustietoihin. Tasa-arvoelimillä olisi velvollisuus kerätä toimintaansa koskevia tietoja 15 artiklassa kuvattua raportointiaan varten. Tiedot tulisi lisäksi eritellä yhdenvertaista kohtelua koskevien direktiivien (työelämän tasa-arvodirektiivi ja itsenäisiä ammatinharjoittajia koskeva tasa-arvodirektiivi tasa-arvoelimiä koskevassa direktiiviehdotuksessa sekä sosiaaliturvaa koskeva tasa-arvodirektiivi, syrjintädirektiivi ja työsyryntädirektiivi tasa-arvoelimiä yhdenvertaisuusasioissa koskevassa direktiiviehdotuksessa) soveltamisalaan kuuluvien syrjintäperusteiden ja osa-alueiden mukaan sekä 16 artiklassa tarkoitettujen indikaattorien mukaisesti. Kerätyt henkilötiedot olisi anonymisoitava tai pseudonymisoitava. Lisäksi jäsenvaltioiden olisi varmistettava tasa-arvoelinten pääsy edellä mainituista direktiiveistä johtuvia oikeuksia ja velvollisuuksia koskeviin julkisten ja yksityisten tahojen keräämiin tilastoihin, mukaan luettuina viranomaisten, työtekijäjärjestöjen, yritysten ja kansalaisyhteiskunnan järjestöjen keräämät tilastot, jos nämä tiedot tasa-arvoelinten arvion mukaan ovat tarpeen kokonaisarvioinnin laatimiseksi syrjintätilanteesta kyseisessä jäsenvaltiossa ja 15 artiklassa tarkoitetun kertomuksen laatimiseksi. Tasa-arvoelinten tulisi voida antaa suosituksia yhdenvertaista kohtelua koskevista direktiiveistä johtuvia oikeuksia ja velvollisuuksia koskevien tietojen keräämisestä, koordinoita yhdenvertaisuustietojen keräämistä sekä toteuttaa syrjintää koskevia riippumattomia selvityksiä.

Ehdotusten 15 artiklat koskevat tasa-arvoelimiltä edellytettäviä kertomuksia ja strategista suunnittelua. Tasa-arvoelinten olisi laadittava monivuotinen ohjelma, jossa esitetään niiden painopisteet ja suunnitellut toimet, mukaan lukien 5 artiklassa tarkoitettu strategia. Tasa-arvoelinten olisi myös julkaistava vuotuinen toimintakertomus, johon sisältyy talousarviota, henkilöstöä ja tilinpäätöstä koskeva raportointi, sekä vähintään joka neljäs vuosi laadittava suosituksia sisältävä kertomus yhdenvertaisen kohtelun ja syrjinnän tilasta jäsenvaltiossaan, mukaan lukien mahdolliset rakenteelliset kysymykset.

Ehdotusten seuranta koskevien 16 artiklojen mukaan komissio vahvistaisi luettelon yhteisistä indikaattoreista, joilla mitataan direktiivien käytännön vaikutuksia. Indikaattorit kattaisivat tasa-arvoelinten resurssit, toiminnallisen riippumattomuuden, toiminnan ja tuloksellisuuden sekä niiden tehtävien, valtuuksien tai rakenteen muutokset, jotta varmistetaan kansallisella tasolla kerättyjen tietojen vertailukelpoisuus, objektiivisuus ja luotettavuus. Jäsenvaltioiden tulisi toimittaa komissiolle viiden vuoden välein kaikki asiaankuuluvat tiedot direktiivin täytäntöönpanosta edellä mainittujen indikaattoreiden perusteella, jotta komissio voi tarkastella direktiivin täytäntöönpanoa uudelleen ja laatia täytäntöönpanokertomuksen.

Ehdotusten 17 artikloissa olisi vakiomuotoinen suojan tason heikkenemisen estämistä koskeva säännös. Jäsenvaltiot eivät saisi heikentää tasa-arvoelinten toiminnalle jo asetettuja edellytyksiä pannessaan direktiivejä täytäntöön.

Ehdotusten 18 artiklojen mukaan tasa-arvoelinten tulisi voida kerätä henkilötietoja ainoastaan, jos se on tarpeen direktiivien mukaisten tehtävien hoitamiseksi. Lisäsuojatoimia olisi otettava käyttöön aina, kun tasa-arvoelinten on käsiteltävä erityisiä henkilötietoja tehtäviensä hoitamiseksi.

Ehdotusten 19 artikloilla kumottaisiin aiempien direktiivien säännökset tasa-arvoelimistä ja todettaisiin, että viittauksia kumottavissa artikloissa tarkoitettuihin elimiin pidettäisiin viittauksina uusissa direktiiveissä tarkoitettuihin tasa-arvoelimiin. Ehdotusten 21 artiklojen voimaantulosäännökset takaisivat sen, että nykyiset tasa-arvoelimiä koskevat säännökset pysyisivät voimassa, kunnes uusia säännöksiä aletaan soveltaa.

Ehdotusten 20 artikloissa olisi säännös direktiivien implementoinnista. Direktiivien edellyttämä sääntely olisi saatettava voimaan viimeistään 18 kuukauden kuluttua direktiivin voimaantulosta. Ehdotusten 22 artikloissa olisi vakiosäännös direktiivin osoittamisesta kaikille jäsenvaltioille.

3 Ehdotusten oikeusperusta ja suhde suhteellisuus- ja toissijaisuusperiaatteisiin

3.1 Oikeusperusta

Kahden rinnakkaisen direktiiviehdotuksen tavoitteena on vahvistaa niiden tasa-arvoelinten asemaa ja riippumattomuutta, jotka toimivat yhdenvertaisen kohtelun edistämiseksi jo annettujen direktiivien (työelämän tasa-arvodirektiivi, itsenäisiä ammatinharjoittajia koskeva tasa-arvodirektiivi, sosiaaliturvaa koskeva tasa-arvodirektiivi, syrjintädirektiivi, työsyryntädirektiivi ja tavaroita ja palveluita koskeva tasa-arvodirektiivi) kattamalla osa-alueilla. Koska nämä direktiivit on annettu käyttäen kahta eri oikeusperustaa ja kahta eri hyväksymismenettelyä, on tehty kaksi pääosin yhtenevää ehdotusta, joilla on kaksi eri oikeusperustaa.

Direktiiviehdotus COM(2022) 688 tasa-arvoelimiä koskevien normien vahvistamisesta naisten ja miesten yhdenvertaisen kohtelun ja yhtäläisten mahdollisuuksien osalta työhön ja ammattiin liittyvissä asioissa, itsenäinen ammatinharjoittaminen mukaan luettuna, perustuu Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen, jäljempänä 'SEUT-sopimus', 157 artiklan 3 kohtaan, jossa määrätään, että "Euroopan parlamentti ja neuvosto toteuttavat tavallista lainsäätämisyjärjestystä noudattaen ja talous- ja sosiaalikomiteaa kuultuaan toimenpiteet, joilla varmistetaan miesten ja naisten tasa-arvoisten mahdollisuuksien ja tasa-arvoisen kohtelun periaatteen soveltaminen työtä ja ammattia koskevista kysymyksissä, mukaan lukien samasta tai samanarvoisesta työstä maksettavan saman palkan periaate". Tämä on myös työelämän tasa-arvodirektiivin ja itsenäisiä ammatinharjoittajia koskevan tasa-arvodirektiivin oikeusperusta.

Direktiiviehdotus COM(2022) 689 normeista tasa-arvoelimille, jotka toimivat asioissa, jotka koskevat henkilöiden rodusta tai etnisestä alkuperästä riippumatonta yhdenvertaista kohtelua, uskonnosta tai vakaumuksesta, vammaisuudesta, iästä tai seksuaalisesta suuntautumisesta riippumatonta yhdenvertaista kohtelua työssä ja ammatissa ja naisten ja miesten yhdenvertaista kohtelua sosiaaliturvaa koskevista asioista ja tavaroiden ja palvelujen saatavuuden ja tarjonnan osalta, perustuu SEUT-sopimuksen 19 artiklan 1 kohtaan, jossa vahvistetaan oikeusperusta johdetulle oikeudelle, kuten direktiiveille, jotta voidaan toteuttaa tarvittavat toimenpiteet sukupuoleen, rotuun, etniseen alkuperään, uskontoon tai vakaumukseen, vammaisuuteen, ikään tai sukupuoliseen suuntautumiseen perustuvan syrjinnän torjumiseksi. SEUT-sopimuksen 19 artiklan 1 kohdassa määrätään, että "[n]euvosto voi perussopimuksissa unionille uskotun toimivallan rajoissa yksimielisesti erityisessä lainsäätämisyjärjestyksessä ja Euroopan parlamentin hyväksynnän saatuaan toteuttaa tarvittavat toimenpiteet sukupuoleen, rotuun, etniseen alkuperään, uskontoon tai vakaumukseen, vammaisuuteen, ikään tai sukupuoliseen suuntautumiseen perustuvan syrjinnän torjumiseksi, sanotun kuitenkin rajoittamatta perussopimusten muiden määräysten soveltamista".

Syrjintädirektiivi, työsyryntädirektiivi ja tavaroita ja palveluita koskeva tasa-arvodirektiivi annettiin yksimielisesti Euroopan yhteisön perustamissopimuksen 13 artiklan, josta on tullut

SEUT-sopimuksen 19 artiklan 1 kohta, perusteella. Sosiaaliturvaa koskeva tasa-arvodirektiivi annettiin yksimielisesti Euroopan talousyhteisön perustamissopimuksen 235 artiklan nojalla. Kyseistä artiklaa kutsuttiin ”joustolausekkeeksi”, sillä perustamissopimuksessa ei ollut erityistä oikeusperustaa tälle lainsäädäntötoimelle. SEUT-sopimuksen 19 artiklassa määrätään nyt tällaisesta oikeusperustasta.

Valtioneuvosto katsoo, että esitysten oikeusperustat ovat asianmukaiset.

3.2 Toissijaisuusperiaate

Tasa-arvo ja syrjimättömyys ovat EU:n perusarvoja, jotka on vahvistettu Euroopan unionista tehdyn sopimuksen, jäljempänä ’SEU-sopimus’, 2 artiklassa ja suojattu perusoikeuskirjan 21 ja 23 artiklassa. Direktiiviehdotuksissa ei esitetä uuden alan lainsäädäntöä, vaan tarkistetaan jo olemassa olevaa lainsäädäntöä sen vaikuttavuuden parantamiseksi.

Nykyisten EU-tason lainsäädäntötoimenpiteiden ei ole arvioitu riittävän vastaamaan tasa-arvoelinten kohtaamiin haasteisiin, jotka liittyvät eriarvoisen kohtelun ja syrjinnän torjuntaa ja ennaltaehkäisyn parantamista koskevan unionin oikeuden täytäntöönpanoon ja noudattamisen valvontaan. Tämä johtaa siihen, että syrjinnän vastaisen suojan taso on eri puolilla EU:ta riittämätön ja epäyhtenäinen. Aiempi EU-sääntely on vaikuttanut myönteisesti muun muassa tasa-arvoelinten perustamiseen.

Komissio on antanut suosituksen tasa-arvoelimistä vuonna 2018. Vuonna 2021 julkaistun komission yksiköiden valmisteluasiakirjan ja direktiiviehdotuksiin liitetyn analyysi-asiakirjan mukaan suosituksen vaikutus oli rajallinen. Alle puolet jäsenvaltioista ilmoitti toteuttaneensa toimenpiteitä suosituksen perusteella, ja ainoastaan neljä jäsenvaltiota ilmoitti valmistelevänsä lainsäädäntöuudistuksia. EU-tasolla on tarve sitovalle sääntelylle, jotta voidaan varmistaa riittävä edistyminen kaikissa jäsenvaltioissa ja puuttua eroihin syrjinnän vastaisen suojan tasossa eri puolilla EU:ta.

Ehdotuksissa asetetaan vähimmäisvaatimukset koskien muun muassa tasa-arvoelinten organisaatiota ja menettelyä. Jäsenvaltiot voivat asettaa myös ehdotuksia korkeampia vaatimuksia. Yhteiset vähimmäisvaatimukset eri tasa-arvoelimille mahdollistaisivat tasa-arvoelinten toiminnan tuloksellisuuden koko EU:n alueella.

Valtioneuvosto katsoo, että ehdotukset ovat toissijaisuusperiaatteen mukaisia.

3.3 Suhteellisuusperiaate

SEU 5 artiklan 4 kohdassa määrätyn suhteellisuusperiaatteen mukaisesti unionin toiminnan sisältö ja muoto eivät saa ylittää sitä, mikä on tarpeen perussopimusten tavoitteiden saavuttamiseksi.

Nykyisillä tasa-arvoelimiä koskevilla säännöksillä ja vuoden 2018 tasa-arvoelimiä koskevalla suosituksella ei ole täysin saavutettu tavoitetta, joka koskee eriarvoisen kohtelun ja syrjinnän torjumista koskevan unionin oikeuden täytäntöönpanoa ja sen noudattamisen valvontaa sekä ennaltaehkäisyn lisäämistä. Jäsenvaltioille on jätetty laaja liikkumavara sen suhteen, miten ne soveltavat direktiivien tasa-arvoelimiä koskevia säännöksiä, eikä tarkempi tasa-arvoelimiä koskeva komission suositus ole sitova. Pehmeillä toimenpiteillä ei ole pystytty riittävän tehokkaasti turvaamaan ihmisten perusoikeutta syrjimättömyyteen. Ehdotetussa aloitteessa asetetaan vähimmäisvaatimukset, jotka jäsenvaltioiden olisi pantava täytäntöön. Näiden vähimmäisvaatimusten odotetaan parantavan merkittävästi syrjinnän vastaisen suojan tasoa. Jäsenvaltioille on

jätetty harkintavalta päättää, miten ehdotetut toimenpiteet pannaan täytäntöön. Valtioneuvoston alustavan arvion mukaan yleisesti ottaen ehdotettua sääntelyä tasa-arvoelimiä koskevista vähimmäisvaatimuksista voidaan pitää suhteellisuusperiaatteen mukaisena.

Ehdotetuissa direktiiveissä on kuitenkin useita varsin yksityiskohtaisia säännöksiä menettelystä tasa-arvoelimestä sekä esimerkiksi todistelun huomioimisesta oikeudenkäynneissä, jotka kaavat jäsenvaltioiden harkintavaltaa direktiivin toimeenpanossa. Nämä ehdotukset saattavat muodostua ongelmallisiksi suhteellisuusperiaatteen näkökulmasta. Ehdotukset saattavat myös vaikeuttaa tasa-arvoelinten toimintaa, kuten jäljempänä kohdassa 10 kuvataan. Esimerkiksi ehdotusten artiklan 9 alakohtaan 4 sisältyvä kieltä käyttää oikeudenkäynnissä todisteena sellaisia tietoja, jotka tasa-arvoelin on saanut syrjintäasiaa selvittäessään, vaikeuttaisi tasa-arvoelinten toimimista oikeudenkäynnissä syrjinnän uhrin avustajana. Sääntely voisi johtaa esimerkiksi siihen, että se kannustaisi uhrin avustamisen sijaan syrjintäasiaa selvittänyttä tasa-arvoelintä toimimaan amicus curiae- ominaisuudessa antaen lausuntoja tuomioistuimelle, sillä silloin se voisi lausunnossaan käyttää syrjintäasiaa selvittäessään saamia tietoja, toisin kuin avustajan roolissa. Tämän seurauksena syrjinnän uhri joutuisi itse esimerkiksi kantamaan oikeudenkäynnistä aiheutuvan kulusriskin. Sääntelyn tavoitteet olisi todennäköisesti mahdollista toteuttaa vähemmän yksityiskohtaisella sääntelyllä, esimerkiksi säätämällä yleisemmällä tasolla menettelyssä noudatettavista periaatteista. Ehdotuksissa ei myöskään ole perusteltu näitä yksityiskohtaisia menettelysäännöksiä ja niille vaihtoehtoisia ratkaisutapoja, eikä arvioitu menettelysäännösten vaikutuksia.

Asiaa arvioidaan tarkemmin ehdotusten jatkovalmistelun kuluessa.

4 Ehdotusten vaikutukset

4.1 Komission vaikutusarvio

Komissio on teettänyt tutkimuksen, jolla tuettiin takautuvan ja ennakoivan analyysiasiakirjan laatimista tasa-arvoelimiin sovellettavia sitovia normeja koskevaa lainsäädäntöehdotusta var-ten. Analyysiasiakirja on liitetty oheisasiakirjana direktiiviehdotuksiin. Siihen sisältyy takautuva analyysi EU:n nykyisistä tasa-arvoelimiä koskevista säännöksistä ja ennakoiva analyysi EU:n mahdollisista lisätoimista. Takautuvassa analyysissä tarkastellaan tasa-arvodirektiiveihin ja komission vuoden 2018 suosituksen sisältyvien, tasa-arvoelimiä koskevien EU:n säännösten vaikuttavuutta, tehokkuutta, johdonmukaisuutta, EU:n tason lisäarvoa ja merkityksellisyyttä. Mahdollisia uusia EU:n toimia koskevien toimintavaihtoehtojen osalta on jo kokeiltu muita kuin lainsäädännöllisiä vaihtoehtoja, mutta ne eivät ole täysin tuottaneet toivottuja tuloksia. Muita kuin lainsäädännöllisiä toimia ovat olleet muun muassa seuraavat: komission rahoittaman tasa-arvoelinten aktiivisen verkoston perustaminen (Equinet), komission antama vuoden 2018 ei-sitova suositus, parhaiden käytäntöjen vaihto ja suora rahoitus kansalaisten, tasa-arvon, perus-oikeuksien ja arvojen ohjelman kautta.

Komissio ei tehnyt kattavaa arviointia ja vaikutustenarviointia seuraavista syistä:

(1) Suhteellisuusperiaate – EU:n toimien rajallinen soveltamisala

Ehdotuksissa keskitytään yksinomaan tasa-arvoelimiin, jotka kuuluvat neljän tasa-arvodirektiivin yhden artiklan soveltamisalaan (ja jota ei ole kahdessa muussa tasa-arvodirektiivissä). Mainittu artikla on neljässä direktiivissä lähes identtinen. Ehdotuksilla ei muuteta direktiivien muita säännöksiä. Ehdotukset perustuvat myös tasa-arvoelimiä koskevista normeista vuonna 2018 annettuun komission suositukseen, jota arvioitiin vuonna 2021. Näin ollen asiaa koskevien direktiivien täysimittaista arviointia ei pidetty oikeasuhteisena eikä tarpeellisena.

(2) Yksinkertaistamismahdollisuuksien puuttuminen

Takautuva analyysi osoittaa, että tasa-arvodirektiivien nykyiset tasa-arvoelimiä koskevat säännökset ovat liian suppeita ja epämääräisiä. Näitä säännöksiä ei ole mahdollista yksinkertaistaa. Vuoden 2018 suosituksen täytäntöönpanoa koskevassa palautteessa ei viitattu lainkaan yksinkertaistamisen tarpeeseen tai hallinnolliseen rasitukseen.

(3) Vaikutusten arvioinnin vaikeus

Yhdenvertaisuuteen ja syrjimättömyyteen liittyviä taloudellisia, sosiaalisia ja ympäristövaikutuksia on vaikea kvantifioida ja muuttaa rahassa mitattaviksi, minkä lisäksi tietojen saatavuus on rajallista. Tasa-arvoelinten toiminnan sosiaalisia vaikutuksia, kuten syrjinnän uhrien auttamista ja eriarvoisen kohtelun ennaltaehkäisemistä tai yhdenvertaisen kohtelun edistämistä yleensä, ei voida mitata sen vuoksi, että yhdenvertaisuudesta ei ole saatavilla kattavia tietoja. Tämä on haaste, johon puuttumista edistetään tällä ehdotuksella, koska siinä edellytetään, että tasa-arvoelimet keräävät tietoja omasta toiminnastaan, tekevät selvityksiä ja saavat mahdollisuuden koordinoita muiden julkisten tai yksityisten tahojen toteuttamaa yhdenvertaisuustietojen keräämistä.

Komissio ei ole perustellut, miksi direktiiviehdotuksiin sisältyvien yksityiskohtaisten menettelysäännösten vaikutuksia ei ole arvioitu. Vastaavanlaisia säännöksiä ei sisälly komission vuonna 2018 antamiin suosituksiin. Vaikutustenarvioinnin kautta olisi voitu tuoda esiin se, miten yksityiskohtainen menettelysääntely vaikuttaa tasa-arvoelinten toimintaedellytyksiin.

4.2 Vaikutukset kansalliseen lainsäädäntöön

Direktiiviehdotuksissa tarkoitettuina yhdenvertaisuus- ja tasa-arvoeliminä voidaan pitää yhdenvertaisuusvaltuutettua, tasa-arvovaltuutettua sekä yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakuntaa.

Edellä mainittujen toimijoiden toimivallasta ja tehtävistä säädetään yhdenvertaisuuslaissa (1325/2014), naisten ja miesten välisestä tasa-arvosta annetussa laissa (609/1986, jäljempänä tasa-arvolaki), yhdenvertaisuusvaltuutetusta annetussa laissa (1326/2014), tasa-arvovaltuutetusta annetussa laissa (1328/2014) sekä yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunnasta annetusta laista (1327/2014). Uusi yhdenvertaisuuslaki, jolla syrjintä ja työsyryntädirektiivit on pantu täytäntöön, tuli voimaan 1.1.2015. Samalla kumottiin 1.2.2004 voimaan tullut yhdenvertaisuuslaki (21/2004), jolla direktiivit oli pantu täytäntöön aiemmin.

Yhdenvertaisuuslain osittaisuudistus tulee voimaan 1.6.2023 (HE 148/2022 vp, EV 189/2022 vp, säädösnumerot 1192/2022, 1193/2022, 1194/2022 ja 1195/2022). Yhdenvertaisuuslain lisäksi muutoksia tulee yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunnasta annettuun lakiin, yhdenvertaisuusvaltuutetusta annettuun lakiin ja työsuojelun valvonnasta ja työpaikan työsuojelutoiminnasta annettuun lakiin. Jatkossa myös yhdenvertaisuusvaltuutetulla tulee olemaan toimivalta valvoa yhdenvertaisuuslain noudattamista työelämässä. Työsuojeluviranomaisen valvontatoimivaltaa tarkennetaan, ja lisäksi työsuojeluviranomaiselle mahdollistetaan kehotuksen antaminen myös työnantajan velvollisuudesta arvioida ja edistää yhdenvertaisuutta. Jatkossa yhdenvertaisuusvaltuutettu voi saattaa asian käsiteltäväksi yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunnassa myös ilman nimettyä uhria. Yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunnasta annetun lain säännöksiin tulee muutoksia koskien lautakunnan organisaatiota ja menettelyä. Yksi muutoksista on se, että jatkossa lautakunta voi suosittaa hyvityksen maksamista syrjinnän tai vastatoimien kohteeksi joutuneelle. Kesäkuussa 2023 tulee voimaan myös tasa-arvolain muutos, jonka tavoitteena on sukupuolten tasa-arvon edistäminen varhaiskasvatuksessa.

Tasa-arvoelinten henkilötietojen käsittelyyn sovelletaan sellaisenaan Euroopan parlamentin ja neuvoston asetusta (EU) 2016/679 (EU:n yleinen tietosuoja-asetus) ja sitä täydentävää tietosuojalakia (1050/2018). Erityisten henkilötietoryhmien ja muiden arkaluonteisten henkilötietojen osalta olisi kuitenkin tarpeen arvioida täytäntöönpanon yhteydessä tarvetta mahdollisille erityissäännöksille.

Myös työsuojeluviranomainen valvoo syrjinnän kiellon noudattamista työelämässä ja hoitaa eräitä yhdenvertaisuus- ja tasa-arvodirektiiveissä säädettyjä tasa-arvoelimelle kuuluvia tehtäviä (katso esimerkiksi artikkelit 6 ja 8). Työsuojeluviranomaisia ei kuitenkaan ole tarpeen pitää direktiiviehdotusten mukaisina tasa-arvoeliminä, koska yhdenvertaisuusvaltuutetulle on yhdenvertaisuuslain muutoksen myötä säädetty toimivalta valvoa yhdenvertaisuuslain noudattamista myös työelämässä. Useat direktiiviehdotusten mukaisista tasa-arvoelinten keskeisistä tehtävistä eivät kuulu työsuojeluviranomaisen tehtäviin (esimerkiksi artikkelit 5, 7 ja 9). Työsuojeluviranomaisen tehtävät työelämässä ja tehtävien hoitamiseksi annetut resurssit voivat olla merkityksellisiä, kun arvioidaan jäsenvaltioille asetettua yleistä velvoitetta antaa tasa-arvoelimille riittävät resurssit (artikla 4 Resurssit). Mikäli katsottaisiin, että myös työsuojeluviranomainen on direktiiveissä tarkoitettu tasa-arvoelin, johon sovellettaisiin direktiivin tasa-arvoelinten toimintaa koskevia vähimmäisvaatimuksia, olisivat eräät direktiiviehdotuksen vaatimukset ongelmallisia tai vaikeasti yhteen sovitettavissa työsuojeluviranomaisen valvontatoimintaan (esimerkiksi artikla 8 yhteenvetojen julkaiseminen, artikla 14 tiedonkeruu).

Oikeusministeriön ja sen hallinnonalalla toimivien yhdenvertaisuusvaltuutetun ja tasa-arvovaltuutetun tulossopimuksissa todetaan, että valtuutettu pitää perusteltuna kehittää toimintansa tuloksellisuutta yhdessä oikeusministeriön kanssa kuvaamalla vuosittain toimintansa tavoitteet ja sopimalla resursseista oikeusministeriön kanssa. Valtuutetut ja oikeusministeriö pitävät vuosittaisen keskustelun, jossa sovitaan valtuutettujen tulossopimuksesta seuraavalle vuodelle. Valtuutettu valmistelee sopimuksen, eikä oikeusministeriö ohjaa toiminnan tavoitteita tai painopisteitä.

Oikeusministeriö toteutti vuonna 2019 selvityksen ministeriön yhteydessä toimivien itsenäisten ja riippumattomien viranomaisten tuki- ja hallintopalvelujen uudelleen järjestämisestä (Oikeushallintovirastaselvitys. Oikeusministeriön julkaisuja, Selvityksiä ja ohjeita 2019:11).

Oikeusministeriössä on laadittu lakiluonnos, joka koskee oikeushallinnon erityisviranomaiset kokoavaa uutta virastoa. Esitysluonnoksen mukaan viraston muodostaisivat 11 itsenäistä viranomaista ja näille hallintopalveluja tuottava yksikkö. Uudistuksen tavoitteena on turvata viranomaisten riippumattomuus ja itsenäisyys sekä vähentää pienten toimijoiden haavoittuvuutta takaamalla niille yhdenmukaiset hallinto- ja tukipalvelut. Uuteen virastoon tulisivat Euroopan kriminaalipoliittikan instituutti (HEUNI), konkurssiasiamiehen toimisto, kuluttajariitalautakunta, lapsiasiavaltuutetun toimisto, oikeudenkäyntiavustajalautakunta, Onnettomuustutkintakeskus, tasa-arvovaltuutetun toimisto, tiedusteluvalvontavaltuutettu, tietosuojavaltuutetun toimisto, vanhusasiavaltuutettu ja yhdenvertaisuusvaltuutetun toimisto. Virasto tarjoaisi viranomaisille tukipalveluja ja hoitaisi keskitetysti niiden talous- ja henkilöstöhallinnon tehtävät, joita hoidetaan nyt lähinnä oikeusministeriössä. Jatkossa ministeriö hoitaisi vain erityisviranomaisia koskevan säädösvalmistelun ja strategisen ohjauksen. Virasto ei aiheuttaisi muutoksia erityisviranomaisten omiin organisaatioihin. Erityisviranomaisten itsenäinen asema ja nykyiset toimipaikat säilyisivät.

Ylimmät laillisuusvalvojat, eduskunnan oikeusasiamies ja valtioneuvoston oikeuskansleri, valvovat viranomaisten, mukaan lukien yhdenvertaisuusvaltuutetun, tasa-arvovaltuutetun ja yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunnan, toiminnan laillisuutta.

Ahvenanmaan itsehallintolain (1144/1991) mukaan maakunnalla on lainsäädäntövalta muun muassa asioissa, jotka koskevat maakunnan ja Ahvenanmaan kuntien virkamiehiä ja työntekijöitä, elinkeinotoimintaa tietyillä aloilla, sosiaalihuoltoa, terveyden- ja sairaanhoitoa sekä opetusta. Vuoden 2005 maakuntalaki syrjinnän ehkäisemisestä Ahvenanmaan maakunnassa perustuu yhteisöjen syrjintä- ja työsyryntädirektiiveihin. Naisten ja miesten välisestä tasa-arvosta säädetään erillisessä maakuntalaissa vuodelta 1989.

Tarkemmat tiedot naisten ja miesten välistä tasa-arvoa ja yhdenvertaisuutta koskevasta maakuntalainsäädännöstä löytyvät Ahvenanmaan lakikokoelmasta www.regeringen.ax. Maakunnan toimivalta liittyen tasa-arvoon ja yhdenvertaisuuteen niillä oikeudenaloilla, jotka itsehallintolain mukaan kuuluvat maakunnan toimivaltaan, on aikanaan johdettu itsehallintolain 18, 27 ja 29 §:n toimivaltasäännöksistä. Alueet eivät sellaisenaan ilmene toimivaltaluetteloista. Ehdotusten hyväksyminen komission ehdottamassa muodossa edellyttäisi joitakin tarkistuksia kansalliseen lainsäädäntöön.

Ensimmäisen artiklan mukaisina eliminä olisi pidettävä yhdenvertaisuusvaltuutettua, tasa-arvovaltuutettua ja yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakuntaa. Edellä todetun mukaisesti työsuojeluviranomaiset valvovat syrjinnän kiellon noudattamista työelämässä ja turvaavat siten osaltaan yksilöiden oikeuksia artiklan toisessa kohdassa mainitulla tavalla. Tästä huolimatta työsuojeluviranomaisia ei olisi välttämätöntä pitää ehdotuksissa mainittuina eliminä ottaen huomioon, että yhdenvertaisuusvaltuutetulle tulee yhdenvertaisuuslain muutosten johdosta toimivalta valvoa syrjinnäkiellon noudattamista myös työelämässä. Mikäli katsottaisiin, että myös työsuojeluviranomainen olisi direktiivin tarkoittama tasa-arvoelin, olisi arvioitava tarkemmin täyttääkö työsuojeluviranomainen kaikilta osin direktiivin tasa-arvoelimen riippumattomuutta koskevat kriteerit suhteessa siihen, että sosiaali- ja terveysministeriön työ- ja tasa-arvo-osasto ohjaa työsuojeluvalvontaa ja -hallintoa ja vastaa aluehallintoviraston työsuojelun vastuualueiden tulosohtauksesta. Direktiiviehdotusten 17 johdantolauseen mukaan tasa-arvoelinten olisi muun muassa voitava asettaa omat painopisteensä ja tasa-arvoelimiä ei pitäisi perustaa osaksi ministeriötä tai elintä, joka saa ohjeita suoraan hallitukselta.

Ehdotusten perusteella olisi tarkistettava kansallista lainsäädäntöä ainakin seuraavilta osin:

- Yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunnan asemaa tulisi arvioida elinten riippumattomuutta edistävien kriteereiden näkökulmasta, erityisesti organisatorisesta näkökulmasta. Ehdotusten artikla 3.3 mukaan jäsenvaltioiden on toteutettava toimenpiteitä sen varmistamiseksi, että tasa-arvoelimet ovat riippumattomia ja vapaita ulkoisesta vaikutuksesta hoitaessaan tehtäviään ja käyttäessään toimivaltaansa erityisesti, kun on kyse oikeudellisesta rakenteesta, vastuuvollisuudesta, talousarviosta, henkilöstöstä ja organisatorisista kysymyksistä. Lautakunnan osalta tulisi lähinnä arvioida, onko direktiivien näkökulmasta ongelmallista, että lautakunta kuuluu samaan kirjanpitoyksikköön oikeusministeriön kanssa, eikä lautakunnan määräraha ole eduskunnan vahvistamana erillisenä määrärahamomenttina.
- Direktiiviehdotusten artiklan 3 kohdat 3 ja 4 niiden nykyisessä muodossaan edellyttäisivät alustavan arvion mukaan yhdenvertaisuusvaltuutetun ja tasa-arvovaltuutetun toimistojen sisäisen rakenteen muuttamista. Artiklan 3 kohdan mukaan jäsenvaltioiden on varmistettava, että erityisesti tasa-arvoelinten sisäisessä rakenteessa on asianmukaiset takeet, joilla taataan tasa-arvoelinten toimivaltuuksien riippumaton käyttö erityisesti silloin, kun jotkin toimivaltuudet edellyttävät puolueettomuutta, kun taas toisissa keskeytään uhrien tukemiseen. Kyseinen ehdotus ei kaikilta osin vastaa valtuutettujen nykyisiä toimintatapoja. Valtuutetut voivat puolueettomasti selvittää syrjintäväitteitä ja

samassa asiassa avustaa uhreja esimerkiksi neuvomalla ja avustamalla hakemusten laatimisessa. Arvioinnissa tulee huomioida, että valtuutetut eivät anna sitovia kannanottoja. Myös artiklan 4 kohta saattaisi edellyttää valtuutettujen toimistojen sisäisen rakenteen tarkistamista. Kyseisen kohdan mukaan jäsenvaltioiden on varmistettava, että silloin kun tasa-arvoelimet hoitavat useita eri tehtäviä, niiden sisäisessä rakenteessa on asianmukaiset takeet, joilla taataan yhdenvertaisuutta koskevan tehtävän itsenäinen toteuttaminen. Yhdenvertaisuusvaltuutettu hoitaa myös muita kuin yhdenvertaisuutta koskevia tehtäviä, kuten ihmiskaupparaporttoijan tehtävä.

- Ehdotusten artikla 6.4 edellyttäisi valtuutettuja koskevien menettelysääntöjen tarkistamista, esimerkiksi säännöksen lisäämistä valtuutettuja koskeviin lakeihin siitä, että elinten olisi tehtävä alustava arviointi asiasta asianomaisten osapuolten vapaaehtoisesti toimittamien tietojen perusteella. Tämä ei vastaa valtuutettujen toimintamalleja ja saattaisi edellyttää, että valtuutetut pyytävät selvitystä kaksi kertaa, mikä vaikeuttaisi yksinkertaistenkin, helppoon yhteistoimintaan perustuvien prosessien hoitamista.
- Ehdotusten artikla 8.4 saattaisi edellyttää valtuutettujen toimintatapojen muutosta siten, että he esittäisivät arvionsa jokaisesta tapauksesta kirjallisesti, mukaan lukien tosiseikkojen selvittäminen ja perusteltu päätelmä syrjinnän olemassaolosta. Tällä hetkellä valtuutetut saattavat antaa arvioinnin yksittäisessä asiassa suullisesti yhteydenottajalle.
- Ehdotusten artikla 9.1 koskee elinten oikeutta toimia oikeudenkäynneissä hallinto- ja siviilioikeudellisissa asioissa. Ehdotettu säännös edellyttäisi tasa-arvovaltuutettua koskevan lain 3 §:n tarkistamista. Tällä hetkellä tasa-arvovaltuutetulla on oikeus avustaa syrjinnän uhriksi 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. Yhdenvertaisuusvaltuutetulla on laajempi oikeus avustaa syrjinnän ja vastatoimien kohteeksi joutunutta tämän oikeuksien turvaamisessa tai hankkia tälle tätä tarkoitusta vastaan oikeusapua (yhdenvertaisuusvaltuutettua koskevan lain 7 §).
- Ehdotusten 9.2 artiklassa määritellään, mitä oikeus toimia oikeudenkäynneissä sisältää. Yhdenvertaisuusvaltuutetun oikeudesta tulla kuulluksi tuomioistuimessa säädetään yhdenvertaisuuslain 27 §:ssä. Tasa-arvovaltuutetulla ei ole vastaavanlaista toimivaltaa, minkä vuoksi kyseinen kohta edellyttäisi tasa-arvovaltuutetun toimivallan laajentamista.
- Ehdotusten artikla 9.3 mukaan jäsenvaltioiden on varmistettava, että tasa-arvoelin voi käynnistää oikeudenkäyntimenettelyjä omissa nimissään erityisesti rakenteellisen ja järjestelmällisen syrjinnän käsittelemiseksi asioissa, jotka tasa-arvoelin on valinnut niiden yleisyyden, vakavuuden tai oikeudellisen selvittämisen tarpeen vuoksi. Säännöksen selitysosassa todetaan, että oikeudenkäyntivaltuuksien ansiosta tasa-arvoelimet voivat tukea konkreettisesti uhreja oikeussuojan saamisessa, mutta myös edistää sääntöjen oikeudellista tulkintaa ja yhteiskunnallista muutosta strategisten oikeudenkäyntien avulla. Lisäksi tuodaan esille, että tältä osin on erityisen tärkeää, että ne voivat toimia omissa nimissään ja yleisen edun nimissä silloin, kun tunnistettua uhria ei ole, sekä useiden uhrien tukena tai näiden puolesta. Kansallisesti valtuutetut voivat tällä hetkellä avustaa yhtä tai useaa uhria. Lisäksi tasa-arvovaltuutetulla on jo nyt ja yhdenvertaisuusvaltuutetulla on yhdenvertaisuuslain muutosten tullessa voimaan 1.6.2023 oikeus saat-
taa asia yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunnan käsiteltäväksi myös ilman identifioitua syrjinnän uhria. Direktiiviehdotuksista ei yksiselitteisesti käy ilmi, tulisiko valtuu-

tetuille antaa tätä laajempi kanneoikeus, vai riittäisikö mahdollisuus viedä asia yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakuntaan. Eduskunta on tasa-arvovaltuutetun vuoden 2022 eduskuntakertomuksen johdosta antamassa kirjelmässään (EK 40/2022 vp) kehottanut valtioneuvostoa selvittämään syrjinnän uhrien oikeussuojan vahvistamiseksi kanneoikeuden antamisen tasa-arvovaltuutetulle tasa-arvolakiin perustuvissa syrjintäriidoissa.

- Artikla 9.4 edellyttäisi muutoksia valtuutettujen toimintatapoihin. Artiklan 9.4 mukaan jäsenvaltioiden on varmistettava, että tasa-arvoelin ei esitä oikeudenkäyntimenettelyssä todisteita, jotka se on saanut käyttäessään 8 artiklan 3 kohdan mukaisia valtuuksia, lukuun ottamatta 2 kohdan a ja b alakohdassa tarkoitettuja tapauksia. Määräys estäisi käytännössä valtuutettuja hyödyntämästä täysimääräisesti tietojensaantioikeuksiaan, koska ainoastaan vapaaehtoisesti saatuja todisteita voisi käyttää asiassa, jossa valtuutettu päättää panna vireille menettely tai osallistua siihen yhden tai useamman uhrin puolesta. Ehdotus johtaisi muun muassa siihen, että valtuutetut voisivat muun muassa hakemuksissaan yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunnalle esittää ainoastaan sellaista näyttöä, jota vastapuoli on vapaaehtoisesti antanut. Ehdotusten ongelmallisuutta käsitellään tarkemmin Suomen kanta kohdassa.
- Ehdotusten artikla 9.5 edellyttäisi, että valtuutettuja koskeviin lakeihin lisättäisiin uusi säännös, jonka mukaan tutkimuksia ei aloiteta tai jatketa samaan asiaan liittyvän oikeudenkäyntimenettelyn ollessa vireillä. Yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakuntaa koskevan lain 11 §:n mukaan lautakunta ei ota tutkittavaksi tuomioistuimessa tai muussa viranomaisessa viranomaisissa vireillä olevaa asiaa.
- Ehdotusten artikla 10 sisältää seuraavan lauseen: ”Jäsenvaltioiden on varmistettava, että tasa-arvoelimet takaavat todistajien ja väärinkäytösten paljastajien sekä mahdollisuuksien mukaan valitusten tekijöiden luottamuksellisuuden.” Alustavan arvioinnin mukaan kansallinen lainsäädäntö on linjassa ehdotetun säännöksen mukaan. Viranomaisten julkisuudesta annetun lain 24 §:n 15 kohdan toisen osan mukaan salassa pidettäviä ovat asiakirjat, jotka sisältävät tietoja viranomaisen tehtäväksi säädetystä tarkastuksesta tai muusta valvontatoimeen liittyvästä seikasta, jos tiedon antaminen niistä vaarantaisi valvonnan tai sen tarkoituksen toteutumisen tai ilman painavaa syytä olisi omiaan aiheuttamaan vahinkoa asiaan osalliselle. Lisäksi laissa Euroopan unionin ja kansallisen oikeuden rikkomisesta ilmoittavien henkilöiden suojelusta (ns. ilmoittajansuojelulaki) säädetään oikeuden rikkomisesta ilmoittavien henkilöiden suojelusta. Laki vahvistettiin 20.12. ja se on tullut voimaan 1.1.2023 alkaen. Kansallisessa täytäntöönpanossa lain soveltamisala on rajattu tiettyihin lainsäädännön aloihin. Esimerkiksi työlainsäädäntö ei kuulu lain soveltamisalaan eikä siihen liittyvistä rikkomisista ilmoitettava henkilö kuulu ilmoittajansuojelulain mukaisen suojelun piiriin. Alustavan arvioinnin mukaan direktiiviehdotuksissa ehdotettu 10 artikla ei edellyttäisi muita muutoksia kansalliseen lainsäädäntöön, mutta tästä olisi hyvä varmistua neuvotteluissa.

Lisäksi valtioneuvoston olisi hyväksyttävä strategia, jolla lisätään yleisön tietoisuutta direktiiveissä säädettyistä oikeuksista sekä kyseisten elinten olemassaolosta ja niiden tarjoamista palveluista kaikkialla niiden alueella kiinnittäen erityistä huomiota syrjinnän vaarassa oleviin henkilöihin ja ryhmiin. Valtioneuvosto jakaa jo nyt tietoa muun muassa syrjinnän uhrien oikeuksista ja eri toimijoiden velvoitteista esimerkiksi koulutuksella, ohjeistuksella ja oppailla, mutta erillistä strategiaa ei ole laadittu. Ehdotus aiheuttaisi myös pienempiä muutoksia toimintavoissa, esimerkiksi itsenäisten ja riippumattomien elinten tulosneuvottelujen yhteydessä.

Direktiiviehdotusten taloudelliset vaikutukset voidaan arvioida olevan vähäisiä ottaen huomioon, että kansallinen lainsäädäntö hyvin pitkälti täyttää ehdotettujen direktiiviehdotusten vaatimuksia.

5 Ehdotusten suhde perustuslakiin sekä perus- ja ihmisoikeuksiin

5.1 Kansainväliset ihmisoikeussopimukset ja Euroopan unionin perusoikeuskirja

Syrjinnän kieltö sekä velvoite turvata tehokkaat oikeussuojakeinot muun muassa syrjinnän uhreille sisältyy useisiin kansainvälisiin ihmisoikeussopimuksiin.

Kansalaisoikeuksia ja poliittisia oikeuksia koskevan kansainvälisen yleissopimuksen (SopS 7 ja 8/1976; KP-sopimus) sekä taloudellisia, sosiaalisia ja sivistyksellisiä oikeuksia koskevan kansainvälisen yleissopimuksen (SopS 6/1976; TSS-sopimus) mukaan kyseisissä yleissopimuksissa tunnustetut oikeudet taataan kaikille ilman minkäänlaista syrjintää. KP-sopimuksen 26 artiklan mukaan kaikki ihmiset ovat oikeudellisesti yhdenvertaisia ja oikeutettuja ilman minkäänlaista syrjintää yhtäläiseen lain suojaan. Kyseinen artikla edellyttää, että lain tulee kieltää kaikki syrjintä ja taata kaikille henkilöille yhtäläinen ja tehokas suojelu rotuun, ihonväriin, sukupuoleen, kieleen, uskontoon, poliittiseen tai muuhun mielipiteeseen, kansalliseen tai yhteiskunnalliseen alkuperään, omaisuuteen, syntyperään tai muuhun asemaan perustuvaa syrjintää vastaan. KP-sopimuksen 2 artiklan 3 kohta koskee tehokkaita oikeussuojakeinoja niille, joiden sopimuksessa turvattuja oikeuksia on loukattu. TSS-sopimuksen täytäntöönpanoa valvova taloudellisten, sosiaalisten ja sivistyksellisten oikeuksien komitea (TSS-komitea) on yleiskommentissaan nro 20 koskien syrjimättömyyttä taloudellisten, sosiaalisten ja sivistyksellisten oikeuksien suhteen todennut, että kansallisten elinten tulisi käsitellä syrjintää koskevat väitteet viipymättä, riippumattomasti ja itsenäisesti. Elinten tulisi käsitellä myös väitteet yksityisten toimijoiden harjoittamasta syrjinnästä. Näillä elimillä tulisi myös olla toimivalta määrätä tehokkaista oikeussuojakeinoista. Sopimusvaltioiden tulee varmistaa, että nämä toimenpiteet pannaan toimeen tehokkaasti (Committee on Economic, Social and Cultural Rights, General Comment No. 20, Non-discrimination in economic, social and cultural rights (Article 2(2) of the ICESCR), UN Doc E/C.12/GC/20 (2009)).

YK:n kaikkinaisen naisten syrjinnän poistamista koskevan yleissopimuksen mukaan (SopS 67 ja 68/1986; CEDAW-sopimus) sopimusvaltiot sitoutuvat muun muassa ryhtymään kaikkiin asianmukaisin keinoin viipymättä poistamaan naisiin kohdistuvaa syrjintää sekä ryhtymään kaikkiin asianmukaisiin toimiin, jotta naiset voivat harjoittaa ja nauttia ihmisoikeuksia ja perusvapauksia tasa-arvoisesti miesten kanssa.

YK:n vammaisyleissopimukseen (CRPD, SopS 27/2016, myöhemmin vammaisyleissopimus) sisältyy velvoite kieltää syrjintä vammaisuuden perusteella ja taata vammaisille henkilöille yhdenvertainen ja tehokas oikeussuoja syrjintää vastaan syrjintäperusteesta riippumatta.

Kaikkinaisen rotusyrjinnän poistamista koskevassa kansainvälisessä yleissopimuksessa (SopS 37/1970) edellytetään jäsenvaltioita takaamaan jokaiselle tuomiovaltansa piirissä olevalle tehokas suoja ja oikeuskeinot jokaista rotusyrjintänä pidettävää tekoa vastaan, joka yleissopimuksen vastaisesti loukkaa asianomaisten ihmisoikeuksia ja perusvapauksia, sekä oikeus hakea näissä tuomioistuimissa mainitunlaisen syrjinnän aiheuttamasta vahingosta oikeudenmukaista ja riittävää korvausta tai hyvitystä (6 artikla).

Lasten oikeuksista tehtyä yleissopimusta valvova YK:n lasten oikeuksien komitea on yleissuosituksessaan nro 16 todennut, että valtioilla on velvollisuus yleisesti ehkäistä syrjintää yksityisessä toiminnassa sekä varmistaa oikeussuojakeinot, mikäli syrjintää tapahtuu (Committee on

the Rights of the Child, General Comment No. 16, State obligations regarding the impact of the business sector on children's rights, UN Doc CRC/C/GC/16 (2013).

Ihmisoikeuksien ja perusvapauksien suojaamiseksi tehdyn Euroopan neuvoston yleissopimuksen (SopS 18 ja 19/1990; sellaisena kuin se on myöhemmin muutettuna SopS 71 ja 72/1994, SopS 85 ja 86/1998, SopS 8 ja 9/2005, SopS 6 ja 7/2005 sekä SopS 50 ja 51/2010; Euroopan ihmisoikeussopimus) 14 artikla edellyttää takaamaan yleissopimuksessa tunnustetuista oikeuksista ja vapauksista nauttimisen ilman minkäänlaista syrjintää. Yleissopimuksen 13 artiklan mukaan jokaisella, jonka kyseisessä yleissopimuksessa tunnustettuja oikeuksia ja vapauksia on loukattu, on oltava käytettävissään tehokas oikeussuojakeino kansallisen viranomaisen edessä siinäkin tapauksessa, että oikeuksien ja vapauksien loukkauksen ovat tehneet virantoimituksessa olevat henkilöt. Myös Euroopan ihmisoikeussopimuksen 12. lisäpöytäkirjan (SopS 8 ja 9/2005) 1 artiklassa on kaikkinaisen syrjinnän kieltö.

Euroopan rasismien ja suvaitsemattomuuden vastainen komissio (European Commission against Racism and Intolerance, ECRI) on Euroopan neuvoston asettama elin, joka seuraa ihmisoikeus-tilannetta ja rasismia. ECRI suosittaa yleissuosituksessaan nro 7 koskien kansallista syrjinnänvastaista lainsäädäntöä, että lainsäädännössä tulisi mahdollistaa helposti saavutettavat oikeudelliset ja/tai hallinnolliset prosessit, mukaan lukien sovintoprosessit kaikille syrjinnän uhreille. ECRI myös suosittaa, että lainsäädännössä on säännökset vaikuttavista, suhteellisista ja varoitavista seuraamuksista syrjintätapauksista, ja että näiden seuraamusten tulisi sisältää myös korvauksen maksaminen uhreille sekä aineellisesta että aineettomasta vahingosta.

Syrjinnän kiellon ja syrjintään liittyvien oikeussuojakeinojen kannalta olennaisia ovat myös useat Kansainvälisen työjärjestön (International Labour Organisation, ILO) sopimukset. Sopimus nro 100 koskee samanarvoisesta työstä miehille ja naisille maksettavaa samaa palkkaa (SopS 9/1963) ja sopimus nro 111 työmarkkinoilla ja ammatin harjoittamisen yhteydessä tapahtuvaa syrjintää (SopS 63/1970). Sopimus nro 81 koskee ammattientarkastusta teollisuudessa ja kaupassa (SopS 44/1949) ja sisältää säännökset muun muassa siitä, mitä ammattientarkastuksen tehtäviin tulee kuulua. Sopimus nro 98 koskee järjestäytymisoikeuden ja kollektiivisen neuvottelu-oikeuden periaatteiden soveltamista (SopS 32/1951) ja suojaa työntekijöitä ammattiliittoon kuulumiseen tai sen toimintaan osallistumiseen perustuvalta syrjinnältä.

Euroopan unionin perusoikeuskirjassa muun muassa turvataan yhdenvertaisuus lain edessä (20 artikla) sekä naisten ja miesten välinen tasa-arvo (23 artikla), kielletään syrjintä (21 artikla) sekä turvataan oikeus tehokkaisiin oikeussuojakeinoihin (47 artikla). Direktiiveihin sisältyisi myös säännöksiä, jotka ovat merkityksellisiä perusoikeuskirjan 7 ja 8 artiklan sekä perustuslain 10 artiklan takaamien yksityis- ja perhe-elämän ja henkilötietojen suojan kannalta. Henkilötietojen suojaan sovellettaisiin EU:n yleistä tietosuojasetusta, mutta jäsenvaltioiden olisi huolehdittava siitä, että henkilötietojen käsittelyn perusteena oleva tasa-arvoelimen tehtävä ilmenee selkeästi laista. Direktiiviehdotukset edellyttävät lisäksi, että jäsenvaltiot huolehtivat tarvittavista suojatoimenpiteistä siltä osin kuin on kyse erityisten henkilötietoryhmien käsittelystä, esimerkiksi anonymisoimalla tai pseudonymisoimalla tietoja, sekä rajoittamalla käsittelyä henkilötietojen minimointiperiaatteen mukaisesti. Tasa-arvoelimillä olisi ehdotusten mukaisesti nimenomainen velvollisuus informoida rekisteröityjä näiden oikeuksista.

5.2 Perustuslaki

Perustuslakivaliokunnan mukaan Suomen perustuslaissa turvatut perusoikeudet ovat merkityksellisiä myös EU-säätelyn valmistelussa (ks. esim. PeVL 15/2017 vp, s. 4 ja PeVL 9/2017 vp, s. 5—6 ja niissä viitatus lausunnot). Suomen perustuslain tulee ohjata valtioneuvoston kannanmuodostusta EU-lainsäädännön valmistelussa (ks. esim. PeVL 20/2017 vp).

Perustuslain 6 §:n 1 momentin yleisen yhdenvertaisuuslausekkeen mukaan ihmiset ovat yhdenvertaisia lain edessä. Saman pykälän 2 momentin syrjintäkiellon mukaan ketään ei saa ilman hyväksyttävää perustetta asettaa eri asemaan sukupuolen, iän, alkuperän, kielen, uskonnon, vakaumuksen, mielipiteen, terveydentilan, vammaisuuden tai muun henkilöön liittyvän syyn perusteella. Pykälän 3 momentin mukaan sukupuolten tasa-arvoa edistetään yhteiskunnallisessa toiminnassa sekä työelämässä, erityisesti palkkauksesta ja muista palvelussuhteen ehdoista määrättäessä, sen mukaan kuin lailla tarkemmin säädetään.

Perustuslain 21 §:n mukaan jokaisella on oikeus saada asiansa käsiteltyksi 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. Käsittelyn julkisuus sekä oikeus tulla kuulluksi, saada perusteltu päätös ja hakea muutosta samoin kuin muut oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin ja hyvän hallinnon takeet turvataan lailla.

Perustuslain 22 § edellyttää julkista valtaa turvaamaan perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutumisen.

Yhdenvertaisuus- ja tasa-arvoelimiä koskeva sääntely, joka vahvistaa näiden elinten toimintaa, voi tukea perustuslaissa turvatun yhdenvertaisuuden, sukupuolten tasa-arvon sekä oikeusturvan toteutumista sekä vahvistaa julkisen vallan edellytyksiä turvata perus- ja ihmisoikeuksien toteutuminen.

6 Ahvenanmaan toimivalta

Ahvenanmaan itsehallintolain (1144/1991) mukaan maakunnalla on lainsäädäntövalta muun muassa asioissa, jotka koskevat maakunnan ja Ahvenanmaan kuntien virkamiehiä ja työntekijöitä, elinkeinotoimintaa tietyillä aloilla, sosiaalihuoltoa, terveyden- ja sairaanhoitoa sekä opetusta. Valtakunnan toimivaltaan kuuluu työoikeus maakunnan ja kuntien palveluksessa olevien virkaehtosopimuksia koskevin poikkeuksin. Vuoden 2005 maakuntalaki syrjinnän ehkäisemisestä Ahvenanmaan maakunnassa perustuu yhteisöjen syrjintä- ja työsyryntädirektiiveihin. Naisten ja miesten välisestä tasa-arvosta annetun lain soveltamista Ahvenanmaalla koskeva maakuntalaki on vuodelta 1989.

Uusi yhdenvertaisuuslain soveltamista Ahvenanmaalla koskeva maakuntalaki tulee voimaan 1.1.2023. Lakia sovelletaan Ahvenanmaan maakuntapäivien, maakunnan hallituksen sekä kuntien hallintoon ja niiden alaisiin elimiin sekä toimintaan joka kuuluu maakuntapäivien toimivaltaan ja koskee ammattimaista tavaroiden ja palveluiden tarjontaa yleisölle. Lain noudattamista valvoo Ahvenanmaan syrjintävaltuutettu siltä osin kuin asia koskee hallintoa, joka kuuluu maakuntapäivien lainsäädäntötoimivaltaan. Osaa yhdenvertaisuuslain säännöksistä ei maakuntalain mukaan sovelleta. Ahvenanmaan syrjintävaltuutettu ei voi yhdenvertaisuuslain 20 §:n 1 momentissa ja 21 §:n 1 momentissa tarkoitetulla tavalla vahvistaa osapuolten välistä sovintoa. Myöskään yhdenvertaisuuslain 21 §:ssä säädettyä mahdollisuutta viedä asia yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakuntaan ei maakuntalain soveltamisalalla sovelleta.

Tarkemmat tiedot naisten ja miesten välisestä tasa-arvosta ja yhdenvertaisuutta (tasa-arvo) koskevasta maakuntalainsäädännöstä löytyvät Ahvenanmaan lakikokoelmasta www.regeringen.ax. Maakunnan toimivalta liittyen tasa-arvoon ja yhdenvertaisuuteen niillä oikeudenaloilla, jotka itsehallintolain mukaan kuuluvat maakunnan toimivaltaan, on aikanaan johdettu itsehallintolain 18, 27 ja 29 §:n toimivaltasäännöksistä. Alueet eivät sellaisenaan ilmene toimivaltaluetteloista.

Vuonna 2006 perustettiin Ahvenanmaan syrjintävaltuutettu, jonka toimivaltaan kuuluu syrjintä etnisen alkuperän, uskonnon tai vakaumuksen, vammaisuuden, iän, seksuaalisen suuntautumisen ja muun vastaavan seikan perusteella. Valtuutetun toimivaltaa on sittemmin laajennettu myös syrjintään sukupuolen perusteella.

7 Ehdotusten käsittely Euroopan unionin toimielimissä ja muiden jäsenvaltioiden kannat

Molempia yllä mainittuja direktiiviehdotuksia on tarkoitus käsitellä neuvoston sosiaalityöryhmässä yhdessä. Direktiiviehdotusten käsittely sosiaalityöryhmässä on alkanut 10.1.2023.

8 Ehdotusten kansallinen käsittely

Ehdotukseen on saatu sosiaali- ja terveysministeriön, työ- ja elinkeinoministeriön, Ahvenanmaan maakunnan, yhdenvertaisuusvaltuutetun, tasa-arvovaltuutetun, yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunnan sekä Vammaisfoorumin kommentteja joulukuussa 2022. Lisäksi ehdotusta on käsitelty kirjallisessa menettelyssä oikeudellisten kysymysten jaostossa (EU-35), sosiaaliasioiden jaostossa (EU-25) sekä työoikeusjaostossa (EU-28) joulukuussa 2022.

9 Valtioneuvoston kanta

Valtioneuvosto kannattaa direktiiviehdotusten tavoitteita ja pitää niiden sisältöä pääosin hyväksyttävänä. Ehdotuksiin sisältyvää yksityiskohtaista prosessioikeudellista sääntelyä ei kuitenkaan voida nyt ehdotetussa muodossa kaikilta osin hyväksyä.

Valtioneuvosto pitää tärkeänä, että yhdenvertaisuutta ja tasa-arvoa koskevia direktiivejä pyritään panemaan täytäntöön entistä tehokkaammin ja että syrjinnän uhreja avustetaan tehokkaasti oikeussuojan saamisessa. Valtioneuvosto pitää tärkeänä, että yhdenvertaista kohtelua edistetään ja syrjintää ennaltaehkäistään.

Valtioneuvoston mukaan syrjimättömyys ja yhdenvertaisuus tulee taata kaikkialla EU:ssa ja varmistaa, että kaikissa jäsenvaltioissa on mahdollisuus saada suojaa syrjintää vastaan ja käyttää siinä suhteessa asianmukaisia oikeussuojakeinoja. Yhdenvertaisuus- ja tasa-arvoelimiä koskevat vähimmäisvaatimukset voivat turvata kyseisten elinten toiminnan vaikuttavuuden ja taata elinten riippumattomuuden.

Valtioneuvosto pitää myönteisenä, että ehdotuksissa huomioidaan moniperusteinen ja risteävä syrjintä, eli syrjintä, joka perustuu useampaan kuin yhteen syrjintäperusteeseen.

Ehdotusten jatkovalmistelussa on tärkeää kiinnittää huomiota siihen, että sääntely on riittävän yleisellä tasolla ja kunnioittaa jäsenvaltioiden erilaisia oikeusperinteitä ja mahdollistaa tasa-arvoelinten toiminnan jäsenvaltioiden oikeusjärjestelmään soveltuvilla tavoilla. Valtioneuvosto pitää tärkeänä, että ehdotus on suhteellisuusperiaatteen mukainen jättäen kansalliseen täytäntöönpanoon riittävästi liikkumavaraa.

Valtioneuvoston mukaan on syytä kiinnittää tarkemmin huomiota siihen, ettei yhdenvertaisuus- ja tasa-arvoelinten itsenäistä toimintaa rajoiteta liian yksityiskohtaisilla menettelysäännöksillä. Valtioneuvosto katsoo myös tarpeelliseksi selventää ehdotuksen sanamuotoja tasa-arvoelimille esitettyjen lausunto- ja päätösvelvoitteiden osalta, jotta ehdotetulla muotoilulla ei esimerkiksi rajattaisi mahdollisuuksia valita mahdollisimman tehokkaita toimintatapoja syrjinnän ehkäisemiseksi ja siihen puuttumiseksi.

Huomiota tulisi kiinnittää myös siihen, että sääntely on riittävän selkeää ja täsmällistä. Valtioneuvosto katsoo, että erityisesti menettelyllisiä takeita, yhteistyötä ja oikeudenkäyntiä koskevia säännöksiä tulisi selventää, jotta ne paremmin mahdollistaisivat kansallisiin oikeusjärjestelmiin perustuvat ratkaisut. On myös direktiiviehdotusten mukaisesti tarpeen, että tasa-arvoelimillä on laissa säädetty peruste käsitellä henkilötietoja tehtäviensä edellyttämässä laajuudessa, huomioiden tarvittavat suojatoimet rekisteröidyn oikeuksien turvaamiseksi. Valtioneuvosto pitää ehdotettua henkilötietojen käsittelyyn liittyvää sääntelyä tarpeellisena ja oikeasuhteisena.

Valtioneuvosto kiinnittää erityistä huomiota ehdotuksen oikeudenkäyntimenettelyn todistelua koskeviin säännöksiin (ehdotettu artikla 9.4). Valtioneuvoston arvion mukaan kyse on prosessioikeuteen liittyvästä yksityiskohtaisesta sääntelystä, joka tulisi jättää jäsenvaltioiden omaan harkintaan. Säännöstä tulisi vähintäänkin muokata siten, että se koskisi ainoastaan rikosprosesseja, jolloin todisteiden käyttökielto liittyisi itsekriminointisuojaan. Valtioneuvosto katsoo, että ehdotetulla todistelua koskevalla säännöksellä saatettaisiin vaikeuttaa syrjintäjuttujen käsittelyä ja käytännössä estää valtuutettuja selvittämästä asioita perusteellisesti, hyödyntämästä täysimääräisesti tiedonsaantioikeuksiaan ja saatua näyttöä. Jo tällä hetkellä syrjintäjuttujen käsittelyä hankaloittaa usein näytön saamisen vaikeus. Rajoitteet tiedon hankkimisessa vaikuttaisi valtuutettujen toimintaan, esimerkiksi mahdollisuuksiin edistää sovintoa ja viedä asioita yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakuntaan.

Todisteiden käyttökielto ei koskisi tilanteita, joissa tasa-arvoelimet esittävät huomautuksia tuomioistuimelle *amicus curiae* –ominaisuudessa. Tämä johtaisi käytännössä siihen, etteivät valtuutetut välttämättä veisi tuomioistuihin asioita, joissa he ovat antaneet ratkaisun, vaan he antaisivat sen sijaan tuomioistuimelle lausunnon. Lisäksi syrjinnän uhrilla olisi mahdollista pyytää valtuutetulta myös vastapuolelta saatua näyttöä, eikä mikään estäisi syrjinnän uhria käyttämästä tällaista tietoa oikeudenkäynnissä. Ainoa ero lopputuloksessa olisi näissä molemmissa tilanteissa se, että syrjinnän mahdollinen uhri kantaisi oikeudenkäyntikuluriskin, eivätkä valtuutetut voisi käyttää kaikkia toimivaltuuksiaan usein heikossa asemassa olevien syrjinnän uhrien tukemiseksi.

Valtioneuvosto arvioi, että muotoiluja tasa-arvoelinten sisäistä rakennetta koskien olisi hyvä harkita uudestaan. Ehdotetussa säännöksessä ei ole huomioitu, etteivät valtuutetut toimi asianajajien tavoin puhtaasti asiakkaan intressien mukaisesti, vaan valtuutettujen tehtävänä on eri keinoin puuttua syrjintään. Tulisi myös huomioida, että tasa-arvoelimet voivat olla kooltaan ja resursseiltaan varsin pieniä, ja edellytys sisäisten ”palomuurien” asettamisesta voisi vaikeuttaa erityisesti tällaisten pienten tasa-arvoelinten toimintaa merkittävästi.

Valtioneuvosto pitää toivottavana, että direktiiviehdotukset pysyvät neuvotteluissa mahdollisimman sisältöisinä ja että elimille asetettavat vähimmäisvaatimukset pysyvät käsittelyn aikana samana.