UNIVERSITY OF HELSINKI

https://helda.helsinki.fi

Aidosti yhdenvertaiset : Yhdenvertaisuuslain arviointi: Genuinenly Equal : Evaluation of the Non-discrimination Act

Nieminen, Kati; Jauhola, Laura; Lepola, Outi; Rantala, Kati; Karinen, Risto ...

2020-11-25

http://hdl.handle.net/10138/327018

Nieminen, K, Jauhola, L, Lepola, O, Rantala, K, Karinen, R & Luukkonen, T 2020, Aidosti yhdenvertaiset : Yhdenvertaisuuslain arviointi. Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja, Nro 2020:50, Valtioneuvoston kanslia, Helsinki. < http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-287-959-2 >

Downloaded from Helda, University of Helsinki institutional repository. https://helda.helsinki.fi
This is an electronic reprint of the original article.
This reprint may differ from the original in pagination and typographic detail.
Please cite the original version.

VALTIONEUVOSTON
SELVITYS- JA TUTKIMUSTOIMINTA

Kati Nieminen, Laura Jauhola, Outi Lepola, Kati Rantala,
Risto Karinen, Tuomas Luukkonen

Aidosti yhdenvertaiset

Yhdenvertaisuuslain arviointi



Valtioneuvoston
selvitys- ja tutkimus-
toiminnan julkaisusarja

2020:50

ISSN 2342-6799

ISBN PDF 978-952-287-959-2

Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 2020:50

Aidosti yhdenvertaiset

Yhdenvertaisuuslain arviointi

Valtioneuvoston kanslia, Helsinki 2020

Valtioneuvoston kanslia

ISBN PDF: 978-952-287-959-2

Taitto: Valtioneuvoston hallintoyksikkö, Julkaisutuotanto

Helsinki 2020

Kuvailulehti

Julkaisija	Valtioneuvoston kanslia		25.11.2020
Tekijät	Nieminen, Kati; Jauhola, Laura; Lepola, Outi; Rantala, Kati; Karinen, Risto; Luukkonen, Tuomas		
Julkaisun nimi	Aidosti yhdenvertaiset Yhdenvertaisuuslain arviointi		
Julkaisusarjan nimi ja numero	Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 2020:50		
ISBN PDF	978-952-287-959-2	**ISSN PDF**	2342-6799
URN-osoite	http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-287-959-2		
Sivumäärä	183	**Kieli**	Suomi
Asiasanat	tutkimus, tutkimustoiminta, yhdenvertaisuuslaki, yhdenvertaisuus, syrjintä, tasa-arvo, lainsäädäntö, oikeudet, oikeuksiin pääsy		

Tiivistelmä

Vuonna 2015 voimaan tulleen uuden yhdenvertaisuuslain tavoitteena oli syrjintäkiellon yhtenäistäminen ja eri syrjintäperusteiden saattaminen yhtenäisen oikeussuojan piiriin kaikilla elämänalueilla. Tämän hankkeen tehtävänä oli selvittää uudistuksen onnistumista. Lainsäädännön tasolla moni tavoitteista on onnistunut ja lain keinovalikoimaa pidetään hyvänä. Eri syrjintäperusteet on huomioitu aiempaa paremmin ja sääntelyä on yhdenmukaistettu. Myös työelämän yhdenvertaisuuden edistämisvelvoitteen laajentamista pidetään myönteisenä kehityksenä.

Kaikki syrjintäperusteet eivät kuitenkaan ole vieläkään täysin yhdenmukaisessa asemassa. Aineiston perusteella lakia ja sen mahdollisuuksia ei myöskään tunneta riittävän hyvin. Ilmeistä on, että uusi yhdenvertaisuuslaki on lisännyt yhdenvertaisuusasioiden näkyvyyttä ja lisännyt syrjintätapausten esiin tulemista. Ilmeistä on myös, että osa syrjinnästä jää edelleen piiloon ja tunnistamatta. Yleisenä haasteena on edelleen valvontaviranomaisten resurssien puutteellisuus.

Suurimmat haasteet lain tavoitteiden toteutumiselle liittyvät täytäntöönpanoon ja siihen, miten eri syrjintäperusteilla tapahtuva syrjintä valikoituu eri oikeussuojakanaviin. Haasteita voidaan osittain purkaa lainsäädäntöä uudistamalla ja yhdenvertaisuuden edistämisen voimakkaammalla ohjauksella. Hankkeessa tunnistettiin useita yksittäisiä lainsäädännön kehittämistarpeita sekä laajempana kokonaisuutena kysymys eri viranomaisten toimivallasta.

Tämä julkaisu on toteutettu osana valtioneuvoston selvitys- ja tutkimussuunnitelman toimeenpanoa. (tietokayttoon.fi)
Julkaisun sisällöstä vastaavat tiedon tuottajat, eikä tekstisisältö välttämättä edusta valtioneuvoston näkemystä.

Kustantaja	Valtioneuvoston kanslia
Julkaisun myynti/ jakaja	Sähköinen versio: julkaisut.valtioneuvosto.fi Julkaisumyynti: vnjulkaisumyynti

Presentationsblad

Utgivare	Statsrådets kansli		25.11.2020
Författare	Nieminen, Kati; Jauhola, Laura; Lepola, Outi; Rantala, Kati; Karinen, Risto; Luukkonen, Tuomas		
Publikationens titel	Aidosti yhdenvertaiset Yhdenvertaisuuslain arviointi		
Publikationsseriens namn och nummer	Publikationsserie för statsrådets utrednings- och forskningsverksamhet 2020:50		
ISBN PDF	978-952-287-959-2	**ISSN PDF**	2342-6799
URN-adress	http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-287-959-2		
Sidantal	183	**Språk**	Finska
Nyckelord	diskrimineringslagen, likabehandling, diskriminering, jämställdhet, lagstiftning, rättigheter, tillgång till rättvisa		

Referat

Syftet med diskrimineringslagen som trädde i kraft år 2015 var att förenhetliga diskrimineringsförbudet samt att föra de olika diskrimineringsgrunderna under en enhetlig krets av rättsskydd på alla livsområden. Detta projekts uppgift var att utreda hur reformen har lyckats. På lagstiftningsnivå har många av målsättningarna nåtts och lagens urval av förfaringssätt uppfattas som bra. De olika diskrimineringsgrunderna har beaktats bättre än förr och regleringen har förenhetligats. Även utvidgandet av skyldigheten att främja likabehandling i arbetslivet ses som en positiv utveckling.

Trots detta är alla diskrimineringsgrunder fortfarande inte i en helt jämlik position. På basis av forskningsmaterialet känner man inte heller tills lagen och dess möjligheter tillräckligt väl. Det är uppenbart att den nya diskrimineringslagen har ökat synligheten av likabehandlingsärenden samt framkommandet av diskrimineringsfall. Det är också tydligt att en del av diskriminering blir alltjämt undangömt och oidentifierat. En allmän utmaning är fortfarande tillsynsmyndigheternas brist på resurser.

De största utmaningarna för förverkligandet av lagens målsättningar anknyter sig till tillämpning och till hur diskriminering på olika diskrimineringsgrunder selekteras till olika rättsskyddskanaler. Utmaningarna kan delvis underlättas med att förnya lagstiftningen och genom att kraftigare styra befrämjandet av likabehandling. I projektet identifierades flera enstaka utvecklingsbehov inom lagstiftningen samt som en större helhet frågesättningen om olika myndigheters behörighet

Den här publikation är en del i genomförandet av statsrådets utrednings- och forskningsplan. (tietokayttoon.fi)
De som producerar informationen ansvarar för innehållet i publikationen. Textinnehållet återspeglar inte nödvändigtvis statsrådets ståndpunkt

Förläggare	Statsrådets kansli
Beställningar/ distribution	Elektronisk version: julkaisut.valtioneuvosto.fi Beställningar: vnjulkaisumyynti

Description sheet

Published by	Prime Minister's Office		25 November 2020
Authors	Nieminen, Kati; Jauhola, Laura; Lepola, Outi; Rantala, Kati; Karinen, Risto; Luukkonen, Tuomas		
Title of publication	Aidosti yhdenvertaiset Yhdenvertaisuuslain arviointi		
Series and publication number	Publications of the Government´s analysis, assessment and research activities 2020:50		
ISBN PDF	978-952-287-959-2	**ISSN (PDF)**	2342-6799
Website address (URN)	http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-287-959-2		
Pages	183	**Language**	Finnish
Keywords	Non-discrimination Act, non-discrimination, discrimination, equality, legislation, rights, access to justice		

Abstract

The aim of the new Non-discrimination Act was to harmonise the prohibition of discrimination and to provide uniform legal protection from discrimination based on different discrimination grounds. The task of this study was to assess the success of the legal reform of 2015. Many of the objectives have been successful and the legal instruments are considered good overall. The new law has broadened the scope of legal protection against discrimination. The extension of the employer's obligation to promote equality is also considered good.

Despite improvement, the treatment of different discrimination grounds is still not completely harmo-nised. Perhaps the biggest challenge in achieving the law's objectives relates to the implementation of the law. The study suggests that the Non-discrimination Act is still not known well enough. While the new legislation has increased the visibility of discrimination in society and the number of discrimination cases, it is clear that discrimination remains under-reported and partially unidentified. In addition, one of the challenges in improving the situation is the lack of resources for officials.

One of the observations in this project was that discrimination on different grounds is reported and ad-dressed through different legal channels, which results in differences in legal protection and remedies. This problem can be partially addressed by promoting non-discrimination and through legislative reform. Wider issues concerning the non-discrimination and equality legislation relate to the question of the com-petence of different authorities.

This publication is part of the implementation of the Government Plan for Analysis, Assessment and Research. (tietokayttoon.fi) The content is the responsibility of the producers of the information and does not necessarily represent the view of the Government.

Publisher	Prime Minister's Office
Distributed by/ Publication sales	Online version: julkaisut.valtioneuvosto.fi Publication sales: vnjulkaisumyynti

Válddahallansiidu

Goasttideaddji	Stáhtaráđi kansliija		25.11.2020
Čállit	Nieminen, Kati; Jauhola, Laura; Lepola, Outi; Rantala, Kati; Karinen, Risto; Luukkonen, Tuomas		
Olggosaddima namma	Duođai ovttaveardásaččat. Ovttaveardásašvuođalága evalueren		
Olggosaddinráiddu namma ja nummir	Stáhtaráđi čielggadus- ja dutkamušdoaimmaid olggosaddinráidu 2020:50		
ISBN PDF	978-952-287-959-2	**ISSN PDF**	2342-6799
Website address URN	http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-287-959-2		
Pages	183	**Kieli**	Suomagiella
Čoavddasánit	Ovttaveardásašvuođaláhka, ovttaveardásašvuohta, vealaheapmi, dásseárvu, láhkaásaheapmi, vuoigatvuođat, vuoigatvuođaide beassan		

Čoahkkáigeassu

Jagi 2015 fápmui boahtán ođđa ovttaveardásašvuođalága ulbmilin lei vealahangildosa oktilažžan dahkan ja sierra vealahanákkaid buktin oktilaš riektesuoji suorgái buot eallima oasseguovlluin. Dán fidnu bargun lei čielggadit ođasmahttima lihkostuvvama. Láhkaásaheami dásis máŋgga mihttomeari leat lihkostuvvan ja lága neavvoválju adnojuvvo buorrin. Sierra vealahanákkat leat váldojuvvon buorebut vuhtii go ovdal ja njuolggadusaddin lea dahkkon ovttalágánin. Maiddái bargoeallima ovttaveardásašvuođa ovddidangeatnegasvuođa viiddideapmi adnojuvvo buorrin ovdáneapmin.

Buot vealahanákkat eai goittotge leat velge áibbas ovttaveardásaš sajádagas. Materiála vuođul lága ja dan vejolašvuođaid eai maiddái dovdda doarvái bures. Lea čielggas, ahte ođđa ovttaveardásašvuođaláhka lea lasihan ovttaveardásašvuođaáššiid oinnolašvuođa ja lasihan vealahanáššiid albmosii boahtima. Lea maiddái čielggas, ahte oassi vealaheamis báhcá ain čihkosii ja dovdákeahttá. Almmolaš hástalussan lea ain gozihaneiseválddiid resurssaid váilevašvuohta.

Stuorimus hástalusat lága mihttomeriid ollašuvvamii laktásit čađaheapmái ja dasa, mo sierra vealahanákkaid vuođul dáhpáhuvvi vealaheapmi válljašuvvá sierra riektesuodjeoliide. Hástalusaid sáhttá oasil burgit láhkaásaheami ođasmahttimiin ja ovttaveardásašvuođa ovddideami nannosut bagadallamiin. Fidnus dovdájedje máŋgga sierra láhkaásaheami ovddidandárbbu sihke viiddit ollislašvuohtan gažaldat sierra eiseválddiid doaibmaválddis.

Dát olggosaddin lea ollašuhttojuvvon stáhtaráđi čielggadus- ja dutkamušplána ollašuhttima oassin. (tietokayttoon.fi)
Olggosaddima dieđuin vástidit dieđu buvttadeaddjit, iige teakstasisdoallu vealttekeahttá vástit stáhtaráđi oainnu..

Goasttideaddji	Stáhtaráđi kansliija
Olggosaddima vuovdin / juohkki:	Elektrovnnalaš veršuvdna julkaisut.valtioneuvosto.fi/ Olggosaddinvuovdin julkaisutilaukset.valtioneuvosto.fi

Sisältö

1 Tutkimushankkeen tausta ja tavoitteet 13
1.1 Yhdenvertaisuuslain uudistus 13
1.2 Yhdenvertaisuuslain arvioinnin tavoitteet ja tutkimuskysymykset 16
1.3 Esikartoitus lain kipukohdista ja muutostarpeista 17
1.4 Syrjintä Suomessa 22
1.4.1 Moniperusteinen syrjintä 23
1.4.2 Syrjintä etnisen taustan perusteella 25
1.4.3 Uskontoon ja vakaumukseen liittyvä syrjintä 28
1.4.4 Vammaisiin henkilöihin kohdistuva syrjintä 29
1.4.5 Syrjintä seksuaalisen suuntautumisen, sukupuoli-identiteetin ja sukupuolen ilmaisemisen perusteella 31
1.4.6 Syrjintä terveydentilan perusteella 32
1.4.7 Ikään perustuva syrjintä 32

2 Aineistot ja menetelmät 34
2.1 Oikeustapaukset ja viranomaisaineistot 34
2.2 Haastattelut 35
2.2 Kysely työelämäosapuolille 37

3 Syrjintätapaukset tuomioistuimissa ja viranomaisissa 39
3.1 Valvontaviranomaiset, laillisuusvalvonta ja hallinto-oikeudelliset asiat 39
3.1.1 Työsuojelu 39
3.1.2 Yhdenvertaisuusvaltuutettu 45
3.1.3 Yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunta 50
3.1.4 Aluehallintovirastojen kanteluasiat 55
3.1.5 Eduskunnan oikeusasiamies 56
3.1.6 Hallinto-oikeuksissa käsitellyt asiat 58
3.2 Yleiset tuomioistuimet 60
3.2.1 Siviilioikeudelliset asiat 60
3.2.2 Rikosasiat 66
3.3 Työtuomioistuin 71
3.4 Yhteenveto 73

4 Yhdenvertaisuuslain uudistuksen vaikutukset haastattelujen valossa 78

4.1 Oikeussuojan yhdenmukaisuus ja toimivaltakysymykset 78

4.1.2 Kahden lain ja valtuutetun malli 78

4.1.2 Valvontatoimivalta työelämään 80

4.1.3 Yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunta 82

4.1.4 Muita toimivaltaan ja kanneoikeuteen liittyviä huomioita 83

4.2 Hyvitys 85

4.2.1 Oikeus hyvityksen määräämiseen 85

4.2.2 Hyvityksen hakeminen yksilön näkökulmasta 85

4.3 Prosessikynnys ja valvonnan resurssit 88

4.4 Yhdenvertaisuuden edistämisvelvoite ja yhdenvertaisuussuunnittelu 90

4.5 Kohtuulliset mukautukset ja selvitys-velvollisuus 94

4.6 Lain epäselvät tulkintatilanteet 98

4.7 Syrjinnän tunnistaminen ja syrjintäperusteet 100

4.8 Piiloon jäävä syrjintä ja arjen syrjintä-kokemukset 101

4.9 Yhteenveto 104

5 Yhdenvertaisuuden edistämisvelvoite työelämälle suunnatun kyselyn ja haastattelujen valossa 108

5.1 Yhdenvertaisuuden arviointi ja yhdenvertaisuussuunnittelu työpaikoilla 108

5.2 Yhdenvertaisuussuunnittelun vaikutukset yhdenvertaisuuden tilaan työpaikalla 117

5.2.1 Vaikutukset yhdenvertaisuuden tilaan kyselyn perusteella 117

5.2.2 Vaikutukset yhdenvertaisuuden tilaan haastatteluiden perusteella 120

5.3 Syrjinnän ilmeneminen työelämässä kyselyn ja haastatteluiden perusteella 122

5.3.1 Syrjintäepäilyt ja niiden eteneminen kyselyn perusteella 122

5.3.2 Syrjintäepäilyt ja niiden käsittely haastatteluaineistossa 131

5.4 Hyvien käytäntöjen tunnistaminen ja tuen tarpeet yhdenvertaisuuden edistämiseksi 134

5.4.1 Hyvät käytännöt 134

5.4.2 Haasteet ja tuen tarpeet yhdenvertaisuuden edistämiseksi 139

5.5 Yhteenveto 144

6 Johtopäätökset yhdenvertaisuuslain uudistuksen tavoitteiden toteutumisesta 148

7 Kehittämisehdotukset 156

7.1 Oikeussuojan tehostaminen 156

7.2 Toimivalta 161

7.3 Yhdenvertaisuuslain toimeenpano 164

7.4 Syrjinnän tunnistamisen tehostaminen 166

Liitteet 168

Kysely työelämälle 168

Lähteet 172

LUKIJALLE

Tämä tutkimus on valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan vuoden 2019 Hyvinvointi, yhdenvertaisuus ja osallisuus -kokonaisuudessa rahoitettu tutkimushanke. Hanke toteutettiin helmikuun 2019 lokakuun 2020 välisenä aikana Helsingin yliopiston Kriminologian ja oikeuspolitiikan instituutin (Krimo) ja Owal Group Oy:n välisenä konsortiona.

Hankkeen tavoitteena oli arvioida vuonna 2015 voimaan tulleen yhdenvertaisuuslain vaikutuksia syrjintää kokeneiden oikeussuojaan, syrjinnän ehkäisemiseen ja yhdenvertaisuuden edistämiseen. Arvioinnin aineisto koostuu tuomioistuinten, valvontaviranomaisten ja ylimpien laillisuusvalvojien kantelu- ja ratkaisuaineistoista, asiantuntija- ja sidosryhmähaastatteluista sekä työelämälle suunnatuista haastatteluista ja kyselystä. Krimolla (erityisesti Kati Nieminen) oli päävastuu aineiston analyysistä ja raportoinnista sekä kirjallisuuskatsauksesta ja oikeustapausten analyysistä. Outi Lepola Siirtolaisuusinstituutista oli mukana haastatteluiden suunnittelussa ja toteutti hankkeen ulkopuolisena asiantuntijana suuren osan asiantuntija- ja sidosryhmähaastatteluista. Krimo ja Owal Group Oy vastasivat yhdessä asiantuntija- ja sidosryhmähaastattelujen suunnittelusta ja analyysistä. Owal Group (erityisesti Laura Jauhola) vastasi työelämän yhdenvertaisuuden edistämistehtävän arviointiin liittyvästä aineistonkeruusta ja analyysistä. Kumpikin taho vastasi yhdessä tulosten raportoinnista.

Tutkijaryhmä haluaa kiittää lämpimästi kaikkia, jotka ovat mahdollistaneet tutkimuksen toteutumisen ja tiedonkeruun. Kiitos kaikille asiantuntijoille ja sidosryhmien edustajille, joita saimme haastatella. Kiitos kaikille, jotka toimittivat aineistoja tutkimuksen käyttöön. Kiitos myös aineistokeruuseen liittyvästä yhteistyöstä työmarkkinajärjestöjen edustajille sekä kaikille työnantajien ja palkansaajien edustajille, jotka käyttivät aikaansa kyselyn vastaamiseen. Avusta tutkimuksen käytännön toteutuksessa kiitämme Olli-Pekka Aaltosta, Chris Carlingia, Laura Sarasojaa ja Inka Järvikangasta (Krimo) ja Olli Oosia (Owal Group).

Haluamme kiittää ohjausryhmää tuesta ja hanketta edistävistä kommenteista. Ohjausryhmän puheenjohtajana toimi neuvotteleva virkamies Yrsa Nyman oikeusministeriöstä. Ohjausryhmän jäseniä olivat johtava asiantuntija Seija Jalkanen työ- ja elinkeinoministeriöstä, erityisasiantuntija Tea Hoffrén sosiaali- ja terveysministeriöstä, asuntoneuvos Raija Hynynen ja lainsäädäntöneuvos Ville Koponen (elokuuhun 2019 saakka) ympäristöministeriöstä sekä erityisasiantuntija Katriina Nousiainen ja yksikönpäällikkö Timo Makkonen oikeusministeriöstä. Ohjausryhmässä oli myös mukana tutkijaryhmän edustajia.

Hankkeen kuluessa ohjausryhmälle esitettiin alustavia tuloksia tammikuussa 2019. Huhtikuun 27. päivä 2020 julkaistiin Policy brief koskien työelämälle suunnatun kyselyn tuloksia. Marraskuun 25. päivä 2020 koko hanketta koskevia tulokset julkaistiin loppuseminaarissa, joka toteutettiin koronaepidemian takia verkkovälitteisesti.

Helsingissä 9.11.2020

Kati Nieminen, Laura Jauhola ja Kati Rantala

1 Tutkimushankkeen tausta ja tavoitteet

1.1 Yhdenvertaisuuslain uudistus

Vuoden 2004 yhdenvertaisuuslailla pantiin täytäntöön Euroopan unionin niin sanotut syrjintädirektiivi ja työsyrjintädirektiivi, jotka määrittävät soveltamisalallaan syrjinnänvastaisen oikeussuojan vähimmäistason.[1] Laissa kiellettiin syrjintä perustuen ikään, etniseen ja kansalliseen alkuperään, kieleen, uskontoon, vakaumukseen, mielipiteeseen, terveydentilaan, vammaisuuteen, sukupuoliseen suuntautumiseen tai muuhun henkilöön liittyvään syyhyn. Jo lakia säädettäessä esiin nousi kysymys valittujen lainsäädännöllisten ratkaisujen toimivuudesta. Esimerkiksi perustuslakivaliokunta (PeVL 10/2003) piti ongelmallisena lähtökohtaa, jossa eri syrjintäperusteita käsiteltiin eri tavoin. Työelämä- ja tasa-arvovaliokunta edellytti mietinnössään (TyVM 7/2003), että ”hallitus ryhtyy toimiin sellaisen yhdenvertaisuuslainsäädännön valmistelemiseksi, jossa lähtökohtana on […] kaikkien syrjintäperusteiden asettaminen samanlaisten oikeussuojakeinojen ja seuraamusten piiriin”. (Ks. Anttila ym. 2019.)

Uudistettu yhdenvertaisuuslaki (1325/2014, jatkossa YvL) ja siihen liittyvät lait tulivat voimaan 1.1.2015. Uudistus vahvisti syrjinnän suojaa monin tavoin. Keskeisimpiä tavoitteita oli vahvistaa yhdenvertaisuutta laajentamalla yhdenvertaisuuslain soveltamisalaa niin, että lakia sovellettaisiin lähtökohtaisesti kaikessa julkisessa ja yksityisessä toiminnassa; uutta lakia sovelletaankin niin julkisen vallan ja yksityisen henkilön välillä kuin yksityisten henkilöiden välisissä suhteissa lukuun ottamatta yksityisyyden ja perhe-elämän piiriin kuuluvaa toimintaa ja uskonnonharjoitusta.[2] (Anttila ym. 2019; YvL 2 §.) Osaa lain säädöksistä sovelletaan kuitenkin vain viranomaisiin, koulutuksen järjestäjiin ja niiden ylläpitämiin oppilaitoksiin, työnantajiin ja tavaroiden tai palveluiden tarjoajiin sen mukaan kuin lain eri säännöksissä säädetään. (Anttila ym. 2019; ks. esim. YvL 5—7 §, 15, 23.)

---

[1] Euroopan unionin rodusta ja etnisestä alkuperästä riippumattoman yhdenvertaisen kohtelun periaatteen täytäntöönpanosta annettu neuvoston direktiivi 2000/43 (artikla 6); Yhdenvertaista kohtelua työssä ja ammatissa koskevista yleisistä puitteista annettu neuvoston direktiivi 2000/78 (artikla 8).

[2] Yksityis- ja perhe-elämän suojaan liittyvästä rajanvedosta ja uskonnonharjoituksesta ks. Anttila ym. 2019; HE 19/2014 vp s. 56 M PeVL 7/2005 vp s. 5; PeVL 8/2008 vp; PeVM 10/2002 vp s. 4, 7.

Yhdenvertaisuuslain uudistuksen tavoitteena oli asettaa eri perusteilla ilmenevä syrjintä mahdollisimman samanlaisten oikeussuojakeinojen piiriin ja tehostaa syrjinnän ehkäisemistä laajentamalla ja yhdenmukaistamalla syrjintää koskevaa oikeussuojaa. (Anttila ym. 2019; PeVL 31/2014 vp.) Yhdenvertaisuuslaki kieltää syrjinnän henkilön alkuperän, kansalaisuuden, kielen, uskonnon, vakaumuksen, mielipiteen, poliittisen toiminnan, ammattiyhdistystoiminnan, perhesuhteiden, terveydentilan, vammaisuuden, seksuaalisen suuntautumisen tai muun henkilöön liittyvän syyn perusteella (YvL 8 §).[3] Yhdenvertaisuuslakia sovelletaan myös moniperusteisen syrjinnän eri muotoihin. Sukupuolten tasa-arvosta säädetään laissa naisten ja miesten välisestä tasa-arvosta (8.8.1986/609, jatkossa tasa-arvolaki, TaL). Sukupuoleen perustuvan syrjinnän kielto laajennettiin vuonna 2015 koskemaan myös sukupuoli-identiteettiin ja sukupuolen ilmaisuun perustuvaa syrjintää.[4]

Syrjintäkieltoa selkeytettiin lisäämällä lakiin nimenomaiset kiellot läheissyrjinnästä ja olettamaan perustuvasta syrjinnästä, jotka perustuivat Euroopan unionin tuomioistuimen ja Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen ratkaisukäytäntöön. Syrjinnän kielto ulotettiin koskemaan kohtuullisten mukautusten epäämistä vammaisilta henkilöiltä. Yhdenvertaisuuslain 15 §:n mukaan viranomaisen, koulutuksen järjestäjän, työnantajan ja tavaroiden tai palvelujen tarjoajan on tehtävä asianmukaiset ja kulloisessakin tilanteessa tarvittavat kohtuulliset mukautukset, jotta vammainen henkilö voi yhdenvertaisesti muiden kanssa asioida viranomaisissa ja saada koulutusta, työtä ja yleisesti tarjolla olevia tavaroita ja palveluita samoin kuin suoriutua työtehtävistä ja edetä työuralla. Kohtuullisten mukautusten osalta uudistuksen arvioitiin edistävän vammaisten täysimääräistä osallistumista yhteiskuntaan YK:n vammaisten henkilöiden yleissopimuksenkin edellyttämällä tavalla. Lisäksi uudistuksella yhdenvertaisuuden edistämis-

[3] Muu henkilöön liittyvä syy voi perusoikeusuudistuksen esitöiden mukaan olla esimerkiksi henkilön yhteiskunnallinen asema, varallisuus, asuinpaikka, aviollinen syntyperä tai yhdistystoimintaan osallistuminen (HE 309/1993 vp). Euroopan ihmisoikeustuomioistuin on katsonut, että muut henkilöön liittyvät syyt voivat koskea paitsi sisäsyntyisiä ominaisuuksia myös esimerkiksi oikeudellista asemaa tai sosiaalisessa kanssakäymisessä merkityksellisiä ominaisuuksia (ks. HE 19/2014 vp, 67; ks. myös Anttila ym. 2019).

[4] Yhdenvertaisuudesta säädetään yhdenvertaisuuslain lisäksi monessa muussa laissa ja asetuksessa. Suomen perustuslain mukaan kaikki ihmiset ovat yhdenvertaisia lain edessä (PL 6.1), ja myös syrjintä on kielletty perustuslaissa (PL 6.2). Lisäksi työ- ja virkasuhdelainsäädännössä on yhdenvertaisuutta ja tasa-arvoa koskevia velvoitteita, ja koulutuksen järjestäjille on säädetty oppilaiden yhdenvertaisuuteen läheisesti liittyviä edistämisvelvoitteita; samoin sosiaali- ja terveydenhuoltoa koskevassa lainsäädännössä, vammaisyleissopimuksessa, vammaispalvelulaissa ja laissa digitaalisten palvelujen tarjoamisesta on yhdenvertaisuuteen liittyviä säädöksiä, ja esteettömyyttä koskevia säädöksiä on lisäksi esimerkiksi maankäyttö- ja rakennuslaissa, joukkoliikennelaissa ja viestintää koskevassa lainsäädännössä. Rikoslaki puolestaan sisältää säännökset muun muassa syrjinnästä, työsyrjinnästä ja kiskonnantapaisesta työsyrjinnästä. Yhdenvertaisuuden käsite esiintyy lainsäädännössä kuitenkin eri merkityksissä. Yhdenvertaisuuslaissa kielletty syrjintä edellyttää aina, että syrjivä kohtelu perustuu lain tunnistamaan syrjintäperusteeseen. Siksi yhdenvertaisuuslain edellyttämä syrjimättömyys eroaa esimerkiksi työsopimuslaissa säädetystä työntekijöiden tasapuolisen kohtelun käsitteestä. (Anttila ym. 2019; HE 19/2014 vp).

velvollisuus ja yhdenvertaisuuden suunnitteluvelvollisuus ulotettiin koskemaan viranomaisten ohella koulutuksen järjestäjiä, oppilaitoksia ja työnantajia. Edistämisvelvollisuuden arvioitiin vaikuttavan siten, että viranomaiset, koulutuksen järjestäjät, oppilaitokset ja työnantajat varmistaisivat noudattamiensa käytäntöjen syrjimättömyyden ja ottaisivat syrjinnälle alttiiden ryhmien tarpeet paremmin huomioon. (HE 19/2014 vp.)

Uudistuksella parannettiin syrjinnän kohteeksi joutuneiden henkilöiden oikeussuojaa laajentamalla hyvityssäännöksen käyttöalaa ja hyvityksen poistettiin yläraja EU:n oikeuskäytännön johdosta. Hyvitystä voi saada millä tahansa yhdenvertaisuuslain kattamalla syrjintäperusteella. Aiemmin voimassa olleen lain mukaan hyvitystä ei voinut saada esimerkiksi kieleen, poliittiseen tai ammattiyhdistystoimintaan, perhesuhteisiin taikka muuhun henkilöön liittyvän syyhyn perustuvan syrjinnän johdosta. (Anttila ym. 2019; HE 19/2014 vp.) Tasa-arvolakiin verrattuna huomionarvoista on, ettei yhdenvertaisuuslakiin sisälly tasa-arvolain 11 §:n 2 momenttia vastaavaa hyvityksen vähimmäismäärää. Yhdenvertaisuuslain esitöiden mukaan yhdenvertaisuuslain ja tasa-arvolain mukaisten hyvitysten tulisi olla ”kutakuinkin samansuuruisia”. (Anttila ym. 2019; HE 19/2014 vp.)

Yhdenvertaisuuslain uudistuksen yhteydessä vähemmistövaltuutetun virka, jonka toimivalta ulottui aiemmin vain etniseen syrjintään, muutettiin yhdenvertaisuusvaltuutetun viraksi, johon kuuluvat tehtävät ulottuvat kaikenlaiseen yhdenvertaisuuslaissa tarkoitettuun syrjintään perusteesta riippumatta. Työelämän osalta valvontavalta säilytettiin kuitenkin työsuojeluviranomaisilla ja sukupuolten välisen tasa-arvon toteutumisen valvonta puolestaan tasa-arvovaltuutetulla.

Yhdenvertaisuusvaltuutettu on oikeusministeriön yhteydessä toimiva itsenäinen ja riippumaton viranomainen, jonka tehtävänä on valvoa yhdenvertaisuuslain noudattamista. Edellisen lain aikaan sisäministeriössä oli vielä erillinen yksikkö, joka vastasi lain toimeenpanosta ja ohjeistuksesta. Yksikön toiminta on jatkunut oikeusministeriön alla, mutta uudessa laissa tehtävä annettiin selkeämmin yhdenvertaisuusvaltuutetulle. (Ks. lisää yhdenvertaisuusvaltuutetun tehtävistä ja toiminnasta luku 3.1.2.)

Kuten sanottu, työelämän osalta yhdenvertaisuuslain valvonta kuuluu työsuojeluviranomaisille. Työsuojeluviranomaisten toimivaltaan kuuluu valvoa paitsi työ- ja virkasuhteisiin liittyviä syrjintäkysymyksiä myös esimerkiksi työharjoittelijan ja työvoimapoliittiseen toimenpiteeseen tai kuntouttavaan työtoimintaan osallistuvan työtä, samoin kuin syrjivän työpaikkailmoittelun kieltoa. Yhdenvertaisuusvaltuutettu puolestaan valvoo itsenäisen työnteon muotoja, kuten ammatinharjoittajien ja toimitusjohtajien työhön liittyviä yhdenvertaisuuskysymyksiä. (Anttila ym. 2019; HE 189/2014.) Yhdenvertaisuusvaltuutettu voi avustaa syrjinnän kohteeksi joutuneita myös niissä kysymyksissä, jotka kuuluvat työsuojeluviranomaisten alaan. Valtuutettu voi näissä asioissa myös edistää osapuolten välistä sovintoa. (Anttila ym. 2019.)

Yhdenvertaisuuslakia uudistettaessa tasa-arvolautakunta ja syrjintälautakunta yhdistettiin yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunnaksi, ja lisäksi lautakunnan toimialaa laajennettiin koskemaan kaikkia syrjintäperusteita. Lautakuntien yhdistämisen arvioitiin yhtenäistävän tasa-arvon ja yhdenvertaisuuden valvontaa ja mahdollistavan entistä paremmin puuttumisen sellaiseen moniperusteiseen syrjintään, jossa yhtenä syrjintäperusteena on sukupuoli.

Yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunta on oikeusministeriön yhteydessä toimiva itsenäinen ja riippumaton oikeusturvaelin, joka käsittelee ja ratkaisee yhdenvertaisuuslain sekä naisten ja miesten välisestä tasa-arvosta annetun lain mukaan sille kuuluvat asiat. Lautakunta voi toimivaltaansa kuuluvassa, yhdenvertaisuuslain rikkomista koskevassa asiassa vahvistaa osapuolten välisen sovinnon, antaa kieltopäätöksiä ja velvoittaa viranomaisen tai oppilaitoksen täyttämään yhdenvertaisuutta koskevan suunnitteluvelvoitteensa. Kiellon tai määräyksen tehosteeksi lautakunta voi asettaa uhkasakon. Lautakunnan toimivalta ei yhdenvertaisuuslain osalta ulotu työelämään, jonka valvonta kuuluu työsuojeluviranomaisten toimivaltaan. Lautakunta voi antaa lausunnon yhdenvertaisuuslain tutkinnan kannalta merkittävässä asiassa tuomioistuimen, yhdenvertaisuusvaltuutetun taikka muun viranomaisen tai yhdenvertaisuutta edistävän yhteisön pyynnöstä, ellei asia koske työsuojeluviranomaisen toimivaltaan kuuluvaa asiaa tai työ- tai virkaehtosopimuksien tulkintaa. Myös työsuojeluviranomainen voi pyytää lautakunnalta lausuntoa (YvL 22 §).

1.2 Yhdenvertaisuuslain arvioinnin tavoitteet ja tutkimuskysymykset

Toimeksiannon mukaan tämän hankkeen tehtävänä oli selvittää 1.1.2015 voimaan tulleen uuden yhdenvertaisuuslain vaikutuksia syrjinnän uhrien oikeussuojaan, syrjinnän ehkäisyyn ja yhdenvertaisuuden edistämiseen. Tutkimus koostuu kolmesta osiosta. **Ensimmäisessä osiossa** tarkastellaan lain voimassaolon aikana syntynyttä oikeuskäytäntöä sekä valvontaviranomaisten ja laillisuusvalvojien ratkaisukäytäntöä vuosina 2015—2018. Vertailukohtana on tasa-arvolakia koskeva oikeuskäytäntö. Osiossa selvitetään tapausmäärien kehittymistä syrjintäperusteittain. Lisäksi osiossa selvitetään, millaisia syrjintätapauksia on viety eteenpäin, voidaanko syrjinnän seuraamuksia pitää tehokkaina, oikeasuhtaisina ja varoittavina ja miten yhdenvertaisuuslain hyvityssäännöstä käytetään. Yhdenvertaisuuslain mukaista oikeussuojaa tarkastellaan suhteessa lain tavoitteisiin ja tasa-arvolakiin, ja sitä tarkastellaan myös syrjintää kokevien eri ryhmien näkökulmasta. Huomiota kiinnitetään myös siihen, miten mahdollisia moniperusteisen syrjinnän tapauksia oikeudellisesti käsitellään.

Toisessa osiossa analysoidaan oikeussuojan rakenteiden kehittymistä ja vakiintumista osana laajempaa oikeussuojakeinoja koskevaa tarkastelua. Osio perustuu pääosin asiantuntijahaastatteluihin. Osiossa selvitetään, miten lain valvonta toimii, tunnistavatko viranomaiset syrjinnän eri muotoja, onko kaikilla mahdollisuus päästä oikeussuojakeinojen piiriin ja mitkä ovat mahdolliset oikeuksiin pääsyn esteet. **Kolmannessa osiossa** tarkastellaan lain edistämisvelvoitteiden vaikutuksia työelämään työnantajille ja palkansaajille suunnatun kyselyn ja työpaikkojen yhdenvertaisuusasioista vastaavien haastattelujen ja asiantuntijahaastattelujen avulla. Osiossa selvitetään, minkälaisia vaikutuksia yhdenvertaisuuslain edistämisvelvoitteilla on ollut työelämässä ja ovatko säännökset olleet toimivia. Erityisesti huomiota kiinnitetään yhdenvertaisuussuunnittelun käytäntöihin ja vaikuttavuuteen. Lisäksi tarkastellaan esiin tulleita syrjintätapauksia ja niiden käsittelyä.

Hankkeessa tarkastellaan, ovatko uuden yhdenvertaisuuslain tavoitteet toteutuneet käytännössä, ovatko uudet säännökset toimivia näiden tavoitteiden toteutumisen arvioimiseksi ja onko yhdenvertaisuuslain mukainen oikeussuoja nykyisellään riittävä. Tutkimus tuottaa poikkileikkauksen yhdenvertaisuuden toteutumisesta suomalaisessa yhteiskunnassa. Raportin lopussa esitetään yhteenveto havainnoista ja nostetaan esiin kehittämistarpeita.

1.3 Esikartoitus lain kipukohdista ja muutostarpeista

Tutkimuksen taustoittamiseksi ja erityisesti haastattelujen sisällön suunnittelemiseksi hankkeessa laadittiin kartoitus yhdenvertaisuuteen ja yhdenvertaisuuslakiin liittyvistä aiheista, jotka ovat nousseet esiin julkisessa keskustelussa. Yhdenvertaisuuden, tasa-arvon ja syrjimättömyyden sääntelyä koskevaa keskustelua halkoo ainakin kaksi selkeää jakolinjaa. Ensinnä kiistaa herättää kysymys siitä, pitäisikö kaikista syrjintäperusteista säätää yhdenmukaisesti ja yhdessä laissa, vai onko eri syrjintäperusteita perusteltua säännellä eri tavoin ja tehdä ero erityisesti sukupuoleen perustuvan syrjinnän ja muiden syrjintäperusteiden välille. Toinen jakolinja koskee työelämää ja erityisesti työelämän valvontaan liittyviä tahoja ja niiden toimivaltaa.

Edellisen kerran yhdenvertaisuuslakia uudistettaessa esillä oli useampia toteuttamisvaihtoehtoja. Yksi vaihtoehdoista oli yhdistää tasa-arvolaki ja yhdenvertaisuuslaki ja sisällyttää samaan lakiin myös viranomaisorganisaatioita koskevat säännökset. Vaihtoehdon arvioitiin edesauttavan syrjintäasioiden yhtenäistä ja kokonaisvaltaista tarkastelua ja moniperusteisen syrjinnän käsittelyä. Toisaalta ratkaisun pelättiin heikentävän tasa-arvokysymysten näkyvyyttä. Toinen harkittu vaihtoehto oli hajautetun

sääntelyn malli, jossa yhdenvertaisuuslain ja tasa-arvolain säännöksiä olisi yhdenmukaistettu ja lisäksi annettu uusi yhdenvertaisuusviranomaisia koskeva laki sekä erityislakeja muun muassa vammaisten ihmisten ja romanien tarpeiden huomioon ottamiseksi. Kolmas vaihtoehto olisi ollut uudistetun yhdenvertaisuuslain ja kahden erityislain malli, jossa tasa-arvoa, yhdenvertaisuutta ja syrjintää koskevat yleiset säännökset olisi koottu yhteen, ja lisäksi tasa-arvon ja yhdenvertaisuuden edistämisestä olisi säädetty erillisissä laeissa. Jatkovalmistelussa esillä oli vielä kahden yhdenvertaisuuslain malli, jossa työelämää koskevat säännökset olisi eriytetty omaan lakiinsa ja tasa-arvoa ja yhdenvertaisuutta koskevat muut säännökset olisivat säilyneet erillisissä laeissaan. (HE 19/2014 vp.)

Yhdenvertaisuuslakia uudistettaessa käytiin keskustelua siitä, minkä viranomaisen tulisi valvoa yhdenvertaisuuslain noudattamista työelämässä. Vaihtoehtoina harkittiin malleja, joissa toimivalta kuuluu yksin joko työsuojeluviranomaisille tai yhdenvertaisuusvaltuutetulle, ja mallia, jossa näillä viranomaisilla olisi rinnakkainen toimivalta. Perustuslakivaliokunta kiinnitti huomiota siihen, että yhdenvertaisuusvaltuutetulle ei esitetty toimivaltaa työelämäliitännäisiin yhdenvertaisuusasioihin, ja että vastaavaa rajoitusta ei ole tasa-arvovaltuutetun toimivallassa. Perustuslakivaliokunta katsoi, että ”työelämän syrjintäkysymysten valvonnan jättäminen yhdenvertaisuusvaltuutetun toimivallan ulkopuolelle on ongelmallista yhtenäisen valvonnan ja yhdenvertaisuusvaltuutetun aseman kannalta, kun otetaan huomioon, että työelämä on yhdenvertaisuuslain keskeinen soveltamisalue. Vastaavasti myös yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunnan toimiala poikkeaa yhdenvertaisuus- ja tasa-arvoasioissa siten, että lautakunta voisi käsitellä tasa-arvolain, mutta ei yhdenvertaisuuslain piiriin kuuluvia työelämäasioita.” (PeVL 31/2014 vp, 9—10.)

Vuoden 2018 kertomuksessaan eduskunnalle (K 6/2018) yhdenvertaisuusvaltuutettu ehdotti muun muassa, että sille annettaisiin työsuojeluviranomaisten ohella toimivalta arvioida työelämässä ilmenevää syrjintää.[5] Toimivallan lisääminen poistaisi valtuutetun mukaan erityiskysymyksiin, kuten vuokratyövoimaan, rekrytointiin ja harjoittelijoi-

[5] Ks. myös Euroopan neuvoston yhteydessä toimivan Euroopan rasismin ja suvaitsemattomuuden vastaisen komission (ECRI) 2019 suositukset 14, 15, 22, 97 ja 99. ECRI nosti esiin puutteena sen, että toisin kuin tasa-arvovaltuutetulla, yhdenvertaisuusvaltuutetulla ei ole toimivaltaa yksittäisissä työelämää koskevissa tapauksissa. ECRI:n raportissa on kiinnitetty huomiota aluehallintovirastojen työsuojeluviranomaisten yhdenvertaisuuskysymysten erikoistuntemuksen laajuuteen sekä siihen, ettei työsuojelu ole ECRI:n suosituksen 18 mukainen riippumaton viranomainen. Raportissa nostettiin myös esiin, ettei Suomessa ole toimivallaltaan täysin Euroopan unionin direktiivien vaatimusten mukaista elintä, joka toisi työelämän yhdenvertaisuusasiat esille yleisessä keskustelussa. Suosituksissa on myös nostettu esiin ajatus siitä, että yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunnalle annettaisiin valtuudet käsitellä työelämän syrjintää koskevia valituksia kaikilla kielletyillä syrjintäperusteilla ja toimivaltaa myöntää korvauksia syrjinnän uhreille, ja lisäksi niissä on esitetty lautakunnan resurssien huomattavaa lisäämistä.

hin, liittyviä epäselvyyksiä siitä, miten näissä ilmenevään syrjintään voi puuttua. Yhdenvertaisuusvaltuutetun kertomusta koskevassa mietinnössään työelämä- ja tasa-arvovaliokunta (TyVM 14/2018 vp) suhtautui valtuutetun ehdottamaan toimivallanmuutokseen varauksellisesti ja totesi, ettei päällekkäinen toimivalta vaikuta tarkoituksenmukaiselta ratkaisulta. Valiokunta katsoi, että: ”Työsuojeluviranomaisilla on työlainsäädännön syvällinen tuntemus, ja heille kuuluu yleissitovien työehtosopimusten noudattamisen valvonta. Tarkastajat käyvät työpaikoilla, jolloin heillä on hyvät mahdollisuudet arvioida yhdenvertaisuuden toteutumista ja mahdollista syrjintää käytännössä. Työsuojeluviranomaisilla on myös valtakunnallisesti kattava toimipisteiden verkosto, ja ne ovat pääasiallisia työelämää koskevan lainsäädännön noudattamista valvovia viranomaisia Suomessa.” Valiokunta totesi samalla kuitenkin, etteivät työsuojeluviranomaiset ole perus- ja ihmisoikeuskysymysten asiantuntijoita. Valiokunta tähdensi eri valvontaviranomaisten tiiviin yhteistyön ja toimivan tiedonvaihdon tärkeyttä. (TyVM 11/2014 vp; ks Anttila ym. 2019.)

Eurooppalainen kehityssuunta on kulkenut kohti syrjintäperusteittain yhtenäistettyä lainsäädäntöä ja valvontaa, mutta eriytettyjäkin lainsäädäntömalleja esiintyy (Chopin & Germaine 2017). Euroopan komissio julkaisi kesällä 2018 suosituksen tasa-arvoelimiä koskevista normeista (2018/951). Komissio suosittelee muun muassa, että jäsenvaltiot harkitsisivat ”tasa-arvoelinten toimeksiannon laajentamista siten, että se kattaisi kaikkien kiellettyjen syrjintäperusteiden osalta työn ja ammatin, tavaroiden ja palveluiden saatavuuden ja tarjonnan, koulutuksen, sosiaaliturvan ja sosiaalietuudet, mukaan lukien näihin perusteisiin liittyvä vihapuhe kyseisillä aloilla”.[6]

Kysymys yhdenvertaisuusvaltuutetun ja tasa-arvovaltuutetun toimien yhdistämisestä oli esillä oikeusministeriön vuonna 2016 julkaisemassa arviomuistiossa (OM 2016). Sen mukaan valtuutettujen yhdistäminen parantaisi synergiaa esimerkiksi moniperusteista syrjintää koskevissa asioissa.[7] Yhdistämisen lähtökohtana oli muistiossa kuitenkin se, että tasa-arvolaki ja yhdenvertaisuuslaki säilytettäisiin erillisinä eikä niihin tehtäisi sisällöllisiä muutoksia.

Yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunta on tärkeä matalan kynnyksen lainkäyttöelin. Sillä ei kuitenkaan ole oikeutta määrätä yhdenvertaisuuslain mukaista hyvitystä, jota

[6] Yksi suosituksista koskee sitä, että jos tasa-arvoelimillä on toimivalta antaa sitovia päätöksiä, jäsenvaltion olisi annettava niille toimivalta määrätä myös riittäviä, tehokkaita ja oikeasuhtaisia seuraamuksia (Euroopan komissio 2018).

[7] Moniperusteisen syrjinnän käsitteen lisäämistä eksplisiittisesti syrjintäperusteeksi yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolakiin on ehdotettu muun muassa tutkimuksessa Olsén ym. 2017, 144. Suositus on nostettu esiin myös vammaisten henkilöiden oikeuksia koskevan yleissopimusta valvovan komitean johtopäätelmissä useiden valtioiden maaraportteihin liittyen. Ks. esim. Vammaisten henkilöiden oikeuksien komitea 2016.

on haettava käräjäoikeudesta (YvL 26 §). Yhdenvertaisuuslakia edellisen kerran uudistettaessa perustuslakivaliokunta esitti, että selvitettäisiin mahdollisuudet käsitellä hyvitystä koskevat asiat ensiasteena lautakunnassa. Tuolloin selvitystyö ei kuitenkaan resurssisyistä edennyt. (PeVl 31/2014 vp; TyVM 11/2014 vp, 8.) Yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunnalla ei myöskään ole oikeutta muuttaa esimerkiksi syrjiviä sopimusehtoja tai julistaa niitä pätemättömiksi, ja siten myös niissä on käännyttävä käräjäoikeuden puoleen. (Anttila ym. 2019; YvL 25, 26 §.)

Myös yhdenvertaisuuslain nojalla määrättävä hyvitys on herättänyt keskustelua. Tasa-arvovaltuutettu huomautti yhdenvertaisuuslain uudistusta koskevassa lausunnossaan, että tasa-arvolain ja yhdenvertaisuuslain hyvityssäännökset eroavat toisistaan siinä, että yhdenvertaisuuslaissa hyvitykselle ei ole ehdotettu säädettäväksi alarajaa (Tasa-arvovaltuutettu 2013). Yhdenvertaisuusvaltuutettu on ehdottanut, että yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunnalle annettaisiin mahdollisuus määrätä hyvitys syrjinnän uhrille (K 6/2018; ks. myös ECRI 2019, suositus 21). Asia nostettiin esille myös vammaisten ihmisten syrjintäkokemuksia selvittäneessä raportissa, jossa tämän lisäksi yhtenä nykyisen lain heikkoutena nähtiin se, että syrjinnän uhrilla on oikeus saada hyvitystä vain, jos syrjintään on syyllistynyt viranomainen, työnantaja, koulutuksen järjestäjä taikka tavaroiden ja palveluiden tarjoaja (Yhdenvertaisuusvaltuutettu 2016a).

Yhdenvertaisuuslain mukaan hyvityskanne on nostettava kahden vuoden kuluessa syrjivästä tai vastatoimien kiellon vastaisesta menettelystä. Työhönottotilanteissa vaatimus on kuitenkin esitettävä vuoden kuluessa siitä, kun valintapäätöksestä on saatu tieto (YvL 26 §). Yhdenvertaisuusvaltuutettu (K 6/2018) on huomauttanut, että käytännössä tiukat kannemääräajat voivat estää hyvityskanteen nostamisen, jos syrjinnän uhri haluaa pienentää kuluriskiä pyytämällä ensin yhdenvertaisuusvaltuutetulta tai yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunnalta näkemyksen siitä, onko syrjintää tapahtunut.

Euroopan neuvoston yhteydessä toimivan Euroopan rasismin ja suvaitsemattomuuden vastaisen komissio ECRI:n Suomea koskevan vuoden 2019 raportin suosituksissa on nostettu esiin ajatus siitä, että yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunnalle annettaisiin valtuudet käsitellä työelämän syrjintää koskevia valituksia kaikilla kielletyillä syrjintäperusteilla ja että yhdenvertaisus- ja tasa-arvolautakunnalle annettaisiin toimivaltaa myöntää korvauksia syrjinnän uhreille, ja lisäksi niissä on esitetty lautakunnan resurssien huomattavaa lisäämistä. Yhdenvertaisuusvaltuutetun ja yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunnan vähäiset resurssit ovat puhuttaneet toimivallan laajennuttua yhdenvertaisuuslain uudistuksen myötä (esim. ECRI 2019).

Yhdenvertaisuuslain mukaan työnantajan on pyynnöstä viipymättä annettava kirjallinen selvitys menettelynsä perusteista vammaiselle henkilölle, joka katsoo kohtuullisten mukautusten epäämisen vuoksi tulleensa syrjityksi työtä tai virkaa hakiessaan taikka työ- tai virkasuhteessa (YvL 15 §).

Perustuslakivaliokunnan mukaan selvitysvelvollisuus olisi jo lakia edellisen kerran uudistettaessa tullut ulottaa kaikkiin syrjintäperusteisiin, sillä valiokunta piti sitä oikeusturvan kannalta tärkeänä todeten, että ”[v]asta saatuaan työnantajan selvityksen syrjintää epäilevä työntekijä pystyy arvioimaan, onko syrjintää tapahtunut ja onko hänellä perusteita ryhtyä toimenpiteisiin asian saattamiseksi asianomaisten viranomaisten tutkittavaksi” (PeVL 31/2014 vp, 10). Myös yhdenvertaisuusvaltuutettu on esittänyt, että selvitysvelvollisuus laajennettaisiin myös muihin syrjintäperusteisiin.

Työelämä- ja tasa-arvovaliokunta puolestaan on katsonut, että velvollisuuden laajentaminen lisäisi työnantajien hallinnollista taakkaa ja rekrytointiin liittyvää epävarmuutta (TyVM 14/2018 vp). Yhdenvertaisuusvaltuutettu (K 6/2018) on lisäksi ehdottanut, että myös taloyhtiöillä olisi selkeä lakiin perustuva velvollisuus toteuttaa kohtuullisia mukautuksia. (Ks. myös Yhdenvertaisuusvaltuutettu 2019a.) Joissakin Euroopan maissa velvollisuus toteuttaa kohtuullisia mukautuksia koskee myös muita syrjintäperusteita kuin vammaisuutta (Chopin & Germaine 2017).

Yhdenvertaisuusvaltuutettu (K 6/2018) on ehdottanut, että oppilaitoksen toiminta määriteltäisiin syrjinnäksi, jos oppilaitos ei puutu oppilaaseen tai opiskelijaan kohdistuvaan häirintään, ja että varhaiskasvatukseen säädettäisiin velvoite laatia yhdenvertaisuussuunnitelma oppilaitoksia vastaavalla tavalla. (Ks. myös Nokso-Koivisto 2019.)

Voimassaoleva yhdenvertaisuuslaki ei mahdollista sitä, että yhdenvertaisuusvaltuutettu veisi asioita yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakuntaan uhria nimeämättä. Yhdenvertaisuusvaltuutettu (K 6/2918) on esittänyt, että lakia olisi tältä osin muutettava, jotta valtuutettu voisi puuttua tehokkaammin esimerkiksi syrjivään ilmoitteluun tai ohjeisiin. Vähemmistövaltuutetulla oli aiemmin voimassa olleen yhdenvertaisuuslain 15 §:n 1 momentin perusteella mahdollisuus saattaa syrjintää tai vastatoimien kiellon rikkomista koskeva asia syrjintälautakunnan käsiteltäväksi myös syrjintää tai vastatoimia kokenutta asianomistajaa nimeämättä. (Anttila ym. 2019.)

Aiemmassa tutkimuksessa on havaittu, että oikeusprosessin aiheuttama henkinen kuormitus, prosessin kesto, tiedonpuute valitusteistä ja eri viranomaisten toimivallasta, prosessin työläys ja kuluriski vaikuttavat kielteisesti syrjintää kokeneiden halukkuuteen viedä asiaansa eteenpäin. Syrjinnän mahdollisia seurauksia ei myöskään aina pidetä riittävinä. Lisäksi on havaittu, etteivät valitusprosessin läpikäyneet aina koe saaneensa oikeutta ja että sekä viranomaisten että avustajien keskuudessa vallitsee tietämättömyyttä syrjintään ja yhdenvertaisuuteen liittyvistä asioista, joskus myös asenteellisuutta ja syrjinnän vähättelyä. (Aaltonen ym. 2013.) Nämä havainnot siitä, millaiset seikat estävät syrjinnän uhrien pääsyä oikeuksiinsa, ovat tyypillisiä myös eurooppalaisittain tarkasteltuna; syrjintää ja yhdenvertaisuutta koskeva lainsäädäntökokonaisuus koetaan monimutkaiseksi, taloudelliset tekijät ja prosessin kesto estävät

asioiden eteenpäin viemistä, tiukat kanneajat aiheuttavat hankaluuksia ja yleinen käsitys on, ettei oikeusprosessista ole hyötyä. (Chopin & Germaine 2017.)

1.4 Syrjintä Suomessa

Syrjintä ei läheskään aina tule viranomaisten tietoon. Siksi syrjinnän yleisyyttä, muotoja ja kohdistumista on tarkasteltava viranomaistilastoja laajemman aineiston avulla. (Esim. Pietiläinen & Keski-Petäjä 2014, 41.) Tässä luvussa käsitellään tiiviisti syrjintää yhdenvertaisuuslain mukaisten syrjintäperusteiden mukaan saatavilla olevan tutkimustiedon ja selvitysten valossa. Tarkoituksena on luoda yleisen tason kokonaiskuva syrjinnästä, jotta yhdenvertaisuuslain toimivuutta voitaisiin arvioida muun ohella suhteessa siihen, mitä Suomessa esiintyvästä syrjinnästä yleisesti ottaen tiedetään. Tässä esitetty kartoitus ei kuitenkaan sellaisenaan anna kattavaa kokonaiskuvaa syrjintäilmiöstä Suomessa.[8]

Syrjintää koskevissa tutkimuksissa syrjinnän käsite ei aina vastaa lainsäädännössä, kuten yhdenvertaisuuslaissa tai rikoslaissa, tarkoitettua syrjintää. Käsitys syrjintäkokemusten yleisyydestä, syrjinnän erilaisista ilmenemismuodoista ja kohdistumisesta auttaa kuitenkin hahmottamaan, miten hyvin viranomaisten tietoon tuleva ja lainsäädännön tunnistama syrjintä vastaavat selvityksistä saatavaa kuvaa.

Syrjinnästä on saatavilla monenlaista tutkimustietoa, jota on kuitenkin vaikea sovittaa yhteen, sillä tutkimuksissa on käytetty erilaisia aineistoja ja menetelmiä. Syrjintä ilmiönä on niin monitahoinen, että sen tutkimisessa on monia haasteita. Tutkimukset eivät esimerkiksi yleensä perustu edustavaan otokseen, eivätkä tutkimustulokset siksi ole yleistettävissä. Toisaalta silloin, kun esimerkiksi kyselytutkimus perustuu edustavaan otokseen, vähemmistöihin kohdistuva syrjintä jää helposti piiloon, sillä satunnaisotoksiin perustuviin tutkimuksiin valikoituu vähemmistöjen edustajia määrällisesti vähän ja mahdollisesti vähemmän kuin heidän osuutensa todellisuudessa on. (Lyly-Yrjänäinen 2019; ks. myös Sutela ym. 2019.)

Syrjinnällä on todettu olevan monia kielteisiä vaikutuksia (ks. esim. Korhonen ym. 2016; Pietiläinen ym. 2018). Yksi vaikutus, joka luultavasti osaltaan vaikuttaa myös syrjintäkokemusten yleisyyteen, on se, että syrjintää usein kokevat henkilöt välttelevät tiettyjä paikkoja tai niissä liikkumista tiettyyn aikaan välttääkseen syrjintää ja uhkaa (ks. esim. FRA 2015; Korhonen ym. 2016; Weiste-Paakkanen ym. 2018). Monissa tut-

[8] Oikeusministeriö on vuoden 2020 aikana julkaisemassa erillisen raportin yhdenvertaisuuslain mukaisen syrjinnän esiintymisestä.

kimuksissa toistuu havainto siitä, että koetusta syrjinnästä ilmoitetaan vain harvoin viranomaisille. (FRA 2015; 2018; Korhonen 2016; Törmä ym. 2014.) Yleisin syy ilmoittamatta jättämiselle on eri tutkimusten mukaan se, ettei syrjinnän kohteeksi joutunut usko ilmoittamisesta olevan hyötyä tai ilmoituksen johtavan mihinkään (esim. Korhonen 2016; Yhdenvertaisuusvaltuutettu 2016a).

Eräs eri tutkimuksissa esiintynyt huomio on, että erilaiset vähemmistöt jäävät ikään kuin näkymättömiksi. Vaikkapa sosiaali- ja terveyspalveluissa tämä ilmenee paitsi niin, etteivät esimerkiksi kielelliset ja kulttuuriset oikeudet toteudu, myös niin, että asiakkaista tehdään perusteettomia oletuksia – saatetaan olettaa, ettei heidän joukossaan ole esimerkiksi seksuaali- ja sukupuolivähemmistöjä. (Ks. Huotari ym. 2010; Olsén ym. 2017; Törmä 2014; Wickman & Irni 2011.)

Suomalaiset itse pitävät syrjintää Suomessa varsin yleisenä: Eurobarometrin (2019) mukaan suomalaisista vastaajista 73 prosenttia piti yleisenä syrjintää romanitaustan perusteella, 65 prosenttia etniseen taustaan ja ihonväriin perustuvaa syrjintää, yli 40 prosenttia seksuaaliseen suuntautumiseen ja transsukupuolisuuteen perustuvaa syrjintää ja 40 prosenttia syrjintää vammaisuuden perusteella.

1.4.1 Moniperusteinen syrjintä

Moniperusteinen syrjintä, eli syrjintä kahdella tai useammalla perusteella, voi saada monenlaisia muotoja: syrjintä on moninkertaista silloin, kun henkilö joutuu eri tilanteissa syrjityksi eri perusteilla; syrjintä on kumulatiivista, kun henkilöä syrjitään yhdessä tilanteessa eri perusteilla; risteävää (intersektionaalista) syrjintä on, kun eri syrjintäperusteet yhdessä muodostavat tietyssä tilanteessa erityisen syrijntäperusteen.[9] (Anttila ym. 2019; Lepola 2018; Makkonen 2010; OM 2019.) Esimerkiksi intersektionaalisesta syrjinnästä voidaan nostaa esiin se, miten sukupuoleen liittyvän vihapuheen on havaittu kohdistuvan erityisesti naisiin ja tyttöihin, jotka kuuluvat johonkin vähemmistöön esimerkiksi sukupuoli-identiteetin tai sukupuolen ilmaisun, seksuaalisen suuntautumisen, äidinkielen, ihonvärin, etnisen taustan tai vammaisuuden perusteella. (Tasa-arvobarometri 2017; Plan International 2020.) Moniperusteisen syrjinnän

[9] Euroopan ihmisoikeustuomioistuimessa moniperusteista syrjintää on käsitelty esim. tapauksessa *B.S. v. Espanja*, jossa oli kyse poliisin epäasiallisesta kohtelusta, joka kohdistui seksityötä tekevään nigerialaiseen maahanmuuttajanaiseen. Tuomioistuin katsoi, että poliisin toiminta perustui valittajaan eri syrjintäperusteiden (seksityöntekijä, afrikkalaistaustainen maahanmuuttaja) muodostaman yhteisvaikutuksen johdosta, joka poikkesi paitsi muiden afrikkalaisten maahanmuuttajien kohtelusta, myös niiden seksityötä tekevien kohtelusta, jotka olivat taustaltaan eurooppalaisia. Tapauksessa *Caravalho Pinto de Sousa Moeais v. Portugali* EIT katsoi, että valittajaa oli syrjitty sukupuolen ja iän perusteella. (Ks. Nieminen 2019.)

kohteeksi voi joutua sekä omassa vertaisryhmässään (sisäryhmäsyrjintä) että ulkoryhmäläisten taholta (ulkoryhmäsyrjintä) (Lepola 2018).

Moniperusteista syrjintää on vaikea tutkia, mutta tehty tutkimus antaa viitteitä siitä, että tällaista syrjintää esiintyy enemmän kuin mitä viranomaisten tietoon tulee. Lain säännökset eivät aina taivu moniperusteisten syrjintäkokemusten käsittelyyn, sillä taustalla voi olla esimerkiksi rakenteellisia tekijöitä. (Ks. esim. FRA 2010; 2011; 2017; Hokkanen 2017; Lepola 2018; Olsén ym. 2018.) Esimerkiksi saamelaisten sisäisiä vähemmistöryhmiä Suomessa on tarkasteltu tutkimuksessa, joka keskittyi saamelaisiin vammaisiin henkilöihin ja itsensä seksuaali- ja sukupuolivähemmistöihin identifioiviin saamelaisiin henkilöihin. Tutkimus osoittaa, että molempien vähemmistöryhmien edustajat kohtaavat arjessaan syrjintää eri muodoissa ja eri tahoilta, niin ulko- kuin sisäryhmissäkin. (Olsén ym. 2017.)

Koko ajan jännittyneenä -selvityksessä haastateltiin 27:ää henkilöä, jotka kuuluvat sekä seksuaali- tai sukupuolivähemmistöön (tai molempiin) että etnisiin tai uskonnollisiin vähemmistöihin tai joilla oli jokin vamma. Osa haastatelluista kuului useampaankin ryhmään. Haastatteluissa esiin nousseet syrjintäkokemukset olivat moninaisia. Monet tilanteet liittyivät rakenteellisiin ja lainsäädännöllisiin tekijöihin, kuten trans- ja muunsukupuolisten oikeudelliseen asemaan, vammaisten henkilöiden työllistymiseen liittyviin haasteisiin ja puutteisiin esteettömyydessä tai siihen, ettei erilaisissa palveluissa oteta huomioon esimerkiksi seksuaalivähemmistöjä. Selvityksessä rakenteellisella syrjinnällä tarkoitettiin yhteiskunnan rakenteissa, kuten sopimuksissa, lainsäädännössä ja palveluissa piilevää syrjintää, johon ei läheskään aina liity syrjintätarkoitusta. (Lepola 2018.) Tämän tyyppiseen syrjintään on usein vaikea jälkikäteen puuttua yhdenvertaisuuslain ja muun syrjinnän vastaisen lainsäädännön keinoin. Toisaalta myös erilaiset väkivalta- ja häirintäkokemukset olivat haastateltujen keskuudessa hyvin tavallisia. Heidän kokemuksensa mukaan nimenomaan kuuluminen kahteen tai useampaan syrjintää muutoinkin kokevaan ryhmään on syynä häirinnän ja väkivallan kohteeksi joutumiseen. (Lepola 2018.)

Moniperusteisen syrjinnän arvioiminen oikeudellisesti voi olla hankalaa esimerkiksi siksi, että syrjinnän suojan taso, säännösten soveltamisala, oikeussuojakeinot ja seuraamukset voivat vaihdella syrjintäperusteesta riippuen (Anttila ym. 2019). Yhdenvertaisuuslain ja tasa-arvolain edellyttämä vertailun kohde voi moniperusteisen syrjinnän tilanteissa olla vaikeasti määriteltävissä. Jos soveltuvaa todellista vertailukohdetta ei ole, yhdenvertaisuuslain esitöiden mukaan arvioinnin perusteena voidaan käyttää sitä, miten henkilöiden voitaisiin olettaa tulevan oikeudenmukaisesti kohdelluiksi kyseisessä tilanteessa. Käytännössä kysymyksen arvioiminen voi kuitenkin olla vaikeaa. (Anttila ym. 2019; HE 19/2014 vp.)

1.4.2 Syrjintä etnisen taustan perusteella

Suomen romaniväestön osallisuus ja hyvinvointi -tutkimukseen osallistuneista romaneista yli 40 prosenttia oli kohdannut epäoikeudenmukaista kohtelua tuntemattomien taholta yleisillä paikoilla viimeksi kuluneen vuoden aikana. Epäoikeudenmukaista kohtelua esiintyi myös terveys- ja sosiaalipalveluissa sekä muissa julkisissa palveluissa ja työpaikoilla. Häirintää tai väkivaltaa viimeksi kuluneen vuoden aikana oli kokenut 12 prosenttia tutkimukseen osallistuneista. Noin joka kymmenes oli kokenut liikkumisen estämistä, tarttumista, tönimistä ja läimäisemistä. (Weiste-Paakkanen ym. 2018.) Opinto-ohjaajille ja opettajille suunnatun kyselyn vastaajat arvioivat, että maahanmuuttajataustaisen tai romaninuoren on muita vaikeampi päästä koulutukseen sisältyvälle työssäoppimis- tai työhön tutustumisjaksolle (Jauhola & Vehviläinen 2015).

Poliisiammattikorkeakoulu (Polamk) tuottaa vuosittain tietoa rasistisesta ja muusta viharikollisuudesta ja sen kehityksestä seuraamalla poliisin tietoon tulleita epäiltyjä rikoksia. Viharikos voidaan luokitella yhdeksi äärimmäiseksi syrjinnän muodoksi.[10] Viharikosselvityksen mukaan vuonna 2017 tehtiin 81 ilmoitusta romaneihin kohdistuneista viharikoksista, mikä oli 10 prosenttia kaikista ilmoituksista, joissa motiivina oli etninen tai kansallinen tausta. Vuonna 2018 tällaisia viharikosilmoituksia tehtiin 74, mikä oli 12 prosenttia ilmoituksista. Vuonna 2019 tällaisten ilmoitusten määrä väheni (n=59), ja osuus oli yhdeksän prosenttia kaikista etniseen tai kansalliseen taustaan liittyvistä ilmoituksista. Romaneihin kohdistuneiden ilmoitusten tavallisimmat rikosnimikkeet olivat kunnianloukkaus (n. 20 % vuonna 2017, 35 % vuonna 2018, 22 % vuonna 2019), syrjintä (43 % vuonna 2017, 31 % vuonna 2018 ja 29 % vuonna 2019) ja pahoinpitely (n. 20 % vuonna 2017,18 % vuonna 2018, 15 % vuonna 2019). (Rauta 2019; 2020; ks. myös FRA 2016; Vähemmistövaltuutettu 2014; Törmä ym. 2014.) Romanit kohtaavat syrjintää ja ennakkoluuloja myös työelämässä. Vähemmistövaltuutetun kyselyyn (2014) vastanneista romaneista yli puolet kertoi kokeneensa syrjintää työelämässä. (Ks. myös Jauhola ym. 2019; Kankkunen ym. 2010; Syrjä & Valtakari 2008; Rajala & Blomerus 2015.)

[10] ETYJin demokraattisten instituutioiden ja ihmisoikeuksien toimiston suositteleman viharikoksen määritelmän mukaan viharikos on rikos, johon liittyy tiettyyn ryhmään kohdistuva vihamotiivi. Edellytyksenä on, että kyseessä on rikos ja että tekijä on tietoisesti valinnut uhrin tai teon kohteen, koska tähän liitetään ’suojeltu piirre’, kuten etninen, uskonnollinen tai kansallinen tausta tai seksuaaliseen vähemmistöön kuuluminen. Poliisiammattikorkeakoulun raportti (Rauta 2019) käyttää tätä määritelmää. Viharikosten yhteydessä tavallisimmin yhdessä esiintyvät syrjintäperusteet ovat etninen tausta ja uskonto. Uskonto ja etninen tausta syrjintäperusteina ja rasistisen rikollisuuden motiiveina voivat olla sillä tavoin vaikeasti eroteltavissa, että esimerkiksi maahanmuuttajataustaisiin henkilöihin kohdistuva syrjintä voi perustua yhtä lailla henkilön oletettuun tai todelliseen kuulumiseen tiettyyn etniseen ryhmään kuin tämän uskontoon. (Rauta 2019, liitetaulukko 7.)

EU:n perusoikeusviraston (FRA 2018a) julkaiseman raportin mukaan 63 prosenttia afrikkalaistaustaisista vastaajista oli kokenut Suomessa rasistista häirintää viimeksi kuluneiden viiden vuoden aikana. Rasistista väkivaltaa viimeksi kuluneiden viiden vuoden aikana ilmoitti kokeneensa 14 prosenttia. Luvut ovat huomattavan korkeita verrattuna useimpiin muihin Euroopan maihin. Viimeksi kuluneen vuoden aikana syrjintää ilmoitti kokeneensa Suomessa 45 prosenttia vastaajista, mikä sekin on enemmän kuin Euroopassa keskimäärin. Suomessa koulua käyvien lasten vanhemmista 45 prosenttia ilmoitti, että lapsi oli kokenut rasistista häirintää tai syrjintää koulussa. Kaikki kyselyyn vastanneet ilmoittivat kokevansa syrjintää yleisimmin julkisissa ja yksityisissä palveluissa, työhönotossa, työssä ja asumisessa. (Ks. myös Yhdenvertaisuusvaltuutettu 2020b; Öblom & Antfolk 2017.)

Polamkin viharikosselvityksen mukaan rasistinen rikollisuus on kasvanut tasaisesti, mutta vuonna 2018 määrä laski vuoden 2015 kasvupiikkiä edeltäneelle pidemmän aikavälin tasolle (Rauta 2019). Osa aikaisemmasta lisääntymisestä selittyy selvityksen mukaan ulkomaalaistaustaisten henkilöiden määrän vaihtelulla, ilmoitusherkkyyden lisääntymisellä ja poliisin entistä paremmalla kyvyllä tunnistaa viharikoksia. Selkeästi yleisin vihamotiivi on etninen tai kansallinen tausta. Jonkin verran viharikosten motiivina on myös uskonto tai vakaumus, seksuaalinen suuntautuminen, sukupuolivähemmistöön kuuluminen ja vammaisuus. Tyypillisin tapahtumapaikka vuonna 2018 oli tie, katu tai tori, toiseksi yleisimpiä baarit, ravintolat tai tanssipaikat ja kolmanneksi yleisin internet. Uhrin asuintalon piha tai porraskäytävä, baari tai ravintola, uhrin asunto ja julkiset rakennukset ja kulkuneuvot olivat myös yleisiä tapahtumapaikkoja. Tyypillisin tapahtumapaikka vaihteli jonkin verran vihamotiivista riippuen: yleisin etniseen tai kansalliseen taustaan perustuvan rikoksen tapahtumapaikka oli tie, katu tai tori, toiseksi yleisin internet. Uskontoon, vakaumukseen ja seksuaaliseen suuntautumiseen tai sukupuoli-identiteettiin taikka sukupuolen ilmaisuun liittyvä rikos tapahtui tavallisimmin internetissä, kun taas vammaisuuteen perustuvat rikokset tapahtuivat yleisimmin ’jossain muussa paikassa’, tapahtumapaikkoja oli useita tai paikka ei ollut tiedossa.[11]

Vain pieni osa viharikoksista ilmoitetaan poliisille. Ilmoittamatta jättämisen taustalla on muun muassa epäluottamus poliisin toimintaa kohtaan, epäily siitä, ettei asiasta ilmoittaminen vaikuta mihinkään, turhautuminen ja turtuminen. Yhtenä tekijänä on myös tiedonpuute. (Nokso-Koivisto 2019.)

Pysäytetyt-hankkeessa tutkittiin erilaisten laadullisten ja määrällisten aineistojen avulla etnisiin tai rodullistettuihin vähemmistöihin kohdistuvaa etnistä profilointia Suomessa. Tutkimuksen mukaan rodullistettuihin vähemmistöihin kohdistuu valvontaa useiden toimijoiden taholta. Esimerkiksi poliisin suorittamaan ulkomaalaisvalvontaan,

[11] Ks. myös uhrien kokemuksia viharikoksista vuosina 2014—2018; Nokso-Koivisto 2019.

rikosepäilyihin liittyviin etsintöihin sekä järjestyspoliisin ja liikennevalvonnan tehtäviin liittyy etnisen profiloinnin riski. Myös turvallisuusalan toimijoiden tekemät pysäytykset ovat kyselyaineiston perusteella usein valikoivia ja perustuvat osaltaan etniseen taustaan. (Keskinen ym. 2018.)

Monet maahanmuuttajat työskentelevät koulutustaan vastaamattomissa tehtävissä ja muuta väestöä useammin epätyypillisissä työsuhteissa, ja heidän palkkatulonsa jäävät keskimääräistä pienemmiksi. Vaikka maahanmuuttajien työllistymistä ja asemaa työmarkkinoilla selittävät monet tekijät, ovat eniten syrjintää kokevien ryhmien työllisyysasteet muita ryhmiä alhaisempia. (Könönen & Himanen 2019.)

Ulkomaalaistaustaisista työnhakijoista noin puolet on eri tutkimuksissa kertonut kokeneensa syrjintää työhönotossa etnisen tai kansallisen taustansa perusteella. Esimerkiksi työnhakijan, jolla oli venäjänkielinen nimi, täytyi lähettää kaksinkertainen määrä työhakemuksia saadakseen saman tuloksen kuin hakija, jolla oli suomenkielinen nimi (Larja ym. 2012, 178; Liebkind ym. 2016). Eniten syrjintäkokemuksia on somalialais- ja arabitaustaisilla työnhakijoilla, joista (mainitussa järjestyksessä) jopa yli 80 ja 60 prosenttia ilmoitti vuonna 2001 kokeneensa rekrytointisyrjintää. (Larja ym. 2012; Jasinskaja-Lahti ym. 2002; ks. myös Jasinskaja-Lahti & Liebkind 1997; vrt. FRA 2009).

Tuoreessa tutkimuksessa työnantajien syrjiviä asenteita tutkittiin koeasetelman avulla lähettämällä näille saman sisältöisiä työhakemuksia sillä erolla, että hakijoiden nimet viestivät erilaisista etnisistä taustoista. Tutkimuksessa havaittiin, että hakemukset, joissa hakijalla oli tyypillinen suomalainen nimi menestyivät parhaiten. Englannin ja venäjän kielisillä nimillä lähetetyt hakemukset menestyivät paremmin kuin irakilaisesta tai somalialaisesta taustasta viestivillä nimillä lähetetyt. (Ahmad 2020.)

Eri vähemmistöryhmien kokemaa vihapuhetta ja häirintää selvittäneen tiedonkeruun mukaan saamelaisten kokema vihapuhe oli usein osittain poliittista ja liittyi saamelaisten oikeuksiin ja saamelaisidentiteetin tunnustamiseen. Yleisimpiä vihapuheen tai häirinnän ilmenemismuotoja olivat jatkuvien negatiivisten kommenttien kohteeksi joutuminen, sanallinen loukkaus, häirintä tai nöyryytys, nimittely ja vaientaminen tai yhteiskunnallisen osallistumisen rajoittaminen. Yleisin vihapuheen tai häirinnän tapahtumapaikka oli internet. Kolmasosa oli kokenut vihapuhetta tai häirintää Facebookissa, kolmasosa julkisella keskustelupalstalla ja viidesosa muualla sosiaalisessa mediassa. (Korhonen ym. 2016.) Saamelaisten kokema syrjintä nivoutuu usein myös kielellisten oikeuksien toteutumiseen ja siten syrjintään palveluissa (esim. Olsén ym. 2017).

1.4.3 Uskontoon ja vakaumukseen liittyvä syrjintä

Vuonna 2018 poliisille ilmoitetuista epäillyistä viharikoksista 17 prosenttia liittyi uskontoon tai vakaumukseen. Vuonna 2019 osuus oli 14 prosenttia. Vuonna 2019 poliisille tehtiin yhteensä 65 rikosilmoitusta islaminuskoon tai muslimeihin kohdistuvista epäillyistä viharikoksista, mikä oli 12 ilmoitusta enemmän kuin edellisenä vuonna. Vuonna 2018 määrä oli laskenut 100:lla ilmoituksella edellisvuodesta (153 ilmoitusta). Vuonna 2019 suurin osa ilmoituksista (41) koski edellisvuoden tapaan sanallisia loukkauksia, uhkauksia ja häirintää. Seuraavaksi eniten (11) ilmoitettiin yksisuuntaisista pahoinpitelyistä. Kristinuskoon tai kristittyihin kohdistuneita epäiltyjä rikoksia koskevia rikosilmoituksia oli vuonna 2019 yhteensä 36. Määrä on pienempi kuin edellisinä vuosina (vuonna 2018 niitä oli 49 ja vuonna 2017 45). Myös kristinuskoon kohdistuneet epäillyt viharikokset olivat pääasiassa sanallisia loukkauksia, uhkauksia ja häirintää ja yksisuuntaisia pahoinpitelyitä.

Juutalaisuuteen ja juutalaisiin kohdistuneita epäiltyjä rikoksia koskevia ilmoituksia oli 12 vuonna 2019, eli määrä laski takaisin lähes vuoden 2017 tasolle (10) vuoden 2018 nousun jälkeen (21). Edellisvuoden tapaan rikoslajijakaumassa suurin osa ilmoituksista koski sanallisia loukkauksia, uhkauksia ja häirintää. Seuraavaksi eniten ilmoitettiin yksisuuntaisista pahoinpitelyistä. (Rauta 2019; Rauta 2020.) Vihapuhetta ja häirintää kartoittaneen selvityksen mukaan uskonnolliseen vähemmistöryhmään kuuluvat ovat kokevat usein valtamedian ja sosiaalisen median voimakkaan negatiivisen ja yleistävän uutisoinnin ahdistusta aiheuttavana vihapuheen ja häirinnän muotona. Kokemukset vaihtelivat kuitenkin paljon vähemmistöryhmittäin. (Korhonen ym. 2016.)

Euroopan unionin perusoikeusviraston (FRA 2018b) julkaiseman raportin mukaan Suomessa uskontoon tai vakaumukseen perustuvan syrjinnän kohteeksi koki tulleensa 13 prosenttia tutkimukseen osallistuneista, kun samoista henkilöistä 27 prosenttia oli kokenut syrjintää etnisen alkuperän tai maahanmuuttajataustan perusteella edellisen vuoden aikana. Edellisten viiden vuoden aikana alkuperän takia syrjintää kokeneiden osuus oli 53 prosenttia. Positiivista on, että Suomen muslimivastaajat ilmoittivat koko Euroopan vertailuaineistoon nähden vertailumaita useammin syrjinnästä viranomaisille (31 %) ja tunsivat ainakin yhden tasa-arvoelimen (47 %). Luottamus poliisiin oli Suomen tutkimukseen osallistujilla korkeammalla kuin muiden maiden osallistujilla.

1.4.4 Vammaisiin henkilöihin kohdistuva syrjintä

Eri tavoin vammaiset henkilöt kokevat monenlaista syrjintää. Yhdenvertaisuusvaltuutetun (2016a) kyselyyn vastanneista vammaisista henkilöistä yli 60 prosenttia kertoi joutuneensa syrjityksi jollakin elämänalueella viimeksi kuluneen vuoden aikana. Poliisiammattikorkeakoulun viharikosselvityksen mukaan vuonna 2017 tehtiin 57 sellaista rikosilmoitusta, joissa teon motiivi liittyi uhrin vammaisuuteen. Vuonna 2018 vammaisuuteen liittyviä rikosilmoituksia löytyi 48 ja vuonna 2019 yhteensä 44. Tyypillisimmin ilmoitukset koskivat kunnianloukkausta ja pahoinpitelyä, ja epäilty oli usein uhrille tuttu. (Rauta 2019; 2020.)

Osa vammaisten henkilöiden kohtaamasta syrjinnästä liittyy esteettömyyteen ja saavutettavuuteen. Esteettömyyden käsite liittyi alun perin ensisijaisesti rakennettuun ympäristöön ja fyysisiin liikkumisen esteisiin. Nykyisin kiinnitetään tämän ohella huomiota muun muassa viestinnän ja palvelujen saavutettavuuteen ja kaikkien ihmisten mahdollisuuteen osallistua täysipainoisesti yhteiskunnan toimintaan kaikilla osa-alueilla. Toisin sanoen esteettömyyttä voidaan tarkastella fyysisen ympäristön ohella esimerkiksi pedagogisena, asenteellisena, psyykkisenä ja sosiaalisena saavutettavuutena. (Ks. esim. Huotari ym. 2010.) Yhdenvertaisuusvaltuutetun (2016a) kyselyyn vastanneista vammaisista henkilöistä suurin osa oli sitä mieltä, että niin fyysisen ympäristön kuin tiedottamisen ja viestinnän esteettömyys toteutuvat Suomessa huonosti tai melko huonosti. Esimerkiksi viime vuosina yleistyneet sähköiset palvelut eivät läheskään aina ole saavutettavia kaikille vammaisille henkilöille; ongelmia liittyy myös työpaikoilla käytössä oleviin tietojärjestelmiin.

Työelämään osallistuvien vammaisten henkilöiden kokema syrjintä on yleistä; kyselyyn vastanneista lähes 45 prosenttia kertoi kokeneensa syrjintää työpaikalla vammaisuutensa vuoksi viiden viimeksi kuluneen vuoden aikana; vanhimmasta ikäluokasta jopa yli 78 prosenttia ilmoitti kokeneensa syrjintää työssä viimeisen vuoden aikana. Tavallisimmin syrjintäkokemukset olivat loukkaavaa, nöyryyttävää tai alentavaa käyttäytymistä esimiehen tai toisen työntekijän taholta (n. 20 %), työtehtävien epäoikeudenmukaista jakamista (n. 14 %) ja syrjintää palkkauksessa, palkkakehityksessä tai palvelussuhteen ehdoissa (n. 13 %). Työtä hakeneista vastaajista 67 prosenttia kertoi kokeneensa joskus syrjintää työnhaussa vammaisuutensa vuoksi, ja viimeksi kuluneen vuoden aikana tällaista syrjintää kertoi kokeneensa yli 35 prosenttia (Yhdenvertaisuusvaltuutettu 2016a).

Vammaisfoorumin kyselyn vastaajista koulutukseen pääsyssä syrjintää vammaisuuden perusteella oli kokenut 31 prosenttia ja koulutuksessa muutoin 47 prosenttia. Vammaisista ihmisistä lähes puolet (47 %) on kokenut syrjintää työelämässä. Työelämään pääsyssä tai työnhaussa on kokenut syrjintää noin 57 prosenttia. Syrjintää kou-

lutuksessa ovat kokeneet eniten neuropsykiatrisia häiriöitä omaavat ihmiset, kehitysvammaiset ihmiset ja viittomakieliset ihmiset. Työelämään pääsyssä syrjintää ovat kokeneet eniten viittomakieliset ihmiset, aistivammaiset ihmiset ja neuropsykiatrisesta häiriöstä kärsivät ihmiset. Myös yli puolet kyselyyn vastanneista aistivammaisista ihmisistä ja viittomakielisistä ihmisistä on kokenut syrjintää työelämässä. Koulutukseen liittyviä mukautuksia koskeviin kysymyksiin vastanneista 39 prosenttia oli kokenut tulleensa syrjityksi koulutukseen liittyvissä mukautuksissa. Työhön liittyviä mukautuksia koskeviin kysymyksiin vastanneista lähes puolet kertoi kokeneensa tulleensa syrjityksi. (Björkberg ym. 2019; Huotari ym. 2010; Vesala & Vartio 2019.)

Syrjintää tavaroiden ja palveluiden tarjonnassa oli kokenut lähes 60 prosenttia vastaajista viimeisen vuoden aikana. Eri tavoin vammaisten henkilöiden kokemukset eroavat toisistaan, ja eroja vammaisten syrjintäkokemuksissa on myös äidinkielen mukaan jaoteltuna: eniten syrjintäkokemuksia esimerkiksi tavaroiden ja palveluiden tarjonnassa on Vammaisena olen toisen luokan kansalainen -selvityksen mukaan viittomakielisillä vastaajilla. (Yhdenvertaisuusvaltuutettu 2016a).

Vammaisten henkilöiden työllistymisen rakenteellisia esteitä ja niitä purkavia toimenpiteitä kartoittaneessa selvityksessä on tunnistettu rakenteellisia ja lainsäädännöllisiä esteitä, jotka asettavat vammaiset henkilöt eriarvoiseen asemaan työelämäosallisuudessa (Kyröläinen 2020). Palveluiden saatavuutta ja saavutettavuutta läpiluotaava kokoava katsaus tuo näkyväksi, kuinka esimerkiksi kilpailutus- ja hankintakäytännöt, etuusjärjestelmät tai alueelliset tulkinnat eri palveluiden toteutuksissa vaikuttavat työllistymismahdollisuuksiin välillisesti tai jopa suoraan. Keskeisessä roolissa ovat luonnollisesti myös työllisyys- ja koulutuspalvelut ja niiden kyky edesauttaa vammaisten ihmisten työllistymistä. Yhdenvertaisuuden näkökulmasta raportissa tuodaan esiin muun muassa tarve huolehtia siitä, että hakijat saavat yhdenvertaista kohtelua määrärahasidonnaisia palveluita ja tukitoimia järjestettäessä. Raportissa ehdotetaan työllistymismahdollisuuksien parantamiseksi muun ohella, että työnantajien tietoisuutta yhdenvertaisuuslain mukaisesta mahdollisuudesta positiiviseen erityiskohteluun lisätään. Uutta vammaispalvelulakia laadittaessa tulisi selvityksen mukaan myös huolehtia, että palveluissa pääsisi syntymään mahdollisimman vähän alueellisia eroja.

1.4.5 Syrjintä seksuaalisen suuntautumisen, sukupuoli-identiteetin ja sukupuolen ilmaisemisen perusteella

Poliisiammattikorkeakoulun viharikosselvityksen mukaan vuonna 2019 poliisin tietoon tuli 72 rikosilmoitusta, joiden epäiltiin liittyvän seksuaaliseen suuntautumiseen (51) tai sukupuoli-identiteettiin tai sukupuolen ilmaisuun (21). Vuonna 2018 puolestaan oli 73 rikosilmoitusta, joiden epäiltiin johtuvan seksuaalisesta suuntautumisesta (61) tai sukupuoli-identiteetistä tai sukupuolen ilmaisusta (12). Tämä on 13 tapausta (22 %) enemmän kuin vuonna 2017. Vuonna 2017 poliisin tietoon tuli 60 sellaista rikosilmoitusta, joissa rikoksen vihamotiivina epäiltiin olevan uhrin seksuaalinen suuntautuminen, sukupuoli-identiteetti tai sukupuolen ilmaiseminen. Tyypillisimpiä rikoslajeja olivat pahoinpitely, kunnianloukkaus ja laiton uhkaus. (Rauta 2019; 2020.)

Euroopan unionin perusoikeusviraston kyselyyn vastanneista Suomessa asuvista seksuaali- ja sukupuolivähemmistöihin kuuluvista henkilöistä 32 prosenttia oli kokenut häirintää viimeksi kuluneen vuoden aikana (EU:n keskiarvo 38 %). Syrjintää työelämässä oli kokenut Suomessa 13 prosenttia (FRA 2020). Eurooppalaisittain tarkasteltuna seksuaali- ja sukupuolivähemmistöt kohtaavat keskimääräistä vähemmän syrjintää ja väkivaltaa mutta eivät toisaalta tuo työpaikallaan esiin kuulumistaan seksuaali- ja/tai sukupuolivähemmistöön eurooppalaista keskitasoa useammin (FRA 2015).

Syrjintä kohdistuu myös lapsiin ja nuoriin. Kuka ei kuulu joukkoon -tutkimuksessa selvitettiin eri vähemmistöryhmiin kuuluvien 10—17-vuotiaiden kokemaa syrjintää verkkokyselyn avulla. Noin kolmannes vastaajista kertoi joutuneensa syrjinnän kohteeksi. Tutkimuksen perusteella eri tavoin vammaiset tai pitkäaikaissairaat henkilöt sekä seksuaalivähemmistöihin kuuluvat lapset ja nuoret olivat keskimääräistä alttiimpia syrjinnälle (Kankkunen ym. 2010). Syrjintä koulutuksessa ja vapaa-ajalla -tutkimuksessa tarkasteltiin erityisesti seksuaali- ja sukupuolivähemmistöihin kuuluvien nuorten syrjintäkokemuksia (Huotari ym. 2010). Kyselyyn vastanneista nuorista 36 prosentilla oli kokemuksia kiusaamisen kohteeksi joutumisesta vähemmistöryhmään kuulumisen vuoksi. Kiusaajat olivat useimmiten toisia oppilaita, mutta syrjivää kohtelua ja kiusaamiseen puuttumattmuutta oli koettu myös koulun henkilökunnan taholta. (Ks. myös THL 2017.)

Plan Internationalin toteuttaman tuoreen kyselyn (2020) mukaan verkossa ilmenevä häirintä kohdistuu erityisesti vähemmistöihin kuuluviin tyttöihin. Suomessa esimerkiksi etniseen vähemmistöön kuuluvista tai maahanmuuttajataustaisista vastaajista verkkohäirintää oli kokenut 65 prosenttia, seksuaali- ja sukupuolivähemmistöihin kuuluvista 55 prosenttia ja toimintakyvyltään rajoitteisista tytöistä ja nuorista naisista 64 prosent-

tia. Häirintää kokeneista etniseen vähemmistöön kuuluvista tytöistä 70 prosenttia kertoi kohdanneensa häirintää nimenomaan etnisen taustansa takia, kun taas häirityksi joutuneista HLBTIQ+-henkilöistä 30 prosenttia kertoi häirinnän kohdistuneen sukupuoleensa ja 50 prosenttia seksuaaliseen suuntautumiseensa.

1.4.6 Syrjintä terveydentilan perusteella

Terveydentila syrjintäperusteena esiintyy erityisesti työelämään kohdistuvissa tutkimuksissa. Työsuojeluviranomaisten tietoon tulevissa syrjintäepäilyissä terveydentila on vuodesta toiseen yleisin syrjintäperuste. (Työsuojeluhallinto 2018a; 2019.) Esimerkiksi vuoden 2018 työolotutkimuksen kyselyyn vastanneiden mukaan terveydentila oli yleisin havaittu yhdenvertaisuuslain mukainen syrjintäperuste: 10 prosenttia vastaajista oli havainnut syrjintää terveydentilan perusteella (Sutela ym. 2019). Tästä ei voida kuitenkaan päätellä, että terveydentila olisi tosiasiallisesti yleisin syrjintäperuste työelämässä.

1.4.7 Ikään perustuva syrjintä

Vuoden 2018 työolobarometriin vastanneista kuusi prosenttia kertoi havainneensa työpaikallaan nuoreen ja kahdeksan prosenttia korkeaan ikään liittyvää syrjintää (ks. myös Pietiläinen ym. 2018; Viitasalo 2015). Työolobarometreissa yleisesti ottaen hieman alle 10 prosenttia vastaajista on ilmoittanut havainneensa ikään perustuvaa syrjintää (ks. myös Larja ym. 2012; Lehto & Sutela 2018; Sutela ym. 2019). Ikään ja sukupuoleen perustuva syrjintä liittyvät eri tutkimuksissa tehtyjen havaintojen mukaan toisiinsa:[12] eniten ikäsyrjintää kokevat yli 55-vuotiaat naiset (Pietiläinen ym. 2018; Lehto & Sutela 2018; Viitasalo 2011; Pietiläinen ym. 2016). Naiset ilmoittavat kokevansa ikään perustuvaa syrjintää työhönottotilanteessa miehiä useammin. Esimerkiksi vuonna 2008 seitsemän prosenttia 55—65-vuotiaista naisista ja viisi prosenttia 16—24-vuotiaista naisista oli kokenut syrjintää työhönotossa iän perusteella, miehistä puolestaan 1—2 prosenttia (Larja 2012; ks. myös Pärnänen 2011).

[12] Ikäsyrjintään näyttää liittyvän sukupuolen ohella muun muassa ihonväriin ja terveydentilaan liittyvää syrjintää (ks. Viitasalo 2015).

Elinkeinoelämän keskusliiton teettämän kyselyn mukaan työelämässä ikäsyrjintää koetaan eniten työtä haettaessa ja vähiten työn päättyessä. Kyselyyn vastaajista 18 prosenttia oli kokenut syrjintää iän perusteella työnantajan taholta joskus työelämänsä aikana. Viimeisen kahden vuoden aikana syrjintää iän perusteella työhönottotilanteessa oli kokenut kymmenen prosenttia vastaajista, kuusi prosenttia työ- tai virkasuhteen aikana ja kolme prosenttia työ- tai virkasuhdetta päätettäessä. Työtä haettaessa syrjintää olivat kokeneet eniten yli 55-vuotiaat ja työn loppuessa yli 60-vuotiaat vastaajat. Sukupuolten syrjintäkokemusten välillä ei tässä tutkimuksessa havaittu juurikaan eroa. Syrjintää kokeneista 90 prosenttia kertoi, ettei ollut ilmoittanut syrjinnästä työnantajalle, henkilöstön edustajalle, työterveyshuoltoon tai viranomaiselle. (Taloustutkimus/EK 2018.)

2 Aineistot ja menetelmät

Arvioinnin aineisto koostuu tuomioistuinten, valvontaviranomaisten ja ylimpien laillisuusvalvojien kantelu- ja ratkaisuaineistoista, asiantuntija- ja sidosryhmähaastatteluista ja työelämälle suunnatuista haastatteluista ja kyselystä. Tässä luvussa kuvataan hankkeen aineistoja ja avataan myös niihin liittyviä rajoitteita.

2.1 Oikeustapaukset ja viranomaisaineistot

Syrjintätapaukset tuomioistuimissa ja viranomaisissa –luku (luku 3) sisältää tuomioistuinaineistojen lisäksi yhdenvertaisuusvaltuutetun, yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunnan, työsuojeluviranomaisen ja eduskunnan oikeusasiamiehen tapauksia, joissa on vedottu yhdenvertaisuuslakiin tai käsitelty sitä. Lisäksi mukana on kuvauksia aluehallintoviranomaisten kanteluasioista.

Tutkimusta varten Oikeusrekisterikeskukselta pyydettiin oikeusministeriön toimittamien diaaritietojen perusteella sellaiset siviilioikeudelliset ratkaisut vuosilta 2015—2018, joissa oli sovellettu yhdenvertaisuuslakia tai tasa-arvolakia. Lisäksi pyydettiin vastaavalta ajalta hallinto-oikeudelliset ratkaisut, joissa näitä lakeja oli sovellettu. Tietopyyntö Oikeusrekisterikeskukselle tehtiin 12.6.2019, ja myönteinen päätös saatiin 10.9.2019. Aineiston ensimmäinen osa, joka sisälsi hallinto-oikeudelliset ratkaisut, toimitettiin lokakuussa 2019, toinen osa marraskuussa 2019. Verrattaessa aineistoa muista lähteistä saatavilla olevaan tietoon havaittiin siinä olevan jonkin verran puutteita (ks. tarkemmin luku 3.2.1).

Tässä hankkeessa on hyödynnetty myös julkisesti saatavilla olevia tuomioistuinten ratkaisuja ja valvontaviranomaisten julkaisemia omia raportteja yhdenvertaisuuden ja syrjinnän valvonnasta. Analyysissa on hyödynnetty yhdenvertaisuuslautakunnan julkaisemia tapausselosteita vuosilta 2015—2018 ja lautakunnalta saatuja tilastotietoja vuosilta 2016—2019, yhdenvertaisuusvaltuutetun vuosikertomuksia, eduskunnan oikeusasiamiehen ratkaisuselosteita vuosilta 2015—2019, työtuomioistuimen ratkaisuja vuosilta 2015—2019 ja työsuojeluviranomaisten julkaisemia syrjinnän seurannan raportteja, joita on saatavissa valtakunnallisesti vuodesta 2018 lähtien. Oikeuskanslerin ratkaisuista tapauksia löytyi niin vähän, ettei niitä otettu mukaan aineistoon. Kanteluasioita aluetasolla on selvitetty opetustoimen ja sosiaali- ja terveydenhuollon puolelta haastatteluin ja kirjallisin tietopyynnöin, sillä aluehallintoviranomaisilla ei ole varsinaisia tilastotietoja siitä, kuinka monissa sivistys- ja sosiaali- ja terveystoimen tarkastajien vastaanottamissa kanteluissa ja valituksissa on ollut kyse syrjinnästä.

Tuomioistuinaineistot koodattiin Excel- ja SPSS-ohjelmilla. Koodattavia muuttujia olivat esimerkiksi tapahtuma- ja ratkaisuvuodet, oikeusaste, aihe, rikosasioissa rikosnimike,[13] syrjintäperusteet, ratkaisu ja mahdollinen yhdenvertaisuuslain tai tasa-arvolain nojalla määrätty hyvitys. Lisäksi koodattiin lyhyt sanallinen kuvaus tapauksesta. Myös yhdenvertaisuuslautakunnan ja eduskunnan oikeusasiamiehen ratkaisut koodattiin samaan tapaan.

2.2 Haastattelut

Tutkimushankkeessa toteutettiin yhteensä 59 haastattelua, joista osaan osallistui useampi henkilö. Haastateltujen määrä oli 71. Haastatteluja tehtiin arvioinnin eri vaiheissa, ja osaa haastatelluista kuultiin useampaan kertaan. Aloitushaastatteluissa kuultiin kolmea ohjausryhmän jäsentä, minkä lisäksi haastateltiin työmarkkinakeskusjärjestöjen edustajia. Aloitushaastattelujen tavoitteena oli pohjustaa tiedonkeruuta ja kartoittaa kuultavia tahoja. Varsinaisen tiedonkeruun haastatteluilla koottiin laajemmin tietoa arvioinnin kysymyksiin vastaamiseksi. Haastattelujen suunnittelua ja toteutusta edelsi taustoittava kirjallisuuskatsaus, jossa kartoitettiin tutkimushankkeen tavoitteiden mukaisesti muun muassa oikeuksiin pääsyn esteitä syrjintäasioissa.

Haastatteluissa kuultiin ministeriöistä työ- ja elinkeinoministeriön, oikeusministeriön, ympäristöministeriön sekä sosiaali- ja terveysministeriön työ- ja tasa-arvo-osaston virkamiehiä. Lisäksi viranomaisista haastateltiin Opetushallituksen ja poliisihallituksen edustajia. Haastateltuihin valvontaviranomaisten edustajiin kuuluvat yhdenvertaisuusvaltuutettu, tasa-arvovaltuutettu, yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunta, apulaisoikeuskansleri ja neljän alueen työsuojeluviranomaisen edustajat. Lisäksi toteutettiin kolme erillistä aluehallintovirastojen sivistysosaston haastattelua, ja yhdeltä alueelta saatiin yksi kirjallinen vastaus. Sosiaali- ja terveydenhuollon puolelta saatiin kaksi kirjallista vastausta. Työtuomioistuimen edustaja vastasi haastatteluun kirjallisesti. Muut haastatellut olivat eri vähemmistöjä edustavia järjestötoimijoita ja tutkijoita.

Edellisten lisäksi toteutettiin työelämän kokonaisuutta käsittelevään osuuteen työelämän edustajien haastatteluja. Työelämälle suunnatuilla haastatteluilla koottiin empiiristä tietoa, jonka avulla haettiin tietoa työelämän yhdenvertaisuuden edistämistehtävän osakokonaisuuden arviointikysymyksiin vastaamiseksi. Työnantajien edustajien haastatteluja toteutettiin yhteensä 11 (2 kuntatyönantajan edustajaa, 2 valtiotyönantajan edustajaa, 6 yritystä, 1 koulutuksen järjestäjä). Haastatellut edustivat eri kokoisia työnantajia noin 40 henkilöä työllistävistä globaalisti toimiviin suuryrityksiin. Lisäksi

[13] Rikosasioissa koodattiin vain syrjintää koskeva rikosnimike, ei mahdollisia muita rikosnimikkeitä.

haastateltiin yhteensä seitsemää henkilöä, jotka edustivat palkansaajien ja työnantajien liittoa ja yhtä järjestöä. Työelämän näkökulmaa kuultiin myös edellä mainituissa asiantuntijahaastatteluissa ja työsuojeluviranomaisten, STM:n ja työmarkkinakeskusjärjestöjen haastatteluissa.

Työpaikoille suunnatuissa haastatteluissa keskusteltiin työpaikoilla tehdyistä yhdenvertaisuuden edistämistoimenpiteistä, yhdenvertaisuussuunnittelusta, syrjintään puuttumisesta ja valvonnan tehokkuudesta työelämän näkökulmasta. Lisäksi kuultiin näkemyksiä yhdenvertaisuuslain toimivuudesta ja mahdollisista kehittämistarpeista työelämän näkökulmasta. Yhdestätoista haastatellusta kuusi toimitti työpaikan yhdenvertaisuussuunnitelman tutustuttavaksi. Muiden kanssa suunnitelman sisältöjä avattiin vapaammin keskustellen. Arvioinnin tavoitteena ei ollut analysoida yksityiskohtaisesti yhdenvertaisuuden arvioinnin tilaa ja yhdenvertaisuussuunnitelmia, mikä olisi edellyttänyt laajempia organisaatiokohtaisia tutkimuksia. Haastatteluissa peilattiin sen hetkisiä käsityksiä ja näkemyksiä yhdenvertaisuuslain jalkauttamisesta ja toteutuksesta organisaatioiden yhdenvertaisuussuunnitteluprosessin avainhenkilöiden näkemänä.

Haastattelut olivat puolistrukturoituja ja toteutettiin osin etänä, osin kasvotusten. Suurimpaan osaan osallistui yksi edustaja, mutta usein haastateltu kertoi kuulleensa myös muita organisaation edustajia haastattelua varten. Haastatelluille toimitettiin haastattelurunko etukäteen tutustuttavaksi. Haastattelut kestivät yleensä reilun tunnin, enimmillään kaksi tuntia ja tiiviimmillään 40 minuuttia.

Suurin osa haastatteluista äänitettiin ja litteroitiin, osasta haastattelija laati tarkat muistiinpanot haastattelujen aikana, ja aineiston purussa hyödynnettiin tallenteita. Muistiinpanot ja litteroinnit koodattiin temaattisesti Atlas.ti-ohjelmalla. Haastatteluteemat perustuivat etukäteen laadittuun kirjallisuuskatsaukseen. Teemoja olivat sääntelymallit, toimivalta ja oikeussuoja, joiden alateemoja olivat esimerkiksi kahden lain ja valtuutetun malli, lain soveltamisala, työelämän valvonta, muut toimivaltakysymykset, syrjinnän määritelmä, syrjintäperusteet, piiloon jäävä syrjintä, epäselvät tulkintatilanteet, hyvityksen määrääminen ja resurssit. Aineiston laadullinen analyysi perustui tähän teemoitteluun, joka analyysin edetessä tarkentui.

2.2 Kysely työelämäosapuolille

Työnantajille ja palkansaajille suunnatut kyselyt suunniteltiin ja levitettiin yhteistyössä työmarkkinakeskusjärjestöjen kanssa (AKAVA, EVL, EK, KT, SAK, STTK). Tiedonkeruu toteutettiin syys-lokakuussa 2019. Kohdejoukkona olivat yli 30 henkilöä työllistävät työpaikat.

Kyselyihin saatiin vastauksia yhteensä 2 938. Työnantajajärjestöjen kautta saatiin 905 vastausta, ja ne mittaavat yhdenvertaisuussuunnitelman piirissä olevien työntekijöiden määrää. Palkansaajajärjestöjen kautta saatiin 2 033 vastausta. Ne mittaavat suunnitelman piirissä olevien työpaikkojen määrää. Palkansaajien kysely toimitettiin liittojen luottamushenkilöille, minkä johdosta yhdeltä työnantajalta saattoi vastata useampi luottamushenkilö. Vastauksia tarkasteltiin ristiintaulukoimalla, ja erojen tilastollista merkitsevyyttä analysoitiin Chi-Square-testin avulla. Kyselyn avovastauksia analysoitiin laadullisesti. Vastausmäärää voidaan pitää hyvänä ja odotettuna. Vastaajien jakautuminen kuvastaa hyvin yleistä palkansaajien jakautumista sektoreittain, mutta tuloksia ei voi suoraan yleistää koskemaan koko työelämää, koska vastaajajoukko on valikoitunut. Lisäksi tulee muistaa, että aineisto pitää sisällään vain yli 30 henkeä työllistävät työpaikat, joita koskee yhdenvertaisuussuunnitteluvelvoite. Yhdenvertaisuuden edistämisvelvoite koskee myös alle 30 henkeä työllistäviä työnantajia, mutta tiedonkeruulla ei saatu kattavasti tietoa siitä, miten tämä toteutuu pienissä työpaikoissa. Lisäksi kyselyn ulkopuolelle jäivät ns. järjestäytymättömät työnantajat.

Taulukko 1. Vastausmäärät työnantajien ja palkansaajien osalta vastauskielen mukaan

	Työnantajat (n)	Työnantajat (%)	Palkansaajat (n)	Palkansaajat (%)
Suomi	894	99 %	1989	98 %
Ruotsi	11	1 %	44	2 %
Yhteensä	905	100 %	2033	100 %

Vastaajien jakautuminen kuvastaa yleistä palkansaajien jakautumista sektoreittain (ks. taulukko 2).

Taulukko 2. Palkansaajat Tilastokeskuksen mukaan sektoreittain vuonna 2018 ja kyselyn vastausten jakautuminen

	Tilastokeskus 2018	Kysely: työnantajat	Kysely: palkansaajat
Yksityinen (ml. järjestö ja seurakunta)	73 %	72 %	67 %
Kunta	21 %	18 %	21 %
Valtio	6 %	5 %	8 %

Työnantajien vastaajissa painottuvat hieman enemmän pienet työnantajat suhteessa palkansaajien vastaajiin. Työpaikkojen kokoa ei voida painottaa suoraan henkilöstömäärään, sillä kyselyssä ei kysytty tarkkaa työntekijöiden lukumäärää.

Taulukko 3. Kyselyn vastausten jakautuminen työpaikan koon mukaan työnantajien ja palkansaajien osalta

	Työnantajat	Palkansaajat	Työnantajat	Palkansaajat
30–99	398	439	46 %	26 %
100–249	183	352	21 %	21 %
250–499	91	258	11 %	15 %
500–999	72	217	8 %	13 %
1000 tai yli	114	407	13 %	24 %
Yhteensä	858	1673	100 %	100 %

Työnantajien osalta vastausprosenttia on mahdollista arvioida suuntaa antavasti. Valtion työnantajien kysely suunnattiin neuvotteluvirastoille, joita on 52. Vastauksia saatiin 43, ja vastausprosentti on 83. Kirkkotyönantajien vastaajajoukko oli 90 työnantajaa, jotka työllistävät vähintään 30 henkilöä, jolloin vastausprosentti oli 36. Kuntatyönantajien osalta ei ollut tarkkaa tietoa siitä, kuinka moni kuntayhtymä tai kunta työllisti vastaushetkellä vakituisesti yli 30 henkilöä, sillä henkilöstömäärä elää vuosittain. Taustamuuttujina oli 417 kuntaa ja kuntayhtymää, joista osalla henkilöstöä on vähemmän. Vastauksia saatiin 161, jolloin vastausprosentti kuntien osalta kaikkiin kuntiin nähden on 45. Kuntayhtymistä tavoitettu osuus on pienempi, 17 prosenttia.

Kuntien osalta vastaajaosuus on hieman suurempi kuin vuonna 2018 Kuntaliiton tekemässä selvityksessä (42 %). Yksityisen sektorin puolella kysely toteutettiin otoksena noin 4 000 yritykselle. Vastausprosentti oli 17, mikä vastaa yleistä aktiivisuusastetta yrityskentässä vastaavantyyppisillä kyselyillä. Yksityisen sektorin vastauksia voitiin painottaa erillisen rekisterin taustatietojen perusteella, ja ne kuvaavat vastaajajoukkoa. Vastausmäärä oli myös odotettu: työmarkkinakeskusjärjestöt toteuttivat vuonna 2017 vastaavantyyppisen tasa-arvokyselyn, johon saatiin työnantajajärjestöiltä 1 071 vastausta ja palkansaajajärjestöiltä 1 654 vastausta[14].

[14] Ks. esim. STTK 2018.

3 Syrjintätapaukset tuomioistuimissa ja viranomaisissa

3.1 Valvontaviranomaiset, laillisuusvalvonta ja hallinto-oikeudelliset asiat

3.1.1 Työsuojelu

Yhdenvertaisuuslain noudattamista työ- ja palvelussuhteissa sekä työharjoittelussa ja muussa vastaavassa toiminnassa työpaikalla sekä työhönotossa valvovat työsuojeluviranomaiset (YvL 1325//2014, 22 §; 44/2006, 13 §). Lisäksi työsuojeluviranomaiset valvovat muun muassa työsuhteen ehtoihin, ulkomaalaisen työvoiman käyttöön ja tilaajan selvitysvelvollisuuteen liittyvää lainsäädäntöä. Paikallistasolla valvonnasta vastaavat aluehallintovirastojen työsuojelun vastuualueen työsuojeluviranomaiset. Työsuojeluviranomainen on valvontatehtävässään riippumaton viranomainen. Muusta aluehallintovirastosta poiketen sen toiminnan ohjaus tulee STM:stä, jossa toimivalta työsuojelun vastuualueiden budjettia ja toimintaa koskevissa asioissa on työ- ja tasa-arvo-osaston ylijohtajalla.

Syrjinnän valvontaa tehdään työsuojeluviranomaisessa sekä viranomaisaloitteisesti työpaikkatarkastuksilla että syrjintää kokevien asiakasyhteydenottojen perusteella, jolloin puhutaan asiakasaloitteisesta valvonnasta. Työsuojelun vastuualueiden tulostavoitteena on vastata asiakaskysyntään täysimääräisesti.

Tarkastaja voi antaa työnantajalle havaituista epäkohdista toimintaohjeen tai kehotuksen.[15] Tarkastaja voi antaa kehotuksen, jos työnantajan todetaan rikkovan syrjinnän kieltoa. Jos työnantaja ei noudata kehotusta, työsuojeluviranomainen voi päätöksel-

[15] Laki työsuojelun valvonnasta ja työpaikan työsuojeluyhteistoiminnasta (44/2006) 13§: Jos työnantaja ei noudata hänelle työsuojeluviranomaisen valvontaan kuuluvissa säännöksissä asetettuja velvollisuuksia, tarkastajan on annettava työnantajalle kirjallinen toimintaohje poistaa tai korjata säännösten vastainen olotila. Jos säännösten vastaisesta olotilasta johtuva vaara tai haitta on 3 momentissa tarkoitetuissa asioissa vähäistä suurempi, tarkastajan on annettava toimintaohjeen sijasta kirjallinen kehotus poistaa tai korjata säännösten vastainen olotila. Samoin tarkastaja voi antaa kirjallisen kehotuksen, jos työnantaja ei noudata 1 momentissa tarkoitettua toimintaohjetta.

lään velvoittaa työnantajan korjaamaan säännösten vastaisen olotilan ja määrätä tehosteeksi uhkasakon. Työsuojeluviranomainen voi tarvittaessa pyytää yhdenvertaisuusvaltuutetulta tai yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunnalta lausunnon yhdenvertaisuuslain tulkinnasta ja soveltamisesta. Jos työsuojeluviranomainen katsoo, että työpaikalla on todennäköisiä perusteita epäillä työsyrjintärikosta, viranomaisen on pääsääntöisesti tehtävä ilmoitus poliisille esitutkintaa varten. (44/2006 50 §, ks. myös STM 2016) Valvontatoimenpiteet määräytyvät työsuojelun valvonnasta ja työpaikan työsuojeluyhteistoiminnasta annetun lain (44/2006) mukaisesti.

Seuraavaksi käsitellään työsuojeluviranomaisen yhdenvertaisuuden ja syrjinnän valvontaa hyödyntäen työsuojelun omia julkaistuja raportteja.[16] Työsuojeluviranomaisen yhdenvertaisuuden ja syrjinnän seurannan raportointia on kehitetty viime vuosina. [17] Etelä-Suomen aluehallintovirasto (ESAVI) on raportoinut syrjinnän seurantaa julkisesti jo vuosia. Valtakunnallisia tilastoja on saatavissa julkisista raporteista vuodesta 2017 alkaen, ja vuosien 2018 ja 2019 raporteissa on avaavia tapauskuvauksia. Puutteena on, etteivät raportit ole vuosittain tietosisällöiltään yhdenmukaisia. Esimerkiksi alueellisia tilastoja ei ole vuoden 2017 jälkeen saatavilla.

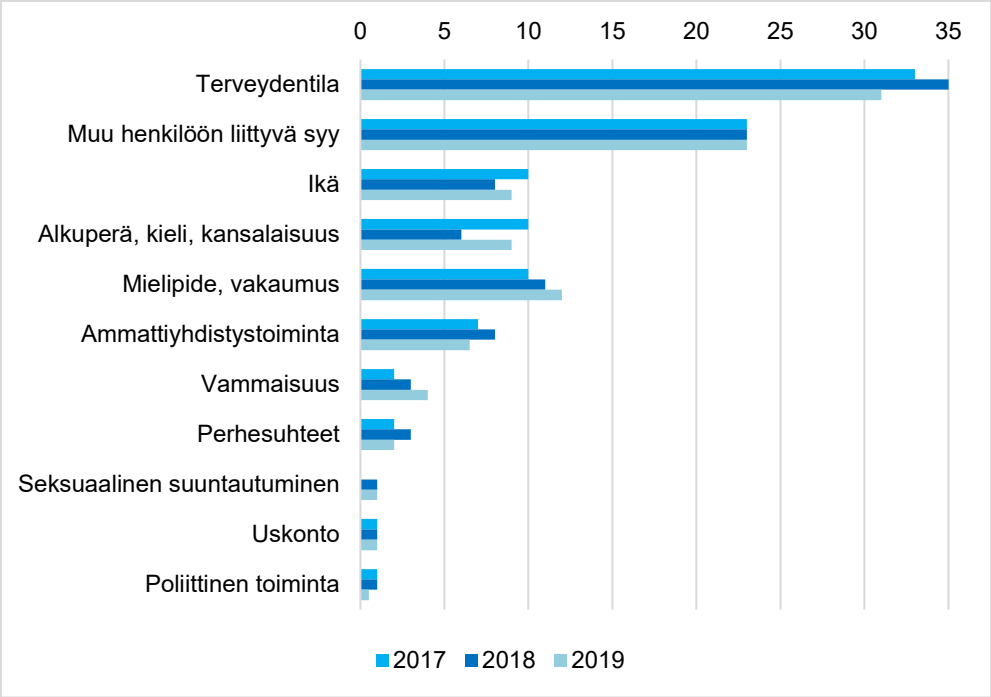
Työsuojelu on valvonut yhdenvertaisuuslain toteutumista vuoden 2018 aikana yhteensä noin 1 100 viranomaisaloitteisessa ja 155 asiakasaloitteisessa tarkastuksessa. Vuonna 2019 lakia valvottiin noin 910 viranomaisaloitteisessa ja noin 110 asiakasaloitteisessa tarkastuksessa. Valvonta on pitänyt sisällään asiakkaiden valvontapyyntöjen perusteella toteutetut tarkastukset, viranomaisen oma-aloitteisen valvonnan, syrjivien työpaikkailmoitusten valvonnan ja työnantajien kohdennetun valvonnan, joka koskee velvollisuutta edistää yhdenvertaisuutta ja yhdenvertaisuussuunnitelmia.

Työsuojeluviranomaisen valtakunnalliseen neuvontaan otettiin vuoden 2017 aikana työsyrjintäasioissa yhteyttä noin 545 kertaa. Vuosina 2018 ja 2019 yhteydenottoja oli noin 500 kumpanakin vuonna. Yhteyttä voi ottaa puhelimitse, kirjeitse tai sähköpostitse. Vuotta 2017 edeltäviä tietoja on saatavissa vain Etelä-Suomen aluehallintoviraston (ESAVI) osalta, jossa yhteydenottojen määrät ovat kasvaneet vuosi vuodelta. ESAVI:lle tuli vuonna 2010 työsyrjintää koskevia yhteydenottoja 252, vuonna 2012 yhteydenottoja oli 173, vuonna 2014 niitä oli 226 ja vuonna 2015 määrä oli 288. Osaltaan tapausmäärien nousun arvioitiin johtuneen tiedottamisen ja tiedonkeruun tehostamisesta ja kirjaamistapojen muutoksista. Raportoidut yhteydenotot ovat suuntaa antavia, koska syrjintään liittyvä yhteydenotto saattaa kirjautua myös toisiin asialuokkiin. (ESA 2016.)

[16] Työsuojeluhallinto 2018a; 2018b; 2019; 2020.
[17] Syrjinnän seurantaa ovat helpottaneet asiakirjahallinnon muutokset, mutta tapausten etsiminen edellyttää diaarien perusteella hakuja eikä siten palvele syrjinnän seurantaa optimaalisella tavalla.

Asiakkaiden ilmoittamia valvontapyyntöjä koetusta syrjinnästä tuli työsuojeluun vuonna 2019 yhteensä 181, mikä on hieman vähemmän kuin vuonna 2018 (noin 200) ja vuonna 2017 (197). Vuodelta 2017 on eritelty yhteydenotot alueittain. Alueellisesti asiat painottuivat Etelä-Suomen aluehallintovirastoon, jossa vireille tuli 104 syrjintää koskevaa asiaa. Toiseksi eniten asioita tuli vireille Länsi- ja Sisä-Suomen aluehallintovirastossa (57). Yhdessä tapauksessa voi olla useita syrjintäperusteita (Työsuojeluhallinto 2018b).

Kuviossa 1 on vuosina 2017, 2018 ja 2019 valvontapyynnön tehneiden asiakkaiden ilmoittamat syrjintäperusteet prosenttiosuuksina. Yhdessä valvontapyynnössä voi olla useampi syrjintäperuste. Aikaisemmista vuosista ei ole saatavissa yhteismitallista tietoa työsuojelun julkaisemista raporteista.

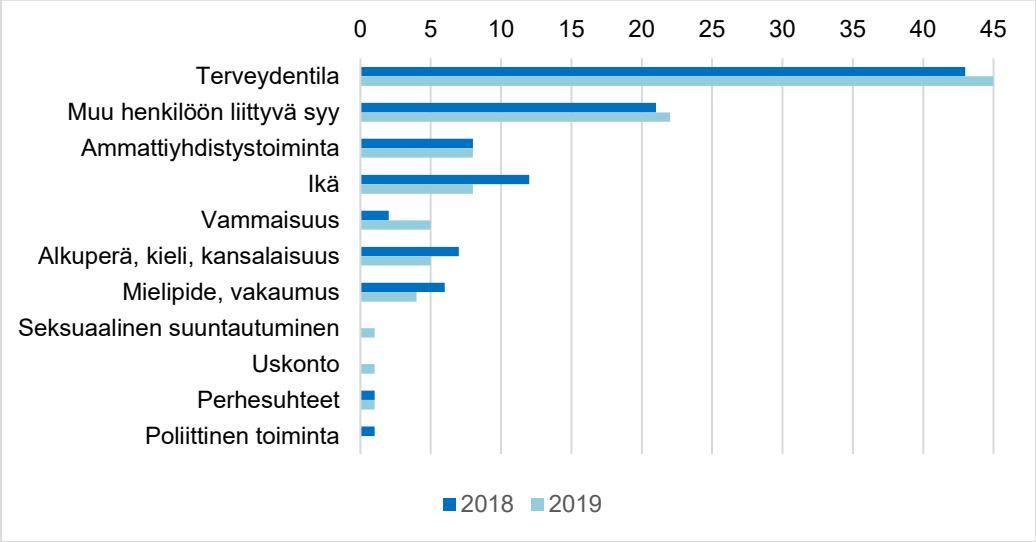


Kuvio 1. Asiakkaiden ilmoittamat syrjintäperusteet (%) 2017—2019. Työsuojeluun vuosina 2017, 2018 ja 2019 valvontapyynnön tehneiden asiakkaiden ilmoittamat syrjintäperusteet prosenttiosuuksina. Yhdessä valvontapyynnössä voi olla useampi syrjintäperuste.

Valvontapyynnön jälkeen työsuojeluviranomainen arvioi, voiko tapauksessa olla kyse yhdenvertaisuuslain vastaisesta syrjinnästä. Tarvittaessa asiakkaalta pyydetään täydennystä valvontapyyntöön, jotta valvonnan edellytyksiä voidaan arvioida. Mikäli valvontapyynnön perusteella ei ole aihetta epäillä työnantajan toimineen yhdenvertaisuuslain vastaisesti, asiasta laaditaan käsittelyratkaisu. Vuosien 2018 ja 2019 valvon-

taraporteissa kuvataan tyypillisiä tapauksia, joissa valvontaan ei ole edetty, ja kerrotaan ratkaisujen perusteet. Tyypillistä näissä on, ettei valvontapyynnön tekijään liity mikään yhdenvertaisuuslain mukainen syrjintäperuste. Tällaisia ovat esimerkiksi työpaikalla ilmenevät tavalliset näkemyserot, jotka eivät ole yhdenvertaisuuslain tarkoittamia mielipiteitä, tai puuttuva syy-yhteys työnantajan menettelyn ja syrjintäperusteen välillä. Joskus asiakas ei myöskään vastaa yhteydenottoihin tai anna lisätietoja. Työsuojeluviranomainen kohdisti joissain tapauksissa työpaikalle viranomaisaloitteista valvontaa, mikäli valvontapyynnön tekijä ei halunnut asiaa käsiteltävän nimellään. Käsittelyratkaisussa valvontapyynnön tekijälle perustellaan, miksi työsuojeluviranomainen ei ryhdy toimenpiteisiin syrjinnän selvittämiseksi. Käsittelyratkaisuja siitä, ettei syrjintää koskeva valvontapyyntö ole johtanut valvontatoimenpiteisiin tehtiin vuonna 2018 noin 50 ja vuonna 2019 noin 75.

Tarkastukset valvontapyyntöjen pohjalta tehdään, kun asiakkaan toimittamien tietojen perusteella on syytä epäillä, että työnantaja on toiminut yhdenvertaisuuslain vastaisesti. Yksittäisen työntekijän tai työnhakijan asiassa tarkastus tehdään yleensä asiakirjojen perusteella. Asiakasaloitteisia tarkastuksia tehtiin vuonna 2017 102, vuonna 2018 155 ja vuonna 2019 yhteensä 110. Yksi tarkastus on voinut koskea useaa eri syrjintäperustetta.



Kuvio 2. Syrjintäperusteet valvontapyyntöjen pohjalta (%) tehdyissä tarkastuksissa vuonna 2018 ja 2019.
Yhdessä valvontapyynnössä voi olla useampi syrjintäperuste.

Vuonna 2018 tehdyissä tarkastuksissa noin neljäsosassa tapauksista ja vuonna 2019 noin 15 prosentissa oli useampi kuin yksi syrjintäperuste. Yleisimmät syrjintäperusteet moniperusteisissa tapauksissa olivat työsuojelun raporttien mukaan vuonna 2018 ikä ja terveydentila. Toiseksi yleisimmät yhdistelmät olivat mielipide ja muu henkilöön liittyvä syy sekä mielipide ja ammattiyhdistystoiminta. Vuonna 2019 moniperusteisissa

tapauksissa perusteina olivat useimmin ammattiyhdistystoiminta ja muu henkilöön liittyvä syy ja toiseksi yleisimmin ikä ja terveydentila.

Syrjintäperusteissa terveydentila on ollut myös edeltävinä vuosina yleisin. Vähiten valvontapyyntöjä on tullut perhesuhteisiin, uskontoon, poliittiseen toimintaan ja seksuaaliseen suuntautumiseen liittyen. Yli puolessa vuonna 2018 ja 2019 tehdyissä tarkastuksista arvioitu syrjintätilanne liittyi palvelussuhteen päättämiseen. Tyypillinen tilanne oli koeaikapurku, joka ajoittuu työntekijän sairauspoissaolojen yhteyteen. Valvontapyynnön syrjinnästä esittänyt työntekijä on esimerkiksi kokenut syrjinnän vaikuttaneen työtehtävien määräytymiseen, työvuorojen saamiseen tai palkkaukseen. Molempina vuosina vain noin kymmenesosa koski työhönottoa.

Työsuojeluviranomaisen tietoon tulee vuosittain yksittäisiä kohtuullisiin mukautuksiin liittyviä tapauksia. Esimerkiksi vuonna 2018 työnantaja oli kieltäytynyt ottamasta haastatteluun näkövammaista työnhakijaa, eikä työnhakijalta myöskään selvitetty työnteon edellytyksiä ja mahdollisia työnhakijan tarvitsemia apuvälineitä. (Työsuojeluhallinto 2019.) Vastaavasti vuonna 2019 työnantaja oli toiminut syrjivästi, sillä se ei ollut selvittänyt, minkälaisia vaikutuksia kuulovammalla olisi työskentelyyn, eikä sitä, miten eriasteinen kuulovamma vaikuttaisi kohtuullisten mukautusten tarpeeseen (Työsuojeluhallinto 2020).

Aikaisempien raporttien perusteella tilastot kuvaavat varsin hyvin edeltävien vuosien trendiä. Työsuojeluviranomaisen tietoon tulevista tapauksista ei voi kuitenkaan tehdä päätelmiä siitä, mitkä syrjintäperusteet tosiasiassa ovat yleisimpiä työelämässä. Työsuojeluviranomaisten arvion mukaan tietyillä vähemmistöryhmillä, kuten ulkomaalaisilla työntekijöillä, on korkeampi kynnys pyytää työsuojeluviranomaisen valvontatoimenpiteitä epäillessään joutuneensa syrjinnän kohteeksi, ja etenkin työhönotossa tapahtuva syrjintä jää helposti piiloon. (Työsuojeluhallinto 2019.) Työsuojeluviranomainen ei avaa syrjintäraporteissa esimerkiksi alkuperän, kielen ja kansalaisuuden perusteella tehtyjen syrjintäepäilyjen yksityiskohtia, mutta haastattelujen perusteella esimerkiksi romanien yhteydenotot työsyrjinnästä ovat todella harvinaisia.

Työnantajalle on annettu toimintaohje tai kehotus syrjintäkiellon noudattamisesta asiakasaloitteisissa tarkastuksissa, joissa työnantajan on katsottu toimineen syrjintäkiellon vastaisesti. Tarkastuksissa, joissa ei ole katsottu työnantajan toimineen syrjintäkiellon vastaisesti, on voitu havaita jokin muu epäkohta, johon on puututtu. Vuonna 2017 toimintaohje tai kehotus annettiin 27 prosentissa asiakasaloitteisista tarkastuksista (n=28, 102 tarkastusta). Vuonna 2018 syrjintään liittyvien valvontapyyntöjen perusteella tehdyissä tarkastuksissa noin kolmasosassa annettiin velvoite (n=52, 157 tarkastusta). Vuonna 2019 valvontapyynnön perusteella tehdyistä tarkastuksista 35 prosentissa (n=38, 110 tarkastusta) katsottiin, että työnantaja oli toiminut syrjinnän kiellon vastaisesti. Luvuissa on pientä kasvua. Vuonna 2019 yli puolet

velvoitteista annettiin syrjinnän kiellon rikkomisesta terveydentilan perusteella. Vuosien 2018 ja 2019 osalta on tuotettu työsuojelun raportoimana kuvauksia, joissa avataan eri syrjintäperusteittain ilmenneitä tapauksia. Tarkempi tilasto syrjintäperusteittain löytyy vain vuoden 2017 osalta työsuojelualueittain.

Työntekijälle annetaan tarkastuskertomuksen yhteydessä myös tietoa mahdollisuudesta hakea yhdenvertaisuuslain mukaista hyvitystä tai vahingonkorvausta. Asiakkaalle kerrotaan myös yhdenvertaisuusvaltuutetun mahdollisuudesta avustaa syrjinnän uhriksi joutunutta henkilöä. Syrjintäepäilyn perusteella tehdyissä tarkastuksissa puututaan myös muihin esille tuleviin työlainsäädännön epäkohtiin.

Vuonna 2018 työnantajille annettiin yhteensä noin 80 velvoitetta muun lainsäädännön epäkohdista. Vuonna 2019 muita velvoitteita annettiin 48 kappaletta. Osassa tarkastuksista havaittiin työnantajan rikkoneen sekä syrjinnän kieltoa että muuta työlainsäädäntöä, ja osassa havaittiin syrjinnän sijaan muita epäkohtia. Esimerkiksi vuonna 2019 muun työlainsäädännön osalta eniten velvoitteita annettiin työturvallisuuslaista (19). Niistä noin puolet koski häirintää ja muuta epäasiallista kohtelua. Työsopimuslakiin perustuvia velvoitteita annettiin 14. Lisäksi muutamia velvoitteita annettiin yhdenvertaisuuslain muista kohdista sekä työterveyshuoltolain ja työaikalain nojalla.

Viranomaisaloitteista valvontaa tehdään työsuojeluviranomaisen oma-aloitteisissa työpaikkatarkastuksissa. Vuonna 2018 työsuojeluviranomainen valvoi syrjinnän kieltoa yli 700 ja vuonna 2019 yli 600 ulkomaisen työvoiman käytön valvontaan liittyvällä tarkastuksella. Vuonna 2019 syrjintää alkuperän, kielen tai kansalaisuuden perusteella palkanmaksussa tai muissa vähimmäisehdoissa havaittiin lähes 60 tarkastuksessa. Raportissa nostetaan esiin, että syrjintää on voinut tapahtua useammassakin työpaikassa, mutta valvonnassa on tyypillistä, ettei todellista palkkavertailua pystytä tekemään esimerkiksi siksi, että työpaikan työaika-asiakirjat ovat puutteellisia. Vuonna 2019 valvonnassa annettiin noin 300 velvoitetta puutteellisesta tai puuttuvasta työaikakirjanpidosta ja noin 330 velvoitetta työvuoroluettelosta.

Syrjivän työpaikkailmoittelun kiellon valvontaa tehdään sekä työsuojeluviranomaiselle tulleiden ilmoitusten että viranomaisen omien havaintojen perusteella. Vuonna 2018 työsuojeluviranomainen teki 18 tarkastusta syrjivästä työpaikkailmoittamisesta, joista 17 havaittiin syrjiviksi. Lukuja ei ole raportoitu muilta vuosilta.

Työsuojeluviranomainen tekee esitutkintailmoituksen poliisille, jos valvonnan perusteella syntyy todennäköisiä perusteita epäillä työsyrjintärikosta. Vuoden 2017 aikana tehtiin yhteensä 21 ilmoitusta poliisille esitutkinnan aloittamiseksi. Näistä 11:ssä epäily rikoslain 47 luvun 3 §:n työsyrjintärikoksen tunnusmerkistön täyttymisestä oli syntynyt asiakasaloitteisissa tapauksissa. Lisäksi vuoden 2017 aikana tehtiin

10 esitutkintailmoitusta työsyrjintärikosepäilyistä, jotka havaittiin viranomaisaloitteisessa valvonnassa. Ne koskivat alkuperää, kansalaisuutta tai kieltä. Vuoden 2018 aikana tehtiin 21 ilmoitusta poliisille esitutkinnan aloittamiseksi ja vuoden 2019 aikana 16 ilmoitusta, eli hieman edellisvuotta vähemmän. Kahden viimeisen vuoden osalta ei ole eritelty määriä asiakasaloitteisen ja viranomaisvalvonnan osalta. Perusteina olivat esiintymisjärjestyksessä terveydentila, alkuperä, kansalaisuus, kieli, ammatillinen toiminta ja mielipide ja vammaisuus.

Yhdenvertaisuuden edistämisen ja yhdenvertaisuussuunnitelmien valvontaa on toteutettu osassa työsuojelualueista kohdennetusti. Vuonna 2018 työsuojeluviranomainen teki yhteensä 360 tarkastusta, joissa käsiteltiin työnantajan velvollisuutta edistää yhdenvertaisuutta. Epäkohtia havaittiin vajaassa puolessa tarkastuksista. (Työsuojeluhallinto 2019.) Vuonna 2019 työnantajan velvollisuutta edistää yhdenvertaisuutta ja laatia yhdenvertaisuussuunnitelma valvottiin viranomaisaloitteisesti 304 tarkastuksella. Noin 65 prosentissa tarkastuksista havaittiin epäkohtia, eli havaittujen epäkohtien osuus on kasvanut edellisvuodesta. Monilla työpaikoilla ilmeni epätietoisuutta yhdenvertaisuussuunnitelman sisällöstä ja yhdenvertaisuuden edistämisestä yleisesti. (Työsuojeluhallinto 2020.)

3.1.2 Yhdenvertaisuusvaltuutettu

Oikeusministeriön yhteydessä on toiminnassaan itsenäinen ja riippumaton yhdenvertaisuusvaltuutettu, jonka tehtävänä on edistää yhdenvertaisuutta ja ehkäistä syrjintää (1326/2014, 1§). Yhdenvertaisuusvaltuutettu voi yhdenvertaisuuslain soveltamisalaan kuuluvissa asioissa avustaa syrjinnän uhriksi joutuneita henkilöitä näiden tekemiä syrjintävalituksia tutkittaessa, avustaa lain 5—7 §:ssä tarkoitettujen yhdenvertaisuuden edistämistoimenpiteiden suunnittelemisessa, antaa yleisiä suosituksia syrjinnän ehkäisemiseksi ja yhdenvertaisuuden edistämiseksi sekä ryhtyä toimenpiteisiin sovinnon aikaansaamiseksi yhdenvertaisuuslain noudattamista koskevassa asiassa.[18] Toimivalta ryhtyä sovintoa koskeviin toimenpiteisiin koskee myös työelämän syrjintäkysymyksiä (Anttila ym. 2019; HE 19/2014, 85.) Valtuutettu voi yksittäistapauksessa antaa perustellun kannanoton yhdenvertaisuuslain vastaisen menettelyn ennaltaehkäisemiseksi taikka sellaisen jatkamisen tai uusimisen estämisestä, ellei kyse ole työsuoje-

[18] Valtuutetun vahvistamat sovintosopimukset voivat sisältää esimerkiksi syrjinnän myöntämisen ja anteeksipyynnön sekä hyvityksen. Syrjintään syyllistyneeltä osapuolelta edellytetään yleensä myös sitoutumista syrjivistä käytännöistä luopumiseen. (Yhdenvertaisuusvaltuutettu 2018; ks. myös Anttila ym. 2019.)

luviranomaisten toimivaltaan kuuluvasta asiasta tai työ- tai virkaehtosopimuksen tulkinnasta.[19] Valtuutettu voi harkintansa mukaan periaatteellisesti merkittävissä asioissa myös avustaa syrjintää kokenutta henkilöä oikeuskäsittelyssä. (YvL 19 §; Yhdenvertaisuusvaltuutettu K 6/2018.) Yhdenvertaisuuslain soveltamista koskevassa asiassa tuomioistuimen on varattava yhdenvertaisuusvaltuutetulle tilaisuus tulla kuulluksi, ja syyttäjän on ennen syytteen nostamista syrjintärikoksesta (RL 11:11) varattava valtuutetulle mahdollisuus tulla kuulluksi (YvL 27 §).

Yhdenvertaisuuslain ohella yhdenvertaisuusvaltuutetusta säädetään yhdenvertaisuusvaltuutetusta annetussa laissa (1326/2014). Lain mukaan tehtäviensä hoitamiseksi yhdenvertaisuusvaltuutettu laatii ja teettää selvityksiä, julkaisee raportteja ja tekee aloitteita, antaa neuvoja ja lausuntoja, edistää tiedotusta, kasvatusta ja koulutusta, osallistuu eurooppalaiseen ja kansainväliseen yhteistyöhön ja seuraa toimialallaan Suomen kansainvälisten ihmisoikeusvelvoitteiden noudattamista ja kansallisen lainsäädännön toimivuutta. Yhdenvertaisuusvaltuutettu toimii myös kansallisena ihmiskaupparaportoijana. Lisäksi valtuutettu valvoo karkotettavien ja käännytettävien ulkomaalaisten maasta poistamisten täytäntöönpanoa sen kaikissa vaiheissa (ulkomaaaislaki 152 b §).

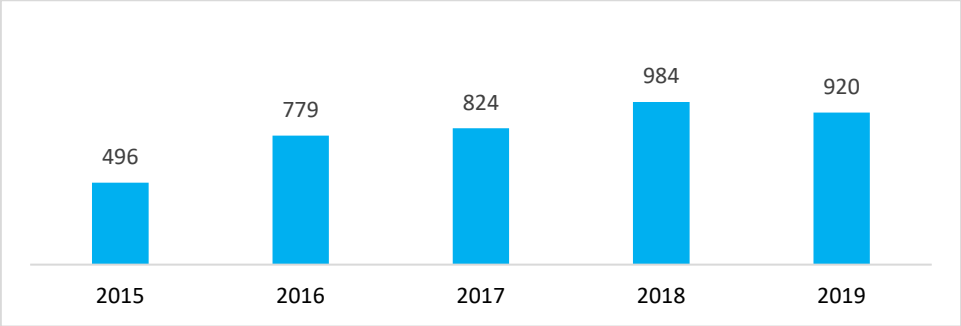
Yhdenvertaisuusvaltuutettu antaa matalalla kynnyksellä neuvoja ja ohjeita sekä auttaa syrjintäepäilyn selvittämisessä. Valtuutettu voi tarvittaessa ryhtyä toimenpiteisiin syrjinnän uhrin oikeusturvan takaamiseksi. Syrjintäepäilyn selvittämiseksi valtuutettu voi pyytää vastapuolelta selvityksiä ja eri toimijoilta asiaan liittyviä lisätietoja. Yhdenvertaisuusvaltuutetusta annetun lain mukaan yhdenvertaisuusvaltuutetulla on oikeus saada viranomaiselta ja muulta julkista hallintotehtävää hoitavalta, koulutuksen järjestäjältä ja oppilaitokselta, tavaroiden tai palveluiden tarjoajalta sekä niiden palveluksessa olevilta selvitys seikoista, jotka ovat tarpeen valtuutetun tehtävien hoitamiseksi. (YvL 4 §) Yhdenvertaisuusvaltuutettu voi lisäksi tehdä tarkastuksen viranomaisen, koulutuksen järjestäjän ja oppilaitoksen sekä tavaroiden ja palveluiden tarjoajan toimitiloissa, jos tarkastus on tarpeen yhdenvertaisuuslain noudattamisen valvomiseksi valtuutetun toimivaltaan kuuluvissa asioissa (YvL 6 §).

Seuraavaksi kuvataan yhdenvertaisuusvaltuutetulle tulleita yhteydenottoja. Tiedot pohjautuvat yhdenvertaisuusvaltuutetun vuosikertomuksiin 2015–2019. Yhdenvertai-

[19] Yhdenvertaisuusvaltuutettu voi antaa perustellun kannanoton syrjintää kokeneen henkilön tai muun asianosaisen pyynnöstä. Valtuutettu voi antaa kannanoton myös yritykselle tai yhteisölle. Kannanoton tarkoituksena on puuttua ilmitulleeseen syrjintään myös syrjinnän ennaltaehkäisemiseksi. Sisällöltään kannanotot voivat koskea esimerkiksi yhdenvertaisuuslain tulkintaa ja soveltamista yksittäisessä tapauksessa. Kannanotot eivät kuitenkaan ole oikeudellisesti sitovia. (Anttila ym. 2019; HE 19/2014.)

suusvaltuutetun asiakaspalvelussa annetaan päivittäin neuvontaa puhelimitse tai chatin välityksellä. Valtuutettuun otetaan yhteyttä myös kirjallisesti joko verkossa sijaitsevalla yhteydenottolomakkeella, sähköpostitse tai kirjeitse.

Yhdenvertaisuusvaltuutetulle tulleiden asiakasyhteydenottojen määrä on kasvanut koko toimikauden ajan vuoteen 2018 saakka, joskin vähentynyt hieman vuonna 2019. Vuonna 2015 yhdenvertaisuusvaltuutetun syrjintänä käsittelemiä asiakastapauksia oli yhteensä 496 kappaletta, mikä oli jopa 73 prosenttia enemmän kuin vähemmistövaltuutetulla vuonna 2014. Kasvua selittänee toimivallan laajentuminen ja se, että tietoisuus yhdenvertaisuusvaltuutetusta on lisääntynyt. (Yhdenvertaisuuvaltuutettu 2016.)



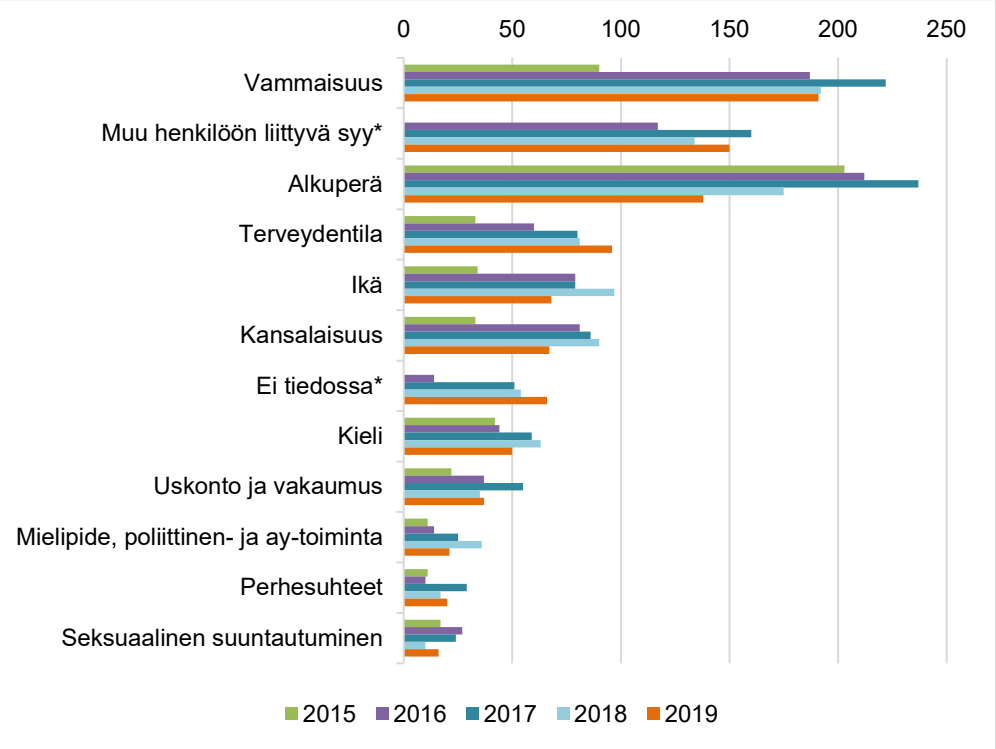
Kuvio 3. Yhdenvertaisuusvaltuutetulle tulleet syrjintäyhteydenotot vuosina 2015–2019 (lkm).

Kuviossa 3 on esitetty yhdenvertaisuusvaltuutetun vastaanottamat syrjintäyhteydenotot vuosilta 2015–2019. Viime vuosina eniten syrjintäasiassaan yhteyttä valtuutettuun ottivat vammaiset henkilöt ja etnisen alkuperänsä takia syrjintää kokeneet henkilöt. Yhdenvertaisuusvaltuutetun toimiston perustamisen jälkeen vuonna 2015 alkuperä oli vielä yleisimpänä syrjintäperusteena yhdenvertaisuusvaltuutetulle tulleissa yhteydenotoissa. Vähemmistövaltuutetun toimivaltaan kuului ainoastaan syrjintä alkuperän perusteella, mutta myös vuonna 2015 alkuperä oli perusteena yli 200 tapauksessa, vammaisuus 90 tapauksessa. (Yhdenvertaisuusvaltuutettu 2016, 18.) Syrjintäperusteista vammaisuuden osuus on ollut tasaisesti kasvussa, kun taas alkuperän osuus on hieman laskenut. Vammaisuuden osuuden kasvuun saattavat vaikuttaa YK:n vammaisyleissopimuksen[20] ratifiointi, vahva vammaisyhdistysten osaaminen ja oikeustietoisuus. Etniseltä taustaltaan suurin yksittäinen yhteyttä ottanut asiakasryhmä vuonna 2019 oli edelleen romanit, jotka ottivat yhteyttä syrjintään liittyvässä asiassa yhteensä 51 kertaa. Romanien yhteydenotot liittyivät pääosin syrjintään asu-

[20] Yleissopimus vammaisten henkilöiden oikeuksista; valtiosopimukset 27/2016.

misessa tai yksityisissä palveluissa, kuten kauppakeskuksissa, huoltoasemilla tai ravintoloissa. Alkuperäiskansa saamelaisiin kirjattuja yhteydenottoja oli vain kolme. (Yhdenvertaisuusvaltuutettu 2020a, 36.)

Yhdenvertaisuusvaltuutettu on kiinnittänyt huomiota yhteydenottojen määrään eri syrjintäperusteittain ja pyrkinyt kohdentamaan tiedotusta arvionsa perusteella aliedustetuille ryhmille. Esimerkiksi vuonna 2019 valtuutettu suuntasi tiedotusta saamelaisille kohderyhmille (Yhdenvertaisuusvaltuutettu 2020a).



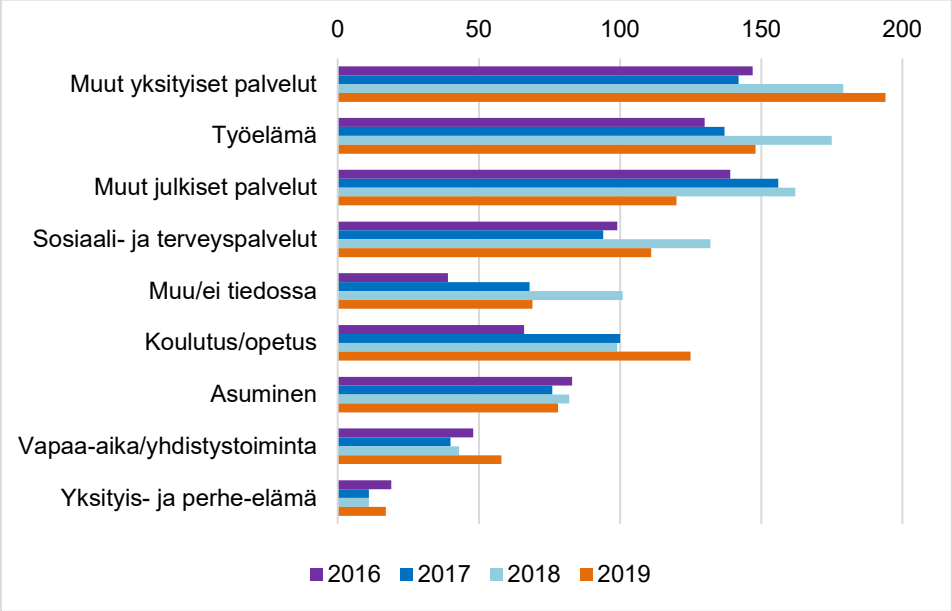
Kuvio 4. Yhdenvertaisuusvaltuutetulle tulleet yhteydenotot syrjintäperusteittain vuosina 2017–2019 (lkm).[21]

Kuviossa 5 on yhdenvertaisuusvaltuutetulle tulleet syrjintäyhteydenotot elämänalueittain vuosina 2016–2019. Vuoden 2015 tilastoissa on käytetty hieman eri jaottelua, joten tiedot eivät ole mukana kuviossa.[22] **Yleisimpiä ovat syrjintäyhteydenotot yksityisissä palveluissa, työelämässä ja muissa julkisissa palveluissa.** Yhteydenottoja syrjintäepäilyihin työelämässä tulee suhteellisen paljon, vaikka valtuutetulla ei ole työelämän valvonnan mandaattia. Valtuutetun haastattelun perusteella pieni osa yhteydenotoista tulee työsuojeluviranomaisen valvontaohjeen ohjaamana. Yhteydenotot

[21] Vuonna 2015 ei ole tilastoitu muuta henkilöön liittyvää syytä eikä tapauksia, joiden perustetta ei tiedetä tai sitä ei ole. Muu henkilöön liittyvä syy voi olla esim. vankilatuomio, asuinpaikka, ammatti, koulutustaso tai luottotietohäiriö (Yhdenvertaisuusvaltuutettu 2017a).
[22] Ks. tarkemmin Yhdenvertaisuusvaltuutettu 2016b, 20.

vaihtelevat eri elämänalueilla hieman vuosittain, mutta selkeintä kasvu yhdenvertaisuusvaltuutetun toimintakauden alusta on ollut koulutuspalveluissa.

Vuonna 2019 yksityisissä palveluissa yhteydenotot liittyivät palveluihin, kuten ravintola-, pankki- ja vakuutuspalveluihin, ja esimerkiksi vartijoiden toimintaan kauppakeskuksissa. Kouluympäristössä koettiin eniten syrjintää vammaisuuden (34 tapausta) vuoksi. Työelämään liittyvissä yhteydenotoissa syrjintäperusteista yleisimpiä olivat muu henkilöön liittyvä syy (31), terveydentila (23), alkuperä (17) ja vammaisuus (16). Yleisimmät muut henkilöön liittyvät syyt olivat asuinpaikka ja ulkonäköön liittyvät seikat. (Yhdenvertaisuusvaltuutettu 2020a.)



Kuvio 5. Yhdenvertaisuusvaltuutetulle tulleet asiakasyhteydenotot elämänalueittain 2016–2019 (lkm).

Yhdenvertaisuusvaltuutetulla on harkintavaltaa siinä, mitä asioita otetaan tarkempaan käsittelyyn ja millä tavoin.[23] Valtuutettu vastaa kaikkiin kirjallisesti tulleisiin syrjintäyhteydenottoihin, mutta kaikkia kanteluita ei tutkita. Jos valtuutetulla on kantelun perusteella aihetta epäillä viranomaisen tai muun toimijan menetelleen yhdenvertaisuuslain vastaisesti, valtuutettu ryhtyy pääsääntöisesti selvittämään asiaa. (Yhdenvertaisuusvaltuutettu 2018, 16.)

[23] Yhdenvertaisuusvaltuutetun toimintaan sovelletaan hallintolain (9.5.2014/368) 2 lukua hyvän hallinnon perusteista ja 8a lukua hallintokanteluiden käsittelystä sekä soveltuvilta osin myös muita kyseisen lain säännöksiä. Hallintolain 53b § velvoittaa valtuutetun ryhtymään niihin toimenpiteisiin, joihin se kantelun perusteella katsoo olevan aihetta. (Yhdenvertaisuusvaltuutettu 2018).

Tapausten etenemisestä ei ole julkaistu tietoa kaikilta vuosilta vuosikertomuksissa. Vuoden 2017 yhteydenottojen käsittelystä tuotettiin yhteenveto valtuutetun kertomukseen eduskunnalle (2018): 72 prosenttia yhteydenotoista oli neuvontaa, 28 prosenttia seulontaa, 10 prosenttia ei vaatinut toimenpiteitä, 10 prosenttia päätyi esittelijän vastaukseen, 3 prosenttia siirrettiin tai laitettiin vireille toiselle viranomaiselle ja 2 prosentissa valtuutettu teki lausunnon tai kannanoton. (Yhdenvertaisuusvaltuutettu 2018, 11.) Vuoden 2019 toimintakertomuksen mukaan 40 prosenttia vireille tulleista yhteydenotoista päätettiin neuvontana, jossa asiakkaalle annettiin oikeudellista neuvontaa tai muuta ohjausta asiassa. Muut kuin neuvontana päätetyt yhteydenotot päätyivät menettelyyn, jossa annetaan arvio siitä, syntyykö asiassa syrjintäolettama. Arvioinnin tuloksesta, asian vakavuudesta ja asian yleisestä merkityksestä riippuen asiat joko päätetään tämän jälkeen toimittamalla asiakkaalle vastaus, jossa annetaan samalla tarvittavat neuvot, tai lisäselvittämällä asiaa jatkokäsittelyssä. (Yhdenvertaisuusvaltuutettu 2020a, 32.)

Valtuutetulle on yhdenvertaisuuslain soveltamista koskevassa oikeusasiassa varattava mahdollisuus tulla kuulluksi yhdenvertaisuuslain 27 §:n mukaisesti. Lausunnot liittyvät usein yhdenvertaisuuslainsäädännön tulkintaan. Valtuutettu on käyttänyt oikeuttaan lausua oikeustapauksissa, joissa on pyritty yksittäisen tapauksen käsittelyn ohella edistämään yhdenvertaisuutta laajemmin. Yhdenvertaisuusvaltuutettu on syyttäjille ja tuomioistuimille antamissaan lausunnoissa kiinnittänyt huomiota myös yhdenvertaisuuslain mukaiseen hyvityksen määrään. Vuonna 2018 valtuutettu antoi yhteensä 24 lausuntoa syyttäjille ja tuomioistuimille yhdenvertaisuuslain 27 §:n nojalla. Näistä puolet, 12, annettiin syyttäjille, 3 käräjäoikeuksille, 5 hallinto-oikeuksille ja 4 korkeimmalle hallinto-oikeudelle. (Yhdenvertaisuusvaltuutettu 2019b, 8.)

3.1.3 Yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunta

Yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunta on valtioneuvoston nimittämä itsenäinen ja riippumaton oikeusturvaelin. Se valvoo yhdenvertaisuuslain ja tasa-arvolain noudattamista yksityisessä toiminnassa ja julkisessa hallinto- ja liiketoiminnassa. Yhdenvertaisuuslain valvonta työelämässä ei kuulu lautakunnan toimivaltaan.[24] Lautakunnan toimivaltaa on rajoitettu myös esimerkiksi eduskunnan, presidentin, valtioneuvoston yleisistunnon ja tuomioistuinten toiminnan osalta. Lautakunta ei myöskään tutki asiaa,

[24] Tasa-arvolain 20 §:n mukaan tasa-arvovaltuutettu tai työmarkkinoiden keskusjärjestö voi saattaa yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunnan käsiteltäväksi asian, joka koskee lain syrjinnän kieltoa, syrjinnän kieltoa työelämässä, oppilaitoksessa, etujärjestössä, tavaroiden ja palveluiden tarjoamisessa tai vastatoimien tai häirinnän kieltoa taikka syrjivää ilmoittelua.

joka on vireillä muussa viranomaisessa tai käsittele yhdenvertaisuuslain soveltamisalan ulkopuolelle jääviä yksityis- ja perhe-elämän piiriin kuuluvia asioita tai uskonnonharjoittamista.

Lautakunta voi kieltää jatkamasta tai uusimasta syrjintää tai vastatoimia ja määrätä asianomaisen ryhtymään kohtuullisessa ajassa toimenpiteisiin yhdenvertaisuuslaissa säädettyjen velvollisuuksien täyttämiseksi. Päätöksensä tehosteeksi lautakunta voi asettaa uhkasakon ja tuomita sen maksettavaksi. Lautakunnan päätöksiin voi hakea muutosta hallinto-oikeudelta.

Tämä luku perustuu yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunnan julkaisemiin tapausselosteisiin vuosilta 2015—2018[25] ja lautakunnalta saatuihin tilastotietoihin vuosilta 2016—2019. Aineiston avulla tarkastellaan lautakuntaan tulleiden yhteydenottojen syrjintäperusteita ja väitettyjä syrjiviä tahoja. Tapausselosteiden avulla tarkastellaan lähemmin, millaisia keskeiset lautakunnan käsiteltävänä olleet asiat ja niitä koskevat ratkaisut ovat olleet.[26]

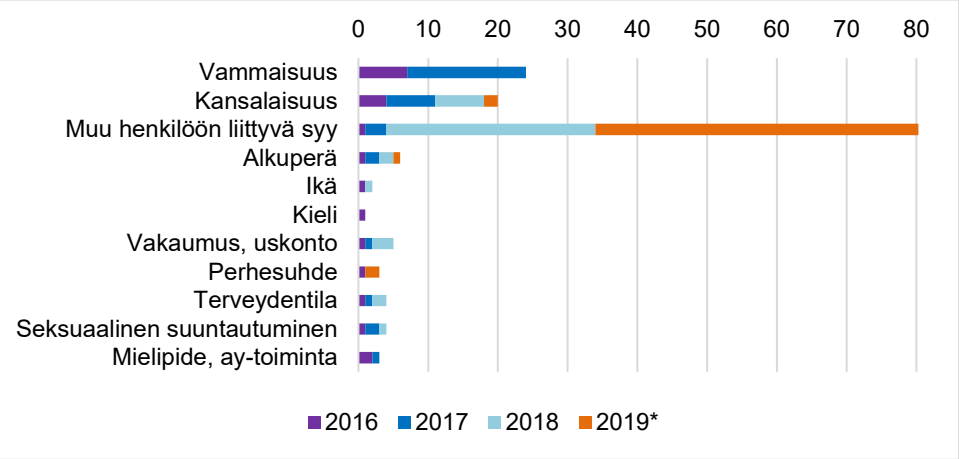
Yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunnasta saatujen tietojen mukaan vuonna 2016 täysistunnon ja jaoston päätöksellä ratkaistiin 21 asiaa, vuonna 2017 34 asiaa ja vuonna 2018 46 asiaa. Vuonna 2019 marraskuun alkuun mennessä ratkaistuja asioita oli 56. Luvut eivät sisällä oikaisuvaatimuksia eivätkä peruttuja hakemuksia. Lisäksi lautakunnassa ratkaistiin asioita puheenjohtajan päätöksellä sekä pääsihteerin tai esittelijän vastauksella. Tämän ohella lautakunta antoi lausuntoja.

Täysistunnon ja jaoston ratkaisuista noin 60 prosenttia koski julkisen ja 40 prosenttia yksityisen tahon toimintaa. Yksityisen tahon toimintaa koskevissa ratkaisuissa yleisin syrjintäperuste oli vammaisuus, toiseksi yleisin muu henkilöön liittyvä syy ja kolmanneksi yleisin kansalaisuus. Muita ratkaisuissa esiintyviä syrjintäperusteita yksityisiin toimijoihin liittyen olivat alkuperä, terveydentila ja mielipide tai ammattiyhdistystoiminta. Julkisen tahon toimintaa koskevissa ratkaisuissa yleisin syrjintäperuste oli muu henkilöön liittyvä syy, toiseksi yleisin kansalaisuus ja kolmanneksi yleisin vammaisuus. Seuraavaksi yleisimpiä syrjintäperusteita olivat seksuaalinen suuntautuminen ja uskonto tai vakaumus. Yksittäiset ratkaisut koskivat lisäksi mielipidettä, ikää, terveydentilaa, kieltä ja etnistä alkuperää.

[25] Tapausselosteet laaditaan tapauksista, joilla lautakunta katsoo olevan merkitystä yhdenvertaisuuslain tulkinnan kannalta, ja ne julkaistaan anonymisoituina lautakunnan internetsivuilla.
[26] Yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunnan tapausselosteet on kokonaisuudessaan julkaistu lautakunnan internetsivuilla: http://yvtltk.fi/fi/index/materiaalit/tapausselosteet_3.html.

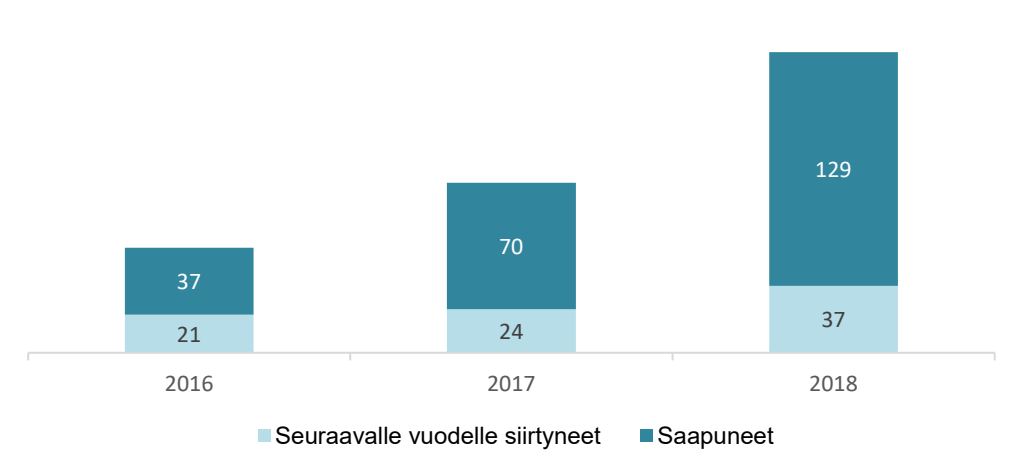
Alla olevassa kuviossa 6 esitetään **lautakunnan täysistunnossa ja jaostossa ratkaistut asiat syrjintäperusteittain vuosina 2016—2019.** Yleisimpiä syrjintäperusteita olivat vammaisuus, kansalaisuus ja muu henkilöön liittyvä syy. Erityisesti muuta henkilöön liittyvää syytä koskevat asiat ovat lisääntyneet. (Tiedot yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunnalta saaduista tilastoista.)

Hakemuksittain tarkasteltuna lautakuntaan vuonna 2019 saapuneissa asioissa vammaisuus oli ylivoimaisesti yleisin syrjintäperuste: 49 hakemuksesta 29 koski vammaisuutta. Muita perusteita olivat muu henkilöön liittyvä syy (12), mielipide, kansalaisuus, ikä ja kieli. Julkisen tahon toimintaa hakemuksista koski 22, yksityisen toimintaa 27.



Kuvio 6: Yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunnan täysistunnossa ja jaostossa ratkaistut asiat syrjintäperusteen mukaan (lkm). *Vuosi 2019 sisältää marraskuun alkuun mennessä ratkaistut asiat

Lautakunnan asiamäärät ovat kasvaneet vuosi vuodelta. Tämä näkyy myös seuraavalle vuodelle siirtyneiden asioiden määrissä (kuvio 7).



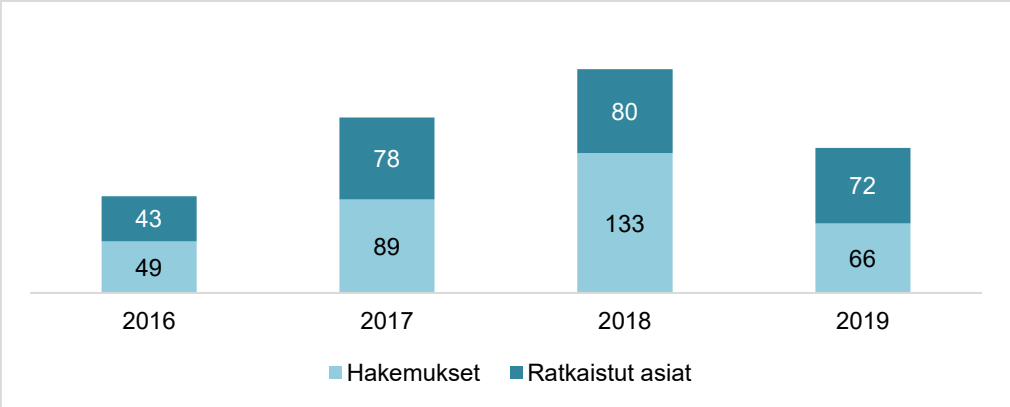
Kuvio 7. Seuraavalle vuodelle siirtyneiden asioiden määrä 2015—2018 ja saapuneiden hakemusten määrä.

Yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunnan julkaisemista tapauksista noin puolet on ratkaistu valittajalle myönteisesti, eli niissä on todettu syrjintää ilman oikeuttamisperustetta. Lähes yhtä usein lautakunta on katsonut, ettei syrjintäolettamaa ole syntynyt (ks. taulukko 4).

Taulukko 4. Lautakunnan julkaistut ratkaisut lopputuloksen mukaan 2015—2018.

Syrjintäperuste	Ratkaisu				
Syrjintäperuste	Syrjintä todettu (ei oikeuttamis-perustetta)	Hylätty / ei syrjintä-olettamaa	Hylätty / oikeuttamis-peruste	Hylätty /muu	Yht.
Vammaisuus	20	13	3	0	36
Kansalaisuus	3	4	1	0	8
Uskonto, vakaumus	5	1	0	0	6
Alkuperä	3	1	0	0	4
Kieli	2	2	0	0	4
Muu	0	4	0	0	4
Mielipide	1	0	0	1	2
Seksuaalinen suuntautuminen	1	0	0	0	1
Perhesuhde	0	2	0	0	2
Terveydentila	0	2	0	0	2
Ikä	1	0	0	0	1
Sukupuoli	1	0	0	0	1
Ei käy ilmi	0	1	0	4	5
Yht.	37	30	4	5	76

Kaikista lautakunnalle saapuneista hakemuksista hylättyjen tai tutkimatta jätettyjen osuus oli vuosina 2016—2019 76—83 prosenttia ja vuonna 2019 53 prosenttia. Alla olevasta kuviosta 8 käyvät ilmi lautakunnalle saapuneiden ja ratkaistujen asioiden määrät vuosina 2016—2019.



Kuvio 8: Yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunnalle saapuneet hakemukset ja lautakunnan ratkaisemat asiat vuosina 2016—2019.

Yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunta antoi **kieltopäätöksen** 2016—2018 vuosittain 10—19 kertaa ja vuonna 2019 34 kertaa. Lautakunta asetti julkaistuissa ratkaisuissaan 2015—2018 **uhkasakon** 11 kertaa. Uhkasakon määrä vaihteli 2 000:sta 100 000 euroon; tyypillinen uhkasakko oli 20 000—30 000 euroa. Uhkasakkoja asetettiin virastoille ja viranomaisille (5), yksityisille yrityksille (3), valtionyhtiöille, kuntayhtymille ja muille julkisille yhtiöille (2) ja yhdistyksille (1). Vuonna 2019 lautakunta asetti 29 uhkasakkoa.

Hankkeen yhtenä tavoitteena oli tarkastella **moniperusteista syrjintää.** Joissakin yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunnan julkaisemissa ratkaisuissa valittaja oli vedonnut kahteen tai useampaan syrjintäperusteeseen. Osa syrjintäperusteiden esiintymisistä yhdessä liittyy siihen, etteivät eri syrjintäperusteet aina ole yksiselitteisesti erotettavissa toisistaan. Esimerkiksi hakaristilipun esillä pitämistä koskevassa ratkaisussa (dnro 393/2018) asianomistaja oli lautakunnan mukaan ”uskonnoltaan ja alkuperältään juutalainen”.

Oleskeluoikeuden rekisteröinnin peruuttamista ja sitä koskevan päätöksen tiedoksiantamista koskevassa ratkaisussaan (dnro 339/2017) lautakunta käsitteli yhtäältä oleskeluoikeuden rekisteröintiä kansalaisuuden kannalta ja toisaalta päätöksen tiedoksiantotapaa kielellisten oikeuksien kannalta ja katsoi, että jälkimmäiseen asiaan liittyen asianomistajan oikeutta yhdenvertaisuuteen oli loukattu. Tapauksessa oli siten kyse kahdesta erillisestä väitetystä syrjintätilanteesta eri perusteilla eli potentiaalisesta moninkertaisesta syrjinnästä.

Joukkoliikenteen opiskelija-alennuksen ikärajaa ja muuta alennukseen oikeuttavaa edellytystä koskeneessa ratkaisussaan (dnro 309/2017) yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunta katsoi vastaajan syrjineen asianomistajaa välittömästi tämän iän perusteella ja välillisesti muun henkilöön liittyvän syyn perusteella; alennuksen edellytykseksi oli asetettu myönteinen opintotukipäätös, jota asianomistaja ei voinut saada, sillä hän oli käyttänyt opintotukikuukautensa loppuun ja sai työttömyysetuutta.

Tapauksessa, joka koski lapsen huostaanottoa ja passin peruuttamista maastapoistamisen estämiseksi, asianomistaja katsoi tulleensa syrjityksi sekä kansallisen alkuperänsä että sukupuolensa perusteella (dnro 269/2017). Yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunta jätti hakemuksen osin tutkimatta ja hylkäsi sen muilta osin, koska se katsoi, ettei asiassa ollut syntynyt syrjintäolettamaa.

Moniperusteisen syrjinnän näkökulmasta kiinnostavin on ratkaisu, joka koski tilastollisten arviointimenetelmien käyttämistä luoton myöntämisessä (dnro 216/2017). Lautakunta katsoi, ettei luotonanto perustunut yksilölliseen harkintaan, vaan muita henkilöitä koskeviin tilastollisiin tietoihin, jotka syrjivät asianomistajaa sellaisilla henkilöön

liittyvillä syrjintäperusteilla kuin sukupuoli, ikä, äidinkieli ja asuinalue. Tapaus koskettaa myös yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunnan toimivaltaa, sillä yhtenä syrjintäperusteena tapauksessa esitettiin sukupuoli: lautakunnalla on tasa-arvolain nojalla toimivalta ainoastaan sellaisissa asioissa, jotka ovat tulleet vireille tasa-arvovaltuutetun tai työmarkkinoiden keskusjärjestön aloitteesta (TaL 20§). Lautakunta katsoi, että koska käsillä oli moniperusteinen syrjintä, joka kuuluu yhdenvertaisuuslain soveltamisalaan, se oli toimivaltainen käsittelemään asian myös siltä osin kuin kyse oli tasa-arvolain tulkinnasta.

Yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunnan ratkaisuihin sisältyy muutamia tapauksia, jotka liittyvät **digitalisaatioon, päätöksenteon automatisoimiseen ja erilaisiin tietojärjestelmiin**. On oletettavaa, että tämän tyyppiset tapaukset tulevat tulevaisuudessa lisääntymään.

3.1.4 Aluehallintovirastojen kanteluasiat

Osana tiedonkeruuta kontaktoitiin aluehallintovirastojen (AVI) opetustoimen ja sosiaali- ja terveydenhuollon yksiköitä. Opetus- ja kulttuuriministeriön alaisia tehtäviä AVIssa ovat muun muassa sivistystoimen kantelut, oikaisuvaatimukset, lausunnot sekä oppilasarvioinnin oikaisupyynnöt sekä informaatio-ohjaus. Sosiaali- ja terveydenhuollon tehtävinä ovat palveluiden ohjaus ja valvonta sekä kanteluiden käsittely.

AVIssa käytössä oleva tietojärjestelmä ei mahdollista hakusanoin tehtävää hakua, joten yhdenvertaisuuslakia koskevia tapauksia käsiteltiin haastatteluissa ja kirjallisissa vastauksissa. Opetustoimen osalta toteutettiin kolme haastattelua ja yhdeltä alueelta saatiin kirjallinen vastaus. Sosiaali- ja terveydenhuollon puolelta saatiin kaksi kirjallista vastausta. Niissä molemmissa kerrottiin, ettei kantelu- tai valvonta-asioissa ole sovellettu yhdenvertaisuuslakia, vaikka sitä on joskus harvoin voitu käyttää yleiseksi ohjaukseksi. Yksittäisiin kanteluihin on liittynyt esimerkiksi palvelun saaminen ruotsin kielellä. AVI valvoo palveluiden lainmukaisuutta, ja yhdenvertaisuuslain mukaista syrjintää koskevat tapaukset ohjataan yhdenvertaisuusvaltuutetulle.

Myös opetuspuolelle tulleissa kanteluissa ja niiden ratkaisupäätöksissä viitataan haastatteluiden perusteella hyvin harvoin yhdenvertaisuuslaissa tarkoitettuun syrjintään. Yleisimmin esiin tulee uskonnonvapauteen liittyviä tapauksia. Muuten tapaukset ovat liittyneet esimerkiksi opetusjärjestelyihin, pidennetyn oppivelvollisuuden järjestämiseen ja yksityisen opetuksen järjestäjän velvollisuuteen järjestää erityistä tukea (vrt. kunnan velvollisuudet). Lisäksi on ollut tapauksia, jotka ovat liittyneet esimerkiksi oppilaiden yhdenvertaisiin mahdollisuuksiin osallistua opetussuunnitelmaan kuuluviin tapahtumiin tai tilaisuuksiin. Käsittelyssä on ollut myös ulkomaalaisen opiskelijan oikeus

saada opiskeluoikeus tilanteessa, jossa oleskelulupa on ollut päättymässä. Lisäksi yhdessä tapauksessa tarkasteltiin laajempaa ongelmaa liittyen siihen, ettei kouluille myönnetty vakuutus koskenut turvapaikanhakijastatuksella olleita lapsia. Yksittäisinä tapauksina nousi esiin myös epäily syrjinnästä seksuaalisen suuntautumisen perusteella sekä oikaisuvaatimus, jossa on epäilty terveydentilan vaikuttaneen opiskelijaksi ottamiseen. Kaikkia yhteydenottoja ei viedä kanteluasioina eteenpäin, jolloin ne eivät myöskään tule viranomaiskäsittelyyn. Haastateltujen mukaan lain hyödyntäminen voisi olla yleisempää, jos tietoisuus laista olisi suurempi.

Yhdeltä AVI-alueelta saadussa kirjallisessa vastauksessa kerrottiin, että opetuspuolelle vireille tulleissa tapauksissa on voitu vedota syrjintään, mutta käsittelijöiden mukaan ratkaisuissa ei ole todettu, että kantelun alainen menettely olisi ollut ristiriidassa yhdenvertaisuuslain kanssa. Virastot toimivat myös yhteistyössä yhdenvertaisuusvaltuutetun kanssa ja ohjaavat yhteydenottajia myös suoraan valtuutetulle.

3.1.5 Eduskunnan oikeusasiamies

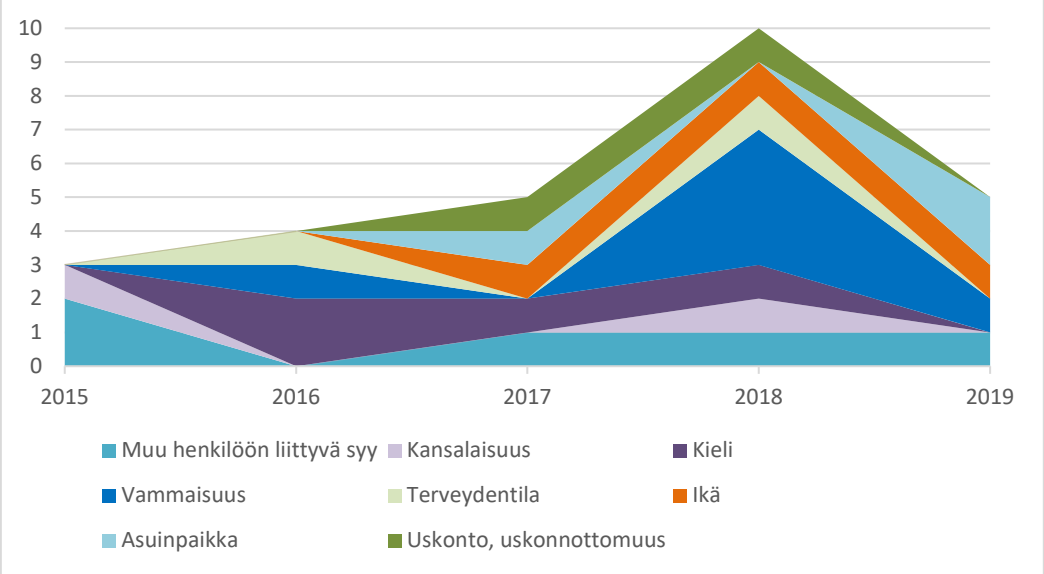
Eduskunnan oikeusasiamies (EOA) valvoo viranomaisten toiminnan laillisuutta tutkimalla hänelle tulevia kanteluita. Oikeusasiamies voi ottaa asian tutkittavakseen myös omasta aloitteestaan. Oikeusasiamies tekee lisäksi tarkastuksia virastoissa ja laitoksissa. Hänellä on erityinen velvollisuus käydä säännöllisesti tarkastuksilla vankiloissa ja muissa suljetuissa laitoksissa, kuten psykiatrisissa sairaaloissa. Muita tärkeitä tarkastuskohteita ovat Puolustusvoimien ja Rajavartiolaitoksen yksiköt. Oikeusasiamies keskittyy toiminnassaan edistämään perus- ja ihmisoikeuksia. Oikeusasiamiehellä on yhdessä Ihmisoikeuskeskuksen ja sen ihmisoikeusvaltuuskunnan kanssa tehtävänä YK:n vammaisyleissopimuksen täytäntöönpanon edistäminen, suojelu ja seuranta (yleissopimuksen 33 artiklan 2 kohdan mukainen tehtävä).[27]

Yhdenvertaisuuteen liittyvä aineisto on koottu oikeusasiamiehen ratkaisutietokannasta, jossa ratkaisuja julkaistaan anonymisoituina. Ratkaisuja on etsitty hakusanoilla *syrjintä* ja *yhdenvertaisuus*. Tämän jälkeen aineistosta on poistettu yleistä yhdenvertaisuutta koskevat ratkaisut, joissa ei ole kyse syrjintäperusteeseen perustuvasta yhdenvertaisuuskysymyksestä (esim. vankien yhdenvertainen kohtelu eri vankiloissa ilman, että asia liittyy syrjintäperusteeseen). Kanteluiden lisäksi EOA:n ratkaisuissa on mukana muun muassa vammaisten henkilöiden oikeuksien toteutumisen arviointiin liittyviä kuvauksia äänestyspaikoissa tehdyissä tarkastuksissa. Tarkastusten tavoitteena on selvittää ennakkoäänestyspaikkojen esteettömyyttä ja saavutettavuutta sekä

[27] Eduskunnan oikeusasiamies https://www.oikeusasiamies.fi/fi_FI/web/guest/oikeusasiamiehen-toiminta.

tilojen yleistä järjestystä ja äänestystapahtuman sujuvuutta. Oma-aloitteisessa valvonnassa vankiloissa EOA on kiinnittänyt huomiota yhdenvertaisuussuunnitteluun ja muun muassa siihen, että naisvangilla tulee olla mahdollisuus käyttää romanihametta tapaamisissa.

Tarkempaan analyysiin mukaan otettuja ratkaisuja, joissa yhdenvertaisuuslakia on sovellettu tai siihen on viitattu, on yhteensä 26 vuosien 2015–2019 väliseltä ajalta. Kaikissa kanteluissa epäoikeudenmukaiseksi tai syrjiväksi katsottu kohtelu ei kohdistu kantelun tekijään, vaan kanteluita tehdään myös yleisellä tasolla tärkeinä pidetyistä asioista. Kuviossa 9 on yhteenveto syrjintäperusteiden mukaan. Yksittäisistä syrjintäperusteista useimmin kyse on ollut vammaisten henkilöiden oikeuksien toteutumisesta.



Kuvio 9: EOA:n tapausmäärät vuosittain syrjintäperusteen mukaan (lkm).

Ratkaisut ovat liittyneet monipuolisesti eri elämänalueisiin. Vammaisten henkilöiden oikeuksiin koski muun muassa ratkaisu, jossa katsottiin vammaisen henkilön ihmisarvoa loukatun sairaalan psykiatrisella osastolla. Yhdessä tapauksessa esteettömyys ei ollut toteutunut laboratoriopalveluissa. Kohtuullisten mukautusten epäämistä käsiteltiin sosiaali- ja terveystoimen palvelusuunnitelman laatimisessa ja ammattikorkeakoulun ruokajärjestelyissä.

Opetuksen järjestämiseen liittyen on arvioitu muun muassa hakijoiden yhdenvertaisuuden toteutumista sähköisissä valintakokeissa. Joissain tapauksissa on viitattu opetuksen järjestäjän yhdenvertaisuuden edistämiseen ja yhdenvertaisuuden arvioimisen velvoitteeseen (suhteessa maksullisen toiminnan järjestämiseen perusopetuksessa, rahan keräämiseen vanhemmilta ja uskonnon opetuksen järjestämiseen kouluissa).

Ikään on liittynyt kantelu kirjastopalveluiden rajaamisesta iän perusteella. Kielellisiin oikeuksiin ovat liittyneet saamenkielisten oikeudet saada palvelua omalla kielellään haettaessa kiireellistä toimeentulotukea sekä oikeus poliisin ruotsinkieliseen tiedotukseen. Myös opetuksen järjestämiseen liittyen on otettu kantaa kielellisten oikeuksien toteutumiseen koevaatimuksissa. Muuhun henkilöön liittyvään syyhyn liittyy ulkopaikkakuntalaisen asettaminen eriarvoiseen asemaan terveyskeskusmaksuissa. EOA on arvioinut myös oma-aloitteisesti rajavartioston ohjetta näkyvistä ja häiritsevistä tatuoinneista.

Arvioitavana on ollut myös tutkinnanjohtajan päätös esitutkinnan toimittamatta jättämisestä tapauksessa, jossa kantelija epäili työnantajan edustajien syyllistyneen rangaistavaan työsyrjintään kantelijan terveydentilan perusteella. Oikeusasiamies arvioi poliisin menettelyä ja totesi, että tutkinnanjohtajalle kuuluu niin laaja harkintavalta, ettei tapauksessa ole perusteita katsoa tutkinnanjohtajan ylittäneen harkintavaltansa rajoja tai käyttäneen harkintavaltaansa väärin. Oikeusasiamies totesi, että lain käyttämä sanamuoto on varsin väljä ja jättää esitutkinnan toimittamisesta päättävälle viranomaiselle huomattavasti harkintavaltaa.

3.1.6 Hallinto-oikeuksissa käsitellyt asiat

Aineistoon sisältyi yhteensä 27 hallinto-oikeuksissa käsiteltyä tapausta, jossa oli sovellettu joko yhdenvertaisuuslakia tai tasa-arvolakia. Alueellisesti ne painottuivat pääkaupunkiin: Helsingin hallinto-oikeudessa käsiteltiin vuosina 2015—2018 yhteensä yhdeksän tapausta. Hämeenlinnan, Itä-Suomen, Pohjois-Suomen ja Turun hallinto-oikeuksissa käsiteltiin kussakin 3—5 tapausta ja Vaasan hallinto-oikeudessa yksi.

Kaikki tämän hankkeen aineistoon sisältyneet hallinto-oikeudelliset yhdenvertaisuustapaukset olivat valituksia yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunnan tai syrjintälautakunnan ratkaisuista.[28] Yleisimpiä syrjintäperusteita hallinto-oikeuden ratkaisuissa olivat vammaisuus ja etninen tausta.

Verrattuna ennen vuotta 2015 voimassa olleeseen yhdenvertaisuuslakiin hallinto-oikeuksissa käsiteltävissä yhdenvertaisuuslain mukaisissa asioissa on tapahtunut muutosta, sillä vuosina 2004—2006 ja 2008—2011 valitukset koskivat tavallisimmin virantäyttöä. (Aaltonen ym. 2013; Lundström ym 2008.)

[28] Seitsemän aineistoon sisältynyttä tapausta koski valitusta syrjintälautakunnan ratkaisusta ja niissä sovellettiin ennen vuotta 2015 voimassa ollutta yhdenvertaisuuslakia.

Vuosina 2004—2006 yleisin syrjintäperuste hallinto-oikeuksissa oli kä (Lundström ym. 2008). Toiseksi yleisin syrjintäperuste oli tuolloin sukupuoli; etniseen alkuperään vedottiin satunnaisemmin. (Lundström ym. 2008.) Myös vuosina 2008—2011 yleisin väitetty syrjintäperuste oli ikä taikka sekä ikä että sukupuoli; toiseksi yleisin peruste oli etninen alkuperä. Muutamissa tapauksissa syrjintäperusteena vedottiin poliittiseen tai ammattiyhdistystoimintaan, mielipiteeseen, vammaisuuteen, uskontoon tai vakaumukseen, perhesuhteeseen ja terveyteen. Enemmistö kaikista valituksista hylättiin. (Aaltonen ym. 2013.) Myös tämän tutkimuksen aineistoon kuuluvat hallinto-oikeuden ratkaisut olivat tavallisimmin valittajille kielteisiä.

Korkeimmassa hallinto-oikeudessa käsitellyt aineistoon sisältyneet asiat koskivat pääosin tapahtumia ennen uuden yhdenvertaisuuslain voimaantuloa vuonna 2015. Yksi uuden yhdenvertaisuuslain alaan kuuluva asia oli alun perin jätetty toimivaltaan kuulumattomana käsittelemättä yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunnassa ja hylätty hallinto-oikeudessa. KHO ei myöntänyt asiassa valituslupaa. Yksi asia koski julkisen tilaisuuden esteettömyyttä. Asia oli hylätty lautakunnassa, mutta hallinto-oikeus palautti asian lautakunnan käsiteltäväksi. Lautakunta antoi asiassa kieltopäätöksen ja asetti 2 000 euron uhkasakon. Valitus KHO:een koski oikeudenkäyntikuluja; valitus hylättiin.

Toisessa esteettömyyttä koskeneessa tapauksessa oli kyse yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunnan toimivallasta (KHO 2019:55). Korkein hallinto-oikeus katsoi, että yhdenvertaisuuslain 18 §:n 3 momentin tarkoituksena oli rajata valvontatoimivallan ulkopuolelle tuomioistuinten sellaiset toimet, jotka liittyvät niiden erityiseen tehtävään tuomiovallan käyttäjinä. Perustuslain 3 §:n 3 momentissa säädetty tuomioistuinten riippumattomuus ei edellyttänyt, että yhdenvertaisuuslaissa tarkoitettujen valvontaviranomaisten valvontatoimivallan rajaus tulisi ulottaa koskemaan tuomioistuinten kaikkea toimintaa ja siten lainkäyttötoimintaa laaja-alaisemmin.[29]

Ratkaisussa KHO 2016:180 oli kyse eläketulon lisäveroa koskevan tuloverolain säännösten syrjimättömyydestä. KHO esitti Euroopan unionin tuomioistuimelle ennakkoratkaisupyynnön unionin ikään perustuvaa syrjintää koskevan normiston soveltumisesta asiaan. Unionin tuomioistuin katsoi, ettei eläketulon lisäveroa koskeva kansallinen lainsäädäntö kuulunut työsyrjintädirektiivin (2000/78/EY) eikä perusoikeuskirjan soveltamisalaan, eikä siten ollut myöskään yhdenvertaisuuslain vastainen. Korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisu 15.12.2017/6475 koski menettelyvirhettä, kun yhdenvertaisuutta koskevassa asiassa oli jätetty kuulematta yhdenvertaisuusvaltuutettua. KHO

[29] Yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunnan mukaan asia on syytä selventää lain tasolla.

218:3 puolestaan koski koulutuksen järjestäjän velvollisuutta järjestää oppilaalle erityisruokavalio tämän terveydentilan tai vammaisuuden edellyttämällä tavalla.

Parhaillaan korkeimmassa hallinto-oikeudessa on vireillä valitus Helsingin hallinto-oikeuden päätöksestä, jonka mukaan Finnair ei syrjinyt liikuntavammaista henkilöä, kun se ei antanut tälle hinnanalennusta kolmesta vierekkäisestä istumapaikasta, jotka vamman vuoksi tarvittiin (Helsingin hallinto-oikeus 20.12.2019 19/0928/2; yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunta 102/2016). Vireillä on myös valitus Helsingin hallinto-oikeuden päätöksestä, joka koski linjausta siitä, että lahjoitettujen sukusolujen käyttöä ei sisällytetä julkisen sektorin hotovalikoimaan, mikä merkitsi naisparien sulkemista hedelmöityshoitojen ulkopuolelle (Helsingin halinto-oikeus 6.3.2019 19/0166/2; yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunta 80/2015).

3.2 Yleiset tuomioistuimet

3.2.1 Siviilioikeudelliset asiat

Hankkeen Oikeusrekisterikesukselta saatuun aineistoon sisältyi yhteensä 105 käräjä- ja hovioikeuden tapausta, joissa oli käsitelty yhdenvertaisuuslain tai tasa-arvolain soveltamisalaan kuuluvaa asiaa. On huomattava, että käytettävissä olevan vertailuaineiston perusteella hankkeen aineistossa oli puutteita etenkin vuoden 2015 tapauksissa ja erityisesti niiden tapausten osalta, joissa oli sovellettu tasa-arvolakia. Muiden vuosien osalta hankkeen käytössä ollut aineisto vastaa yhdenvertaisuus.fi -sivustolla ilmoitettuja tapausmääriä pieniä poikkeamia lukuun ottamatta.[30] Oikeusrekisterikeskukselta syksyllä 2020 pyydettyjen diaaritietojen mukaan puuttuvat tapaukset koskivat yhtä lukuun ottamatta tasa-arvolain soveltamistilanteita.[31] Oletettavasti puuttuvat tapaukset koskevat ennen vuotta 2015 voimassa ollutta lainsäädäntöä, eivätkä puutteet vaikuta yleisiin huomioihin, joita aineistosta voidaan tehdä.

Alla olevaan taulukkoon 5 on koottu kaikki vuosina 2015—2019 ratkaistut yhdenvertaisuuslain ja tasa-arvolain mukaiset siviilioikeudelliset riita-asiat käräjäoikeuksissa

[30] Hankkeen aineistoon sisältyi vuodelta 2016 14 yhdenvertaisuuslain mukaista tapausta ja 24 tasa-arvolain mukaista tapausta, vuodelta 2017 24 yhdenvertaisuuslain mukaista tapausta ja 14 tasa-arvolain mukaista tapausta ja vuodelta 2018 12 yhdenvertaisuuslain ja 8 tasa-arvolain mukaista tapausta; yhdenvertaisuus.fi-sivustolla ilmoitetut tapausmäärät olivat puolestaan vuonna 2016 14 yhdenvertaisuuslain ja 25 tasa-arvolain mukaista tapausta, vuonna 2017 25 yhdenvertaisuuslain ja 14 tasa-arvolain mukaista tapausta ja vuonna 2018 11 yhdenvertaisuuslain ja 10 tasa-arvolain mukaista tapausta. (https://yhdenvertaisuus.fi/syrjintailmoitukset-ja-ratkaisut.)
[31] Tasa-arvolain mukaisista kanteista vuodelta 2015 sillensä oli jätetty kaksi asiaa, hylätty kolme, hyväksytty kolme ja kuusi päättynyt sovintoon; vuodelta 2016 yksi jätetty sillensä ja vuodelta 2017 yksi hyväksytty. Vuonna 2017 jätettiin sillensä yksi yhdenvertaisuuslain mukainen kanne.

ratkaisun mukaan. Lukuihin sisältyvät myös ne tapaukset, jotka puuttuivat hankkeen aineistosta, ja joissa on sovellettu ennen vuotta 2015 voimassa ollutta yhdenvertaisuuslakia.

Taulukko 5. Yhdenvertaisuuslain ja tasa-arvolain mukaiset riita-asiat käräjäoikeuksissa 2015—2019.

	Hyväksytty osittain tai kokonaan		Hylätty		Sovinto		Muu (esim. tutkimatta jättäminen)		Yhteensä
	YvL	TaL	YvL	TaL	YvL	TaL	YvL	TaL	
2015	0	5	0	6	0	7	4	3	25
2016	2	6	2	10	5	6	5	4	40
2017	3	4	18	3	1	4	3	2	38
2018	3	2	2	1	2	3	4	3	20
2019	3	1	2	30	5	2	5	1	49
Yhteensä	11	18	24	50	13	22	21	13	172

Analyysia varten oikeusrekisterikeskuksesta saadusta aineistosta poistettiin ne tapaukset, joiden tapahtumat sijoittuvat ajalle ennen uuden yhdenvertaisuuslain voimaantuloa. Jäljelle jäi yhteensä 64 asiaa, joista 33 oli yhdenvertaisuuslain ja 30 tasa-arvolain mukaisia asioita; yhdessä tapauksessa sovellettiin molempia lakeja. Tapaukset jakautuivat eri vuosille siten, että vuonna 2015 tapauksia oli 5,[32] vuonna 2016 niitä oli 23, vuonna 2017 16 ja vuonna 2018 20. Tapauksista yli 40 prosenttia käsiteltiin Helsingin käräjäoikeudessa. Seuraavaksi yleisimmin asiat oli ratkaistu Varsinais-Suomen käräjäoikeudessa (noin 11 %) sekä Pirkanmaan ja Pohjois-Savon käräjäoikeuksissa (molemmissa noin 6 %). Muualla yhdenvertaisuuslain ja tasa-arvolain soveltaminen oli harvinaisempaa.

Yhdenvertaisuuslain mukaisissa asioissa kanne oli rauennut kantajan peruutettua kanteen 14 tapauksessa ja asia oli päättynyt sovintoon 10 tapauksessa. Hyväksyttyjä kanteita oli kaksi. Lisäksi yhdessä hyväksytyssä kanteessa sovellettiin sekä yhdenvertaisuuslakia että tasa-arvolakia. Hylättyjä kanteita oli neljä. Muu ratkaisu, kuten asian tutkimatta jättäminen toimivaltaan kuulumattomana oli annettu kolmessa tapauksessa. Tasa-arvolain mukaisissa tapauksissa asia oli rauennut tai päättynyt sovintoon 18 tapauksessa; hyväksyttyjä kanteita oli neljä ja hylättyjä kuusi. Muu ratkaisu annettiin kahdessa tapauksessa.

[32] Luku sisältää vain uuden yhdenvertaisuuslain voimassaolon aikaan kuuluvia asioita eikä kuvaa kaikkia vuonna 2015 käsiteltyjä yhdenvertaisuuslain ja tasa-arvolain mukaisia asioita.

Aineiston keruu- ja tilastointitapojen eroista johtuen ei voida tehdä suoraa vertailua aiempaan yhdenvertaisuuslain soveltamista vuosina 2008—2011 selvittäneeseen hankkeeseen (Aaltonen ym. 2013). Verrattuna vuosiin 2008—2011 yhdenvertaisuuslain soveltamisalaan kuuluvia riita-asioita on kuitenkin nykyisin enemmän: vuosina 2008—2011 siviilikanteita oli yhteensä 15, joista kymmenen hyväksyttiin, neljä hylättiin ja yksi raukesi. (Aaltonen ym. 2013.)

Hyvitystä vaadittiin seitsemässä yhdenvertaisuuslakia koskevassa kanteessa; hyvitystä tuomittiin maksettavaksi kahdessa yhdenvertaisuuslain mukaisessa asiassa sekä yhdessä asiassa, jossa sovellettiin sekä yhdenvertaisuuslakia että tasa-arvolakia. Yhdenvertaisuuslain soveltamistilanteissa tuomitut hyvitykset olivat määrältään 5 500 ja 8 000 euroa; yhdenvertaisuuslain ja tasa-arvolain nojalla tuomittu hyvitys oli 10 000 euroa. Tasa-arvolain mukaisia hyvityksiä tuomittiin neljässä tapauksessa. Hyvitykset olivat määrältään 10 000 (kahdessa tapauksessa), 14 000 ja 60 000 euroa. Hyvityksen ohella tai sijaan saatettiin tuomita vahingonkorvausta esimerkiksi kärsimyksestä. Sovintoon päättyneiden tapausten osalta mahdollisesti sovitun hyvityksen määrästä ei ole muutamaa yksittäistä tapausta lukuun ottamatta tietoa. Yhdessä yhdenvertaisuuslakia koskeneessa tapauksessa hyvityksen määräksi oli sovittu 1 800 euroa ja toisessa 15 000 euroa. Yhdessä tasa-arvolain soveltamisalaan kuuluneessa tapauksessa hyvityksen määräksi oli sovittu 4 000 euroa ja yhdessä 7 000 euroa.

Yhdenvertaisuuslakia koskevissa asioissa kantajana oli nainen 16 tapauksessa ja mies 17 tapauksessa. Vastaajana oli valtio, kunta, kuntayhtymä, kaupunki tai viranomainen 8 tapauksessa ja yksityisoikeudellinen yhteisö 23 tapauksessa. Muissa tapauksissa vastaaja oli esimerkiksi edunvalvontajärjestö tai korkeakoulu.

Hyvityksen määrää arvioidessaan tuomioistuimet ovat ottaneet huomioon joitakin tapausten erityispiirteitä. **Tasa-arvolain** mukaisessa työhönottotilannetta koskeneessa tapauksessa kohtuulliseksi hyvitykseksi katsottiin 10 000 euroa, sillä käräjäoikeuden mukaan ”kantajan koulutukset ja pitkä ammatillinen kokemus [oli] monilta osin mitätöity ja jätetty ottamatta huomioon”, ja tehtävään oli valittu henkilö, jolla oli työkokemusta muutaman kuukauden verran, kun kantajalla oli monen vuoden työkokemus. Tämän vuoksi käräjäoikeus katsoi, että oli ”selvää, että menettely on ollut kantajaa kohtaan erittäin loukkaavaa”. Myös toisessa tasa-arvolain mukaisessa tapauksessa, jossa oli kyse työhönotosta ja syrjinnästä raskauden ja synnytyksen perusteella, kohtuulliseksi hyvitykseksi katsottiin 10 000 euroa. Käräjäoikeus otti huomioon sen, ettei tahallista syrjintätarkoitusta ollut ja että vastaajan menettely oli perustunut väärinkäsitykseen.

Tasa-arvolain mukaisessa tapauksessa, jossa hyvityksen määrä oli 14 000 euroa, oli kyse tilanteesta, jossa useampi työtehtävä oli täytetty samalla kertaa. Kantajaa katsottiin syrjityn neljässä erillisessä työhönottotilanteessa, mikä otettiin huomioon hyvityksen määrässä. Kohtuulliseksi korvaukseksi kutakin tointa kohti katsottiin 3 500 euroa.

Tasa-arvolain mukainen tapaus, jossa hyvityksen määrä oli huomattavan korkea, 60 000 euroa, koski työhönottoa. Hyvityksen määrästä käräjäoikeus totesi, että " oikeuskäytännössä tuomitut määrät ovat vaihdelleet noin 6 000 euron ja 10 000 euron välillä. Ottaen huomioon [työnantajan] asema […], [tehtävänimikkeen harvinaisuus], tulojen menetys ja päätöksen merkitys [X:n] urakehitykselle on [työnantajan] menettely ollut [X:n] kannalta loukkaava. Hyvityksen tarkoituksena on korvata tätä loukkausta. […] Oletettavissa toisaalta on, että [X:n] kokemus huomioon ottaen hänen tulotasonsa tulee paranemaan ja haettavissa on muita työtehtäviä. […] Käräjäoikeus arvioi kohtuullisen hyvityksen määräksi 60 000 euroa."

Yhdenvertaisuuslain mukaisessa tapauksessa, jossa hyvityksen määrä oli 8 000 euroa, käräjäoikeus katsoi kantajaa syrjityn koulutustaustan perusteella. Kantaja oli tämän lisäksi vedonnut tasa-arvolakiin ja sukupuoleen syrjintäperusteena, mutta tältä osin käräjäoikeus katsoi, ettei kantajaa ollut syrjitty. Hyvityksen määrää arvioidessaan käräjäoikeus otti yhtäältä huomioon sen, ettei kantajalle ollut syrjinnän seurauksena jäänyt työtehtäviä käytännössä lainkaan, mutta toisaalta myös sen, ettei kantaja ollut ollut halukas siirtymään uuteen organisaatioon ja sen, ettei työnantajan ollut näytetty menetelleen syrjivästi pyrkiessään löytämään ratkaisun kysymykseen työtehtävien jakamisesta.

Tapauksessa, jossa hyvitystä tuomittiin 5 500 euroa, oli kyse töiden päättymisestä vuokratyötilanteessa sairauspoissaolojen johdosta. Tapauksessa, jossa sovellettiin **sekä yhdenvertaisuuslakia että tasa-arvolakia** syrjintäperusteena olivat työnhakijaan kohdistuva rikosepäily ja sukupuoli. Molempien osalta kohtuulliseksi hyvitykseksi katsottiin 5 000 euroa, ja hyvitystä tuomittiin siten yhteensä 10 000 euroa.

Aineistoon sisältyi yksi käräjäoikeuden tuomio, jossa käsiteltiin **yleisen tuomioistuimen toimivaltaa**. Käräjäoikeus ei vuonna 2018 antamassaan tuomiossa katsonut olevansa toimivaltainen tutkimaan virkasuhteeseen liittynyttä asiaa. Käräjäoikeuden mukaan ”[v]irkasuhde on luonteeltaan julkisoikeudellinen palvelussuhde ja sitä koskevat erimielisyydet kuuluvat vakiintuneesti hallintolainkäytön alaan. Käräjäoikeus katsoo, että yhdenvertaisuuslain tarkoituksena ei ole laajentaa yleisen tuomioistuimen toimivaltaa siten, että se koskisi virkasuhteeseen liittyvien erimielisyyksien käsittelyä. Virkasuhteeseen liittyvät erimielisyydet tulee käsitellä hallintotuomioistuimessa, vaikka niihin liittyisi kysymys syrjinnästä.” Käräjäoikeus katsoi, että yhdenvertaisuuslain nojalla hyvitystä virkasuhteeseen liittyvästä syrjinnästä voitaisiin tuomita yleisessä tuo-

mioistuimessa siinä tapauksessa, että hallintoprosessissa hyvitystä todetusta syrjinnästä ei olisi määrätty. Kantajan valitettua käräjäoikeuden ratkaisusta hovioikeuteen, hovioikeus katsoi, että yleinen tuomioistuin on asiassa toimivaltainen ja palautti asian käräjäoikeuden ratkaistavaksi.

Tapausmäärät ovat niin vähäisiä, ettei varsinaista vertailua yhdenvertaisuuslain ja tasa-arvolain nojalla määrättävien hyvitysten välillä voi tehdä. Luotettavaa vertailua ei voi tehdä myöskään sen suhteen, miten hyvitysten määrät ovat kehittyneet yhdenvertaisuuslain uudistuksen jälkeen, sillä vaihtelu voi johtua tapausten erityispiirteistä. Vuosia 2008—2011 koskeneen selvityksen mukaan yhdenvertaisuuslain mukaista hyvitystä määrättiin kaikissa hyväksytyissä kanteissa (10 tapausta). Hyvitysten jakauma oli 4 000—10 000 euroa ja keskiarvo 5 500 euroa. (Aaltonen ym. 2013.)

Yhdenvertaisuuslain mukaisten asioiden **syrjintäperusteet** eivät suurelta osin käy ilmi, sillä syrjintäperustetta ei ole eritelty asioissa, jotka ovat päättyneet sovintoon tai joissa kanne on peruutettu. Terveydentila syrjintäperusteena korostuu siviilioikeudellisissa yhdenvertaisuusasioissa etenkin silloin, kun otetaan huomioon ne aineiston tapaukset, jotka oli ratkaistu vuosina 2015—2018 mutta joissa sovellettiin ennen vuotta 2015 voimassa ollutta yhdenvertaisuuslakia. Tämä johtuu siitä, että aineistossa painottuivat työelämäliitännäiset asiat, joissa terveydentila on yleisin viranomaisten tietoon tuleva syrjintäperuste. Toisaalta terveydentila syrjintäperusteena korostui aineistossa sen vuoksi, että mukana oli 18 sellaista kannetta, joissa vastaajatahona oli sama yritys. Muita aineistossa esiintyviä yhdenvertaisuuslain mukaisia syrjintäperusteita olivat mielipide, koulutustausta, rikosepäily ja ikä.

Tasa-arvolain osalta kaikki hyväksytyt ja hylätyt kanteet koskivat syrjintää sukupuolen tai raskauden perusteella. Tietoa ei ole siitä, sisältyikö peruutettuihin kanteisiin tai sovintoon päättyneisiin tapauksiin väitettyä syrjintää sukupuoli-identiteetin tai sukupuolen ilmaisun perusteella.

Verrattuna aiempaan selvitykseen yleisimmissä syrjintäperusteissa näyttää tapahtuneen muutosta: vuosina 2008—2011 yhdenvertaisuuslakia koskevissa riita-asioissa yleisin syrjintäperuste oli ikä (8 tapausta) ja toiseksi yleisin etninen alkuperä (3). Lisäksi yksittäiset tapaukset koskivat terveydentilaa, seksuaalista suuntautumista tai ammatillista toimintaa. (Aaltonen ym. 2013). Tapausmäärät ovat kuitenkin kaikkiaan sen verran pieniä, ettei tästä voi tehdä pitkälle meneviä päätelmiä. Tämän hankkeen aineisto kertoo eri syrjintäperusteiden yleisyydestä ylipäätään vain rajallisesti, sillä vedotusta syrjintäperusteesta ei ole tietoa niiden tapausten osalta, jotka ovat päättyneet sovintoon tai kanteen peruuttamiseen.

Aineistossa ei juurikaan esiintynyt hyväksyttyjä kanteita, joissa oli mainittu **useampi syrjintäperuste**. Muutamissa tapauksissa kantajat kuitenkin vetosivat useampaan

syrjintäperusteeseen. Esimerkiksi eräässä tapauksessa kantaja vetosi terveydentilaan, taloudelliseen tilanteeseen ja seksuaaliseen suuntautumiseen. Kanne hylättiin, sillä käräjäoikeuden mukaan vastaajalla ei ollut tietoa kantajan henkilöön liittyvistä seikoista. Myös muutamissa muissa tapauksissa kantaja vetosi useampaan syrjintäperusteeseen, kuten terveydentilaan ja mielipiteeseen, sukupuoleen ja ikään. Kanteet eivät näissä tapauksissa menestyneet.

Tapauksessa, jossa **sovellettiin sekä yhdenvertaisuuslakia että tasa-arvolakia**, oli kyse työhönotosta tilanteessa, jossa työnhakijaan kohdistui rikosepäily. Käräjäoikeus katsoi kantajaa syrjityn sekä sukupuolen että rikosepäilyn perusteella ja määräsi hyvitystä molempien lakien nojalla saman verran (yhteensä 10 000 euroa). Kyseessä oli moninkertainen, ei risteävä syrjintä. Toisessa väitetyssä moninkertaisen syrjinnän tapauksessa kantaja vetosi sekä sukupuoleen että koulutustaustaan syrjintäperusteina. Käräjäoikeuden mukaan kantajaa oli syrjitty koulutustaustan muttei sukupuolen perusteella, ja oikeus määräsi 8 000 euron hyvityksen.

Hankkeen aineistoon sisältyi 37 **hovioikeuden tuomiota**. Valtaosa tapauksista ratkaistiin ennen vuotta 2015 voimassa olleen yhdenvertaisuuslain mukaan; uuden lain nojalla ratkaistiin viisi tapausta. Noin kahdessa kolmasosassa kaikista aineistoon kuuluvista tapauksista valittajana oli yksityishenkilö, joka oli tyytymätön käräjäoikeuden tuomioon. Yleisimmin hovioikeus ei myöntänyt jatkokäsittelylupaa. Toiseksi yleisemmin ratkaisu oli, ettei käräjäoikeuden ratkaisua muuteta. Niissä tapauksissa, joissa käräjäoikeuden ratkaisua muutettiin, muutos koski yleensä vain vahingonkorvauksen, oikeudenkäyntikulujen korvaamisen tai hyvityksen määrää. Kaikki hyvitystä koskevat asiat ratkaistiin ennen vuotta 2015 voimassa olleen yhdenvertaisuuslain mukaan. Niissä tapauksissa, joissa hyvitystä tuomittiin maksettavaksi, hyvityksen määrä oli 5 000 euroa.

Korkeimman oikeuden ratkaisussa 2019:35 oli kysymys siitä, oliko työnantaja toiminut yhdenvertaisuuslain vastaisesti, kun se ei ollut hyväksynyt työntekijän osittaista työsuoritusta tämän kieltäydyttyä perehdyttämistehtävästä ammattiliiton julistaman perehdytyskiellon vuoksi. Käräjä- ja hovioikeudet olivat velvoittaneet työnantajayrityksen maksamaan kantajalle palkkasaatavien lisäksi yhdenvertaisuuslain mukaista hyvitystä 2 000 euroa ammattiyhdistystoimintaan liittyvän syrjinnän perusteella. Yhdenvertaisuuslain osalta korkein oikeus totesi, että ”[…] välitöntä syrjintää on se, jos jotakuta kohdellaan henkilöön liittyvän syyn perusteella epäsuotuisammin kuin jotakuta muuta on kohdeltu, kohdellaan tai kohdeltaisiin vertailukelpoisessa tilanteessa. Lain esitöiden mukaan tilanteet ovat […] vertailukelpoisia, jos ne ovat rinnastettavissa toisiinsa oikeudellisesti merkityksellisten seikkojen näkökulmasta” (kohta 30). Korkein oikeus katsoi kuitenkin, että ”A:n palkan pidättäminen on perustunut siihen, että A ei ole tehnyt työnantajan hänelle osoittamaa työtä. Kun palkka on vastiketta tehdystä työstä,

A:n tilanteeseen nähden vertailukelpoisena ei voida pitää sellaisen työntekijän tilannetta, joka ei ole osallistunut työtaisteluun ja on suorittanut hänelle osoitetun työn" (kohta 31). Korkein oikeus piti ratkaisevana sitä, että työnteko ei ollut estynyt työnantajan puolella olevasta syystä ja katsoi, että kantajan kohtelua oli verrattava sellaisen työntekijän kohteluun, jonka työnteko on estynyt muusta työntekijän vastuupiiriin kuuluvasta syystä ja jolle työnantaja ei sen vuoksi ole velvollinen maksamaan palkkaa. Korkein oikeus ei katsonut kantajaa kohdellun tällaista vertailukohtaa epäsuotuisammin ja hylkäsi kanteen.

Yhdenvertaiseen kohteluun liittyviä asioita ratkaistaan myös muun yhdenvertaiseen kohteluun velvoittavan lainsäädännön kuin yhdenvertaisuuslain nojalla. Korkeimman oikeuden tuoreessa ratkaisussa KKO 2020:4 oli kyse siitä, oliko kaupunki rikkonut kunnallisesta viranhaltijasta annetun lain ja työsopimuslain tarkoittamaa tasapuolisen kohtelun vaatimusta maksaessaan jutun palomiehenä työskennelleelle kantajalle alempaa tehtäväkohtaista palkkaa kuin perustason ensihoitajille. Korkeimman oikeuden mukaan "[t]asapuolisen kohtelun velvoite on laajempi ja yleisempi velvollisuus kuin yhdenvertaisuuslaissa ja naisten ja miesten välisestä tasa-arvosta annetussa laissa, kuten myös Euroopan unionin oikeudessa sekä kansainvälisissä sopimuksissa, säädetyt syrjintäkiellot. […] Korkein oikeus toteaa, että henkilöön liittyvää yhdenvertaisuuden loukkausta koskevia syrjintäkieltoja ei voida soveltaa suoraan arvioitaessa tasapuolisen kohtelun velvoitteen loukkausta koskevaa kysymystä. Oikeuskäytännössä on kuitenkin katsottu, että tasapuolisen kohtelun loukkausta koskevassa asiassa sovelletaan vastaavanlaista todistustaakkasääntöä kuin syrjintää koskevissa asioissa […]" (kohdat 10, 11). Ratkaisussaan korkein oikeus katsoi, että palomiehen ja perustason ensihoitajien työtehtävät ovat olleet selvästi erilaiset, jolloin perusteet erilaiselle palkkaukselle olivat olemassa, eikä kaupunki siten ollut toiminut tasapuolisen kohtelun velvoitteen vastaisesti maksaessaan kantajalle alempaa palkkaa.

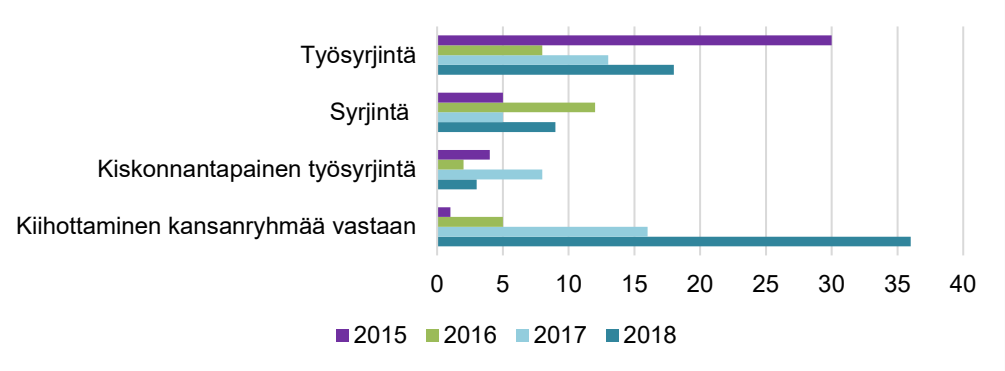
3.2.2 Rikosasiat

Tämän hankkeen ensisijaisena tarkastelukohteena on yhdenvertaisuuslaki. Yhdenvertaisuutta ja syrjintää koskevan kokonaisvaltaisen käsityksen saamiseksi hankkeessa selvitettiin kuitenkin myös rikoslakiin sisältyvien yhdenvertaisuuteen ja syrjintään liittyvien tapausten yleisyyttä ja piirteitä. Tässä luvussa hyödynnetään Tilastokeskuksen Syytetyt, tuomitut ja rangaistukset -tilastoa sekä Kriminologian ja oikeuspolitiikan instituutissa koostettua aineistoa. Luvussa tarkastellaan syrjintärikoksia (RL 11:11), työsyrjintärikoksia (RL 47:3), kiskonnantapaista työsyrjintää (RL 47:3a) ja kiihottamista kansanryhmää vastaan (RL 11:10; 11:10a). Näihin rikoslain säännöksiin viitataan myös yhdenvertaisuuslain 3.2 §:ssä. Tämä hallituksen esityksen mukaan informatiiviseksi tarkoitettu viittaus ei tarkoita, etteikö sama syrjintätilanne voisi tulla arvioitavaksi sekä yhdenvertaisuuslain että rikoslain kannalta. Toisaalta yhdenvertaisuuslain

soveltaminen ei edellytä tahallisuutta samalla tavalla kuin rikoslain säännösten soveltaminen, joten kaikki yhdenvertaisuuslain vastainen syrjintä ei ole rangaistavaa rikoslain nojalla eikä kaikki rikoslain vastainen syrjintä puolestaan kuulu yhdenvertaisuuslain soveltamisalaan. (Anttila ym. 2019.)

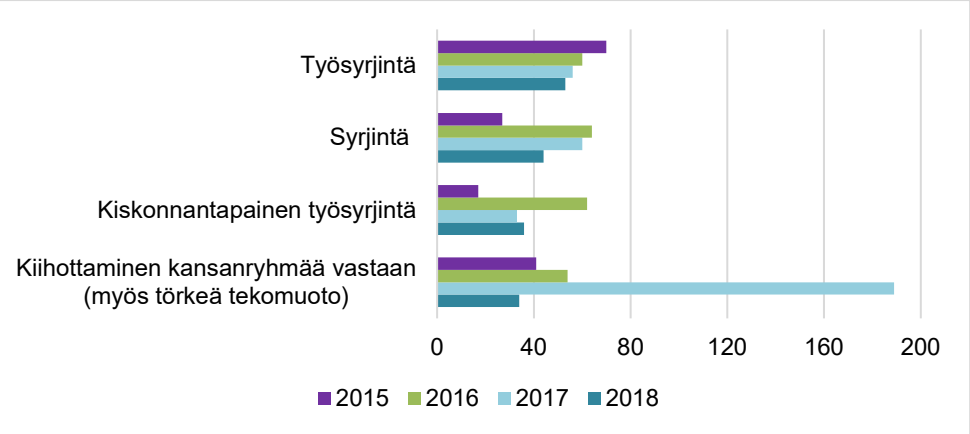
Oikeudessa käsiteltyjen syrjintärikosten (RL 11:11) vuosittaisissa lukumäärissä ei ole ilmennyt suuria muutoksia viimeisen kymmenen vuoden aikana. Lukumäärät ovat pieniä, ja enimmillään tapauksia on ollut vuodessa noin kymmenen. Tavallisimmin esimerkiksi kiskonnantapaisen työsyrjinnän (RL 47:3a) tapauksia on vuosittain vain yksittäisiä, joinakin vuosina viimeisen kymmenen vuoden aikana tarkasteltuna enimmillään noin kymmenen. Työsyrjintätapauksia (RL 47:3) on viimeisen kymmenen vuoden aikana yleensä ollut vuosittain hieman yli tai alle kymmenen, enimmillään kuitenkin yli 20. (Tilastokeskus; ks. myös Aaltonen ym. 2013.)

Vuosina 2015—2018 syyksiluettuja syrjintärikoksia oli vuosittain 5—12 ja kiskonnan tapaisia työsyrjintärikoksia 2—8. Syyksiluettuja työsyrjintärikoksia oli vuonna 2015 30, sen jälkeen vuosina 2016—2018 8—18. Syyksilukevat tuomiot kiihottamisesta kansanryhmää vastaan ovat olleet nousussa; vuonna 2015 tuomioita annettiin yksi, 2016 viisi, 2017 16 ja 2018 36. (Tilastokeskus.) (kuvio 10). Viranomaisten tietoon tulleita rikosepäilyjä oli jonkin verran enemmän: esimerkiksi vuonna 2018 syrjintärikoksia tuli viranomaisten tietoon 44, työsyrjintärikoksia 53, kiskonnantapaista työsyrjintää 36 ja kiihottamista kansanryhmää vastaan 34 (ks. tarkemmin kuvio 11). Voidaan kuitenkin arvioida, että viranomaisten tietoonkin tulee vain pieni osa kaikista syrjintä- ja viharikoksista. (Rauta 2019, 15.)



Kuvio 10: Syyksiluetut rikokset oikeudessa (käräjäoikeus ja hovioikeus ensimmäisenä asteena) (lkm) 2015—2018. (Tilastokeskus) [33]

[33] Tilastokeskus tilastoi rikoksia sekä päärikoksittain että rikosten bruttomäärän mukaan; tässä esitetyt luvut perustuvat bruttomääriin.



Kuvio 11: Viranomaisten tietoon tulleet rikokset (lkm) 2015—2018. (Tilastokeskus)

Tavallisin rangaistus tässä tarkasteltavissa rikoksissa on sakkorangaistus. Päiväsakkojen lukumäärä on vaihdellut 2015–2018 vuosittain keskimäärin 34:stä 50:een päiväsakkoon. Kiihottamisesta kansanryhmää vastaan tuomittiin määräaikaista ehdollista vankeutta kaksi kertaa sekä vuonna 2017 että vuonna 2019. Keskimäärin rangaistuksen pituus oli vuonna 2017 1,4 kuukautta ja vuonna 2019 yksi kuukausi. Kiskonnantapaisesta työsyrjinnästä tuomittiin vuosina 2016 ja 2018 määräaikaiseen ehdolliseen vankeuteen kerran ja vuonna 2017 neljä kertaa. Rangaistuksen pituus vaihteli puolesta vuodesta hieman yli kahdeksaan kuukauteen (Tilastokeskus).

Kiihottaminen kansanryhmää vastaan (RL 11:10 §) on aineistoon kuuluvissa tapauksissa perustunut lähes poikkeuksetta etniseen tai kansalliseen alkuperään, ja muutamissa tapauksissa perusteena on mainittu uskonto. Nykyisin kiihottamista kansanryhmää vastaan ilmenee hyvin tyypillisesti internetissä esimerkiksi niin, että vastaaja on jakanut loukkaavaa materiaalia sosiaalisessa mediassa. Hankkeen aineistoon kuuluvissa tapauksissa vastaajat varsin usein kiistivät joko tarkoitustahallisuuden tai vetosivat sananvapauteensa.

Kiskonnantapainen työsyrjintä (RL 47:3a) kohdistui kaikissa aineistoon kuuluvissa tapauksissa henkilöihin, jotka kuuluivat etniseen tai kansalliseen vähemmistöön. Joissakin tapauksissa vastaajat vetosivat omaan tietämättömyyteensä työsuhteen vähimmäisehdoista, kuten lomanmääräytymisestä. Yhdessä tapauksessa vastaaja vetosi siihen, että asianomistaja oli tiennyt työsuhteen ehdoista ja pankkikorttien ja tilien hallussapidosta etukäteen.

Etninen tai kansallinen alkuperä tai kansalaisuus olivat yleisimmät syrjintäperusteet myös syrjintärikoksissa. Sama havainto tehtiin vuosien 2008—2011 oikeuskäytäntöä selvittäneessä hankkeessa, jolloin lähes kaikki tapaukset kohdistuivat romaneihin. (Aaltonen ym. 2013.) Syrjintärikoksesta syytetyt vastaajat vetosivat aineistoon kuulu-

vissa tapauksissa esimerkiksi aikaisempiin järjestyshäiriöihin asianomistajan edustaman etnisen ryhmän kanssa taikka siihen, että asianomistajalta oli evätty pääsy ravintolan tiloihin tämän oman turvallisuuden suojelemiseksi.

Työsyrjintärikoksissa (RL 47:3) yleisimmin esiintyvä syrjintäperuste oli terveydentila ja toiseksi yleisin sukupuoli. Myös ammatillinen toiminta ja etninen alkuperä esiintyivät aineistossa syrjintäperusteina. Hylättyjä syytteitä tarkasteltaessa yleisin vedottu syrjintäperuste oli kuitenkin etninen alkuperä tai kansallisuus. Myös aikaisemmassa tutkimuksessa tapauksittain tarkasteltuna yleisin työsyrjintäperuste oli terveydentila mutta lähes yhtä usein etninen tausta tai kansallisuus. Sukupuoli oli kolmanneksi yleisin peruste. Toisaalta asianomistajien mukaan tarkasteltuna etninen alkuperä oli selvästi yleisin syrjintäperuste. (Aaltonen ym. 2013.)

Tavallisimmin työsyrjintä kohdistui tämän hankkeen aineistossa työntekijään, muutamissa tapauksissa työnhakijaan. Työsyrjintä terveydentilan perusteella ilmeni aineistossa irtisanomisina, koeaikapurkuina ja työtuntien vähentämisenä. Myös aiemmassa selvityksessä oikeuteen edennyt työsyrjintärikos kohdistui vain harvoin työnhakijaan. (Aaltonen ym. 2013.) Yhdessä tapauksessa, joka päättyi syytteiden hylkäämiseen, asianomistaja oli oman käsityksensä mukaan joutunut syrjityksi sekä ikänsä että terveydentilansa perusteella. Käräjäoikeus katsoi kuitenkin, ettei syrjinnästä terveydentilan perusteella ollut riittävää näyttöä ja ettei asianomistaja ollut valikoitunut irtisanottavien joukkoon ikänsä perusteella, sillä irtisanottaviin oli kuulunut monen ikäisiä henkilöitä.

Tämän hankkeen yhtenä tarkoituksena oli tarkastella yhdenvertaisuuslain mukaista **hyvitystä syrjintärikosten yhteydessä**. Kaikissa edellä mainituissa rikoksissa ei ole asianomistajaa, joka hyvitysvaatimuksen voisi esittää. Havaintona kuitenkin on, että hyvitystä ei juurikaan käytetä syrjintärikosten yhteydessä niissäkään tapauksissa, joissa on asianomistaja. Hyvityksen yleisyyttä tarkasteltiin Krimossa koostetun aineiston avulla. Aineistoon kuului 162 vuosina 2015—2018 annettua käräjäoikeuden tuomiota, joissa oli yhteensä yli 200 eri vastaajaa. Tapahtuma-ajan mukaan tarkasteltuna 78 näistä tapauksista oli sellaisia, jotka sijoittuivat kokonaan tai osittain uuden yhdenvertaisuuslain voimaantulon jälkeiseen aikaan.

Tuomioittain tarkasteltuna aineistoon kuului 28 syrjintätapausta, joista 19 oli syyksiluettuja, 13 työsyrjintätapausta, joista 10 oli syyksiluettuja, yksi syyksiluettu kiskonnantapainen työsyrjintä ja 36 syyksiluettua kiihottamista kansanryhmää vastaan. Tyypillisesti syrjintärikostuomiot koskivat tilanteita, joissa henkilö ei ollut saanut yhdenvertaista palvelua romanitaustasta johtuen. Yksi työsyrjintätuomio koski syrjintää uskonnon perusteella, mutta tyypillisesti työsyrjinnässä oli kyse syrjinnästä terveydentilan

perusteella. Kansanryhmää vastaan kiihottaminen ilmeni tyypillisesti internetissä esitettyinä loukkaavina ja väkivaltaisina mielipiteinä erityisesti muslimeja ja maahanmuuttajia vastaan.

Uuden yhdenvertaisuuslain voimassaolon aikaisissa tapauksissa hyvityksiä on tuomittu muutamia kertoja. Hyvitykset ovat olleet määrältään 1 000, 1 500 ja 6 000 euroa asianomistajaa kohden. Tapauksissa, joiden tapahtumat sijoittuivat vuosille 2013 ja 2014 hyvityksen määrät olivat 5 000 ja 8 000 euroa. Tapausten vähäisestä lukumäärästä johtuen ei voida kuitenkaan tehdä päätelmiä hyvityksen euromäärien kehityksestä eri vuosina, vaan vaihtelu voi johtua tapausten erityispiirteistä. Vertailussa tulisi lisäksi ottaa huomioon se, että hyvityksen sijaan tai ohella on voitu tuomita vahingonkorvausta muun muassa kärsimyksestä.

Läheskään aina asianomistajat eivät ole esittäneet hyvitysvaatimusta lainkaan tai ovat vaatineet ainoastaan vahingonkorvausta. Esimerkiksi tapauksessa, jossa hyvitystä tuomittiin 1 000 euroa, tuomittiin lisäksi 500 euroa kärsimyskorvausta, ja tapauksessa, jossa hyvitystä tuomittiin 1 500 euroa, tuomittiin lisäksi 800 euroa kärsimyskorvausta. Vuonna 2016 annetussa syrjintärikostuomiossa kärsimyskorvaus oli 1 000 euroa asianomistajaa kohden ja vuonna 2018 600 ja 1 000 euroa asianomistajaa kohden. Kärsimyskorvauksen lisäksi on voitu tuomita maksettavaksi muuta vahingonkorvausta. Yleisesti ottaen vaikuttaa siltä, että kärsimyskorvaukset ovat olleet määrältään hyvitystä pienempiä.

Yhdestä työsyrjintää terveydentilan perusteella koskeneesta käräjäoikeuden tuomiosta vuodelta 2017 kävi ilmi, että ennen rikosilmoituksen tekemistä asianomistaja ja vastaajana ollut yritys olivat sopineet hyvityksen määräksi 8 000 euroa. Käräjäoikeus piti tätä hyvityksen määrää kohtuullisena. Tapahtumat sijoittuivat vuoteen 2015.

Osa aineistoon sisältyneistä tuomioista, joissa yhdenvertaisuuslain mukaista hyvitystä oli tuomittu maksettavaksi, sijoittui vanhan yhdenvertaisuuslain aikaan. Vuonna 2015 annettiin tuomio kiskonnantapaisesta työsyrjinnästä, jonka tapahtumat sijoittuivat vuosille 2013—2014. Vahingonkorvauksen lisäksi tapauksessa tuomittiin maksettavaksi hyvitystä 5 000 euroa. Myöhemmin hovioikeus kumosi käräjäoikeuden syyksilukevan tuomion. Vuonna 2016 annetussa tuomiossa, joka koski syrjintää vuonna 2014, tuomittiin hyvitystä maksettavaksi 8 000 euroa yhteisvastuullisesti yritykselle ja sen toimitusjohtajalle. Kohtuullisen hyvityksen määrää arvioidessaan käräjäoikeus otti huomioon koulutusta tarjoavan yrityksen koon, sen, ettei koulutus saa yhteiskunnan tukea, koulutuksen keston sekä sen, että tarve kohtuullisille mukautuksille oli tullut vastaajan tietoon varsin myöhäisessä vaiheessa.

Yhdessä aiemman yhdenvertaisuuslain voimassaoloaikaan sijoittuvassa tapauksessa käräjäoikeus totesi, että ”[X:n] maksettavaksi on jo vahingonkorvauslain nojalla määrätty korvaus loukkauksen aiheuttamasta kärsimyksestä ja työsuhteen päättämisestä. [Z Oy:n] maksettavaksi tuomittua korvausta määrättäessä on jo otettu huomioon myös se loukkaus, joka työsuhteen päättämisestä on [Y:lle] aiheutunut. Sen vuoksi käräjäoikeus ei yhdenvertaisuuslain 24 §:n säännös huomioon ottaen enää tuomitse yhdenvertaisuuslakiin perustuvaa korvausta [Y:lle].”

3.3 Työtuomioistuin

Työtuomioistuin on erityistuomioistuin, jonka tehtävänä on käsitellä ja ratkaista erikoistuomioistuimena työehto- ja virkaehtosopimuksia koskevat riita-asiat samoin kuin työehto- ja virkaehtosopimuslakeihin perustuvat, työtuomioistuimesta annetussa laissa tarkemmin määritellyt riita-asiat. Useimmiten kysymys on mainittujen sopimusten oikeasta sisällöstä tai tulkinnasta, sopimusten tai lakien rikkomisista ja niistä aiheutuvista seuraamuksista. Lisäksi työtuomioistuin ratkaisee muutoksenhakutuomioistuimena työehtosopimuksen yleissitovuuden vahvistamislautakunnan päätöksistä tehdyt valitukset ja työneuvoston eräissä poikkeuslupa-asioissa antamista ratkaisuista tehdyt valitukset.[34]

Vuodesta 2015 aina elokuulle 2020 oli työtuomioistuimen julkaistujen ratkaisuselosteiden mukaan viisi tapausta, joissa sovellettiin muun lainsäädännön ohella yhdenvertaisuuslakia. Näissä kaikissa oli perusteena terveydentila tai sen alenemasta johtuva vamma. Yhdessä epäilynä oli myös kieleen perustuva syrjintä. Neljässä tapauksessa otettiin kantaa kohtuullisten mukautusten epäämiseen, ja näistä kahdessa työnantajan nähtiin rikkoneen velvollisuuksiaan.

Ajanjaksolla muutamassa työtuomioistuimen käsittelemän tapauksen ratkaisussa viitataan myös muilla oikeusasteilla käsittelyssä oleviin tapauksiin, joihin on liittynyt yhdenvertaisuuslain tulkintaa mutta joihin tuomioistuimessa käsitelty asia ei ole itsessään liittynyt (esim. TT 2017:171). Yhdessä tapauksessa on käsitelty ammattiyhdistystoiminnan suojaa myös yhdenvertaisuuslakiin viitaten, mutta siinä ei suoranaisesti ole sovellettu yhdenvertaisuuslakia (TT 2016:67). Työtuomioistuimen lausuntoasiassa on viitattu myös yhdenvertaisuuslain mukaiseen perusteeseen (ammattiyhdistystoi-

[34] Työtuomioistuin www.https://tyotuomioistuin.fi.

minta) tapauksessa, joka oli käräjäoikeudessa käsittelyssä (TT 2019:97). Lisäksi yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolakiin on voitu viitata, vaikka tapauksissa ei ole ollut kyse kyseisten lakien soveltamisalasta.

Työtuomioistuimessa yhdenvertaisuuteen vedotaan kuitenkin usein esimerkiksi sopimusmääräyksen tulkintaan vaikuttavana seikkana, vaikka kyse olisi tasapuolisesta kohtelusta, ei syrjinnästä (ks. esim. TT 2018:18).

Tapaukset, joissa on sovellettu yhdenvertaisuuslakia

Työntekijä oli irtisanottu työkyvyn vähentymisen perusteella. Vaikka yhtiössä oli käytetty työkokeilua sen selvittämiseksi, onko alentuneesti työkykyiselle työntekijälle löydettävissä sopivia työtehtäviä, ei tehtäviä ollut mukautettu vastaamaan työntekijän jäljellä ollutta työkykyä. Siten työnantajan ei katsottu selvittäneen irtisanotun työntekijän työkykyä muuhun työhön. (TT 2018: 8)

Työntekijä oli irtisanottu työkyvyn pysyvän vähenemisen perusteella, eikä hänelle ollut tarjottu työkyvyn perusteella soveltuvaa tehtävää, johon palkattiin toinen henkilö. Irtisanominen oli siten perustunut pelkästään terveydentilaan, eikä työnantaja ollut selvittänyt kohtuullisten mukautusten mahdollisuuksia. Työnantaja velvoitettiin korvaamaan palkkasaatavat irtisanomissuojasopimuksen vastaisesta irtisanomisesta. (TT 2016:65)

Tapauksessa, jossa työntekijä oli irtisanottu sairausloman jälkeen, todettiin, että työnantaja oli riittävässä määrin tarjonnut muita tehtäviä ja tarjoutunut kouluttamaan työntekijää eikä siten ollut rikkonut YvL 15 §:än kohtuullisten mukautusten velvoitetta. Asiasta oli kuitenkin jouduttu äänestämään, sillä tulkintaan oli esitetty eriävä näkemys. (TT 2019:61)

Tapauksessa, jossa käsiteltiin osatyökyvyttömyyden suhdetta palkkausjärjestelmään, viitattiin YvL 12 § 1 momentin erilaisen kohtelun perusteisiin. Työnantaja määrättiin virkaehtosopimuksen mukaiseen hyvityssakkoon. (TT 2020:11)

Yrityksessä oli irtisanottu työntekijöitä, joista yhdellä oli työkyvyn alenema ja toinen ei hallinnut suomen kieltä. Tapauksessa punnittiin, onko työnantaja toteuttanut kohtuullisia mukautuksia vammaisuuden perusteella ja olisiko toisen työntekijän kohdalla voitu järjestellä töitä siten, ettei kielitaidottomuus olisi ollut este. Kanne hylättiin. (TT 2018:76)

Tasa-arvolain osalta ratkaisuissa oli lakiin viittauksia, mutta varsinaisesti vain yksi tapaus koski perhevapaiden käyttöön ja palkkaukseen liittyvän työehtosopimuksen tulkintaa (TT 2016:132).

3.4 Yhteenveto

Edellä luvun 3 aineisto koostui erilaisista valvontaviranomaisten aineistoista, laillisuusvalvonta-aineistoista ja tuomioistuinratkaisuista sekä niitä koskevista raporteista ja tilastotiedoista. Tässä alaluvussa kerrataan edellä esitetyt huomiot tiivistetysti.

Työsuojelussa valvontapyyntöjen perusteella tehdyissä tarkastuksissa esiin tulevia yleisimpiä syrjintäperusteita olivat vuosina 2018 ja 2019 terveydentila (yli 40 %), muu henkilöön liittyvä syy (yli 20 %), ammattiyhdistystoiminta (8 %), ikä (8—12 %), alkuperä, kieli tai kansallisuus (5—7 %) ja vammaisuus (2—5 %). Yleisimmät asiakkaiden ilmoittamat syrjintäperusteet vuosina 2017—2019 olivat suunnilleen samoja: yleisin oli terveydentila (yli 30 %), sen jälkeen muu henkilöön liittyvä syy (yli 20 %) ja ikä (noin 10 %). Lisäksi asiakkaat ilmoittivat alkuperään, kieleen tai kansallisuuteen perustuvasta syrjinnästä (noin 10 %) sekä syrjinnästä mielipiteen tai vakaumuksen (noin 10 %), ammattiyhdistystoiminnan (noin 7 %) ja vammaisuuden (2—4 %) perusteella. Muut syrjintäperusteet olivat pienemmässä roolissa.

Vuosina 2018 ja 2019 työsuojelu valvoi yhdenvertaisuuslain toteutumista yli tuhannessa tapauksessa vuosittain. Työsuojelun valtakunnalliseen neuvontaan otettiin 2017—2019 vuosittain yhteyttä noin 500 kertaa. Syrjinnän kieltoa valvottiin vuosina 2018 ja 2019 yhteensä yli tuhannella ulkomaisen työvoiman käytön valvontaan liittyvällä tarkastuksella. Ulkomaisen työvoiman käytön valvonnan perusteella annettiin vuonna 2019 noin 600 velvoitetta puutteellisesta tai puuttuvasta työaikakirjanpidosta tai työvuoroluettelosta. Lisäksi työsuojeluviranomainen valvoi syrjivää työpaikkailmoittelua ja yhdenvertaisuuden edistämisvelvollisuutta ja teki poliisille esitutkintailmoituksia epäillyistä työsyrjintärikoksista.

Asiakkaiden tekemiä valvontapyyntöjä on ollut noin 200 vuodessa. Asiakasaloitteisia tarkastuksia puolestaan tehtiin vuosittain 100—150. Asiakasaloitteisissa tarkastuksissa työnantajalle annettiin toimintaohje tai kehotus noin 27—35 prosentissa tapauksista vuosina 2017—2019. Luvuissa on havaittavissa pientä kasvua. Tyypillisiä työsuojelun käsittelemiä tilanteita ovat olleet palvelussuhteen päättäminen ja koeaikapurku, työtehtävien ja työvuorojen määräytymiseen liittyvät kysymykset ja palkan määrä. Lisäksi yksittäiset tapaukset ovat liittyneet kohtuullisiin mukautuksiin.

Aluehallintovirastojen opetustoimen ja sosiaali- ja terveydenhuollon yksiköiden kanteluasioista ei ole saatavilla kattavaa tietoa. Tiedonkeruun perusteella vaikuttaa siltä, ettei yhdenvertaisuuslakia juuri sovelleta.

Yhdenvertaisuusvaltuutetulle tulleet syrjintäyhteydenotot ovat lähes kaksinkertaistuneet vuodesta 2015. Vuosina 2018 ja 2019 yhteydenottoja oli hieman alle tuhat vuosittain. Suurimmassa osassa annettiin neuvontaa ja ohjausta. Yleisimmin yhteydenotot ovat koskeneet syrjintää vammaisuuden, etnisen alkuperän ja muun henkilöön liittyvän syyn perusteella. Yleisimpiä ovat syrjintäyhteydenotot yksityisissä palveluissa, työelämässä, muissa julkisissa palveluissa ja sosiaali- ja terveyspalveluissa. Yhteydenottoja syrjintäepäilyistä työelämässä tulee suhteellisen paljon, vaikka valtuutetulla ei ole toimivaltaa työelämän valvontaan. Yhdenvertaisuusvaltuutettu on lisäksi muun muassa antanut lausuntoja yhdenvertaisuuslain tulkinnasta ja pyrkinyt yksittäistapausten lisäksi edistämään yhdenvertaisuutta laajemmin.

Yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunta ratkaisi täysistunnon ja jaoston päätöksellä vuonna 2016 21 asiaa, vuonna 2017 34 asiaa ja vuonna 2018 46 asiaa. Vuonna 2019 marraskuun alkuun mennessä ratkaistuja asioita oli 56. Luvut eivät sisällä oikaisuvaatimuksia eivätkä peruttuja hakemuksia eivätkä puheenjohtajan päätöksellä tai pääsihteerin vastauksella päättyneitä asioita. Lisäksi lautakunta antoi lausuntoja. Lautakunnan täysistunnossa ja jaostossa vuosina 2016—2019 ratkaistuissa asioissa yleisimpiä syrjintäperusteita olivat vammaisuus ja muu henkilöön liittyvä syy. Kaikista lautakunnalle saapuneista hakemuksista hylättyjen tai tutkimatta jätettyjen osuus oli vuosina 2016—2019 76—83 prosenttia ja vuonna 2019 53 prosenttia. Yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunnan julkaisemista tapauksista noin puolet on ratkaistu valittajalle myönteisesti eli niissä on todettu syrjintää ilman oikeuttamisperustetta.

Tämän hankkeen aineistoon sisältyneet **hallinto-oikeudelliset** asiat koskivat kaikki yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunnan ratkaisuja, ja niinpä yleisimmät syrjintäperusteet olivat samoja kuin lautakunnan käsittelemissä asioissa: vammaisuus ja etninen alkuperä.

Hankkeen aineistoon koottiin sellaisia **eduskunnan oikeusasiamiehen** ratkaisuja, jotka koskivat tavalla tai toisella yhdenvertaisuutta tai syrjintää siten, että asiaan liittyi jokin syrjintäperuste. Tyypillisesti EOA:n käsittelemä yhdenvertaisuusasia on koskenut ikää, vammaisuutta tai muuta henkilöön liittyvää syytä, kuten asuinpaikkaa. Asiat ovat liittyneet esimerkiksi sosiaali- ja terveyspalveluihin, kohtuullisten mukautusten epäämiseen, opetuksen järjestämiseen, kielellisiin oikeuksiin ja esteettömyyteen.

Uutta yhdenvertaisuuslakia ja tasa-arvolakia sovellettiin **siviilioikeudellisissa asioissa käräjäoikeuksissa** vuosien 2015—2018 aikana yli 60 tapauksessa. Suunnilleen puolet tapauksista oli päättynyt sovintoon tai kanteen peruuttamiseen. Syrjintäperusteista ei tästä syystä ole tarkkaa tietoa. Terveydentila syrjintäperusteena korostuu kaikissa sellaisissa vuosien 2015–2018 aikaisissa tapauksissa, joissa sovellettiin joko vanhaa tai uutta yhdenvertaisuuslakia. Tämä johtuu siitä, että suurin osa asioista liittyi

työ- tai virkasuhteeseen, joissa terveydentila on yleisin viranomaisten tietoon tuleva syrjintäperuste.

Yhdenvertaisuuslain nojalla tuomittiin **hyvitystä** muutamissa tapauksissa. Tuomitut hyvitykset olivat määrältään 5 000 – 8 000 euroa. Hyvityksen lisäksi on voitu tuomita myös vahingonkorvausta. Tasa-arvolain nojalla tuomitut hyvitykset olivat määrältään 10 000 – 60 000 euroa. Lisäksi yhdessä tapauksessa tuomittiin hyvitystä maksettavaksi molempien lakien nojalla, yhteensä 10 000 euroa. Tapausmäärät ovat sen verran pieniä, ettei vertailua yhdenvertaisuuslain ja tasa-arvolain nojalla määrättävistä hyvityksistä voida tehdä, ja eroavaisuudet voivat johtua tapausten erityispiirteistä. Aineistoon sisältyvissä tapauksissa tasa-arvolain nojalla määrättävien hyvitysten vaihtelu oli kuitenkin suurempaa kuin yhdenvertaisuuslain nojalla tuomittavien hyvitysten. Vuosia 2008—2011 koskeneen selvityksen mukaan hyvitysten jakauma oli 4 000—10 000 euroa ja keskiarvo 5 500 euroa. (Aaltonen ym. 2013.)

Rikosasioiden osalta hankkeessa tarkasteltiin oikeudessa käsiteltyjä syrjintärikoksia, työsyrjintärikoksia, kiskonnantapaista työsyrjintää ja kiihottamista kansanryhmää vastaan vuosina 2015—2018. Vuosina 2015—2018 syyksiluettuja syrjintärikoksia oli vuosittain 5—12 ja kiskonnan tapaisia työsyrjintärikoksia 2—8. Syyksiluettuja työsyrjintärikoksia oli vuonna 2015 30 ja sen jälkeen vuosina 2016—2018 8—18. Syyksilukevat tuomiot kiihottamisesta kansanryhmää vastaan ovat olleet nousussa; vuonna 2015 tuomioita annettiin yksi, 2016 viisi, 2017 16 ja 2018 36. (Tilastokeskus.)

Kiihottaminen kansanryhmää vastaan perustui aineistoon kuuluvissa tapauksissa lähes poikkeuksetta etniseen tai kansalliseen alkuperään taikka uskontoon. Kiskonnantapainen työsyrjintä kohdistui kaikissa aineistoon kuuluvissa tapauksissa henkilöihin, jotka kuuluivat etniseen tai kansalliseen vähemmistöön. Etninen tai kansallinen alkuperä tai kansalaisuus olivat yleisimmät syrjintäperusteet myös syrjintärikoksissa. Työsyrjintärikoksissa yleisimmin esiintyvä syrjintäperuste oli terveydentila ja toiseksi yleisin sukupuoli. Myös ammatillinen toiminta ja etninen alkuperä esiintyivät aineistossa syrjintäperusteina. Tavallisimmin työsyrjintä kohdistui tämän hankkeen aineistossa työntekijään, muutamissa tapauksissa työnhakijaan.

Rikosasioiden yhteydessä tuomitut yhdenvertaisuuslain mukaiset hyvitykset eivät ole kovin yleisiä. Hyvityksen ohella tai sijaan saatetaan tuomita muun vahingonkorvauksen ohella korvausta henkisestä kärsimyksestä. Kärsimyksestä tuomittava vahingonkorvaus vaikuttaa olevan usein määrältään hyvitystä pienempi. Rikosasioiden yhteydessä tuomitut hyvitykset ovat olleet uuden yhdenvertaisuuslain voimassaolon aikana määrältään 1 000 – 1 500 euroa, yhdessä tapauksessa 6 000 euroa. Hyvityksen ohella tai sijaan tuomitut kärsimyskorvaukset ovat olleet suuruudeltaan 500—1 200 euroa.

Vuodesta 2015 aina elokuulle 2020 oli **työtuomioistuimen** julkaistujen ratkaisuselosteiden mukaan viisi tapausta, joissa sovellettiin muun lainsäädännön ohella yhdenvertaisuuslakia. Näissä kaikissa oli perusteena terveydentila tai sen alenemasta johtuva vamma. Yhdessä epäilynä oli myös kieleen perustuva syrjintä. Neljässä tapauksessa otettiin kantaa kohtuullisten mukautusten epäämiseen, ja näistä kahdessa työnantajan nähtiin rikkoneen velvollisuuksiaan.

Oikeustapaus- ja laillisuusvalvonta-aineistossa sekä viranomaisten yhteydenottoja koskevassa aineistossa esiintyi jonkin verran **moniperusteista syrjintää**. **Yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunta** on käsitellyt muutamia tapauksia, joissa on ollut tavalla tai toisella kyse moniperusteisesta syrjinnästä. Tavallisimmin kyse on ollut moninkertaisesta syrjinnästä. Moniperusteisen syrjinnän näkökulmasta kiinnostavin on ratkaisu, joka koski tilastollisten arviointimenetelmien käyttämistä luoton myöntämisessä (dnro 216/2017). Lautakunta katsoi, ettei luotonanto perustunut yksilölliseen harkintaan vaan muita henkilöitä koskeviin tilastollisiin tietoihin, jotka syrjivät asianomistajaa sellaisilla henkilöön liittyvillä syrjintäperusteilla kuin sukupuoli, ikä, äidinkieli ja asuinalue.

Jopa 15—25 prosentissa vuosien 2018—2019 yhdenvertaisuuteen liittyvistä **työsuojelutarkastuksista** tarkastus kohdistui useampaan syrjintäperusteeseen. Yhdessä esiintyneitä syrjintäperusteita olivat työsuojelun raporttien mukaan ikä ja terveydentila, mielipide ja muu henkilöön liittyvä syy sekä mielipide ja ammattiyhdistystoiminta. Tarkempaa tietoa ei ole siitä, minkä tyyppisestä moniperusteisesta syrjinnästä näissä mahdollisesti oli kyse. **Käräjäoikeus** sovelsi yhdessä siviilioikeudellisessa riita-asiassa sekä yhdenvertaisuuslakia että tasa-arvolakia. Kyse oli moninkertaisesta syrjinnästä kahdella erillisellä perusteella. Tapauksessa tuomittiin maksettavaksi hyvitystä molempien lakien nojalla. Toisessa väitetyssä moninkertaisen syrjinnän tapauksessa kantaja vetosi sekä sukupuoleen että koulutustaustaan syrjintäperusteina. Käräjäoikeuden mukaan kantajaa oli syrjitty koulutustaustan muttei sukupuolen perusteella. Lisäksi muutamissa hylätyissä kanteissa kantaja vetosi useampaan syrjintäperusteeseen. Aineistoon sisältyvissä moniperusteisen syrjinnän tapauksissa oli tyypillisesti kyse **moninkertaisesta syrjinnästä**. Risteävää syrjintää ei aineistossa esiinny, mutta toisaalta kaikista tilanteista ei ole saatavissa tarkkaa tietoa.

Johtopäätöksenä voidaan esittää seuraavia havaintoja:

- Siviilioikeudellisten tapausten määrä on kasvanut uuden yhdenvertaisuuslain aikana, mutta menestyksekkäitä kanteita on edelleen melko vähän. Ratkaisut koskevat useimmiten työelämäliitännäisiä asioita. Tästä syystä terveydentila syrjintäperusteena korostuu tapauksissa. Sovintoon päättyneiden tapausten sisällöstä ei ole juurikaan tietoa.
- Yleisissä tuomioistuimissa on ollut vain harvoja menestyksekkäitä hyvityskanteita. Tapausten vähäisen lukumäärän takia vertailua yhdenvertaisuuslain ja tasa-arvolain nojalla määrättävien hyvitysten välillä ei voi luotettavasti tehdä. Havainto kuitenkin on, että tasa-arvolain nojalla määrättyjen hyvitysten vaihtelu on suurempaa kuin yhdenvertaisuuslain nojalla tuomittujen hyvitysten.
- Rikosasioiden yhteydessä tuomitut hyvitykset eivät ole kovin yleisiä. Usein hyvityksen ohella tai sijaan tuomitaan vahingonkorvausta kärsimyksestä. Kärsimyskorvaus vaikuttaa olevan yhdenvertaisuuslain mukaista hyvitystä pienempi.
- Yhteydenotot valvontaviranomaisiin ovat lisääntyneet vuodesta 2015 alkaen. Taustalla voi olla useita syitä, kuten tietoisuuden lisääntyminen eri kanavista. Yhdenvertaisuusvaltuutetun ja yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunnan toimivallan laajeneminen ja uudet syrjintäperusteet ovat lisänneet asiakasmääriä, eli matalan kynnyksen oikeussuojakeinot ovat laajentuneet. Seurantaperiodin viimeisimpänä vuonna 2019 työsuojelun ja yhdenvertaisuusvaltuutetun matalan kynnyksen palveluissa asiakasyhteydenotot vähenivät hieman, samoin poliisin tietoon tulleet viharikokset saman vuoden tilastoissa. Yhden vuoden perusteella ei kuitenkaan voi vielä tehdä johtopäätöksiä syistä tai trendistä.
- Aineisto vahvistaa jo aikaisemmissa raporteissa esiin tuodun havainnon siitä, että syrjintätapaukset siiloutuvat syrjintäperusteittain eri valvontakanaviin.
- Oletettavasti monet syrjinnän muodot, mukaan lukien moniperusteinen syrjintä, eivät tule aineistossa näkyviin koko laajuudessaan.

4 Yhdenvertaisuuslain uudistuksen vaikutukset haastattelujen valossa

Luvussa käsitellään yhdenvertaisuuslain uudistuksen vaikutuksia haastatteluiden valossa. Luku sisältää havaintoja yhdenvertaisuuslain uudistuksen vaikutuksista oikeussuojaan ja valvonnan toimivaltakysymyksiin, ja siinä tuotetaan yhdenvertaisuuden edistämistehtävän laajentumisen tilannekuvaa. Lisäksi käsitellään muun muassa lain epäselviä tulkintatilanteita. Luvussa käsitellään myös työelämää koskeneen tiedonkeruun tuloksia eri asiayhteyksissä, vaikka työelämän syrjinnän edistämistehtävään liittyvät tulokset on käsitelty tarkemmin luvussa 5.

4.1 Oikeussuojan yhdenmukaisuus ja toimivaltakysymykset

Yhdenvertaisuuslain syrjintään liittyviä viranomaisten toimivaltakysymyksiä ei voi käsitellä irrallaan tasa-arvolain mukaisista toimivaltuuksista. Tasa-arvo- ja yhdenvertaisuuslainsäädännön ikuisuuskysymyksiä ovat tasa-arvolain ja yhdenvertaisuuslain yhdistäminen, valtuutettujen yhdistäminen ja erityisesti työelämää koskeva valvontatoimivalta. Toimivaltaa koskevat, aineistosta esiin nousseet keskeiset näkökulmat liittyvät työelämän valvontaan, yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunnan ratkaistaviksi vietyihin asioihin ja toimivaltuuksiin, järjestöjen kanneoikeuteen ja laajemmin opetus- ja sivistystoimen valvontaan.

4.1.2 Kahden lain ja valtuutetun malli

Näkemykset erillisistä yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolaeista ja eriytyneistä oikeussuojakeinoista vaihtelevat jonkin verran. Esimerkiksi erään haastatellun mukaan lakien yhdistämisen riskinä on yhtäältä se, että syrjintäperusteittain jakautunut ”kahden kerroksen väen” malli säilyy, ja toisaalta se, että syrjintäsuojaa yhtenäistetään matalimman suojan tasolle. Yhdenvertaisuuslain ja tasa-arvolain yhdistämistä kannattavan haastatellun mukaan eri syrjintäperusteiden sijoittaminen eri lakeihin ei ole tarpeellista ja työelämää koskevat toimivalta-asiat pitäisi käsitellä erillisenä kysymyksenään. Toisen haastatellun mielestä ei ole niinkään väliä, säädetäänkö yhdenvertaisuudesta ja tasa-arvosta yhdessä vai kahdessa laissa, kunhan oikeussuojakeinot ovat samat syrjintäperusteesta riippumatta. Erään haastatellun mukaan syrjintäperusteittain erilainen

oikeussuoja on itsessään syrjivä: ”*ei ole yhdenvertainen asetelma, että eihän se saisi olla niin, että jo se oikeusturva on järjestetty syrjivällä tavalla*”.

Haastattelujen perusteella näyttää siltä, että keskeisin erimielisyyttä aiheuttava kysymys on edelleen se, miten työelämää koskeva valvontavalta pitäisi toteuttaa, ei niinkään se, miten eri syrjintäperusteita tulisi käsitellä. Jotkut haastatellut tosin katsoivat, että (nais- ja mies)sukupuoleen perustuva syrjintä eroaa muista syrjintäperusteista sikäli, että siinä kyse ei ole vähemmistöasemaan liittyvästä syrjinnästä. Moni haastateltu ei kuitenkaan nähnyt keskeistä eroa siinä, millaista syrjintä eri perusteilla on.

Jotkut haastatellut ottivat kantaa myös kahden valtuutetun malliin, osa puolesta, osa vastaan. Yksi haastateltu piti erilaisten valtuutettujen määrän lisääntymistä ja siten näkökulmien sirpaloitumista ylipäätään ongelmallisena. Valtuutettujen yhdistäminen nähtiin muutamassa haastattelussa ongelmallisena siksi, että tällöin olisi vaarana resurssien väheneminen.

Viranomaisten syrjintäperusteittain rajatun toimivallan nähtiin lisäksi muutamassa haastattelussa johtavan siihen, että moniperusteista syrjintää ei tunnisteta tai sitä ei voida käsitellä kuin osittain. Lain tarkoituksena on, että samaa tapausta ei käsitellä kahta eri kanavaa pitkin, vaan tapaus tulee joko tasa-arvo- tai yhdenvertaisuuslain mukaisesti käsiteltäväksi. Jos katsotaan, että syrjintä on tapahtunut ensisijaisesti sukupuolen perusteella, silloin tapaus käsitellään sukupuoleen perustuvana syrjintänä tasa-arvolain mukaisesti. Tällöin syrjintä muilla perusteilla voi jäädä käsittelemättä tai risteävä syrjintä tunnistamatta. Käytännössä tapausta voidaan kuitenkin käsitellä niiltä osin kuin se tulee käsiteltäväksi lain toimivaltuuksien puitteissa valtuutetuille. Risteävän syrjinnän käsittely sinänsä on periaatteessa selkeää ja toteutetaan yhdenvertaisuuslain mukaan.

Moninkertaisen syrjinnän ja risteävän syrjinnän erottaminen ei ole aina yksiselitteistä. Tasa-arvovaltuutettu kokee oman toimintansa kehittämisen ja julkisuuskuvansa kannalta hankalaksi sen, ettei se voi käsitellä sukupuoleen liittyvää syrjintää risteävän syrjinnän tapauksissa. Tasa-arvovaltuutettua on myös arvosteltu siitä, ettei se auta esimerkiksi maahanmuuttajanaisia. Haastattelussa nostettiin riskinä esiin, että jokin ryhmä putoaa väliin, jos yhdenvertaisuusvaltuutetulla ei kiinnitettäisi vaikkapa tarpeeksi huomiota sukupuoleen. Haastatteluissa myös esitettiin, että tapauksen valikoituminen tasa-arvovaltuutetun puolelle on voinut kaventaa näkökulmaa: ”*Näitä keissejä on tullut ilmi, että tasa-arvovaltuutettu on käsitellyt jotain asiaa, mikä sitten ehkä olisikin ollut moniperusteista syrjintää, mutta sitä on käsitelty tasa-arvoasiana. Eli tavallaan on kavennettu sitä näkökulmaa*.”

4.1.2 Valvontatoimivalta työelämään

Yksi suurimmista kysymyksistä oli jo yhdenvertaisuuslain säätämisvaiheessa se, millä viranomaisella tulisi olla työelämää koskeva toimivalta. Kysymys on edelleen ajankohtainen. Yhdenvertaisuuslain uudistamisen yhteydessä käytiin keskustelua useassa vaiheessa eri vaihtoehdoista. Vaihtoehtoina olivat yhtäältä malli, jossa valvonta olisi vain työsuojelulla tai yhdenvertaisuusvaltuutetulla, ja toisaalta malli, jossa eri viranomaisilla olisi rinnakkainen toimivalta työelämää koskeviin asioihin. Yleistäen voidaan haastattelujen perusteella todeta, että jakolinja on säilynyt entisellään: osa haastatelluista on sitä mieltä, että yhdenvertaisuusvaltuutetulla ei ole sellaista työelämäosaamista ja työelämän lainsäädännön tuntemusta, jota työelämässä ilmenevissä syrjintätapauksissa tarvitaan; osa puolestaan katsoo, ettei työsuojeluviranomaisella, Etelä-Suomen aluehallintovirastoa lukuun ottamatta, ole riittävää yhdenvertaisuuslainsäädännön osaamista, eikä syrjintää aina tunnisteta.

Tällä hetkellä työnjako yhdenvertaisuuslain mukaisesti on hajautettu siten, että työsuojeluviranomaiset valvovat yhdenvertaisuuslain noudattamista (ml. edistämistehtävä) työelämässä, mutta yhdenvertaisuusvaltuutetun tehtäviin kuuluvat myös työnantajien avustaminen edistämistoimenpiteiden suunnittelussa ja yleisten suositusten antaminen syrjinnän ehkäisemiseksi ja yhdenvertaisuuden edistämiseksi. Lisäksi yhdenvertaisuusvaltuutettu voi edistää sovintoa lain noudattamista koskevassa asiassa eli myös työelämäkysymyksissä. Tarkoituksena on ollut, että viranomaisten tehtävät täydentäisivät toisiaan. Kahden viranomaisen jaettu rooli ei toimi tällä hetkellä optimaalisesti: valtuutettu näkee, että tehtävä avustaa syrjinnän uhriksi joutunutta henkilöä, edistää sovintoa ja edistää merkittäviksi arvioimiensa tapausten kautta työelämän yhdenvertaisuuskysymyksiä yleiseen keskusteluun ei toteudu optimaalisella tavalla, sillä valtuutettu ei valtuuksiensa puitteissa voi ottaa kantaa siihen, onko työelämän yksittäistapauksessa noudatettu yhdenvertaisuuslain syrjinnän kieltoa.

Niin työsuojeluviranomainen kuin yhdenvertaisuusvaltuutettu toimivat puolueettomina valvontaroolissaan. Joissakin haastatteluissa tuotiin yhdenvertaisuusvaltuutetun toimivallan mahdollisen laajentamisen haasteena esiin kysymys siitä, miten valvontavalta sopisi yhteen sen kanssa, että valtuutetulla on myös syrjinnän uhrin avustamistehtäviä. Lisäksi päällekkäisen toimivallan arvioitiin haastattelussa aiheuttavan sekaannusta asiakkaissa ja kannustavan itselle sopivan päätöksen hakemiseen eri viranomaisista. Toisaalta on myös esitetty, että päätösten testauttaminen yhdenvertaisuuslain soveltamiskysymyksissä voisi sinällään vahvistaa tulkintoja viranomaisissa. Osa haastatelluista näkee, ettei yhdenvertaisuusvaltuutettu ole toteuttanut riittävästi sille annettuja laajempia työelämää koskevia tehtäviä, etenkään yleisten suositusten antamista. Valtuutetulta kaivattiin esimerkiksi selkeitä näkemyksiä työelämää koskevia poliittisia päätöksiä valmisteltaessa.

Työsuojeluviranomaista on kritisoitu siitä, ettei se ole toteuttanut systemaattisemmin työelämän yhdenvertaisuuden edistämistehtävän valvontaa. Osa haastatelluista näki puutteita myös työsuojelun yhdenvertaisuuslain soveltamisen tuntemuksessa. Haastatteluaineiston valossa on myös tunnistettavissa erilaisia toimintatapoja työsuojelualueittain sen osalta, miten yhdenvertaisuuden edistämistehtävää valvotaan. Aineiston perusteella yksi toimivallan muuttamiseen liittyvä paine koskee laajemman yhdenvertaisuuden edistämisen kysymyksiä; puututaanko työsuojelun kautta yksittäistapauksiin vai laajemmin epäkohtien korjaamiseen? Tämän osalta yhdenvertaisuusvaltuutetun ja työsuojelun toimintatavat, menetelmät ja valtuudet eroavat. Työsuojeluviranomaisen haastateltu nosti haasteena esiin myös valvontakeinot, jotka määritellään valvontalaissa. Työsuojelu voi antaa kehotuksen siitä, että yhdenvertaisuussuunnitelmaa ei ole tehty, mutta ei siitä, että työnantaja ei ole arvioinut yhdenvertaisuuden toteutumista. Lisäksi työsuojeluviranomainen ei voi yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunnan lailla puuttua jo tapahtuneeseen syrjintään, toisin sanoen käyttää toimintaohjetta voimakkaampia keinoja, kuten antaa päätöstä sakon uhalla, jos syrjintä jatkuu.

Yhdenvertaisuusvaltuutetulla on työelämän syrjintäkysymyksissä rooli avustaa työnantajia. Lakiin on kirjattu myös, että työsuojeluviranomainen tiedottaa valituksen tehneelle yhdenvertaisuusvaltuutetun tehtävästä avustaa syrjinnän uhriksi joutuneita. Valtuutetun tehtävä ja mahdollisuudet avustaa syrjinnän uhriksi joutunutta työelämän kysymyksissä näyttäytyvät ristiriitaisina. Työsuojelu tiedottaa asiakkaita valtuutetun tehtävästä, mutta käytännössä valtuutetulla ei ole ollut resursseja toimia avustajan tehtävissä oikeusteitse etenevissä tapauksissa. Yhdenvertaisuusvaltuutettu näkee keskeisinä ongelmina, ettei sillä ole mahdollisuuksia puuttua työelämän syrjintäkysymyksiin eikä sille ole laissa määritelty tiedonsaanti- ja tarkastusoikeuksia työelämään.

Aineiston perusteella on tunnistettavissa isompien toimivaltakysymysten lisäksi yksityiskohtaisempia tarpeita toimivaltuuksien selkeyttämiseen: erityisesti työhönottovalvonnassa on tullut ilmi yksittäisiä tapauksia, joissa kumpikaan viranomainen ei ollut selkeästi toimivaltainen tilanteessa, johon on liittynyt useita eri osapuolia, kuten vuokratyöyritys ja tuleva työnjohto-oikeutta käyttävä yritys. Kokonaistilanteen arvioinnin kannalta on nostettu myös esiin ristiriitaisina tilanteet, joissa yhdenvertaisuusvaltuutettu arvioi vuokrayrityksen toimintaa ja työsuojelu työnantajan toimintaa.

Valtuutetun puolelta on nostettu esiin myös epäselvät tulkinnat vastuusta työharjoitteluun liittyvän syrjinnän valvonnasta ja tuotu esiin yksittäistapauksia, joissa työsuojeluviranomainen on siirtänyt tapauksen yhdenvertaisuusvaltuutetulle, vaikka valtuutettu katsoo, ettei sillä ole toimivaltaa asiaan. Vastaavasti tapaukset, joissa työhönottoprosessiin on kuulunut esimerkiksi koulutustoimintaa, on nostettu etenkin yhdenvertaisuusvaltuutetun taholta esiin haasteellisina valvontatoimivallan näkökulmasta. Yhdenvertaisuusvaltuutettu on esittänyt, että toimivallan lisääminen yhdenvertaisuusvaltuu-

tetulle poistaisi erityiskysymyksiin, kuten vuokratyövoimaan, rekrytointiin ja harjoitteli-joihin, liittyviä epäselvyyksiä siitä, mikä viranomainen voi puuttua asiaan ja miten. Niin muutamassa haastattelussa kuin ESAn työsuojelun lausunnossa (2018) nostetaan esiin, että yhdenvertaisuuslain toimivuutta arvioitaessa erityiskysymysten rajapintatilanteet on syytä selvittää ja toimivaltakysymyksiä tarvittaessa tarkentaa. Työsuojelun puolelta haastattelussa esitettiin, että vuokratyövoiman valvonta siirrettäisiin selkeämmin työsuojelulle ja määriteltäisiin laissa tai sen esitöissä tarkemmin mitä työhönotto tarkoittaa.

4.1.3 Yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunta

Osa haastatelluista piti epätarkoituksenmukaisena eroja siinä, miten oikeudesta saattaa asia yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunnan käsiteltäväksi säädetään yhtäältä yhdenvertaisuuslaissa, toisaalta tasa-arvolaissa. Tasa-arvolain 20 §:n mukaan tasa-arvovaltuutettu tai työmarkkinoiden keskusjärjestö voi saattaa syrjinnän kieltoa, syrjintää työelämässä tai syrjivää ilmoittelua (7, 8, 8a—8e, 14 §) koskevan asian yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunnan käsiteltäväksi. Lisäksi tasa-arvovaltuutettu voi saattaa lautakunnan käsiteltäväksi asian, joka koskee tasa-arvon toteutumista koulutuksessa ja opetuksessa taikka tasa-arvon edistämisvelvollisuutta (5 ja 6 §). Yksilövalitus lautakuntaan sen sijaan on mahdollinen ainoastaan yhdenvertaisuuslain nojalla (21 §).

Haastatteluissa nousi esiin, etteivät tasa-arvovaltuutettu tai työmarkkinoiden keskusjärjestöt ole vieneet ainoatakaan asiaa yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakuntaan. Kun tasa-arvolaki ei myöskään mahdollista yhdenvertaisuuslain tavoin yksilövalitusta lautakuntaan, on sukupuolen ohella myös sukupuolen ilmaisuun ja sukupuoli-identiteettiin perustuva syrjintä jäänyt lautakunnan ulottumattomiin. Etenkin työelämää koskevien tapausten puute lautakunnassa heijastaa joidenkin haastateltujen mukaan yhdenvertaisuus- ja tasa-arvoasioiden eriytymistä yhtäältä työelämää, toisaalta muita elämänalueita koskeviin erilaisiin oikeudellisiin uomiin: "*Se on vanha vakiintunut systeemi ja siitä halutaan pitää kiinni*".

Useampi haastateltu toi esiin kysymyksen siitä, ettei yhdenvertaisuusvaltuutetulla ole uuden yhdenvertaisuuslain mukaan oikeutta saattaa syrjintäasiaa yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunnan käsiteltäväksi ilman nimettyä uhria, eli yleisen edun nimissä (actio popularis). Tulkinta perustuu lautakunnan ratkaisukäytäntöön.[35] Yhdenvertai-

[35] Ks. yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunnan ratkaisu dnro 143/2016.

suusvaltuutettu on katsonut, ettei valtuutetun mahdollisuuksia viedä asiaa lautakuntaan ollut tarkoitus heikentää tällä tavoin uutta yhdenvertaisuuslakia säädettäessä (Yhdenvertaisuusvaltuutettu 2018).[36]

4.1.4 Muita toimivaltaan ja kanneoikeuteen liittyviä huomioita

Järjestöjen kanneoikeus

Muitakin toimivaltaan liittyviä kysymyksiä nousi haastatteluissa esille. Muutama haastateltu nosti esiin kysymyksen järjestöjen kanneoikeudesta yhdenvertaisuuteen liittyvissä asioissa kuluttaja-asiamiestä vastaavalla tavalla (ryhmäkannelaki).[37] Kanneoikeuden perusteluina on esitetty, että kanneoikeus parantaisi syrjinnän uhrien oikeuksien toteutumista ja lisäisi oikeusturvaa muun muassa kuluriskin pienemisen näkökulmasta. Asia oli esillä jo yhdenvertaisuuslain uudistamisen alkuvaiheessa yhdenvertaisuuslainsäädännön uudistamista pohtineessa toimikunnassa (OM 2009). Toimikunta ei kuitenkaan tuolloin ottanut kantaa asiaan ja jätti sen myöhemmin tarpeen mukaan selvitettäväksi.

Opetus- ja sivistystoimen valvonta

Opetus- ja kulttuuriministeriön alaisina tehtävinä aluehallintovirastojen sivistystoimi käsittelee muun muassa sivistystoimen kanteluita.[38] Sivistystoimen alaan liittyvien yhdenvertaisuus- ja syrjintäasioiden osalta haastatteluissa esiin nousivat haasteina joiltakin osin puutteelliseksi koettu toimivalta ja valvonnan riittämättömät resurssit. Toimivalta tehdä tarkastuksia on tällä hetkellä varhaiskasvatuksen puolella mutta ei perusopetuksessa tai toisella asteella muuten kuin oppilas- ja opiskelijahuollon järjestämisen osalta. Kolme aluehallintoviranomaisen haastateltua esitti, että tilannetta paran-

[36] Alkuperäisessä muodossaan yhdenvertaisuuslain 15 §:ssä säädettiin syrjintäasian saattamisesta syrjintälautakunnan käsiteltäväksi, että se, johon syrjintä kohdistuu, taikka vähemmistövaltuutettu voi saattaa etnistä syrjintää koskevan asian syrjintälautakunnan käsiteltäväksi; uudessa yhdenvertaisuuslaissa (21:2) sen sijaan säädetään, että se, joka katsoo joutuneensa syrjityksi tai vastatoimien kohteeksi, voi saattaa asian yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunnan käsiteltäväksi, tai että asian voi tämän asianomistajan suostumuksella saattaa lautakunnan käsiteltäväksi myös yhdenvertaisuusvaltuutettu tai yhdenvertaisuutta edistävä yhteisö

[37] Oikeudenhoidon uudistamisohjelman 2013—2025 mukaan ”ryhmäkannelain soveltamisalaa olisi mahdollista laajentaa kattamaan myös muita kuin kuluttajasopimuksiin liittyviä riitoja, joissa intressi on vähäisempi kuin mahdollisesta oikeudenkäynnistä aiheutuvat kulut ja vaiva”. Ryhmäkanteeseen soveltuvia asiaryhmiä voisivat uudistamisohjelman mukaan olla esimerkiksi työsopimuksiin liittyvät riidat ja ympäristövahinkoasiat. (OM 2013).

[38] Aluehallintovirasto: Opetus ja kulttuuri https://www.avi.fi/web/avi/opetus-ja-kulttuuri.

taisi, jos aluehallintovirastoilla olisi kanteluihin perustuvan valvonnan lisäksi mahdollisuus oma-aloitteiseen valvontaan ja tarkastuksiin nykyistä laajemmin. Nykytilannetta yksi haastateltu kuvasi sanomalla ”*me sanotaan tsot tsot ja mitään ei tapahdu*”. Toimivallan lisääminen edellyttäisi haastateltujen mukaan myös lisäresursointia.

Yksilön näkökulmasta haastatellut kuvasivat kanteluiden perusteella tehtävää laillisuusvalvontaa ongelmallisena, sillä kanteluiden tekemisen kynnys on korkea ja kanteleminen on raskasta yksityishenkilöille. Esimerkkinä yksi haastateltu nosti esiin tapauksen, joka liittyi romanilapsen kiusaamiseen. Koska kantelua ei tullut, asiaa ei voitu ottaa käsiteltäväksi oma-aloitteisesti. Ylipäänsä häirintä- ja kiusaamistilanteiden selvittäminen jälkikäteen kanteluasiana nähdään haastavaksi. Jos kantelua ei tehdä, myöskään seurantaa tilanteen etenemisestä ei ole mahdollista toteuttaa. Aluehallintoviranomainen ohjaa kääntymään myös yhdenvertaisuusvaltuutetun puoleen, mutta tieto siitä, miten asia on edennyt, ei välity asiakasprosessissa.

Aluehallintoviraston edustajien kanssa käydyissä keskusteluissa kävi ilmi, että sivistyspuolella yhdenvertaisuuslain mukaisia syrjintäasioita tulee viranomaisten käsiteltäviksi hyvin vähän. Esiin tulleet tapaukset liittyvät tyypillisesti erityisen tuen tarpeisiin ja enenevässä määrin myös uskonnonvapauteen.[39] Kysymykset liittyvät etenkin vammaisten nuorten opetuksen tai koulunkäynnin järjestelyihin ja siihen, mihin oppilailla tai opiskelijoilla on oikeus ja mitä kunnan, koulun tai oppilaitoksen on velvollisuus järjestää.

Haastatteluiden perusteella virastoissa sovelletaan pääasiassa koulutuksen substanssilainsäädäntöä ja muun muassa perustuslain 6 §:n yhdenvertaisuuden määritelmää. Yhdenvertaisuuslakia sovelletaan haastateltujen arvion mukaan jopa liian vähän. Lain käytön kuvattiin jääneen irtonaiseksi, ja sen parempi hyödyntäminen voisi tuoda lisää "selkärankaa". Yksi haastateltu kuvasi tilannetta siten, että jos on enemmän, mihin vedota, on helpompi tehdä vedenpitäviä ratkaisuja. Yksi haastateltu toi esiin, että myös lain soveltamisessa suhteessa hallintolain tasapuolisuuden periaatteeseen (6 §) on epäselvyyttä, ja siihen vedotaan "hyvin hyvin paljon". Soveltamiskysymyksissä on käännytty myös yhdenvertaisuusvaltuutetun toimiston puoleen, mutta itsenäisemmästä soveltamisesta toivottiin lisää tietoa ja viranomaiskoulutusta.

[39] Uskonnonvapauteen liittyvien kantelujen tueksi on olemassa myös julkinen palvelu: https://kantelupukki.fi/kantelu/

4.2 Hyvitys

4.2.1 Oikeus hyvityksen määräämiseen

Yhdenvertaisuuslain mukaisia hyvityksiä tulee hakea erikseen käräjäoikeudesta. Lisäksi hyvitystä on mahdollista saada yhdenvertaisuusvaltuutetun sovintoprosessissa.[40] Rahallisia hyvityksiä on yhdenvertaisuuslain mukaisista tapauksista saatu myös työmarkkinaosapuolten omissa epävirallisissa sopuratkaisuissa, jotka ovat pääasiallisesti salaisia.

Haastatelluilta kysyttiin heidän näkemyksiään yhdenvertaisuuslain nojalla määrättävästä hyvityksestä ja siitä, tulisiko yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunnalla olla oikeus määrätä hyvitystä. Haastatteluissa nousi esiin, että jo edellisen kerran yhdenvertaisuuslakia uudistettaessa kehiteltiin erilaisia hyvityksen määräämiseen liittyviä malleja, kuten sellaista, jossa lautakunta voisi määrätä hyvitystä tiettyyn euromäärään asti ja tuomioistuin sitä suurempia hyvityksiä.

Yksi haastatelluista puntaroi asiaa yhtäältä oikeussuojan tehokkuuden, toisaalta oikeusturvan näkökulmasta. Hänen mukaansa mahdollisuus määrätä hyvitystä veisi lautakuntaa tuomioistuinmaisempaan suuntaan, mikä edellyttäisi oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin edellytysten huomioon ottamista nykyistä enemmän. Tuomioistuinmaisempi prosessi puolestaan tarkoittaisi sitä, että lautakunta ei enää nykyisellä tavalla tarjoaisi matalan kynnyksen oikeussuojaa, vaan asian molemmat osapuolet tarvitsisivat vahvempaa oikeudellista asiantuntemusta tuekseen. Puoltavana näkemyksenä taas haastattelussa esitettiin, että lautakunta koostuu yhdenvertaisuusasioiden asiantuntijoista ja että päätös olisi nykyisellä tavalla valituskelpoinen. Yhdessä haastattelussa asiaa kummeksuttiin siten, että ”*lautakunta pystyy antamaan sadan tuhannen euron uhkasakon, mutta ei pysty määräämään muutaman tuhannen euron hyvitystä*”, vaikka haastateltu totesikin, että uhkasakko on toki luonteeltaan erilainen kuin hyvitys.

4.2.2 Hyvityksen hakeminen yksilön näkökulmasta

Useampi haastateltu piti oikeussuojan tehokkuuden kannalta ongelmallisena sitä, että yleisessä tuomioistuimessa hyvitystä vaatiessaan syrjintää kokenut henkilö joutuu ot-

[40] Esim. Yhdenvertaisuusvaltuutettu 2017b.

tamaan mahdollisesti suurenkin henkilökohtaisen kuluriskin, mikä on omiaan ehkäisemään hyvityskanteita. Kuluriskin vaikutusta valmiuteen nostaa hyvityskanne lisää se, että moni syrjintää kokeva ryhmä on myös taloudellisesti heikossa asemassa.

Vaadittaessa hyvitystä yleisessä tuomioistuimessa apua voi olla yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunnan ratkaisusta taikka työsuojeluviranomaisen tarkastuskertomuksesta. Yksi haastateltu arvioi esimerkiksi, että syrjinnän toteavasta työsuojeluviranomaisen tarkastuskertomuksesta on hyötyä, jos työntekijä päättää nostaa hyvityskanteen yleisessä tuomioistuimessa työelämässä kohtaamastaan syrjinnästä. Lisäksi, vaikka työsuojeluviranomainen ei työsyrjintää koskevissa asioissa voi auttaa asiakasta hyvityksen suhteen ”maaliin asti”, niin etenkin syrjinnän toteava tarkastuskertomus voi auttaa työntekijää pääsemään rahallisesta korvauksesta sopimukseen työnantajan kanssa ilman tuomioistuinkäsittelyäkin. Sama haastateltu kertoi kuitenkin, että työsyrjintärikostapauksissa sopimus työntekijän ja työnantajan välillä johtaa joskus esitutkinnan lopettamiseen. Toisen haastatellun mukaan myös työelämässä syrjinnän uhriksi joutuneiden asema on hyvityksen suhteen hankala, sillä työsuojelun tarkastuskertomus on vain yksi tehokkaan oikeussuojan osa, ja hyvityksen saaminen on oma prosessinsa, johon liittyvät omat riskinsä.

Vastaavasti yksi haastateltu näki, että jos työsuojelun tarkastuskertomus ei puolla syrjinnän kokijan näkökulmaa, asian eteneminen oikeusteitse on entistä epävarmempaa. Jos on vaara, että työsuojelun päätös ei tue syrjinnän uhrin näkemystä, on kanneaika voinut mennä jo umpeen ja pohja vesitetty, jos prosessia viedään eteenpäin. Haastateltu näki, että tämä vähentää myös työelämän tapausten viemistä työsuojelun kautta käsittelyyn. Taustalla on myös epäluottamus siitä, ettei työsuojelun käsittelyprosessi ole riittävän luotettava kaikilla työsuojelualueilla:

> *Juristin näkökulmasta ne kanneajat vaikuttaa, ettei edes laiteta AVI:n työsuojeluun pyörimään. Kun ei tiedä miten kauan se kestää. Ja jos AVI sanoo paperin perusteella, ettei ole syrjintää, ja jos juttu nostetaan käräjäoikeuteen, ja paperilla lukee, ettei ole epäilyä syrjintää. Jos olisi riittävät resurssit yhdenvertaisuusvaltuutetulla, sieltä saisi ehkä kannanoton. Ongelma on, ettei voi selvittää samassa mittakaavassa kuin tuomioistuin selvittää. Jos on kirjallista, [perustuu] kirjallisiin selvityksiin, on eri kuin tuomioistuin.*

Vastaava pelko prosessin kestosta nousi esiin yhdenvertaisuusvaltuutetun ja yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunnan osalta. Hyvityskanteen nostamiselle asetettuja määräaikoja usea haastateltu piti ongelmallisina siitä syystä, että jos syrjintää kokenut

henkilö haluaa asiansa käsiteltäväksi ensin yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunnassa, voi kanneaika kulua umpeen ennen lautakunnan ratkaisua.[41] Kuitenkin lautakunnan ratkaisu voi olla asianosaiselle ratkaisevan tärkeä oman kuluriskin minimoimiseksi yleisessä tuomioistuimessa. Tilanteen korjaamiseksi kanneaikojen osalta muutamassa haastattelussa esitettiin, että sen sijaan, että hyvityshakemusmääräaika lähtisi kulumaan syrjinnän päivämäärästä, asian vireillepano lautakunnassa lykkäisi määräajan alkamista hyvitykselle.

Yksi työntekijäliiton haastateltu nosti esiin, että tilanne on erityisen haastava työn ketjutusta koskevissa kysymyksissä, sille ne rinnastuvat työhönottotilanteiksi, joissa kanneaika on vuosi. Haastateltu esitti esimerkkinä määräaikaisuuden päättymisen terveydentilan takia, jolloin vuoden kanneaika johtaa eriarvoiseen asemaan työsuhteen muodon vuoksi. Haastateltu näki myös, että epävarmuus prosessin kestosta ja lopputulemasta ylläpitää osaltaan työelämäosapuolten keskinäistä sovittelukäytäntöä. Syrjinnän uhrin näkökulmasta työntekijäliiton edustaja painotti, että epäviralliset sovinnot palvelevat tällä hetkellä molempia osapuolia: Aina työnantaja ei halua sovintoesityksiinkään kirjatuksi, että on toiminut syrjivästi, vaan mieluummin maksaa enemmän, jotta kirjaus jätetään pois. Hyvityksen saajalle tulo voi olla verovapaata. Jos asiaa lähtee viemään oikeusteitse, on riskinä, ettei saa mitään.

Työelämäosapuolten keskinäisen sovittelun haasteena on tunnistettu menettelyjen salaisuus, jolloin ennaltaehkäisevää ja varoittavaa käytäntöä ei synny. Sen lisäksi, että epävirallisesti sovituista tilanteista ei saada laajemmalle yleisölle tietoa hyvityksistä ennaltaehkäisevässä tarkoituksessa, työsuojelun näkökulmasta haastattelussa nostettiin esiin erityisenä haasteena, ettei tieto kantaudu valvovalle viranomaiselle, joka voisi viedä asiaa eteenpäin ja valvoa työnantajaa.

Muutamassa haastattelussa otettiin suoraan kantaa hyvityksen pelotevaikutuksiin. Yksi haastateltu arvioi, ettei esimerkiksi viiden tuhannen euron hyvitys toimi pelotteena, vaan se, että asia tulee esille. Yksi haastateltu esitti myös epäilyn siitä, että kun tuomioistuinten kautta eteenpäin viedyt määrät ovat niin pieniä, eivät ne myöskään riitä ennaltaehkäisemään syrjintää. Tällöin on erityisen tärkeää, että tapaukset tulevat viranomaisen tietoon ja vaikutusvaltaan. Yksi haastateltu taas katsoi, että oikeusteitse haetussa hyvityksessä otetaan liikaa huomioon muun lain nojalla maksettava korvaus ja että lakia uudistettaessa "*on menty metsään -- jos työnantaja ei joudu maksamaan ekstraa, laki on epäonnistunut*". Hyvityksen pelotevaikutuksesta esitettiin

[41] Hyvitystä ja syrjivien ehtojen mitättömäksi julistamista on vaadittava kahden vuoden kuluessa syrjivästä tai vastatoimien kiellon vastaisesta menettelystä. Työhönottotilanteissa vaatimus on kuitenkin esitettävä vuoden kuluessa siitä, kun syrjäytetty työnhakija on saanut tiedon valintapäätöksestä (Yhdenvertaisuuslaki 26.2 §).

myös eriävä näkemys: yksi haastateltu kuvasi sitä poikkeuksellisen ankaraksi, sillä yhdenvertaisuuslain mukaan teon ei tarvitse olla tuottamuksellinen.

Tietoa maksetuista hyvityksistä etenkin työelämän osalta on saatavilla hyvin niukasti, eikä tieto ole läpinäkyvää: esimerkiksi kaksi työsuojeluviranomaisen haastateltua nosti esiin, ettei työsuojelulle tule tietoa hyvityskanneratkaisuista. Tämän osalta esitettiin myös toive, että tiedon tulisi kulkea automaattisesti valvovalle viranomaiselle myös siviilipuolen oikeustapauksista. Tämä edesauttaisi laajemmin syrjinnän seurantaa ja yhdenvertaisuuden edistämistä. Lisäksi paineita läpinäkyvyydelle tuo vaade tuottaa tietoa siitä, vastaavatko tehokkaat, oikeasuhtaiset ja varoittavat seuraamukset EU-direktiivin vaatimusta työsyrjinnän osalta.

Jotkut haastatellut arvelivat, että syrjinnän uhrien ensisijainen tavoite on rahallisen hyvityksen sijaan kuulluksi tuleminen ja syrjinnän todetuksi tekeminen. Parhaassa tapauksessa syrjivät käytännöt muuttuvat ratkaisun johdosta. Toisaalta osa haastatelluista katsoo ”samaan hengenvetoon”, että rahallinen hyvitys on olennainen osa tehokasta oikeussuojaa, eikä sen saamisen tulisi olla monivaiheisen oikeusprosessin takana. Joskus vahingonkorvaus ja hyvitys ovat yksilön näkökulmasta ainoita konkreettisia seurauksia koetusta syrjinnästä: esimerkiksi syrjivällä perusteella irtisanottu työntekijä ei saa työpaikkaansa takaisin. Yksi haastateltu totesi rekrytointisyrjinnästä, että ”*voit korkeintaan saada sen [korvauksen tai hyvityksen], mutta ethän sä sitä työpaikkaa saa*”.

4.3 Prosessikynnys ja valvonnan resurssit

Kuten edellä kävi ilmi, useampi haastateltu nosti esiin kuluriskin, jolloin taloudellinen prosessikynnys kasvaa entisestään. Haastateltujen arvion mukaan vain harvalla on varaa saattaa syrjintäasiansa viranomaisten tai tuomioistuimen käsiteltäväksi pelkästään periaatteellisesta syystä.

Työelämään liittyvissä asioissa liittojen juristipalvelut tai henkilökohtaiset oikeusturvavakuutukset voivat madaltaa kuluriskiä, mutta niidenkin osalta käytännöt ja kulukatot vaihtelevat, eivätkä kaikki työntekijät kuulu liittoihin. Liittojen sopuratkaisut voivat olla myös työntekijälle kokonaisuutena mieluisampi vaihtoehto kuin asian eteenpäin vieminen oikeusteitse.

Siviili- ja rikosoikeudellisten syrjintään liittyvien tapausten vähäinen määrä heijastaa erään haastatellun mukaan sitä, että kynnys käyttää kaikkia lain mahdollistamia oikeussuojakeinoja on, etenkin kuluriskin näkökulmasta, varsin korkea, ja tämä johtaa myös siihen, ettei yhdenvertaisuuteen ja syrjintään liittyvistä kysymyksistä pääse kertymään vahvaa oikeuskäytäntöä.

Matalan kynnyksen palveluissakaan kynnys ei aina ole kovin matala: Prosessin kesto voi olla kokonaisuudessaan useita vuosia. Kesto vaikuttaa myös siihen, onko syrjintäasiaa ylipäätään mahdollista ratkaista mielekkäällä tavalla: ”*mitä vanhempi asia, sitä vaikeampi sitä on enää millään järkevällä tavalla ratkaista*”. Niin yhdenvertaisuusvaltuutetun toimisto kuin myös yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunta ovat ruuhkautuneet muun muassa tapausten lisääntymisen takia. Yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunnan käsittelyajat ovat pidentyneet merkittävästi viime vuosina. Haastattelussa kuvattiin tapausta, jossa asiaa on viety ensin eteenpäin valtuutetun kautta sovintoa hakien, ja asia on vuoden kuluttua päätynyt lautakuntaan, jossa tapaus on ollut käsittelyssä kaksi vuotta. Tapaus voisi edetä siitä vielä eteenpäin, mutta hyvityksen kanneaika on jo umpeutunut. Valtuutettu toteuttaa avustamistehtävää muun muassa neuvottelemalla, asioita selvittämällä ja avustamalla esimerkiksi tapausten viemisessä lautakuntaan. Valtuutetulla ei kuitenkaan ole ollut resurssia avustaa oikeudenkäynnissä kuin yksittäistapauksissa. Toistaiseksi oikeustapauksiin liittyy tällä hetkellä vielä valtuutetun oma taloudellinen riski, jos tapaus ei menesty.[42]

Vaikka valtuutetun tehtäväkenttä on laajentunut, toimintamäärärahat ovat pysyneet käytännössä samoina kuin mitä ne olivat vähemmistövaltuutetun aikana. Siten toimintaa on täytynyt priorisoida tarkkaan, eikä valtuutettu näe määrärahoja riittävinä esimerkiksi yhdenvertaisuuden edistämistyöhön.

Haastatellut työsuojeluviranomaisen edustajat arvioivat, että nykyisillä resursseilla pystytään vastaamaan asiakasaloitteisiin yhteydenottoihin täysimääräisesti, mutta yhdenvertaisuuden edistämiseen ja yhdenvertaisuussuunnittelun valvontaan kohdennettuja resursseja joudutaan miettimään tarkemmin. Valvontaviranomaisten rajalliset resurssit noteerattiin myös asiantuntija- ja sidosryhmähaastatteluissa, erityisesti yhdenvertaisuusvaltuutetun ja lautakunnan osalta.

> *Eihän yhdenvertaisuusvaltuutetun toimisto pysyisi pystyssä, jos kaikki nämä asiat sinne päätyisi.*

[42] Käynnissä ovat olleet neuvottelut oikeusministeriön kanssa oikeudenkäyntikulujen korvaamisesta.

Asia liittyy myös laajempiin matalan kynnyksen palveluiden saavutettavuuden ja vaikuttavuuden kysymyksiin: kaksi haastateltua kiinnitti huomiota siihen, että saman tyyppisiä, esimerkiksi samaa viranomaista koskevia asioita tulee toistuvasti yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunnan ratkaistaviksi; oikeussuojan näkökulmasta ei ole tehokasta, että syrjivien käytäntöjen haastaminen on ”yksittäisten aktivistien” harteilla.

> *Tuntuu varmaan sekä hakijoista että asian ratkaisijoista todella turhauttavalta. Ja sit ne, jotka oikeasti istuu sen palvelun järjestämissysteemin suunnittelun ja parantamisen päällä, niin sieltä puolen ei tuu sitä parannusta.*

4.4 Yhdenvertaisuuden edistämisvelvoite ja yhdenvertaisuussuunnittelu

Yhdenvertaisuuden edistämistehtävä on yksi lain keskeisistä keinoista, joiden tavoitteena on ehkäistä syrjintää. Yhdenvertaisuuslain uudistuksen myötä yhdenvertaisuuden edistämisvelvoite ulotettiin viranomaisten lisäksi koskemaan myös työnantajia sekä kouluja ja oppilaitoksia. Näillä kaikilla on myös velvollisuus laatia suunnitelma yhdenvertaisuuden edistämiseksi – pois lukien työnantajat, joiden palveluksessa on säännöllisesti alle 30 henkilöä. Viranomaisten velvollisuus laatia yhdenvertaisuussuunnitelma laajeni uuden lain myötä koskemaan kaikkia syrjintäperusteita. Edellinen laki edellytti suunnitelman laatimista vain etnisen yhdenvertaisuuden edistämiseksi.

Haastattelujen perusteella yhdenvertaisuuden edistämisvelvoitteen laajentumista koskemaan myös työnantajia sekä kouluja ja oppilaitoksia on pidetty lähtökohtaisesti hyvänä ja oikeasuuntaisena. Edistämisvelvoite sai monelta haastatellulta kiitosta. Velvoitteella nähtiin olevan monenlaisia myönteisiä vaikutuksia, jotka eräs haastateltu tiivisti siten, että edistämistehtävän avulla ”*oikeasti saadaan muutoksia. Oikeussuoja on aina jälkikäteistä – edistämisvelvoite on mahtavaa ja tärkeä, jotta jälkikäteissuojaa ei tarvitse*”.

Haastatteluissa arvioitiin myös, että edistämisvelvoite on muuttanut myönteisesti sitä, miten esimerkiksi työsuojeluviranomaiset hahmottavat rooliaan suhteessa yhdenvertaisuuslain valvontaan. Tämä on näkynyt yhdenvertaisuudesta ja syrjimättömyydestä viestimisen ja aiheesta tiedottamisen lisääntymisenä viranomaisissa. Kuitenkin useat haastatellut arvioivat toimeenpanon olevan vielä kesken. Usein tunnistettuna haasteena haastatteluaineistossa nousi esiin, että yhdenvertaisuuden edistämistehtävän kenttä on laajempi ja tarve suurempi kuin mihin käytössä olleilla resursseilla on voitu vastata.

Periaatteessa se suunnittelu on loistava ja hieno työkalu, koska se fokusoi ihmisten ajattelun ensinnäkin näkemään ongelman ja sitten etsimään siihen heille sopivia ratkaisuja. Mutta sitten kun siitä suunnittelusta tulee semmosta automaattista, toistavaa, se suunnitelma pannaan hyllylle, se ei sido ketään, niin sen muutosta tuottava vaikutus ei välttämättä toteudu.

Se [yhdenvertaisuussuunnitelma] liian helposti unohtuu ja tietenkin, kun sen tekemättä jättämisestä ei seuraa yhtään mitään eikä kukaan seuraa sitä, miten suunnitelmaa toteutetaan.

Moni haastateltu näki yhdenvertaisuussuunnittelun ohjaavan vaikutuksen yhdenvertaisuuteen jäävän usein vähäiseksi. Toisaalta yhdenvertaisuusasiat hahmotetaan joissakin viranomaisissa ministeriöitä myöten aiheeksi, joka kuuluu lähinnä oikeusministeriölle. Erään haastatellun mukaan etenkään edistämisvelvoitetta ei kaikkialla hallinnossa edelleenkään ole omaksuttu osaksi työn suunnittelua.

Viranomaisten velvollisuus edistää yhdenvertaisuutta on ollut jo edellisessä laissa. Uudistetussa laissa ei erikseen viitata velvollisuuteen vakiinnuttaa tietynlaiset hallinto- ja toimintatavat yhdenvertaisuuden edistämisen varmistamiseksi. Mainitun seikan nähtiin sisältyvän jo sellaisenaan viranomaisen toimintaa koskevaan viittaukseen. Esivalmisteluissa kuvattiin edistämistehtävää viranomaisten toimialalla ja kiinnitettiin huomiota myös julkista hallintotehtävää hoitavaan yksityisen toiminnan ohjaukseen. (HE 19:2014, 62.)

Oikeusministeriö on osaltaan ja yhteistyössä eri toimijoiden kanssa toteuttanut viranomaisten ja syrjinnän vaarassa olevien ryhmien sidosryhmien koulutuksia yhdenvertaisuuden edistämiseen ja yhdenvertaisuussuunnitteluun liittyen. Yhdenvertaisuusvaltuutettu on toteuttanut toiminnallisten yhdenvertaisuussuunnitelmien systemaattista valvontaa ja kartoittanut niin ministeriötason kuin myös koulujen yhdenvertaisuussuunnittelun toteutumista.

Yhdenvertaisuusvaltuutetun vuosina 2018–2019 ministeriötasolla toteuttaman kartoituksen perusteella viranomaistoimijat eivät aina tunnistaneet vastuitaan. Osalle oli yhä epäselvää, miten viranomaisen yhdenvertaisuussuunnitelman vaatimukset poikkeavat työnantajan yhdenvertaisuussuunnitelmasta tai tasa-arvolain suunnitteluvelvoitteesta. Kartoituksen perusteella yhdenvertaisuuden arviointia ei ollut aina tehty, eikä siten tullut esille miten kirjatut tavoitteet ja toimenpiteet perustuivat arviointiin. Asetettuja tavoitteita ei ollut aina täsmennetty konkreettisilla toimenpiteillä.[43] Kuntien yhdenvertaisuussuunnittelusta tehtiin vuonna 2018 erillinen selvitys Kuntaliiton toimeksiannosta,

[43] Kartoituksen havaintoja käsiteltiin erillishaastattelussa.

ja tulos oli vielä kaukana yhdenvertaisuuslain asettamista velvoitteista (Ekholm ja Tuokkola 2018). Yksi haastateltu kuvasi tilannetta seuraavasti:

> *Siitä [suunnitelmasta] on tullut vähän semmonen alibi, että meillä on tämä kaupungin X suunnitelma, katsokaa tästä. Mutta sitten kun yrität saada selville, mitä muutoksia kaupungissa X on tapahtunut tämän suunnitelman seurauksena tai, että näkyykö se jossain budjettirivillä […] tai jossain muuten, niin niitä vastauksia onkin sitten todella vaikea saada. Ja se, että niitä on niin vaikea saada, niin mulle se indikoi sitä, että se suunnitelma ei oikein toimi.*

Samoja havaintoja tuli arvioinnin muun aineiston perusteella. Esimerkiksi valtion viraston taholta nostettiin haastattelussa esiin, ettei toiminnallisen yhdenvertaisuussuunnittelun tueksi ollut ohjaavalta ministeriöltä tullut vuosien aikana ohjeistusta tai syötteitä sen tekemiseen. Vastaavasti toisen valtion viraston haastateltu oli ohjaavan ministeriön kutsumana osallistunut vuonna 2019 työpajaan, jossa organisaatio oli saanut hyvää tukea niin toiminnallisen kuin henkilöstöä koskevan suunnittelun toteutukseen. Eri tahoja edustavien haastateltujen viestinä oli, että edistämistehtävään tarvitaan riittävän arvovaltaista paimentamista ja painetta. Esimerkiksi järjestötoimijakentän puolelta haastattelussa nostettiin ongelmana esiin, että kunnan johto ei ota yhdenvertaisuuskysymyksiä tarvittavalla vakavuudella järjestön esittämänä:

> *Ja sellaisilla paikkakunnilla, missä me tiedetään, että meidän jäsenjärjestöillä on ollut aivan uskomattomia vaikeuksia kaupungin johdon tai vaikka kunnan johdon kanssa, niin sit kun oikeusministeriöstä tulee se kutsu tai se kirje, niin on se nyt ihan eri – sitä asiaa vie eteenpäin. Ja sitä me ollaankin peräänkuulutettu, että siinä tällä hetkellä tarvittais ihan sitä johtajuutta, että se viranomaisten edistämisvelvollisuus otettais todesta. Niin siihen tarvii olla joku tällainen, että jossa sanotaan, nyt teillä ei ole vaihtoehtoja, tää on pakko ja kuuluu teidän lainmukaisiin velvoitteisiin.*

Koulujen ja oppilaitosten yhdenvertaisuussuunnittelua kartoitettiin Kuntaliiton taholta vuonna 2018. Tuolloin kyselyyn vastanneista kunnista yli puolet kertoi, että kaikilla tai lähes kaikilla kunnan oppilaitoksilla oli yhdenvertaisuussuunnitelma (82 kuntaa, 65 % vastanneista) (Ekholm ja Tuokkola 2018). Yhdenvertaisuuden edistäminen ja yhdenvertaisuussuunnittelu toteutuvat kouluissa haastattelujen mukaan kuitenkin erittäin vaihtelevasti, ja tätä havaintoa tukee Opetushallituksen tekemä tiedonkeruu, jonka havaintoja on käsitelty haastattelussa: Usein koulussa ymmärrys tasa-arvo- ja yhdenvertaisuussuunnittelusta on vajavaista ja että osa on ollut siinä käsityksessä, että kunnan tai kuntayhtymän suunnitelma riittää myös koululle. Haastattelussa on nostettu esiin myös yhdenvertaisuusvaltuutetun esille nostama tarve ulottaa yhdenvertaisuussuunnittelu varhaiskasvatuksen puolelle. Taustalla on se, että vaikka opetussuunnitelma ja varhaiskasvatussuunnitelma itsessään sisältävät yhdenvertaisuuslain mukaisia kirjauksia ja määräyksen lakien noudattamisesta, ne ohjaavat lähinnä tekemistä, eivät

toiminnan arviointia ja suunnittelua. Vanhat tottumukset voivat yhtä lailla ohjata toimintaa, ja lain henki voi siirtyä pelkkänä periaatteena siitä, ettei koulussa ketään syrjitä, vaikka käytäntö osoittaisi toista. Asiantuntijahaastattelussa tunnistettiin muun muassa tarve antaa välineitä kriittiseen analyyttiseen ajatteluun:

> *[Yhdenvertaisuussuunnittelu] antaisi mahdollisuuksia ymmärtää yhdenvertaisuus myös sen lähtökohtien tasaamisen kautta. Tai sitten sen, että mitä teet, jos kohtaat yhdenvertaisuuden loukkaamista, että mitä on mahdollista tehdä. Onhan siellä se, että no kiusaamisesta kerrotaan opettajalle, paitsi ettei tietenkään kerrota.*

Yhdenvertaisuusteemat eivät myöskään tule esiin oppimistavoitteissa. Koulutussektorilla on vahva substanssilainsäädännöstä juontuva velvollisuus edistää yhdenvertaisuutta ja turvallista oppimisympäristöä, mutta häirintään puuttumisen kysymykset nousivat esille haastatteluaineistossa, kuten myös Yhdenvertaisuusvaltuutetun kertomuksessa eduskunnalle (2018).

Kuten jäljempänä luvussa 5 tarkemmin kuvataan, työelämän yhdenvertaisuuden edistämistehtävää toteutetaan hyvin vaihtelevasti. Osana arviointia tehdyn, työelämälle suunnatun kyselyn tulosten perusteella suuri osa työpaikoista täyttää lain vaatimukset siten, että suunnitelma on tehty, mutta yhdenvertaisuuden arviointi ja toimenpiteiden suunnittelu ja seuranta näyttävät jäävän usein pintapuolisiksi ja irrallisiksi työpaikan arjesta.

Työsuojeluviranomainen valvoo työelämän yhdenvertaisuuden edistämistä, ja tätä varten joillakin työsuojelualueilla on kohdennettu valvontakampanjoita hieman eri tavoin. Aluehallintotasolla kolmella viidestä työsuojelualueesta on erikseen korvamerkittynä henkilöresurssi, jonka vastuulla on yhdenvertaisuuden edistämiseen ja syrjinnän valvontaan liittyviä tehtäviä. Valvontavastuu on kuitenkin laajempi, ja valvontaa tekee huomattava määrä virkamiehiä osana muita tehtäviään. Työsuojeluhallinto on julkaissut tiedotteita yhdenvertaisuuden edistämisen velvoitteesta, yhdenvertaisuussuunnittelusta, toteutetuista valvontakampanjoista sekä muun muassa vuoden 2019 alussa oppaan "Yhdenvertaisuuden edistäminen työpaikalla – Ohjeita työnantajalle", josta saa tukea yhdenvertaisuussuunnitteluun. Eri asia on, kuinka laajasti tieto oppaasta on tavoittanut keskeiset tahot. Esimerkiksi arviointia varten tehdyissä työnantajien haastatteluissa ilmeni, että tieto oppaasta ei ollut pääsääntöisesti tavoittanut työpaikkoja. Vaikka haastattelut edustavat vain hyvin suppeaa näytettä, tämä kuvaa viestinnän haasteita laajalla kentällä.

Laajemmin yhdenvertaisuussuunnitelmien toteuttamista haastaa haastattelujen mukaan se, että kirjaukset poikkeavat tasa-arvolaissa ja yhdenvertaisuuslaissa: kouluilla esimerkiksi on velvoite päivittää suunnitelmaa tasa-arvolain mukaan kolmen vuoden välein, mitä ei ole yhdenvertaisuuslain puolella. Työnantajilla on tasa-arvolain puolella

päivitysvelvollisuus vähintään kahden vuoden välein, yhdenvertaisuussuunnitelmassa ei. Tasa-arvolaissa on erikseen mainittu, että suunnitelma voidaan sisällyttää henkilöstö- tai koulutussuunnitelmaan tai työsuojelun toimintaohjelmaan. Yhdenvertaisuuslaissa ei ole erikseen laissa mainittu, miten suunnitelma tulee tehdä. Käytännössä suuri osa yhdistää suunnitelman tasa-arvosuunnitelmaan, joka on velvoittavampi.

Tilanteen edistämiseksi nostettiin myös esiin kysymys siitä, tulisiko velvoitteet kirjata yksityiskohtaisemmin lakiin. Työelämän yhdenvertaisuuden edistämistehtävän osalta esimerkiksi tuotiin esiin, että edistämisvelvoitteen tarkennukset tulisi hakea lain esitöiden kautta. Toisaalta tulkinnanvaraa jättävä ilmaisumuoto laissa nähtiin myös hyvänä, jotta toimijat voivat etsiä sopivat toteuttamistavat oman toimintaympäristönsä huomioiden. Tämä taas edellyttää valveutuneisuutta. Yksi haastateltu kuvasi tasapainottelua riittävän täsmällisen ohjeistuksen laatimisen ja tilannekohtaisten tekijöiden huomioon ottamisen yhdenvertaisuussuunnittelussa näin:

> *Vaikea tasapainotella, kun toisaalta kaivataan aina konkreettisia esimerkkejä: […] 'tehdään unisex-vessa ja selvitetään, saadaanko ramppi'. Helposti käy niin, että samat toimenpiteet dominoi kaikkialla ja esimerkkien pitää olla huolella mietittyjä.*

4.5 Kohtuulliset mukautukset ja selvitysvelvollisuus

Kohtuulliset mukautukset koskivat edellisen yhdenvertaisuuslain aikaan vain työn teettäjiä ja koulutuksen järjestäjiä. Päivitetyssä laissa velvoitetta toteuttaa kohtuullisia mukautuksia vammaisten ihmisten yhdenvertaisen kohtelun toteuttamiseksi laajennettiin syrjinnän ehkäisemiseksi ja yhteiskuntaan osallistumismahdollisuuksien parantamiseksi. Tarvittavien kohtuullisten mukautusten epäämisestä tuli samalla yksi syrjinnän muoto. Kohtuulliset mukautukset ovat siten yksilön oikeus ja syrjinnän muoto, ja niiden tulisi olla kiinteä osa yhdenvertaisuuden edistämistehtävää. Tässä luvussa tuotetaan läpileikkaus eri tulokulmiin haastatteluiden perusteella.

Lain mukaan viranomaisen, koulutuksen järjestäjän, työnantajan ja tavaroiden tai palvelujen tarjoajan on tehtävä asianmukaiset ja kulloisessakin tilanteessa tarvittavat kohtuulliset mukautukset, jotta vammainen henkilö voi yhdenvertaisesti muiden kanssa asioida viranomaisissa sekä saada koulutusta, työtä ja yleisesti tarjolla olevia tavaroita ja palveluita samoin kuin suoriutua työtehtävistä ja edetä työuralla. Lain kirjauksella vastataan myös YK:n vammaisten henkilöiden yleissopimukseen, jolla tähdätään vammaisten täysimääräisiin mahdollisuuksiin osallistua yhteiskuntaan. Yh-

dessä asiantuntijahaastattelussa nostettiin silti esiin, että tapa, jolla kohtuulliset mukautukset on kirjattu lain esitöissä, korostaa YK:n vammaisyleissopimukseen nähden liikaa mukautusten toteuttajien edellytyksiä, vaikka kohtuullisuutta tulisi arvioida vammaisen yksilön näkökulmasta. Toinen haastateltu katsoi, ettei laki vastaa vammaisyleissopimusta, sillä syrjinnäksi tulisi katsoa paitsi kohtuullisten mukautusten epääminen myös niiden laiminlyönti. Syrjintänä voitaisiin pitää esimerkiksi sitä, ettei esteettömyydestä ole huolehdittu. Eräs haastateltu totesi, ettei vammaisyleissopimusta ole myöskään esimerkiksi esteettömyyden ja saavutettavuuden kannalta otettu Suomen lainsäädännössä vielä riittävästi huomioon.

Työelämän osalta kohtuullisia mukautuksia koskeva pykälä pitää sisällään myös työnantajan velvollisuuden antaa pyynnöstä viipymättä kirjallinen selvitys menettelynsä perusteista vammaiselle henkilölle, joka katsoo kohtuullisten mukautusten epäämisen vuoksi tulleensa syrjityksi työtä tai virkaa hakiessaan taikka työ- tai virkasuhteessa toimiessaan. Kirjauksen vaikutuksia on vaikea arvioida, ja esimerkiksi yksi haastateltu kuvasi pykälän jääneen kuolleeksi kirjaimeksi. Viranomaisteitse on tullut vuosittain esiin joitain tapauksia, joissa on voitu osoittaa, ettei kohtuullisia mukautuksia ole tehty työhönottotilanteessa.[44]

Kohtuulliset mukautukset ovat aina yksilöllinen toimenpide. Haastattelujen perusteella termiä ei tunneta laajasti, eivätkä kohtuullisiin mukautuksiin liittyvät toimenpiteet ole eri tahoille riittävän tuttuja. Esimerkiksi yksi haastateltu kuvasi, että niin elinkeinonharjoittajilta kuin työnantajilta puuttuu tietoa ja asiantuntemusta tuen tarpeista ja vammaisuuden erilaisista ilmenemismuodoista:

> *Kun se ilmenemismuoto on niin heterogeenista, ne on monenlaisia, erilaisia ne tarpeet. Niin kun on erilaisia toiminnanrajoitteita, niin silloin helposti syntyy semmonen yksinkertaistava ajatus, että portaat ratkaistaan aina sillä luiskalla.*

Esimerkiksi useissa työnantajien haastatteluissa asiasta kysyttäessä nostettiin esiin esteettömyyttä koskevat vaatimukset, joista säädetään muussa lainsäädännössä ja jotka linkittyvät myös laajempana teemana yhdenvertaisuuden arvioinnin sisälle. Useat haastatellut tahot nostivat esiin, että työtehtävissä mukautuksia voi tehdä varsin rajallisesti, etenkin jos kyse on tuotannollisesta työstä, jossa on fyysisiä tai työturvallisuuteen liittyviä erityisvaatimuksia. Toisaalta työsuhteen aikana tehtyjä mukautuksia

[44] Työsuojeluviranomaisen tietoon tulee vuosittain yksittäisiä kohtuullisiin mukautuksiin liittyviä tapauksia. Esimerkiksi vuonna 2018 työnantaja oli kieltäytynyt ottamasta haastatteluun näkövammaista työnhakijaa, eikä työnhakijalta myöskään selvitetty mitä mahdollisia apuvälineitä työnhakija olisi tarvinnut. (Työsuojeluhallinto/2019.) Vastaavasti vuonna 2019 työnantaja oli toiminut syrjivästi, sillä se ei ollut selvittänyt, minkälaisia vaikutuksia kuulovammalla olisi työskentelyyn, eikä sitä, miten eriasteinen kuulovamma vaikuttaisi kohtuullisten mukautusten tarpeeseen. (Työsuojeluhallinto 2020).

ei tunnistettu tehdyn myöskään siksi, että ne kuuluvat kiinteästi muun työlainsäädännön piiriin, ja asioita on ratkaistu yksilöllisesti esimerkiksi työterveyshuollon kanssa yhteistyössä. Vammaisuuden määritteleminen on itsessään haastavaa, ja määrittely tehdään muun kuin valvontaviranomaisen toimesta.

Haastatteluissa kohtuulliset mukautukset eivät olleet yhtä työnantajaa lukuun ottamatta nousseet esiin rekrytoinneissa: aineistossa oli yksi työnantaja, jota oli epäilty kohtuullisten mukautusten tekemättä jättämisestä rekrytointiprosessissa, ja tämän jälkeen aihe oli sisällytetty mukaan esimiesten rekrytointikoulutuksiin ja henkilöstöohjeisiin. Työsuhteen aikana tehdyt mukautukset työtehtäviin näyttäytyivät haastattelujen mukaan arkipäiväisiltä. Alla on yksi esimerkki:

> *Kohtuulliset mukautukset – ei ole tullut terminä vastaan, vaan arjessa tehdään. Ei ole tullut tapausta vastaan. Tuotantovetoisessa työpaikassa työturvallisuus asettaa rajoitukset asioiden hoitamiseen. Meillä on tehdas, jossa on henkilö, jolla on invaliditeetti ja vamma. Ja on tehty erityisjärjestelyjä. Rekrytointitilanteissa, kun ei ole volyymit isoja, ei tule tapausta mieleen.*

Laajempana vammaisten henkilöiden työllistymistä koskevana havaintona haastatteluista nousee esiin, että työpaikoilla usein yliarvioidaan tehtävien vaativuus ja aliarvioidaan vammaisten ihmisten toimintakykyä ja kapasiteettia, eikä esimerkiksi apuvälineitä ja tukimahdollisuuksia tunneta tarpeeksi. Työn mukautuksiin liittyvinä haasteina nähtiin myös rajaavat työehtosopimukset ja palvelussuhteen ehdot. Työn mukautusten keskeisenä haasteena tunnistettiin myös se, ettei työyhteisöä valmenneta riittävästi erilaisiin järjestelyihin. Esimerkiksi yhdessä kunnallisen työnantajan haastattelussa, jossa käsiteltiin työn määräaikaista mukautusta, haastatellut korostivat, että mukautukset aiheuttavat työyhteisössä epäoikeudenmukaisuuden kokemusta. Tällöin ei riitä, että työyhteisölle kerrotaan, että mukautukset ovat mahdollisia lain puitteissa: "*Joudutaan esimieskoulutuksessa panostamaan erityisesti siihen, että millä tavalla esimies valmistelee työyhteisöä – että millä tavalla kertoo, että työtä hetken aikaa mukautetaan työkyvyn näkökulmasta."*

Puutteena kohtuullisten mukautusten soveltamisalassa nähtiin muutamassa haastattelussa taloyhtiöt, joiden vastuu toteuttaa kohtuullisia mukautuksia ei ole tällä hetkellä selkeä. Taloyhtiöiden kustannusvastuiden osalta tilanne on monisyinen: yhtäältä taloyhtiö omistaa kiinteistön, mutta toisaalta yksityiset omistavat taloyhtiön osakkeet, ja kysymys liittyy siten myös yksityisen omaisuuden suojaan.

Kohtuullisilla mukautuksilla voidaan lisätä yksilö kerrallaan edellytyksiä päästä yhdenvertaisesti osalliseksi yhteiskuntaan. Vaikka ratkaisut koskevat yksilöä, on yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunnan näkökulmasta isompia organisaatioita koskevissa ratkaisuissa mahdollista syntyä käytäntöjä, jotka voivat vaikuttaa laajemmin. Tämä voi

korostua, mikäli kyse on esteettömyyttä tai saavutettavuutta parantaneista ratkaisuista tai toimenpiteistä, joilla huomioidaan käytännöt työyhteisössä laajemmin. Toisaalta järjestelmään ei kuulu seurantaa siitä, miten päätöksiin on reagoitu ja miten niitä on toimeenpantu. Lautakunnan käsittelyyn on toisaalta tullut myös tapauksia, joissa on valitettu toistamiseen, ja näin on saatu tietoa siitä, miten asiaa on lähdetty edistämään.

Työnantajan selvitysvelvollisuuden laajentaminen

Perustuslakivaliokunnan mukaan selvitysvelvollisuus olisi jo lakia edellisen kerran uudistettaessa tullut ulottaa kaikkiin syrjintäperusteisiin, sillä valiokunta piti sitä oikeusturvan kannalta tärkeänä (PeVL 31/2014 vp., 10).Työnantajan selvitysvelvollisuuden laajentamisesta koskemaan myös muita syrjintäperusteita työhönotossa on esitetty myös muun muassa Yhdenvertaisuusvaltuutetun kertomuksessa eduskunnalle. Selvitys on tehtävä myös tasa-arvolain mukaan. Työelämä- ja tasa-arvovaliokunta puolestaan on katsonut, että velvollisuuden laajentaminen lisäisi työnantajien hallinnollista taakkaa ja rekrytointiin liittyvää epävarmuutta (TyVM 14/2018).

Toteutettujen haastatteluiden perusteella valvonnan näkökulmasta selvitysvelvollisuus voisi edesauttaa prosessin etenemistä, sillä jos epäily viedään eteenpäin työsuojelun kautta, selvitystä pyydetään joka tapauksessa. Esimerkiksi palkansaajia edustaneen haastatellun mukaan selvitysvelvollisuus toisi avoimuutta: "*Se ettei saa tietoa ruokkii turhaankin ajatusta, että on menetelty väärin*".

Työnantajien kertomana selvitysvelvollisuuden tuoma taakka vaihtelee paljon riippuen paitsi siitä, missä prosessin vaiheessa asiaa selvitetään, myös rekrytointiprosessin tavasta. Julkisilla työnantajilla perustelujen kirjaaminen on jo yksioikoisempaa, mutta myös yksityisillä niin sanotusti loppusuoralle pääsevien osalta palaute ja perustelut ovat usein jo arkipäivää. Hallinnollinen taakka näyttää koskevan erityisesti niitä, joilla rekrytointiprosessi on pitkälti ulkoistettu (osalla myös ulkomaille) tai joilla on erityisen paljon hakijoita, ja perustelujen lähettäminen tuhansien hakijoiden joukosta alkumetreillä pois suljetuille lisäisi epäilemättä huomattavasti hallinnollista taakkaa. Yksi työnantaja arvioi, että velvoite lisäisi anonyymin rekrytoinnin toteutuksia. Se, ettei kaikille prosessiin osallistuneille aina edes kerrota rekrytoinnin lopputulosta, toisi yhden haastatellun mukaan ongelmia myös kanneajan näkökulmasta.

4.6 Lain epäselvät tulkintatilanteet

Haastatteluissa nousi esiin useita yhdenvertaisuuslain tulkintaan liittyviä seikkoja, joita osa haastatelluista piti epäselvinä. Yksittäiset haastatellut pitivät yleisellä tasolla epäselvinä syrjinnän määritelmää ja syrjintäperusteita koskevia eroja. Myös ”muu henkilöön liittyvä syy” syrjintäperusteena oli joidenkin haastateltujen mukaan epäselvä.

Yhdenvertaisuutta koskevaa lainsäädäntökokonaisuutta moni haastateltu piti vaikeaselkoisena. Syrjinnän uhrin näkökulmasta osa haastatelluista piti epäselvinä valvontaviranomaisia ja niiden toimivaltaa koskevia eroavaisuuksia yhtäältä syrjintäperusteittain, toisaalta elämänalueen mukaan. Toisaalta todettiin, että tässä suhteessa viranomaisohjaus vaikuttaa toimivan. Muutamassa viranomaistahoa edustaneen haastattelussa nousi esiin kysymys siitä, onko muilla viranomaisilla kuin yhdenvertaisuusvaltuutetulla oikeus tulkita yhdenvertaisuuslakia ja milloin muun viranomaisen tulee konsultoida yhdenvertaisuusvaltuutettua lain tulkinnasta. Toimivaltakysymyksiin liittyviä tulkintaepäselvyyksiä käsiteltiin edellä luvussa 4.2.1.

Muutama haastateltu nosti esiin yhdenvertaisuuden edistämiseen ja edistämisvelvollisuutta koskevaan suunnitteluvelvollisuuteen (YvL 5, 6 § ja 7 §) liittyvää epäselvyyttä, josta osa koski yhdenvertaisuussuunnitelmien ja edistämisvelvoitteen sisältöä ja osa yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunnan toimivaltaa. Tarkennusta kaivattiin jälkimmäisessä asiassa siihen, onko lautakunnalla oikeus antaa yhdenvertaisuussuunnitteluun liittyviä velvoitepäätöksiä sellaisissakin asioissa, jotka eivät ole tulleet lautakuntaan yhdenvertaisuusvaltuutetun kautta vaan yksilövalituksina, kun yhdenvertaisuuslain 21.2 §:n mukaan suunnitteluvelvoitteiden laiminlyöntiä koskevan asian voi saattaa lautakuntaan yhdenvertaisuusvaltuutettu.

Selvennystä kaivattiin myös lautakunnan toimivaltaan silloin, kun sama asia on käsiteltävänä toisessa viranomaisessa (laki yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunnasta 11 §): rajoittaako vireillä olo tutkittavaksi ottamista vain siltä osin kuin on kyse syrjinnästä?[45] Haastatteluissa nousi esiin myös parhaillaan korkeimmassa hallinto-oikeudessa vireillä oleva asia, jossa on kyse siitä, voidaanko yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunta velvoittaa korvaamaan oikeudenkäyntikuluja. Lautakunnan riippumattomuuden ja itsenäisyyden kannalta haastateltu piti kyseenalaisena asetelmaa, jossa

[45] Ks. Hämeenlinnan HaO 29.6.2017.

lautakuntaa pidettäisiin riippumattoman lainkäyttöelimen sijaan syrjintäasian osapuolena, jolla voisi olla tällainen korvausvelvollisuus.[46]

Yhdessä haastattelussa käsiteltiin kysymystä siitä, onko tarpeen rajoittaa yhdenvertaisuuslain soveltamisalaa ammattimaiseen tavaroiden ja palveluiden tarjoamiseen (YvL 4 §), kun lain soveltamisala joka tapauksessa kattaa myös yksityiset henkilöt. Nykyisenlainen rajaus on haastatellun mukaan omiaan aiheuttamaan tulkintaepäselvyyttä etenkin, kun tavaroita ja palveluita voidaan tarjota ansaintatarkoituksessa muutoinkin kuin ammattimaisesti. Jos taas ammattimaisuus-edellytys säilytetään, sen merkitys tulisi tarkentaa.

Haastatteluissa saatiin muutamia viitteitä siitä, että joskus rajanveto on vaikeaa sen välille, onko kyse välillisestä syrjinnästä, kohtuullisten mukautusten epäämisestä vai yhdenvertaisuuden edistämisvelvoitteen laiminlyönnistä. Tärkeää olisikin, että syrjintätilanteet nähtäisiin nimenomaan syrjintänä, eivätkä ne sekoittuisi esimerkiksi edistämisvelvoitteeseen.

Työelämän osalta useampi haastateltu eri rooleista käsin nosti esiin ongelman yhdenvertaisuuslain erilaisen kohtelun oikeuttamisperusteista: Sovelletaanko 11 § eli yleistä vai 12 § eli työelämää koskevaa pykälää? Osa tulkitsee, että sovelletaan molempia, jolloin 12 § on jonkinlainen lisä (esim. Leppänen 2015, s. 56). Työsuojeluviranomainen tulkitsee, että työelämään sovelletaan vain 12 § (erilaisen kohtelun oikeuttamisperusteet työssä ja työhön otettaessa) (Ks. myös Anttila ym. 2019, 221—222; KKO 2019:23.) Työelämän näkökulmasta tulkinta esitettiin ongelmallisena, sillä 11 § on laveampi ja oikeuttamisperusteiden edellytykset ovat kumulatiivisia. Pykälien tulkintavaikeuksien lisäksi haastattelussa nostettiin esiin, etteivät oikeuttamisperusteet terminä kerro mitään maallikoille. Yksi haastateltu esitti, että olisi selkeämpää puhua esimerkiksi ”hyväksyttävästä syystä” tai että pykälä sisältäisi selventävän jatkomomentin.

[46] Ks. HelHo 6.3.2019 (diaarinumero 00639/17/1205). Valittaja oli vaatinut, että yhdenvertaisuusvaltuutettu ja yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunta velvoitetaan korvaamaan valittajan oikeudenkäyntikulut. Hallinto-oikeus hylkäsi oikeudenkäyntikuluvaatimuksen. HaO sovelsi kuitenkin ratkaisussaan hallintolainkäyttölain 74.1 §:ää, jonka mukaan asianosainen voidaan velvoittaa korvaamaan toisen asianosaisen oikeudenkäyntikulut kokonaan tai osaksi, ja että mitä asianosaisesta on säädetty, voidaan soveltaa myös päätöksen tehneeseen hallintoviranomaiseen. Toisin sanoen hallinto-oikeus näyttää rinnastaneen yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunnan hallintoviranomaiseen. Asiassa on vireillä valitus korkeimmassa hallinto-oikeudessa.

4.7 Syrjinnän tunnistaminen ja syrjintäperusteet

Yhdenvertaisuuslain uudistuksen yhteydessä syrjintäperusteita laajennettiin ja toisaalta päivitettiin: uusia syrjintäperusteita olivat palvelussuhdelakien syrjintäkieltoihin sisältyneet ”ammattiyhdistystoiminta”, ”poliittinen toiminta” ja ”perhesuhteet”. Myös aikaisemman lain syrjintäperusteita päivitettiin: ilmaus ”etninen tai kansallinen alkuperä” korvattiin perustuslain 6 §:n 2 momentissa käytetyllä sanalla ”alkuperä”, jolla tarkoitetaan sekä etnistä ja kansallista että yhteiskunnallista alkuperää ja joka pitää sisällään myös rikoslaissa nimenomaisesti mainitut perusteet ”rotu” ja ”ihonväri”. ”Sukupuolinen suuntautuminen” korvattiin vakiintuneella sanonnalla ”seksuaalinen suuntautuminen”.

Uudistuneiden syrjintäperusteiden osalta ammattiliittoon kuuluminen näyttäytyy etenkin palkansaajien edustajien haastatteluissa positiivisena uudistuksena: haastatteluissa arvioitiin, että syrjintäperuste itsessään on voinut jo toimia pelotteena ja on mahdollisesti estänyt räikeimpiä tapauksia. Haastatteluissa nousi myös esiin, ettei ammattiyhdistystoimintaa aina ole tunnistettu syrjintäperusteeksi. Esimerkiksi yksi työnantaja kuvasi haasteena työpaikalla, että työyhteisössä esiintyy mahdollista epäasiallista käytöstä ammattiliittoon kuulumattomia kohtaan, mutta työpaikalla ei ollut nähty asiaa siitä suunnasta, että myös ammattiliittoon kuulumattomien yhdenvertainen kohtelu työpaikalla on asia, jota tulisi tarkastella yhdenvertaisuuden arvioinnin ja toimenpiteiden suunnittelun yhteydessä.

Etenkin työelämälle suunnatun tiedonkeruun mukaan myös perhesuhteet syrjintäperusteena menee herkästi sekaisin tasa-arvolain mukaiseen vanhemmuuteen ja raskauteen liittyvien kysymysten kanssa. Yhtä lailla lait näyttävät menevän sekaisin sukupuolivähemmistöön kuulumisen osalta. Koska yhdenvertaisuuden ja tasa-arvon edistämisellä on sama laajempi päämäärä ja suunnitelmat on usein myös yhdistetty, eri syrjintäperusteiden hahmottaminen oikeiden lakien sisään korostuu sitten, kun asioita lähdetään ratkomaan oikeussuojateitse.

Moniperusteisen ja risteävän syrjinnän tunnistamisen ja kirjaamisen tarpeesta keskusteltiin lain valmisteluvaiheessa, mutta niitä ei nähty tarpeelliseksi kirjata lakiin erikseen syrjintäperusteina. Moniperusteisen syrjinnän kohteeksi joutuneiden osalta lain esivalmisteluissa kuvattiin toimintamenettelyjä tapauksissa, joissa yhdistetään etenkin tasa-arvolain tuomia oikeussuojakeinoja. Käytännössä oikeussuoja eroaa sen mukaan, millä elämän osa-alueella mahdollista syrjintää on kohdattu. Tällöin esimerkiksi syrjintäepäily työelämässä johtaa haastattelujen perusteella siihen, että asiaa lähdetään viemään eteenpäin joko vahvimman näytön mukaan, tai jos näytön puolesta mahdollista, vahvempana nähdyn tasa-arvolain mukaan. Asiaa perusteltiin myös prosessiekonomisuudella:

Lakimiehen vastaus on, että joskus joudutaan aidosti valitsemaan, että mikä näistä syrjintäväitteistä on se mistä osoittaa, että epäily syrjinnästä löytyy ja työnantaja joutuu puolustamaan ja esittämään näyttöä.

Haastatteluissa esitettiin toiveita siitä, että moniperusteinen syrjintä määriteltäisiin laissa tarkemmin. Toisaalta myös esitettiin, että toisin kuin monessa muussa maassa, joissa syrjintäperusteet on määritelty tiukemmin, Suomen lainsäädännössä muu henkilöön liittyvä syy antaa jo mahdollisuuksia syrjintään puuttumiseen. Eri asia on, osataanko sitä tunnistaa.

”Muu henkilöön liittyvä syy” oli syrjintäperusteena jo edellisessä laissa, ja lain esivalmistelussa nostettiin esiin huoli, että ilmaus on liian avoin ja monitulkintainen. Vaikka asiaa on problematisoitu yhä, haastatellut näkivät pääosin hyvänä, ettei syrjintäperusteiden lista ole tyhjentävä. Esiin nostettiin huoli siitä, että lista on ”avoin” ja että tuomituksi voi tulla huolimatta siitä, onko menettely ollut tahallista tai tuottamuksellista. Tämän arvioitiin entisestään hankaloittavan harkintaa muun muassa siitä, uskalletaanko antaa positiivista erityiskohtelua, joka voi jonkun arvioimana taas olla eriarvoista kohtelua.

4.8 Piiloon jäävä syrjintä ja arjen syrjintäkokemukset

Osa haastatelluista toi esiin yhdenvertaisuuslain katvekohtia. Heidän mukaansa osa syrjintää kokevista ryhmistä taikka elämänalueista, joilla syrjintää tapahtuu, ei tule näkyviin yhdenvertaisuuslain soveltamistilanteissa. Piiloon jää usean haastatellun arvion mukaan esimerkiksi seksuaali- ja sukupuolivähemmistöihin kohdistuvaa syrjintää, ikäsyrjintää työelämässä, nuorten harrastuksissaan kokemaa syrjintää ja etniseen taustaan perustuvaa syrjintää, kuten poliisin etnisiin vähemmistöihin kuuluviin kohdistuvaa profilointia ja syrjintää työhönotossa. Yksi haastateltu kertoi kuulleensa myös tilanteista, joissa kahden kulttuurin perheitä tai sateenkaariperheitä ei ole hyväksytty sijaisperheiksi.

Yhtäältä syrjinnän piiloon jääminen johtuu siitä, etteivät syrjinnän kohteeksi joutuneet miellä kokemaansa syrjinnäksi, tunne oikeussuojakeinoja tai luota viranomaisiin. Toisaalta viranomaiset tai muut vastuutahot eivät aina tunnista syrjintää tai puutu siihen tehokkaasti joko toimivallastaan, resursseistaan tai osaamisestaan johtuen. Erään tutkijahaastatellun mukaan esimerkiksi syrjivää kiusaamista ei kouluissa aina tunnisteta ja esimerkiksi nimittely on normalisoitunut osaksi kouluyhteisöä niin, ettei siihen läheskään aina puututa. Hänen mukaansa ”suoria syrjinnän muotoja on aika paljonkin kouluarjessa”.

Osa piiloon jäävästä syrjinnästä liittyy haastateltujen mukaan siihen, etteivät syrjintää kokeneet uskalla valittaa kokemastaan syrjinnästä. Ongelmana voi olla myös se, että syrjintää on vaikea todentaa. Tämä koskee esimerkiksi juuri poliisin ja vartijoiden harjoittamaa etnistä profilointia. Näytön saaminen esimerkiksi poliisin tai vartijoiden tekemästä etnisestä profiloinnista taikka työhönotossa tai työsuhteen päättämiseen liittyvässä tilanteessa esiintyvästä syrjinnästä on vaikeaa: ”Mustaa valkoisella -tapaukset menestyy.” Myös haastatteluissa nousi esiin luvussa 3.5 esitetty huomio siitä, että viranomaisten tietoon tuleva syrjintä on siiloutunut syrjintäperusteittain. Eräs haastateltu esitti huolensa siitä, etteivät etniset vähemmistöt tai vammaiset käänny syrjintäasioissa aluehallintoviranomaisten puoleen. Toinen totesi, että ”*vammaiset ei mene poliisille*”.

Yhden haastatellun mukaan kaikki työelämässä syrjintää kokevat ryhmät eivät välttämättä miellä myöskään työsuojelua neutraaliksi tahoksi, johon voisi ottaa yhteyttä. Syrjintä ilmiönä kytkeytyy osin myös ihmiskauppaan ja kiskonnantapaiseen työsyrjintään. Vastikään on julkisuudessa esitetty, etteivät työelämän syrjintärikokset mahdollisesti aina tule esiin senkään vuoksi, että niiden katsotaan olevan siviilioikeudellisia palkkariitoja (Teittinen & Suutarinen 2020).

Piiloon jäävistä syrjintäkokemuksista osa on sellaisia, joita yhdenvertaisuuslain syrjintäkäsite ei välttämättä kata. Haastatteluaineistossa nousi esiin paljon arjen kokemuksia, joihin olisi kuitenkin tarpeellista kiinnittää huomiota yhdenvertaisuuden edistämiseksi. Esimerkiksi työ- ja koulutuspalveluissa mainittiin esiintyvän sukupuoleen ja etniseen taustaan liittyviä, stereotyyppeihin perustuvia käytäntöjä, kuten nuorten maahanmuuttajanaisten ohjaamista ”lähihoitajaputkeen”. Vammaisten henkilöiden osalta hyvin keskeinen yhdenvertaisuuskysymys on mahdollisuus osallistua työelämään ja tuki paitsi heidän toimintakyvylleen myös uskolleen omiin mahdollisuuksiinsa jo opintojen aikana muun muassa varmistamalla, että lapset ja nuoret saavat positiivisia työelämäkokemuksia tet-jaksojen ja työssäoppimisen aikana.

Monet rodullistetut puolestaan ovat erään haastatellun mukaan monenlaisista, usein yhteiskunnan rakenteellisista ja poliittisista linjauksista johtuen tilanteissa, *”joista ei vaan pääse eteenpäin oikeastaan mitään kautta […] Ja nää on tilanteita, joissa yhdenvertaisuuslaki ei oikeastaan ole avuksi”.*

Arjessa koetun yhdenvertaisuuden kannalta lain kirjaimen täyttyminen ei aina ole riittävää. Eräs haastateltu toi saamelaisuuteen liittyen esiin, että esimerkiksi hoitotyössä oikeus saada palvelua omalla kielellä ei välttämättä sellaisenaan riitä toteuttamaan kokemusta siitä, että tulee kohdatuksi kokonaisvaltaisesti kulttuurista taustaa kunnioittavalla tavalla.

Lisäksi useat haastatellut nostivat esiin yhdenvertaisuutta edistävien käytäntöjen tarpeen ja korostivat tarvetta suunnitella palveluita enemmän käyttäjien ehdoilla. Eräs haastateltu kuvasi ongelmia, joita koulujen ja vanhempien väliseen yhteydenpitoon käytettävään Wilma-viestintään voi maahanmuuttajavanhempien näkökulmasta liittyä ja huomautti lisäksi, että ongelmat ovat yleisempiäkin:

> *[Koulu] järjesti kaksi monikulttuurista vanhempainiltaa, joiden tehtävänä oli Wilman opettaminen. Molempiin ilmoittautui yli 40 ihmistä yli 20:llä eri kielellä, jotka ei osaa käyttää Wilmaa. Mun nähdäkseni tässä on kyse aika isosta syrjivästä käytännöstä, jos sulla on keskeinen kodin ja koulun kommunikaatioväline, jota kukaan ei ole missään vaiheessa opettanut käyttämään. Mut nää ihmiset ei osaa vaatia sitä, että jonkun pitäis opettaa, kun he ei ymmärrä, että semmonen on olemassa. […] Mut näitä on siis todella monissa muissakin paikoissa, palveluiden saatavuuteen liittyen.*

Osa yhteiskunnan syrjintäkokemuksia aiheuttavista käytännöistä on rakenteellisia.[47] Yksi haastateltu toi esiin, miten viittomakielisten lasten oikeus saada varhaiskasvatusta viittomakielisessä ympäristössä kietoutuu lääketieteellisiin kysymyksiin: Viittomakielisten ja sisäkorvaistutelasten oikeus saada varhaiskasvatusta viittomakielisessä ympäristössä ei hänen mukaansa toteudu, sillä ”*lääketieteen ja kuntoutuksen edustajien trendi on selvästi se, että he eivät mielellään kannusta perheitä opiskelemaan viittomakieltä. Tämä liittyy lainsäädäntöön, koska meillä tarvitaan aina lääkärinlausunto, että perhe saisi sopeutumisvalmennuksena viittomakielen opetusta ja tämä on aivan hölmöä. Eihän lääkäri ole millään tavalla kielen asiantuntija.*”

Maahanmuuttajien työllistymisen kysymyksissä nousi esiin myös valtiosektorin haastattelussa, että kielivaatimukset hallinnonalan tehtäviin estävät käytännössä maahanmuuttajien palkkaamisen keskeisiin tehtäviin. Asiaa ei ole mietitty loppuun saakka pohdittaessa kielitaitovaatimuksia yksilöiden ja työtehtävien hoidon näkökulmasta. Työllistämisen kysymyksiin liittyen kaksi haastateltua nosti esiin valtion yhteisen rekrytointialustan (valtiolle.fi), joka ei toistaiseksi ole mahdollistanut muun muassa anonyymia rekrytointia.

---

[47] Syrjintä näyttäytyi monelle haastatellulle ylipäätään laajempana ilmiönä kuin mitä sillä yhdenvertaisuuslaissa ja tasa-arvolaissa tarkoitetaan: eri ihmisryhmien tosiasiallinen yhdenvertaisuus edellyttää heidän mukaansa laajemmin esimerkiksi osallisuuteen, toimeentuloon ja työllisyyteen liittyvien ulottuvuuksien huomioon ottamista poliittisessa päätöksenteossa. Yhdenvertaisuuden kannalta ongelmallisia tilanteita voivat aiheuttaa joidenkin haastateltujen mukaan myös resurssipula vaikkapa vammaispalveluissa taikka erilaiset lainsäädännölliset ratkaisut liittyen esimerkiksi transsukupuolisten oikeuksiin. Yksi haastateltu nosti esiin myös sen, miten poliittiset päätökset itsessään voivat aiheuttaa rakenteellista syrjintää esimerkiksi paperittomia kohtaan. Lisäksi jotkut haastatellut toivat esiin yhdenvertaisuuden ikuisuuskysymyksiä, ”joita ei vaan saada ratkottua”: esimerkiksi saamelaisten asema Suomessa mainittiin yhtenä tällaisena kysymyksenä.

Tässä esitettyjä huomioita arjen syrjintäkokemuksista ei ole tarkoitettu kattaviksi. Haastatteluissa nousi esiin paljon erilaisia syrjintään liittyviä näkökohtia, joita tässä ei ole mahdollista käsitellä niiden ansaitsemalla laajuudella. Edellä sanotun lisäksi haastatellut nostivat esiin muun muassa koulutukseen liittyvän eriytymisen, omakielisten palveluiden saatavuuteen liittyvät ongelmat ja esimerkiksi ruotsinkielisten kuulovammaisten henkilöiden kohtaamat erityishaasteet, työllistymiseen ja asumiseen liittyviä ongelmia ja poliittisten päätösten ja resurssipulan merkityksen yhdenvertaisuuden toteutumiselle.

Eräs tutkijahaastateltu kuvasi sitä, miten tärkeää olisi yhdenmukaistaa viranomaisten käytäntöjä yksilöiden kokonaisvaltaisen kohdatuksi tulemisen kannalta:

> *Olisihan se todella tärkeätä, että missä ikinä kohtaa viranomaisen, että olisi linjassa nämä viranomaisten käytännöt eri paikoissa. Ei niin, että lastensuojelussa sun jotain identiteettiä ymmärretään, mutta sitten kun sä menet vaikka terveyskeskukseen niin se sivuutetaan täysin. Tottakai sen pitäisi olla jotenkin palvelukentän läpäisevä periaate, niin kuin sen tarkoitus on toki olla.*

Useampia ulottuvuuksia edustaa myös haastattelussa esiin tullut tapaus, joka liittyy kehitysvammaisten henkilöiden ryhmäkotien kiinteistöveroon ja jossa yhdistyvät kuntien ja valtionhallinnon linjaukset yksilöiden kannalta ristiriitaisesti syrjivästi. Palvelu- ja tukiasuntorakennukset voivat kuulua rakennusrekisterissä kolmeen eri rakennusluokkaan, joilla on erilainen verotus riippuen siitä, mihin luokkaan kohde on rekisterissä sijoitettu, ja tämä voi vaikuttaa merkittävästi vuokraan. Eri kuntien kaavoitus- ja tonttikäytännöt vaikuttavat siihen, minkälaisia tontteja myönnetään vammaisten henkilöiden asumiseen. Siten kyse on sekä kuntien maankäytöstä että verotuksesta. Asiaa on korkeimmassa hallinto-oikeudessa katsottu verohallinnon, ei YK:n vammaisyleissopimuksen eikä yhdenvertaisuuden toteutumisen näkökulmasta. Tämä ilmentää haastatellun mukaan rakenteellista syrjintää julkisessa hallinnossa.

4.9 Yhteenveto

Uudistushan oli lähtökohtaisesti hieno asia

Yleisesti ottaen yhdenvertaisuuslain uudistaminen sai haastatelluilta kiitosta muun muassa siitä, että laki kattaa syrjintäperusteita entistä laajemmin ja yhtenäisemmin ja että sitä sovelletaan myös yksityisessä toiminnassa. Myös edistämisvelvoitteen korostuminen sai kiitosta, ja se nähtiin hyvin tärkeänä yhdenvertaisuuslainsäädännön vai-

kutuskeinona yksilöllisen oikeussuojan ohella. Yhtenä näkökulmana haastattelussa nousi esiin, että laista on ollut apua, ”*mutta se on lähinnä tuonut esiin sen oikeusturvavajeen, jota meillä on, ja sen piilevän syrjinnän*”.

Näyttää siltä, että yhdenvertaisuuden edistämistehtävän kenttä on laajempi ja tarve suurempi kuin mihin käytössä olleilla resursseilla on voitu vastata. Niin oikeusministeriö kuin monet muut hallinnonalat ovat käyttäneet hankkeita strategisen kehittämisen tukena.[48] Työelämän sidosryhmät kouluttavat myös tahoillaan, ja opetussektorilla aluehallintoviranomaiset tukevat kouluja ja koulutuksen järjestäjiä erityisesti informaatio-ohjauksen keinoin. Tehtyjen haastatteluiden perusteella yhdenvertaisuussuunnittelu tai yhdenvertaisuuden edistäminen jää herkästi muiden päivänpolttavien asioiden alle. Haastatteluissa on peräänkuulutettu muun muassa tiukempaa seurantavelvoitetta, etenkin suurille organisaatioille ja julkisten palveluiden yleisvelvoitteen alaisille toimijoille. Lisäksi on esitetty toimenpiteiden kirjaamista esimerkiksi osaksi yhteiskuntasuhderaportointia.

Yhdenvertaisuuden edistämisen ja suunnittelun kysymykset liittyvät myös oikeussuojaan, ja pelkästään sen, että niitä koskevat kirjaukset poikkeavateri laeissa, nähdään haittaavan käytännön työtä ja lain toimeenpanoa. Näkemykset siitä, tulisiko syrjintäperusteet sijoittaa eri lakeihin, ovat yhä jakautuneita, kuten myös siitä, miten etenkin yhdenvertaisuuslain valvonta työelämän osalta tulisi toteuttaa.

Työsuojeluviranomaisen ja yhdenvertaisuusvaltuutetun toimintatavat yhdenvertaisuuden edistämiseen eroavat toisistaan, mutta niin eroavat myös niiden tehtävät lain tasolla. Työsuojeluviranomaisen tehtävänä on valvoa lain noudattamista, mukaan lukien yhdenvertaisuuden edistämistehtävä. Työsuojeluviranomaisella on myös itsellään viranomaisena tehtävä edistää yhdenvertaisuutta. Yhdenvertaisuusvaltuutetulla on lakiin kirjoitettu laajempi tehtävä avustaa edistämistoimenpiteiden suunnittelussa. Työsuojeluviranomainen valvoo ja ohjaa yhdenvertaisuussuunnittelua tarkastusten yhteydessä ja osin erillisillä työpaikoille suunnatuilla kampanjoilla. Valtuutettu hakee yhdenvertaisuuden edistämiseksi ja syrjinnän ehkäisemiseksi tapauksia, joilla haetaan vaikuttavuutta, ja on toimintakautensa aikana ollut avustamassa työnantajia erikseen ja yhdessä sidosryhmien kanssa yhdenvertaisuuden edistämistoimien suunnittelussa myös työelämän kannalta. Nyt tehdyn arvioinnin kysymyksenasettelun ja aineiston

[48] Edellisen lain aikana toteutetun kehittämistyön osalta kiinnostava esimerkki ohjauksesta löytyy opetus- ja kulttuuriministeriön rahoitusinstrumenttien ja yhdenvertaisuussuunnittelun välillä: oikeusministeriö on yhteistyössä hallinnonalojen ja syrjinnän vaarassa olevia ryhmiä edustavien kattojärjestöjen ja neuvottelukuntien kanssa kehittänyt liikuntajärjestöjen yhdenvertaisuussuunnittelua vuosina 2007–2015 Yhdenvertaisuus etusijalle (YES) -hankkeessa. Nykyisin lajiliittojen yleisavustuksessa on vaade tasa-arvo- ja yhdenvertaisuussuunnitelmista rahoituksen edellytyksenä. (ks. esim. Pyykkönen & Rikala 2018, 34.)

pohjalta ei ole tehty tarkempaa selvitystä siitä, missä määrin kyseisiä tehtäviä on toteutettu ja mihin vaikuttavuuteen niillä on päästy. Aineiston pohjalta molempia lähestymistapoja tarvitaan ja niitä tulisi vahvistaa toimijoiden ja sidosryhmien kanssa yhteistyössä. Työmarkkinajärjestöt ja muun muassa eri vähemmistöryhmiä edustavat järjestöt ovat tällöin avainasemassa.

Kaikki haastatellut eivät katsoneet, että uudistuksella olisi täysin onnistuneesti saatettu eri syrjintäperusteet samalle viivalle, vaikka tämä oli uudistuksen keskeisiä tavoitteita. Arviot siitä, miten tämä vaikuttaa yksilöiden oikeussuojaan vaihtelevat paljon asiaa tarkastelevan positiosta riippuen. Yhdenvertaisuuslain ja tasa-arvolain eriparisten menettelytapojen takia nousee esiin muun muassa epäily siitä, jääkö sukupuolen ilmaisuun ja sukupuoli-identiteettiin perustuva syrjintä yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunnan ulottumattomiin.

Yhtenä haasteena on esitetty se, miten moniperusteinen syrjintä tunnistetaan ja tuodaan esiin, jos tapaukseen liittyvät yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolain mukaiset perusteet. Haastatteluissa on kuitenkin nostettu riskinä esiin, että jokin ryhmä putoaa väliin, jos syrjintäperusteisiin ei osata riittävästi kiinnittää huomiota. Ilmiön laajuutta ei myöskään tunnisteta jo siksi, ettei moniperusteista syrjintää tilastoida kaikissa viranomaisissa.

Syrjinnän seurannan näkökulmasta haasteen tuo jo pitkään tunnistettu ongelma, etteivät kaikkien viranomaisten asianhallintajärjestelmät tue seurantaa. Esimerkiksi aluehallintoviranomaisen vastaanottamien kanteluiden osalta järjestelmistä ei saa suoraan tietoa kanteluista tai oikaisupyynnöistä, joissa on vedottu syrjintään yhdenvertaisuuslain nojalla. Työsuojeluviranomaisen VERA-valvontatietojärjestelmästä saa jo joitain raportteja, mutta sitä ei ole erikseen mietitty syrjinnän raportoinnin näkökulmasta, ja tarkemmat analyysit edellyttävät vielä tapausten manuaalista läpikäyntiä. Aluehallinnon organisaation ja valtakunnallisen järjestelmän uudistusta on suunniteltu edellisen hallituskauden aikaan. Yhdenvertaisuus- ja tasa-arvovaltuutetun mukaan asianhallintajärjestelmässä ei ole hyvää tapaa seurata sitä, kuinka paljon moniperusteisen syrjinnän tapauksia tulee. Kun asianhallintajärjestelmää ollaan uudistamassa, niin valtuutetut ovat suunnittelemassa sinne taustamuuttujaa, jonka avulla saataisiin tilastoja myös tältä kannalta.

Matalan kynnyksen oikeussuojapalveluiden haasteena on tällä hetkellä tapausmäärien ruuhkautuminen, ja prosessi voi kestää yhdenvertaisuusvaltuutetulla ja lautakunnassa, minkä jälkeen hyvitysten kanneajat ovat voineet jo umpeutua. Siviili- ja rikosoikeudellisia syrjintään liittyviä tapauksia on vielä vähän, mistä seuraa myös, ettei yhdenvertaisuuteen ja syrjintään liittyvistä kysymyksistä pääse kertymään vahvaa oikeuskäytäntöä. Tähän on nähty heijastuvan muun muassa se, että kynnys käyttää kaikkia lain mahdollistamia oikeussuojakeinoja on varsin korkea.

Viranomaisten ja sidosryhmien tietoon tulleissa syrjintäepäilyissä on usein myös kyse muusta epäasiallisesta kohtelusta tai muusta lainvastaisesta toiminnasta, esimerkiksi työturvallisuuslaissa tarkoitetusta häirinnästä. Tästäkin syystä valvovat viranomaiset pitävät tärkeänä, että syrjintää mahdollisesti kokenut henkilö saa aikaisessa vaiheessa neuvontaa ja ohjausta. Neuvonta ja ohjaus ovat keskeisiä myös siksi, että syrjintäasioita voidaan tutkia ja edistää monia eri kanavia pitkin, jolloin on tärkeää, että syrjintää mahdollisesti kokenut henkilö pystyy valitsemaan tilanteeseensa parhaiten sopivan kanavan ja että hänelle muodostuu oikea kuva siitä, mitä rajoitteita ja mahdollisuuksia niihin liittyy esimerkiksi vahingonkorvauksen tai hyvityksen saamisen osalta. Tämä on tärkeää myös hyvitysten hakemiseen liittyvien kanneaikojen takia.

5 Yhdenvertaisuuden edistämisvelvoite työelämälle suunnatun kyselyn ja haastattelujen valossa

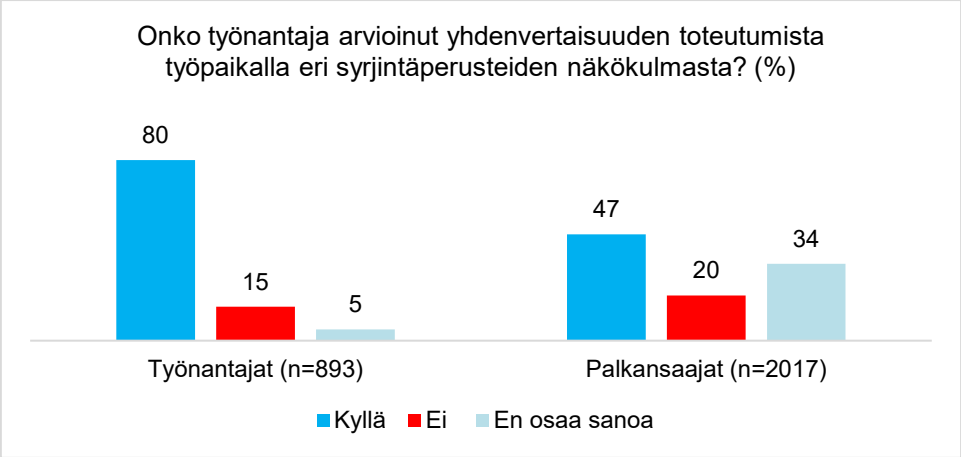
5.1 Yhdenvertaisuuden arviointi ja yhdenvertaisuussuunnittelu työpaikoilla

Luvussa kuvataan yhdenvertaisuuden edistämisvelvoitteen toteutumista työelämälle suunnatun kyselyn ja työelämän toimijoille kohdennettujen haastattelujen valossa. Kyselyn tuloksia on aiemmin julkaistu Policy Briefissä (Jauhola ym. 2020). Tässä raportissa kuvataan tuloksia laajemmin ja peilataan niitä haastatteluaineistoon.

Yhdenvertaisuuden edistämisvelvoite koskee kaikkia työnantajia työpaikan koosta riippumatta (YvL §7). Työnantajien on lain mukaan aktiivisesti edistettävä työntekijöidensä yhdenvertaisuutta ja ehkäistävä työpaikoilla ilmenevää syrjintää. Jotta työnantaja voi edistää työntekijöiden yhdenvertaisuutta, sen tulee ensin arvioida yhdenvertaisuuden toteutumista työpaikalla. Tarvittaessa on kehitettävä syrjimättömiä työoloja ja toimintatapoja, joita noudatetaan henkilöstöä valittaessa ja henkilöstöratkaisuja tehtäessä. Yhdenvertaisuuslain mukainen yhdenvertaisuussuunnitelma tulee tehdä työpaikoilla, joiden palveluksessa on säännöllisesti vähintään 30 henkilöä. Yhdenvertaisuussuunnitelmien tekemiseen oli siirtymäaika, ja niiden on tullut olla tehtyinä viimeistään vuoden 2017 alussa. Edistämistoimia ja niiden vaikuttavuutta on lain mukaan käsiteltävä henkilöstön tai heidän edustajiensa kanssa.

Yhdenvertaisuuden arvioiminen kyselyaineiston perusteella

Kyselyyn osallistuneista työnantajista 80 prosenttia kertoi, että yhdenvertaisuuden toteutumista on arvioitu eri syrjintäperusteiden näkökulmasta. Palkansaajista tätä mieltä oli vain 47 prosenttia. Palkansaajissa asiasta tietämättömiä oli varsin paljon (34 %). (Kuvio 12.) Vastaajan roolilla on myös merkitystä: pääluottamusmiehet ovat työsuojeluvaltuutettuja ja luottamusmiehiä useammin tietoisia suunnitelmasta ja vastasivat, että yhdenvertaisuutta on arvioitu (55 %).



Kuvio 12. Yhdenvertaisuuden arviointi työpaikoilla eri syrjintäperusteiden näkökulmasta.

Kun tuloksia katsoo sektoreittain, työnantajapuolella yritykset ja kuntatyönantajat kertovat useimmin, että yhdenvertaisuutta on arvioitu eri syrjintäperusteiden mukaan (81 %). Valtion työnantajista 74 prosenttia ja kirkon työnantajista 61 prosenttia kertoo, että arviointia on tehty. Kirkon vastaajissa useampi tunnistaa, ettei arviointia ole tehty (35 %).[49] Palkansaajien mukaan useimmiten yhdenvertaisuutta oli arvioitu valtion työpaikoissa (53 %)[50], joissa oli myös eniten niitä, jotka ilmoittivat, ettei työpaikalla ole arvioitu yhdenvertaisuutta (25 %).[51] Eniten epätietoisia oli kunnissa (36 %) ja kuntayhtymissä (33 %).[52] Vastaajien epätietoisuuteen siitä, onko arviointia tehty, voi vaikuttaa se, miten työpaikoilla on osallistettu henkilöstöä yhdenvertaisuuden arvioimiseen ja miten systemaattisesti arvioinnin tulokset näkyvät itse yhdenvertaisuussuunnittelussa ja sen perusteella tehtävissä toimenpiteissä ja niiden seurannassa.

Yhdenvertaisuuden arvioiminen haastatteluiden perusteella

Haastatteluissa käsiteltiin yhdenvertaisuuden arvioinnin prosessia ja käynnissä olevia suunnitelmia prosessille. Haastatelluista suuri osa ei ollut nykyisessä tehtävässään, kun edellistä yhdenvertaisuussuunnitelmaa valmisteltiin ja yhdenvertaisuuden arviointia toteutettiin. Koska itse arviointiprosessia ei ollut usein dokumentoitu, kaikilla ei

[49] Työnantajien vastauksissa oli tilastollisesti merkitsevä ero sektoreiden välillä sen suhteen, oliko yhdenvertaisuutta arvioitu eri syrjintäperusteiden mukaan. $X^2(10, N = 891) = 65.41$, $p < .01$

[50] Vastaajamäärät jäivät järjestöjen osalta pieneksi (n=23), mutta niiden vastaajista noin puolet (52 %) kertoi, että yhdenvertaisuutta oli arvioitu. Vastaavat osuudet olivat yrityksissä 49 %, kirkossa/seurakunnassa 48 %, kuntayhtymissä 46 % ja kunnissa 44 %.

[51] Vastaavat osuudet olivat kirkossa/seurakunnassa 20 %, kunnissa 20 %, kuntayhtymässä 21 % ja yrityksissä 20 %.

[52] Palkansaajien vastauksien sektorien välillä ei ole tilastollisesti merkitsevää eroa sen suhteen, onko yhdenvertaisuutta arvioitu. $X^2(10, N = 1636) = 8.71$, $p = .56$

myöskään ollut ensikäden tietoa arvioinnin toteutuksesta ja laajuudesta. Yhdessä pienessä organisaatiossa suunnitelmaa oltiin laatimassa ensimmäistä kertaa. Niissä tapauksissa, joissa edellinen arviointiprosessi oli tiedossa, prosessissa oli usein hyödynnetty kyselyä, jossa on joitain syrjintään liittyviä kysymyksiä, mutta ei esimerkiksi tietoa omakohtaisen syrjinnän kokemuksista syrjintäperusteittain. Niukimmillaan kyselyt olivat sisältäneet tasa-arvolain puolelle meneviä teemoja iän lisäksi ja yleisemmin työyhteisön tilaa ja häirintää sivuavia kysymyksiä. Yhdessä valtion virastossa tietoa oli koottu muun muassa työsuojeluvaltuutettujen kautta, ja tuloksia käsiteltiin työhyvinvointiryhmässä. Yhdessä korkeakoulussa taas oli tiedossa, että arviointiin oli osallistunut henkilöstön edustajia mutta myös opiskelijoita, sillä arviointi oli tehty samanaikaisesti oppilaitoksen näkökulmasta. Yhdessä kunnassa arviointi oli haastatellun mukaan toteutettu ”*kylmän viileästi virkatyönä”.*

Kehittämiskohteina oli useassa organisaatiossa tunnistettu yhdenvertaisuutta edistävä työ- ja johtamiskulttuuri, syrjintään puuttuminen ja rekrytoinnin kehittäminen, perheen ja työn yhteensovittaminen ja yhdenvertaiset mahdollisuudet muun muassa koulutukseen ja ammatilliseen kehittämiseen.

Niissä organisaatioissa, joissa yhdenvertaisuuden arviointiprosessi oli parhaillaan käynnissä tai suunnitteilla, usea haastateltu nosti esiin, että toteutustavoissa tullaan kiinnittämään enemmän huomiota muun muassa eri syrjintäperusteiden tarkempaan huomioimiseen. Yhdessä julkisen sektorin (valtio) organisaatiossa oli jo toteutettu laaja henkilöstökysely, jossa oli huomioitu myös omakohtaiset syrjintäkokemukset syrjintäperusteittain. Prosessia edelsi eri henkilöstöryhmiä osallistavia työpajoja toimihenkilöille ja esimiehille. Prosessissa kehittämistoimien valinta ja itse suunnitelman valmistelu oli haastatteluhetkellä suunnitteilla, ja siihen oli määrä koota työryhmä, jossa on vankka henkilöstön edustus. Yhdessä pienessä yrityksessä, jossa oltiin tekemässä yhdenvertaisuussuunnitelmaa ensimmäistä kertaa, prosessi sisälsi alkukartoituksena laajan kyselyn, jota oltiin toistamassa nyt vuoden päästä, jotta suunnitelma voidaan rakentaa tulosten ja yhteisen keskustelun pohjalle. Yrityksessä oli omistajanvaihdoksen jälkeen vasta lähdetty tekemään erilaisia lakisääteisiä suunnitelmia, ja tätä tukemaan oli palkattu myös henkilöstöasiantuntija. Yhdessä yrityksessä oltiin myös käynnistämässä inkluusion ja monimuotoisuuden toteutumista arvioivat sisäiset selvitykset.

Työpaikkojen haastatelluissa oli yksittäisiä yhdenvertaisuuskysymyksiin ja -teemoihin hyvin perehtyneitä henkilöstöasiantuntijoita, mikä heijastui myös tapaan kuvata omia tavoitteita ja prosessia. Usealla haastatelluista tietoisuus yhdenvertaisuuslain eri syrjintäperusteista, jotka tulisi ottaa huomioon yhdenvertaisuuden arvioinnissa, oli kuitenkin puutteellista, jolloin keskustelu ohjautui paikoin erityisesti tasa-arvolain puolelle. Esimerkiksi kysyttäessä yhdenvertaisuuden arvioinnissa esiin nousseista kehittämistarpeista useampi haastateltu lähti purkamaan tilannetta naisten ja miesten osuuksina

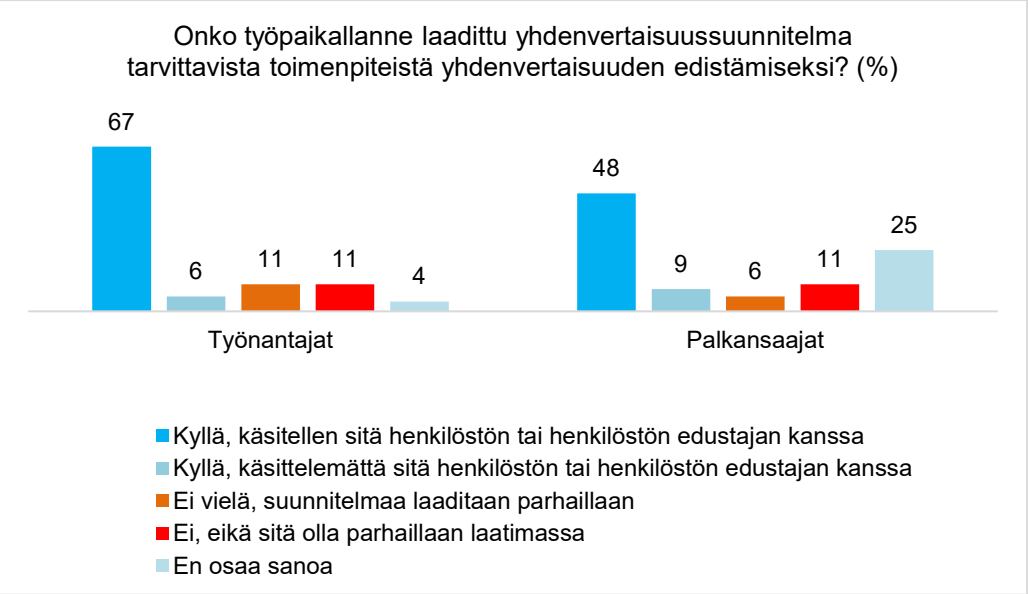
organisaatiossa ja kertoi niiden pohjalta tunnistettuja toimenpidetarpeita. Vaikka oletuksena ei ole, että henkilöstöasiantuntijat muistaisivat syrjintäperusteet ulkoa, heijastuu keskusteluista epätietoisuus. Yhden pienen yrityksen haastateltu, joka kuvasi haastattelussa arviointia tehdyn vain tasa-arvon näkökulmasta, perusteli yhdenvertaisuuslain perusteiden huomioimisen vaikeutta seuraavasti:

> *Tässähän tulee tämä, että lopuksi ryhmässä pitäisi olla kaikki yhtiön työntekijät ja vielä suurennettu porukka – ihan mahdoton asia – vaikka uskonto, että eihän sitä saa edes kysyä ihmiseltä. Tosi vaikea. Jos ihminen ei halua kertoa. – Näen, että on sellainen riski, että ruvetaan ongelmia ongelmina keksimään. Meillä on lähtökohtaisesti työyhteisössä tosi hyvä henki.*

Yhdenvertaisuussuunnittelu kyselyn tulosten valossa

Suunnitelma tarvittavista toimenpiteistä yhdenvertaisuuden edistämiseksi on kyselyn mukaan tehty suurella osalla työnantajista. **Työnantajista 74 prosenttia kertoo, että työnantaja on laatinut yhdenvertaisuussuunnitelman, palkansaajista 58 prosenttia** (Kuvio 13.)**.** Suuri osa niistä työnantajista, jotka kertoivat, että suunnitelmaa ollaan parhaillaan tekemässä, kertoivat myös, että organisaatiossa on arvioitu yhdenvertaisuuden toteutumista (67 %).

Myös yhdenvertaisuussuunnittelun osalta palkansaajissa on huomattavasti enemmän niitä, jotka eivät tiedä, onko suunnitelmaa tehty (25 %). Vastaajan roolilla on myös tässä kohdin merkitystä: pääluottamusmiehistä 70 prosenttia tunnistaa, että yhdenvertaisuussuunnitelma on tehty, luottamusmiehistä ja työsuojeluvaltuutetuista hieman alle 60 prosenttia, ja muu-vaihtoehtoon vastanneista vain 40 prosenttia. Jos tuloksista poistaa vastaajat, jotka eivät tiedä, onko suunnitelmaa tehty, niin sekä työnantajien että palkansaajien vastaajista 77 prosenttia kertoo, että työnantaja on laatinut yhdenvertaisuussuunnitelman. Suuri osa niistä palkansaajista ja työnantajista, jotka eivät tienneet, onko työpaikalla arvioitu yhdenvertaisuuden toteutumista, eivät myöskään tienneet, onko suunnitelma tehty.



Kuvio 13. yhdenvertaisuussuunnittelu työpaikoilla

Lain mukaan työnantajan suunnitelmaan sisältyviä yhdenvertaisuuden edistämistoimia ja niiden vaikuttavuutta on käsiteltävä henkilöstön tai sen edustajien kanssa. Yhdenvertaisuussuunnitelman tehneistä työnantajista 91 prosenttia kertoi, että suunnitelma on tehty käsitellen sitä henkilöstön tai sen edustajan kanssa, palkansaajista hieman pienempi osuus eli 84 prosenttia. Molemmissa ryhmissä valtaosa vastaajista, jotka tunnistavat suunnitelmaa käsitellyn yhdessä henkilöstön kanssa, kertoi myös, että työnantaja on arvioinut yhdenvertaisuutta työpaikalla eri syrjintäperusteiden näkökulmasta.

Vastaajia, jotka kertoivat, että yhdenvertaisuussuunnitelma on tehty, pyydettiin kertomaan, onko siitä tiedotettu henkilöstölle. Työnantajista 89 prosenttia kertoo, että suunnitelmasta on tiedotettu henkilöstölle. Palkansaajista näin kertoo pienempi osuus, 67 prosenttia. Palkansaajista 16 prosenttia oli epätietoisia asiasta. Suuri osa vastaajista, jotka tunnistivat, että työpaikalla on arvioitu yhdenvertaisuuden toteutumista, vastasi myös, että suunnitelmasta on tiedotettu henkilöstölle.

Sektoreittain tarkasteltuna työnantajista useimmiten yhdenvertaisuussuunnitelma oli laadittu kuntayhtymissä (85 %) ja kunnissa (83 %). Osuus on hieman suurempi kuin vuonna 2018 tehdyssä selvityksessä: tuolloin 79 prosenttia kunnista oli laatinut henkilöstöä koskevan yhdenvertaisuussuunnitelman (Ekholm & Tuokkola 2018). Nyt tehdyn kyselyn vastaajista järjestöistä 80 prosenttia oli tehnyt suunnitelman, valtion

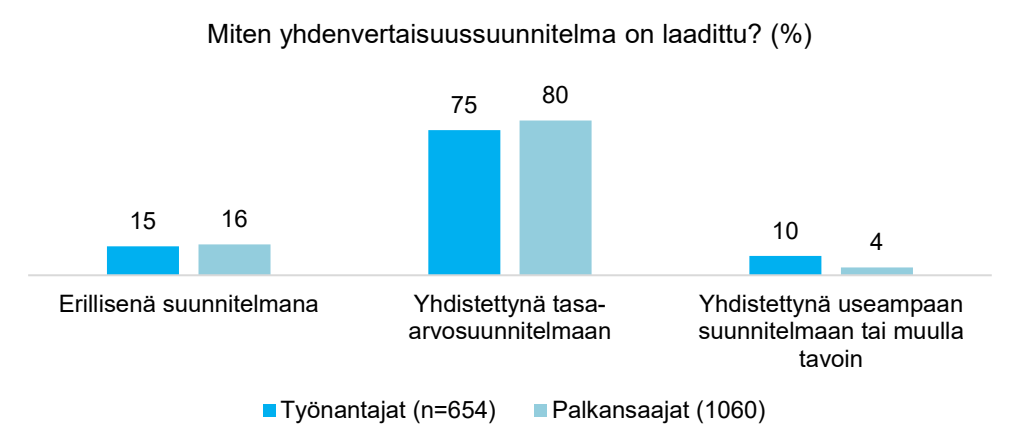
työnantajista 74 prosenttia, yksityisistä työnantajista 72 prosenttia ja kirkon työnantajista 59 prosenttia.[53] Vastauksia ei voida painottaa suoraan työnantajien koon mukaan muiden kuin yksityisten työnantajien osalta, sillä kyseisen vastaajaryhmän taustatiedot oli mahdollista saada erillisestä rekisteristä: henkilöstömäärään painotettuna yksityisistä työnantajista suunnitelman oli tehnyt noin 87 prosenttia. Työnantajien vastaukset kertovat siitä, kuinka suuri osuus työntekijöistä on suunnittelun piirissä. Osuutta voidaan pitää hyvänä, kun otetaan huomioon, että organisaatiouudistusten myötä suunnitelmia tulee tehdä uudestaan tai päivittää. Silti kaikissa vastaajaryhmissä on myös niitä, jotka eivät ole edes laatimassa suunnitelmaa. **Palkansaaja-vastaajien mukaan** yhdenvertaisuussuunnitelmia on useimmiten laadittu valtion työpaikoissa (66 %). Vastaavat osuudet olivat kunnissa 63 prosenttia, yrityksissä 59 prosenttia, kuntayhtymissä 55 prosenttia ja kirkoissa/seurakunnissa 50 prosenttia. Yritysten vastaajista 7 prosenttia ilmoitti, että suunnitelmaa ollaan parhaillaan laatimassa. Kirkoissa ja seurakunnissa, kuntayhtymissä ja valtiolla vastaava osuus oli 5 prosenttia, kunnissa 4 prosenttia.[54]

Eroja yhdenvertaisuussuunnittelussa on tarkasteltu organisaatioiden koon mukaan. Molempien vastaajaryhmien osalta suunnitelma on tehty todennäköisemmin suuremmissa organisaatioissa kuin pienemmissä. **Työnantajien** vastausten osalta 500—999 henkeä työllistävillä työpaikoilla ja yli 1000 henkeä työllistävillä työpaikoilla suunnitelma löytyi 91 prosentilla. Alle 100 henkilöä työllistävien työpaikkojen osalta suunnitelma on tehty vain 62 prosentilla. Vastaavat osuudet olivat 100—249 henkeä työllistävillä työpaikoilla 83 prosenttia ja 250—499 henkeä työllistävillä työpaikoilla 81 prosenttia.[55] **Palkansaajien** vastaajien mukaan suunnitelma löytyi yli 1 000 henkeä työllistävillä työpaikoilla 70 prosentilla ja 500—999 henkilöä työllistävillä 61 prosentilla. Alle 100 henkilöä työllistävissä organisaatioissa suunnitelma oli vain 49 prosentilla. Vastaavat osuudet olivat 100—249 henkilöä työllistävillä työpaikoilla 59 prosenttia ja 250—499 henkilöä työllistävillä työpaikoilla 62 prosenttia.[56]

Tarkastelu toimialoittain ei ole mielekäs, sillä toimialaluokituksen antamat tiedot ovat hyvin suurpiirteisiä. Suurimpana yksittäisenä toimialana erottuu kuitenkin teollisuus, jossa palkansaajien vastausten mukaan suunnitelma on tehty 63 prosentissa työpaikoista.

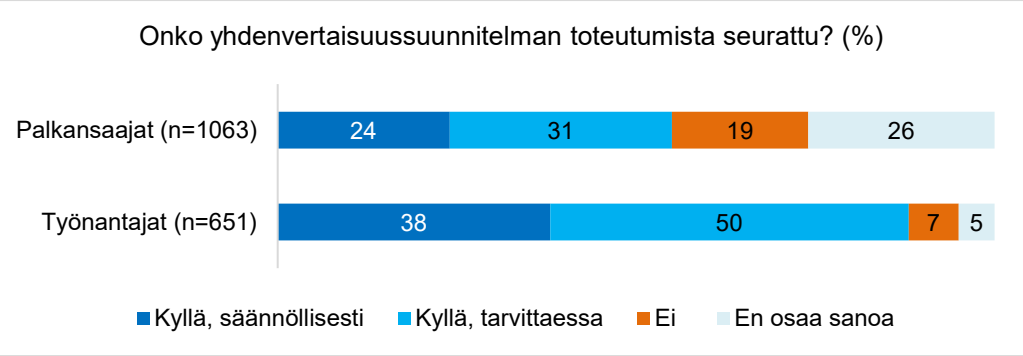
[53] Erot sektoreiden väleillä olivat tilastollisesti merkitseviä. $X^2(20, N = 903) = 59.67, p < .01$
[54] Erot sektoreiden väleillä ovat tilastollisesti merkitseviä. $X^2(20, N = 1640) = 31.50, p = .05$
[55] Erot ovat tilastollisesti merkitseviä. $X^2(16, N = 858) = 97.20, p < .01$
[56] Erot ovat tilastollisesti merkitseviä. $X^2(16, N = 1673) = 90.19, p < .01$

Suunnitelma on harvemmin laadittu itsenäisenä yhdenvertaisuussuunnitelmana, ja se on yleisimmin laadittu yhdistettynä tasa-arvosuunnitelmaan: työnantajien mukaan 75 prosentilla ja palkansaajien mukaan 80 prosentilla työpaikoista. (Kuvio 14.) Muu mikä -vaihtoehdon kohdalla yleisimmin nostettiin esiin, että suunnitelma on liitetty henkilöstö- ja koulutussuunnitelman yhteyteen. Osa painottaa, että suunnitelma on tällöin osa muita henkilöstösuunnitelmia, joissa on usein mukana myös tasa-arvo- ja yhdenvertaisuussuunnitelma. Toiseksi yleisin vaihtoehto oli, että suunnitelma on yhdistetty osaksi työsuojelun toimintasuunnitelmaa. Yksittäisiä mainintoja oli siitä, että yhdenvertaisuussuunnitelma tulee esiin henkilöstöraportoinnin yhteydessä, henkilöstöoppaassa, eettisyysohjeissa ja yrityksen toimintaohjeissa. Yksittäiset vastaajat nostivat myös esiin, etteivät he tiedä tai muista missä suunnitelma on tai että se on ”itsestäänselvyys”, eli ettei se perustu mihinkään dokumentaatioon.



Kuvio 14. Yhdenvertaisuussuunnitelman laadinnan toteutus (vain vastaajat, joilla on yhdenvertaisuussuunnitelma).

Kyselyyn osallistuneista työnantajista 88 prosenttia kertoi, että suunnitelman toteutumista on seurattu säännöllisesti tai tarvittaessa, kun palkansaajista tätä mieltä on 55 prosenttia (kuvio 15).



Kuvio 15. Vastaajien näkemys siitä, onko yhdenvertaisuussuunnitelman toteutumista seurattu (vain vastaajat, joilla on yhdenvertaisuussuunnitelma).

Yhdenvertaisuuden seurannan aikajänne vaihtelee paljon työpaikoilla. Seurannan tiheyttä kuvattiin useassa kyselyn hyviä käytäntöjä käsittelevässä vastauksessa. Osalla hyvänä käytäntönä oli seurata yhdenvertaisuutta vuosittain, jolloin seuranta ja päivitys on esimerkiksi kalenteroitu yhteistoiminnassa vuosittain käsiteltäväksi asiaksi. Mainintoja oli myös neljännesvuosittain tehtävästä seurannasta henkilöstön kanssa, ja tiivein seuranta oli viikoittain henkilöstöpalaverien yhteydessä. Kyselyn valmiista vaihtoehdoista ei selviä, mitä teemoja seurannassa on käytännössä käsitelty. Alla on esimerkki avovastauksesta:

> *Olemme kokeneet hyvänä käytäntönä pitää yt-neuvottelukunnan kokouksia 6–7 kpl vuodessa, ja niissä henkilöstön edustajien kanssa käsitellään kaikkia henkilöstöasioita mukaan lukien tasa-arvo ja yhdenvertaisuus. Vuoropuhelu on säännöllistä.*

Yhdenvertaisuussuunnittelu haastattelujen valossa

Kuten edellä on kerrottu, haastatelluista moni ei ollut itse ollut mukana toteuttamassa aiempaa yhdenvertaisuussuunnitelmaa. Useammalla suunnitelman päivittäminen oli juuri suunnitelmissa tai prosessissa, yhdellä yrityksellä ensimmäistä kertaa. Kuten useimmilla kyselyn vastaajilla, myös haastatelluissa työpaikoissa suunnitelma oli tehty tai sitä oltiin rakentamassa yhdistettynä tasa-arvosuunnitelmaan.

Useissa suunnitelmissa oli taustoitettu tasa-arvokyselyn tai esimerkiksi palkkakartoituksen tuloksia ja avattu tilastoja myös iän mukaan. Käsitellyissä suunnitelmissa prosessia edeltävää arviointia oli kuvattu vain vähän tai ei ollenkaan. Tällöin tietoperusta, jonka mukaan suunnitelma on laadittu, oli epäselvä. Eri syrjintäperusteita oli huomioitu joko nykytilan kuvauksen ja/tai toimenpiteiden tasolla. Kaikilla eri syrjintäperusteita ei ollut sisällytetty itse suunnitelman toimenpidetasolle. Koska nyt toteutetussa tutkimuksessa ei päästä kokonaisuudessaan kiinni itse yhdenvertaisuuden arvioinnin prosessiin, ei tässä yhteydessä voida tehdä pitkälle meneviä johtopäätöksiä sen suh-

teen, kuinka hyvin mahdolliset kehittämiskohteet on onnistuttu tunnistamaan tosiasiallisen yhdenvertaisuuden edistämiseksi. Muutama haastateltu nostikin esiin, ettei henkilöstö ole ollut kovin kiinnostunutta tai valveutunutta tarkastelemaan yhdenvertaisuutta laajemmin. Vastaavasti muutamassa organisaatiossa osallistavaa toimintamallia kuvattiin hyvin innostavaksi, ja henkilöstöä oli helppo saada mukaan prosessiin.

Lähes kaikissa arvioinnin käyttöön saaduissa suunnitelmissa oli erikseen kuvattu tavoitteet ja toimenpiteet. Toimenpiteiden kirjausten taso vaihteli paljon. Osassa oli selkeät määritelmät, osassa toimenpide oli kuvattu enemmän tavoitelähtöisesti (esim. työnantajan tulee ennaltaehkäistä …). Huomiota on toimenpidetasolla kiinnitetty usein yhdenvertaiseen rekrytointiin, häirinnän ja epäasiallisen kohtelun ehkäisyyn ja siihen puuttumiseen, urakehitykseen ja palkkaukseen, työn ja perheen yhteensovittamiseen ja laajemmin työhyvinvointiin (ml. terveys) ja muun muassa ikätasa-arvoon/-johtamiseen. Yksittäisiä mainintoja oli sukupuoli-identiteettiin tai sukupuolen ilmaisuun perustuvan syrjinnän ennaltaehkäisystä. Etninen tausta nousi muutamassa suunnitelmassa mainintana esiin, mutta toimenpiteiden tasolla se näyttäytyi osana laajempaa näkökulmaa työyhteisön monimuotoisuuden edistämiseen läpileikkaavasti rekrytoinnissa ja johtamisessa. Kahdessa julkisessa organisaatiossa oli erikseen nostettu esiin kohtuullisten mukautusten huomioiminen: toisessa se oli esteettömyyden ja työhyvinvoinnin kontekstissa toteutettava tavoite tehdä tarvittavat mukautukset (mm. työergonomiaan liittyvien apuvälineiden sekä huonetilojen erityisvarustelun näkökulmasta), toisessa se oli kirjattu tavoitteena päivittää henkilöstöohjeistukset.

Useita suunnitelmia tai niiden kuvauksia haastattelussa leimasi se, että arvioinnin painopiste oli selkeämmin sukupuolten tasa-arvokysymyksissä kuin yhdenvertaisuuden toteutumisessa. Yhdenvertaisuuden toteutumista on monen haastatellun mielestä vaikeaa arvioida, joten sen nähtiin tästäkin syystä jäävän helpommin taka-alalle suhteessa tasa-arvolain velvoitteisiin. Tämä heijastuu myös suunnitelmien toimenpiteissä ja seurannan mittareissa. Esimerkiksi yhdellä pienellä yrityksellä oli työnantajan mukaan olemassa yhdenvertaisuussuunnitelma yhdistettynä tasa-arvosuunnitelmaan, mutta tarkemman keskustelun jälkeen ilmeni, että suunnitelmassa on tarkasteltu lähinnä tasa-arvolakiin liittyviä kysymyksiä. Yhdessä kunnassa, jossa suunnitelma painottui tasa-arvon puolelle, haastateltu kuvasi, että monelle tasa-arvolaki on tutumpi ja helpommin seurattava. Kuten edellä on todettu, monet haastatelluista organisaatioista olivat päivittämässä suunnitelmiansa, ja tarkastelua oltiin tarkentamassa.

Kaikissa haastatelluissa organisaatioissa suunnitelmia oli käsitelty henkilöstön kanssa organisaation sisäisten yhteistoimintaprosessien mukaisesti. Niukimmillaan yksi haastateltu kertoi, että suunnitelmaa oli käsitelty vuonna 2018 yhteistyötoimikunnassa, ”*käsittelytapa oli silloin se, että tuotiin tiedoksi”,* eikä suunnitelmalle ollut tehty sen jälkeen mitään.

Haastatelluilla työpaikoilla tiheämmässä seurannassa olivat yleisemmät henkilöstön hyvinvointiin liittyvät kysymykset ja mahdolliset häirintäkokemukset, jotka osittain kiinnittyivät yhdenvertaisuuslain perusteisiin. Kahdessa haastatellussa organisaatiossa oli käytössä anonyymi ilmoituskanava, jota seurataan säännöllisesti. Tämän arvioinnin käytössä olleissa suunnitelmissa osassa oli kirjattu tavoitteiden lisäksi vastuutaho, aikataulu ja seurannan keinot tai mittarit. Pääsääntöisesti yhdenvertaisuussuunnitelmaa seurattiin suunnitelman päivitysten yhteydessä.

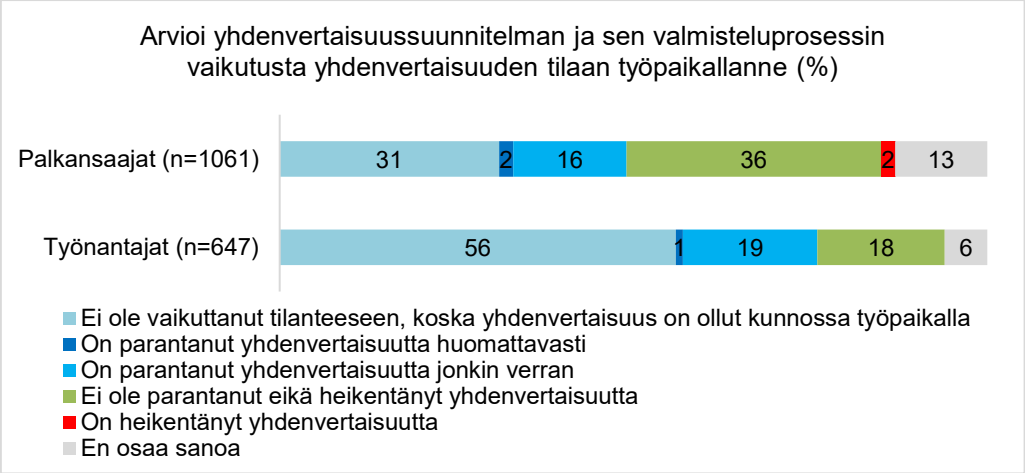
5.2 Yhdenvertaisuussuunnittelun vaikutukset yhdenvertaisuuden tilaan työpaikalla

Luvussa kuvataan kyselyn ja työpaikkojen haastatteluiden perusteella havaintoja yhdenvertaisuuslain edellyttämän yhdenvertaisuussuunnittelun ja siihen liittyvän prosessin vaikutuksista yhdenvertaisuuteen. Ensin käsitellään kyselyn tulokset.

5.2.1 Vaikutukset yhdenvertaisuuden tilaan kyselyn perusteella

Työnantajien ja palkansaajien vastaukset eroavat jonkin verran myös sen osalta, miten yhdenvertaisuussuunnittelun ja sen valmisteluprosessin on nähty vaikuttavan yhdenvertaisuuden tilaan työpaikalla. Työnantajista 56 prosenttia arvioi, ettei vaikutusta ole tunnistettavissa, sillä yhdenvertaisuus on ollut kunnossa työpaikoilla jo ennen suunnitelmaa. Palkansaajista tätä mieltä oli 31 prosenttia (kuvio 16). Suurempi osa näkee, ettei vaikutusta ole ollut. Positiivista vaikutusta arvioineiden osuus oli molemmissa ryhmissä lähes yhtä suuri: vastaajaryhmistä noin viidennes arvioi suunnittelun vaikuttaneen yhdenvertaisuuden tilaan edes jonkin verran. Palkansaajista alle prosentti eli kahdeksan vastaajaa arvioi, että yhdenvertaisuus on huonontunut työpaikalla. Aineistosta ei saa varmuutta siitä, onko vastaaja arvioinut yhdenvertaisuuden tilan heikentyneen työpaikalla sen sijaan, että vastaaja olisi arvioinut itse suunnittelun heikentäneen sitä. Avovastausten perusteella ainakin osa tuntuisi viittaavan jälkimmäiseen vaihtoehtoon, sillä useat vastaajat ovat kuvanneet puutteita yhdenvertaisuuden tilassa ja yhdenvertaisuuden edistämisessä.[57]

[57] Näistä neljällä työpaikalla on arvioitu yhdenvertaisuuden toteutumista eri syrjintäperusteiden mukaan. Kolmella työpaikalla ei oltu arvioitu, ja kaksi ei osannut sanoa. Vain yhdellä työpaikalla ei ole tullut ilmi syrjintätapauksia viimeisen kahden vuoden aikana, ja kolme ei osaa sanoa, onko niitä ollut. Yksi vastaaja perustelee näkemystä tasa-arvolain näkökulmasta ja kertoo, että tilanne



Kuvio 16. Yhdenvertaisuussuunnitelman ja sen valmisteluprosessin vaikutus yhdenvertaisuuden tilaan työpaikalla (vain vastaajat, joilla on yhdenvertaisuussuunnitelma).

Sektoreittain tarkasteltuna palkansaajien puolella yhdenvertaisuussuunnitelman arvioitiin vaikuttaneen positiivisesti yhdenvertaisuuteen useimmiten valtion työpaikoilla ja järjestöissä, joista 31 prosenttia vastasi suunnitelman vaikuttaneen vähintään jonkin verran myönteisesti. Vastaavat osuudet olivat kirkoissa/seurakunnissa 20 prosenttia, kunnissa 19 prosenttia, kuntayhtymissä 16 prosenttia ja yrityksissä 15 prosenttia. Yhdenvertaisuuden lähtötilanteen koettiin useimmiten olleen kunnossa yrityksissä, joiden vastaajista 35 prosenttia kuvasi yhdenvertaisuuden olleen kunnossa ennen suunnitelman tekoa. Vastaavat osuudet olivat kirkoissa/seurakunnissa 35 prosenttia, kunnissa 22 prosenttia, kuntayhtymissä 26 prosenttia ja valtiolla 27 prosenttia.[58]

Työnantajien sektoreittain tarkasteltujen vastausten perusteella yhdenvertaisuussuunnitelman on koettu vaikuttaneen positiivisesti yhdenvertaisuuteen useimmiten valtion työpaikoilla, joissa 33 prosenttia vastasi suunnitelman vaikuttaneen vähintään jonkin verran myönteisesti. Vastaavat osuudet olivat kirkoissa/seurakunnissa 18 prosenttia, kunnissa 31 prosenttia, kuntayhtymissä 29 prosenttia, yrityksissä 16 prosenttia ja järjestöissä 22 prosenttia. Yhdenvertaisuuden lähtötilanteen koettiin olleen hyvä jo ennen suunnitelman tekoa useimmiten yksityisellä sektorilla (64 %). Vastaavat

on jopa saattanut heikentää miesten asemaa suhteessa naisiin. Vastaaja ei siis ole välttämättä ymmärtänyt kysymystä oikein. Toinen perustelee vastaustaan sillä, että ammattiliittoon kuulumattomat etenevät työurallaan helpommin. Muualla kyselyssä vastaaja viittaa tasa-arvolain mukaiseen syrjintään. Vastauksissa tuodaan esiin, että yhdenvertaisuuden tila, suunnittelu ja arviointi eivät ole vielä lähelläkään optimaalista tasoa, ja esitetään toiveita, että asiaan puututtaisiin jämäkämmin työnantajan taholta ja että myös esimerkiksi liitot antaisivat asiassa tukeaan.

[58] Erot eivät ole kuitenkaan palkansaajien osalta sektoreittain tarkasteltuna tilastollisesti merkitseviä. $X^2(25, N = 981) = 36.25, p = .07$

osuudet olivat kuntayhtymissä 53 prosenttia, kirkoissa/seurakunnissa 42 prosenttia, valtiolla 36 prosenttia ja kunnissa 28 prosenttia.[59]

Organisaatioiden koon perusteella tarkasteltuna yhdenvertaisuussuunnittelulla ja sen prosessilla koetaan olevan vaikutusta yhdenvertaisuuteen useammin isommissa kuin pienissä organisaatioissa[60]. Palkansaajilla yli 1000 henkeä työllistävissä organisaatioissa osuus oli 27 prosenttia ja työnantajilla 30 prosenttia. Palkansaajien puolella alle 100 henkeä työllistävissä organisaatioissa vain 10 prosenttia vastasi suunnittelun parantaneen yhdenvertaisuutta vähintään jossain määrin, työnantajapuolella 15 prosenttia. Kuitenkin työnantajien puolella yhdenvertaisuuden lähtötilanteen koettiin olleen kunnossa useimmiten alle 100 henkeä työllistävissä työpaikoissa, joiden vastaajista 72 prosenttia arvioi, ettei suunnittelu ole vaikuttanut yhdenvertaisuuden tilaan. Palkansaajien puolella yhdenvertaisuuden lähtötilanteen arvioitiin olleen kunnossa 100–249 henkeä työllistävissä työpaikoissa (39 %).

Henkilöstön osallistaminen prosessiin heijastuu tuloksiin. **Palkansaajien** arvioimana niissä organisaatioissa, joissa työntekijöitä oli tiedotettu yhdenvertaisuussuunnitelmasta, 22 prosenttia vastaajista koki, että suunnittelu oli vaikuttanut yhdenvertaisuuteen positiivisesti ainakin jonkin verran. Vastaavasti niissä organisaatioissa, joissa suunnitelmasta ei ollut tiedotettu, osuus oli 8 prosenttia.[61] Puolestaan niistä organisaatioista, joissa suunnitelman toteutumista oli seurattu säännöllisesti, 30 prosenttia raportoi suunnittelun parantaneen yhdenvertaisuutta vähintään jossain määrin. Vastaavasti osuus organisaatioissa, joissa suunnitelman toteutumista oli seurattu tarvittaessa, oli 26 prosenttia. Niissä organisaatioissa, joissa yhdenvertaisuutta ei ollut seurattu lainkaan, 2,5 prosenttia vastaajista ilmoitti suunnittelun vaikuttaneen positiivisesti yhdenvertaisuuteen.[62]

Työnantajien tulokset olivat saman suuntaiset: Niissä organisaatioissa, joissa työntekijöitä oli tiedotettu yhdenvertaisuussuunnitelmasta, 26 prosenttia työnantajien vastaajista koki, että suunnittelu oli parantanut yhdenvertaisuutta ainakin jonkin verran. Vastaavasti niissä organisaatioissa, joissa suunnitelmasta ei ollut tiedotettu, osuus oli 5 prosenttia. Puolestaan niissä organisaatioissa, joissa suunnitelman toteutumista oli

[59] Työnantajien osalta erot sektoreiden välillä ovat tilastollisesti merkitseviä. $X^2(20, N = 646) = 39.70, p < .01$

[60] Erot ovat tilastollisesti merkitseviä sekä palkansaajilla ($X^2(20, N = 999) = 82.93, p < .01$) että työnantajilla ($X^2(16, N = 631) = 55.79, p < .01$)

[61] Erot arvioissa yhdenvertaisuussuunnitelman vaikutuksista olivat tilastollisesti merkitseviä sen suhteen, oliko yhdenvertaisuussuunnitelmasta tiedotettu työpaikalla. $X^2(10, N = 1061) = 86.38, p < .01$

[62] Erot arvioissa yhdenvertaisuussuunnitelman vaikutuksista olivat tilastollisesti merkitseviä sen suhteen, oliko yhdenvertaisuussuunnitelman toteutumista seurattu työpaikalla. $X^2(15, N = 1060) = 266.49, p < .01$

seurattu säännöllisesti, 28 prosenttia kertoi suunnittelun parantaneen yhdenvertaisuutta vähintään jossain määrin. Vastaava osuus organisaatioissa, joissa suunnitelman toteutumista oli seurattu tarvittaessa, oli 17 prosenttia. Niissä organisaatioissa, joissa yhdenvertaisuutta ei ollut seurattu lainkaan, 11 prosenttia vastaajista vastasi suunnittelun vaikuttaneen positiivisesti yhdenvertaisuuteen.

5.2.2 Vaikutukset yhdenvertaisuuden tilaan haastatteluiden perusteella

Työpaikkojen edustajien haastatteluissa yhdenvertaisuussuunnittelun tai siihen liittyvän prosessin arvioitiin vaikuttaneen yhdenvertaisuuteen joko hyvin vähän tai ei lainkaan. Vaikka itse laki nähtiin pääsääntöisesti tarpeelliseksi, selkeää yhteyttä yhdenvertaisuuden tilan paranemiseen omalla työpaikalla tunnisti harvempi. Laki ja yhdenvertaisuuden edistämisvelvoite nähtiin usein kuitenkin tarpeelliseksi selkärangaksi, joka pakottaa ottamaan asioita keskusteluun. Yhden pienen yrityksen edustaja koki, että yhdenvertaisuuden edistäminen on herätellyt ihmisiä: kun asiat otetaan esiin ja niistä keskustellaan avoimesti, ihmiset alkavat suhtautua niihin eri tavalla: ”*Tosi hyvä juttu. Hyvä, että asioita otetaan esiin, ei piilotella*”. Toinen yritys kuvasi vaikutuksia varovasti seuraavasti:

> *Nämä asiat on olleet yritysten agendalla jo pidempään. Onko sitten niin, että on terästetty lainsäädännön myötä pienemmissä yrityksissä? -- En pysty näkemään, että [meillä] asiat olisi mennyt idästä länteen. Tottakai, kun laki päivittyy, tarkastellaan ja päivitetään, mutta ei ole ollut dramaattista muutosta. Kyllä nämä asiat elää ajassa, ja yhdenvertaisuusasiaan on tullut elementtejä, joita ei välttämättä ole tarkasteltu ja jotka vaatii, että ollaan hereillä.*

Moni haastateltu allekirjoitti lain tavoitteet, jotka ovat oleellinen osa organisaation arvoja ja toimintatapoja, mutta koki itse lain vaikutuksen olemattomaksi. Tällöin kritiikki kohdistui toimintatapaan, jolla yhdenvertaisuutta lain mukaan edistetään, erityisesti yhdenvertaisuussuunnitteluvelvoitteeseen: ”*Ahdistaa, että kaikkiin asioihin on aina oma suunnitelma – ja sitten kun pitäisi tehdä sitä perustyötäkin”.*

Yksi haastateltu kuvasi lakia vanhentuneeksi jo syntyessään: yrityksessä nähdään, että yhdenvertaisuutta edistetään liiketoiminnan kannalta kahta kautta – yhtäältä asiakasrajapinnan takia, sillä asiakkaita kiinnostaa vastuullisuus, ja toisaalta henkilöstön, hyvinvoinnin ja saatavuuden näkökulmista. Kritiikkiä esittäneet näkivät yhdenvertaisuussuunnittelun ylimääräisenä velvoitteena työnantajien muiden pakollisten suunnitelmien mukana. Yksi haastateltu kaipasi mahdollisuuksia näyttää muilla keinoin, kuten esimerkiksi monimuotoisuusohjelman muodossa, että työpaikassa edistetään yhdenvertaisuutta. Samassa yhteydessä haastateltu nosti esiin, että tasa-arvolain soveltaminen on tiukempaa ja siten yhdenvertaisuuslakia ongelmallisempaa. Suunnitelmat

löytyvät kuitenkin yrityksestä: *”jää siihen, kun pitää olla, ja jos tulee tarkastus, [kaikki paperit] on ’by the book’”.*

Vaikka lähes kaikissa haastatelluissa työpaikoissa oli käytäntöjä, joilla edesautetaan tosiasiallisen yhdenvertaisuuden toteutumista joko rekrytoinnissa tai työssä, yksikään ei maininnut, että itse laki olisi ollut vaikuttimena niiden kehittämiseen. Lain vaikuttimia enemmän asioiden edistämisen välineiksi tunnistettiin arvot ja niiden mukainen johtaminen. Esimerkiksi yhdessä organisaatiossa oli tehty merkittävä "loikkaus" uuden johtajan myötä. Muutama yritys tunnisti oman organisaation omistajaohjauksen ja esimerkiksi alihankintaketjussa toimimisen ohjaavan lakia enemmän: ihmisoikeuksien kunnioittamista ja yhteiskuntavastuullisuutta edellytetään niin omistajien taholta kuin myös asiakkaiden ja päähankkijoiden puolelta, jolloin niistä myös viestitään laajasti ja raportoidaan osana organisaation toimintaa esimerkiksi vuosikertomukseen ja vastuullisuusasioiden yhteydessä. Muutama yritys kertoi itse ulottavansa vastuullisuusteemoja alihankkijoille, ja vastaavasti kaksi yritystä kertoi ostajien edellyttävän niiltä vastuullisuutta. Käytännössä seurattavat teemat eivät vastaa tarkkuudeltaan yhdenvertaisuuslain perusteita vaan lähinnä edesauttavat lain hengen mukaista toimintakulttuurin kehittämistä.

Lain vaikutuksia vähäisiksi arvioineita yhdisti pitkälti näkemys siitä, että omassa organisaatiossa arvot ja strategia ohjaavat jo toimintaa samaan suuntaan. Yksi haastateltu kuvasi yrityksen monimuotoisuuden johtamisen käytäntöjä, joita johdetaan globaalisti ja toteutetaan paikallisesti. Yrityksen lähtökohtana on, että liiketoiminnan onnistumiseksi tulee myös henkilöstön heijastella yhteiskuntaa. Jotta monimuotoinen henkilöstö saadaan pysymään talossa, tulee työyhteisön ilmapiirin olla hyväksyvä. Haastateltu korosti, että kokonaisuudessa yhdenvertaisuussuunnitelma – ja siihen liittyvä prosessi – on vain pieni palanen.

Yhdellä haastatellulla odotukset yhdenvertaisuussuunnittelusta olivat suuremmat kuin yhdenvertaisuuden todellinen tila, ja haastateltu koki epäkohtana, että itse suunnitelma oli jäänyt pelkäksi paperiksi, eikä siihen ole palattu sen laatimisen jälkeen. Kuten edellä on kuvattu, tämä näkökulma näkyi vahvemmin joissain palkansaajien kyselyn vastauksissa. Muutamassa haastattelussa käytiin syvemmin keskustelua siitä, että organisaatiossa olisi tarve nostaa itse prosessi ja suunnitelma selkeämmin osaksi organisaation arkea ja toimintaprosessia, jottei se olisi irrallinen osa. Tähän kaivattiin lisää työkaluja.

> *Suuri kysymys on, missä vaiheessa yhdenvertaisuussuunnittelusta tulee luonteva osa arkea. Ohjauksen tulisi tukea kokonaisuuteen kytkemistä – nyt on irrallaan – on vaikeita ne käsitteet, kuten positiivinen mukauttaminen siellä arjessa… tulisi olla kokonaisvaltaisena pohdintana ja osana työhyvinvointia.*

Muutamassa haastattelussa sivuttiin myös lain negatiivisia vaikutuksia. Työnantajan näkökulmasta yhdenvertaisuuslain perusteisiin ollaan vedottu uhkakeinona tilanteissa, joissa perimmäinen syy on aivan muualla, kun "*vuorovaikutus on mennyt pieleen alusta alkaen":*

> *Se jää soimaan kuin viulun kieli se yhdenvertaisuus ja tasa-arvo, ja se ei kuitenkaan ole se jutun clue, vaan että jostain muusta kuin yhdenvertaisuudesta johtuen eivät ole tulleet toimeen keskenään, ja ovat saaneet älyttömän solmun aikaiseksi. -- Suunnittelu ei herätä vuoden mittaan paljon kiinnostusta, mutta sitten kun tulee jokin ristiriitatilanne tai selvitettävä asia ja sitten ne kaivetaan esille, niin sitten ei puhuta oikeilla käsitteillä. Ymmärretään, että on hyvä asia, mutta haastetilanteissa käytetään väärin perustein.*

Yhdessä pienessä yrityksessä, jossa ei ollut vielä tiedostettu yhdenvertaisuusperusteiden laajuutta, nosti haastateltu esiin ensinnäkin sen, että suunnittelu lisää pienen yrityksen byrokratiaa mutta myös uhkia:

> [*suunnittelu/perusteiden huomioiminen] voi antaa jopa hyviä ohjenuoria, mutta pahimmillaan kaikissa näissä on, että voi tulla keino ajaa omaa asiaa, että joku ryhtyy tosi hankalaksi. Äärimmillään menee ääri-individualistiseksi – että koska minä olen tällainen ja tällainen, niin minulle pitää olla – yksilöt rupeavat vaatimaan jotain itselleen. Ja meillä olisi lopuksi 40 erillistä henkilöstöpolitiikkaa. Tulee niin paljon erilaisia haasteita. Näen, että on johtamiselle iso haaste.*

5.3 Syrjinnän ilmeneminen työelämässä kyselyn ja haastatteluiden perusteella

5.3.1 Syrjintäepäilyt ja niiden eteneminen kyselyn perusteella

Kyselyn vastaajia pyydettiin kertomaan, onko työpaikoilla tullut ilmi yhdenvertaisuuslain mukaisia syrjintäepäilyjä viimeisen kahden vuoden aikana. Kaikki vastaajat eivät kertoneet syrjintäperusteita, ja esimerkiksi pieni osa vastaajista nosti esiin tasa-arvolain mukaisia syrjintäepäilyjä. Tuloksista raportoidaan ensin toimijoiden itse ilmoittamat epäilyt, minkä jälkeen tapauksia kuvataan sisältöanalyysin perusteella. Luvussa kuvataan lisäksi, miten syrjintäepäilyn prosessi on edennyt.

Työnantajista 9 prosenttia (n=83) ja palkansaajista 19 prosenttia (n=392) vastasi, että työpaikalla on ollut yhdenvertaisuuslain mukaisia syrjintäepäilyjä viimeisen kahden

vuoden aikana. Luvut eivät kuvaa suoraan syrjinnän ilmenemistä vaan vastaajan subjektiivista näkemystä syrjinnän esiintymisestä. Palkansaajista viidennes (21 %, n=82) ja työnantajista reilu kymmenes (13 %, n=11) ei ole vastauksen yhteydessä kertonut syrjintäepäilyn perusteita.

Avovastausten perusteella kaikki epäillyt syrjintätapaukset eivät kuulu yhdenvertaisuuslain piiriin, sillä osa vastaajista nosti esiin vain tasa-arvolain mukaisia syrjintäperusteita ja osa kertoi perusteena esimerkiksi huonot henkilökemiat ja suosikkijärjestelmät. Kun palkansaajien aineiston ulkopuolelle jätetään muu henkilöön liittyvä syy, avovastausten perusteella sukupuoleen perustuva oletettu syrjintä ja tyhjät vastaukset, jäljelle jää 233 yhdenvertaisuuslain mukaista syrjintäepäilyä (12 %).[63] Vastaajaryhmien vastaukset eivät ole täysin verrannollisia, sillä yhdestä työpaikasta on voinut vastata useampi kuin yksi työntekijän edustaja.

Tyhjentävää arviota yhdenvertaisuuslain nojalla esiin nousevista tapauksista ei voida tehdä perehtymättä tapauksiin yksityiskohtaisesti. Toisaalta on myös tiedostettava, etteivät kaikki tapaukset tule ilmi työpaikoilla ja että etenkin syrjintä työhönotossa jää usein piiloon (esim. Ahmad 2019, Björkberg ym. 2019, Pietiläinen & Keski-Petäjä 2014, Larja ym. 2012). Työnantajien näkökulmasta suuressa organisaatiossa arkipäivän tilanteet eivät välttämättä etene esimiestasolta eteenpäin, eikä palkansaajien edustajien tietoon välttämättä tule tapauksia koko organisaation tasolta. Palkansaajien vastaajissa oli myös tässä osiossa enemmän epätietoisia: 28 prosenttia ei osannut sanoa, onko työpaikalla ollut yhdenvertaisuuslain mukaisia syrjintäepäilyjä, kun taas työnantajista epävarmoja oli 8 prosenttia.

Mikäli vastaajalla on ollut monta syrjintäepäilyä tai epäily on ollut moniperusteinen, vastaaja on voinut valita monta vastausvaihtoehtoa. Kun luvuista poistaa muun henkilöön liittyvän syyn, työnantajien ilmoittamista tapauksista 45 prosenttia (n=37) koski

[63] **Palkansaajien** aineistossa muu syy -perusteisten tapausten taustalla on usein kerrottu olleen esimerkiksi huonot henkilökemiat, suosikkijärjestelmät, ammattitaito, osaaminen tai esimerkiksi selittämättömät palkkaerot, jotka itsessään eivät ole yhdenvertaisuuslain mukaisia perusteita. Sisältöanalyysi jää kuitenkin suppeiden avovastausten varaan. Selkeämpiä ovat tapaukset, joissa vastaaja on yksiselitteisesti kertonut avovastauksessa, että perusteena on ainoastaan sukupuoli: pelkistä muu henkilöön liittyvä syy -syrjintäolettamista 27 (7 % syrjintäepäilyistä) oli avovastausten perusteella luokiteltavissa vain tasa-arvolain puolelle kuuluviksi. Tällöin tapaus on liittynyt yksiselitteisesti sukupuoleen, raskauteen tai esimerkiksi työsuhteen päättämiseen perhevapaan aikana tai sukupuolen vaikutukseen etenemismahdollisuuksiin. Koska tyhjien vastausten ja muu syy -perusteiden osalta ei voida tehdä tarkempia johtopäätöksiä, voidaan vain todeta, että yhdenvertaisuuslain mukaisten syrjintäepäilyjen määrä on palkansaajien aineistossa jossain määrin pienempi kuin vastaajien itse ilmoittama luku. **Työnantajien vastausaineistossa** pelkän muu syy -vastauksen on antanut 12 vastaajaa (14 %). Näistä vastauksista viidessä on kerrottu yksiselitteisesti, että tapaus on liittynyt sukupuoleen tai perhevapaisiin. Muistakaan muu syy -tapauksista ei voida selkeästi tunnistaa yhteyttä yhdenvertaisuuslakiin, sillä tapaukset ovat avovastausten mukaan liittyneet esimerkiksi työsuhteen osa-/kokoaikaisuuteen, kokemattomuuteen ja osaamiseen tai kiky-tuntien soveltamiseen.

vain yhtä yhdenvertaisuuslain mukaista syrjintäperustetta, kun taas palkansaajilla vastaava osuus oli 32 prosenttia (n=127). Palkansaajista yksi vastaaja oli tunnistanut jopa viisi syrjintäperustetta. Työnantajien vastaajista yksi oli valinnut yhdeksän eri syrjintäperustetta.

Taulukossa 6 ovat vastaajien itse ilmoittamat syrjintäepäilyt kahden vuoden ajalta. Luvut on suhteutettu kaikkien vastaajien määrään ja suhteessa syrjintäepäilyjen määrään. Vastaaja on voinut valita monta vaihtoehtoa. Siksi taulukossa on eritelty osuudet ainoana syrjintäperusteena ilmoitettujen tapausten määristä. Taulukko havainnollistaa syrjintäperusteittain työnantajien ja palkansaajien tietoon tulleita epäilyjä, joiden vastaaja on mieltänyt kuuluvan yhdenvertaisuuslain piiriin.

Taulukko 6. Työnantajien ja palkansaajien ilmoittamat syrjintäepäilyjen perusteet kaikkien vastaajien ja niiden osalta, jotka ovat tunnistaneet syrjintää viimeisen kahden vuoden ajalta, sekä ainoana syrjintäperusteena ilmoitetut osuudet suhteessa vastaajiin, joilla on ollut syrjintäepäilyjä.

	Syrjintäepäilyt / kaikki		Syrjintäepäilyistä kertoneet		Ainoana syrjintäperusteena	
	Palkansaajat (n=2033)	Työnantajat (n=905)	Palkansaajat (n=392)	Työnantajat (n=83)	Palkansaajat (n=392)	Työnantajat (n=83)
Muu henkilöön liittyvä syy	6 %	2 %	29 %	19 %	17 %	14 %
Ikä	5 %	3 %	28 %	30 %	7 %	13 %
Terveydentila	5 %	2 %	28 %	18 %	8 %	10 %
Ammattiyhdistystoiminta	4 %	0,40 %	19 %	5 %	6 %	1 %
Alkuperä, kansalaisuus, kieli	3 %	2 %	13 %	17 %	5 %	10 %
Uskonto, vakaumus, mielipide	4 %	1 %	8 %	8 %	2 %	1 %
Seksuaalinen suuntautuminen	1 %	1 %	6 %	8 %	1 %	1 %
Perhesuhteet	1 %	1 %	6 %	7 %	0 %	1 %
Poliittinen toiminta	1 %	0,20 %	4 %	2 %	0 %	0 %
Vammaisuus	0 %	1 %	2 %	10 %	0 %	2 %
Syrjintäperustetta ei ole kerrottu	4 %	1 %	21 %	13 %	(21 %)	(13 %)

Jos muu syy -perustetta ei oteta mukaan, yleisin syrjintäepäily koskee ikää molemmissa aineistoissa. Iän merkitys korostuu työnantajien aineistossa, mutta yksittäisenä

syynä ero tasoittuu terveydentilan kanssa, joka on palkansaajien aineistossa yhtä yleinen iän kanssa. Myös työsuojelun asiakaslähtöisissä ilmoituksissa ja valvontapyyntöjen perusteella ilmi tulleissa tapauksissa terveydentila on selkeästi yleisin syrjintäperuste (Työsuojeluhallinto 2018a ja 2019). Sen sijaan esimerkiksi vammaisuus ja seksuaalinen suuntautuminen tulevat harvemmin esiin syrjintäperusteena niin palkansaajien kuin työnantajien vastauksissa. Lukuja ei voida suoraan suhteuttaa eri ryhmiin kuuluvien ihmisten osuuteen työelämässä. Kun kyse on vähemmistöryhmistä, voi tapauksia jo lähtökohtaisesti olettaa olevan määrällisesti vähemmän. Tällöin jokainen tapaus on siitä syystä erityisen merkittävä.

Tarkasteltaessa palkansaajien vastauksia sektoreittain, eniten syrjintäepäilyjä on kuntayhtymissä, joissa 27 prosenttia vastaajista ilmoitti työpaikalla olleen syrjintäepäilyjä viimeisen kahden vuoden aikana. Vastaavat osuudet olivat valtiolla 25 prosenttia, kunnissa 24 prosenttia, kirkoissa/seurakunnissa 18 prosenttia ja yrityksissä 17 prosenttia.[64] Tuloksia arvioitaessa on hyvä muistaa, etteivät kaikki vastaajien ilmoittamat epäilyt ole yhdenvertaisuuslain mukaisia. Työnantajien vastauksissa näkyy sama suhde julkisten ja yksityisten työnantajien osalta: valtion työnantajista tunnisti syrjintäepäilyjä 22 prosenttia, kuntatyönantajista 17 prosenttia, kirkon työnantajista 10 prosenttia ja yksityisten työnantajien puolella 7 prosenttia viimeisen kahden vuoden aikana.[65] Samansuuntaisia tuloksia on saatu työolotutkimuksesta, jonka kysymyspatteristossa on mukana myös muita kuin yhdenvertaisuuslain mukaisia syrjinnän perusteita: kun kaikki mahdolliset kysytyt syrjinnän syyt otetaan huomioon, syrjinnän esiintyminen työpaikalla näyttää erityisesti julkisen sektorin ongelmalta (Sutela ym. 2019, 204).

Palkansaajien vastauksissa työpaikoilla, joissa syrjintäepäilyjä on tullut esiin, on hieman harvemmin arvioitu yhdenvertaisuuden toteutumista eri syrjintäperusteiden näkökulmasta (ei-vastanneiden osuus 32 % vertaa kaikki palkansaajien vastaajat 20 %). Työnantajien aineistossa ei ole vastaavaa yhteyttä.

Tapausten eteneminen

Jatkoanalyysien osalta yksiselitteisempiä ovat epäilyt, joihin on liittynyt vain yksi tunnistettu syrjintäperuste. Milloin tapauksia on useampia, voidaan avovastausten perusteella jäljittää prosessin etenemistä. Aina tulkinta ei ole näissä tapauksissa yksiselitteinen.

[64] Sektorien välillä oli tilastollisesti merkitsevä ero. $X^2(10, N = 1640) = 22.29, p = .01$
[65] Sektorien välillä oli tilastollisesti merkitsevä ero. $X^2(10, N = 1891) = 74.60, p < .01$

Taulukkoon 7 on koottu vastaajien ilmoittamat tiedot siitä, miten syrjintäepäilyissä on edetty. Lukuja on suhteutettu kaikkien syrjintäepäilyjä ilmoittaneiden määrään. Vastaaja on voinut valita monta eri vaihtoehtoa, joten taulukko havainnollistaa sitä, minkä eri toimijoiden kanssa asiaa on pyritty ratkaisemaan tai ketkä ovat osapuolina. Osassa tapauksista ei ole edetty mitenkään, osa prosesseista on vielä kesken ja osassa on useampia eri vaiheita. Lähes kaikkien syrjintäperusteiden kohdalla on mukana vastaajia, jotka kertovat, ettei heillä ole tietoa asian kulusta tai tarkemmista perusteista, sillä tieto on tullut anonyymin kyselyn myötä. Tällöin asiasta on esimerkiksi tiedotettu ja ohjeistettu ottamaan yhteyttä esimiehiin tai luottamusmiehiin. Mukana on myös palkansaajien puolella joitain vastaajia, jotka kertoivat, ettei asiaa ole viety eteenpäin tai käsittelyä jatkettu, sillä asianomainen pelkää leimaantumista tai työpaikan menettämistä. Vastaajaryhmästä riippuen yleisimmin asiaa on kuitenkin ratkaistu työpaikalla tai siihen haettu neuvoa liitolta. Vain hyvin harvoin asia on edennyt poliisille, syytteeseen tai tuomioistuinkäsittelyyn tai johtanut hyvityksiin.

Taulukko 7. Syrjintäepäilyn eteneminen työnantajien ja vastausten mukaan (n ja % kaikista syrjintäepäilyistä).

Miten asia on edennyt? Valitse kaikki sopivat vaihtoehdot:	Työnantajat		Palkansaajat	
	n	% epäilyistä	n	% epäilyistä
Haettu neuvontaa työsuojelulta (= työsuojeluviranomainen/aluehallintovirasto)	18	22 %	73	19 %
Haettu neuvontaa yhdenvertaisuusvaltuutetulta	1	1 %	11	3 %
Haettu neuvontaa ammattiliitolta	9	11 %	145	37 %
Haettu neuvontaa työnantajaliitolta	8	10 %	7	2 %
Asia on soviteltu työpaikalla	24	29 %	105	27 %
Asia on soviteltu ammattiliiton ja/tai työnantajaliiton kanssa	4	5 %	29	7 %
Asia on ratkaistu työpaikalla osapuolten kanssa keskustellen	28	34 %	77	20 %
Työsuojelulta on saatu toimintaohje tai kehotus syrjintäkiellon noudattamiseksi	10	12 %	12	3 %
Tapaus on edennyt poliisille	3	4 %	4	1 %
Tapaus on johtanut syytteeseen tai tuomioistuinkäsittelyyn	8	10 %	11	3 %
Tapaus on johtanut hyvitykseen tai muuhun korvaukseen syrjitylle	3	4 %	11	3 %
Selvitettäessä asiaa epäily osoittautui perusteettomaksi	29	35 %	20	5 %

Syytteeseen tai tuomioistuinkäsittelyyn on johtanut palkansaajien aineistossa 11 tapausta, mutta mukana on neljä tapausta, joista kertovissa avovastauksissa on ainoana syrjintäperusteena mainittu sukupuolisyrjintä. Syytteeseen tai tuomioistuinkäsittelyyn päätyneistä kaksi on koskenut vain terveydentilaperustetta ja yksi sekä ikää

että sukupuolta, eli tapaus on moniperusteinen. Muiden tapausten osalta ei ole tulkittavissa, minkä syrjintäperusteen tai -perusteiden mukaisesti asiaa on viety eteenpäin oikeusteitse. Syytteeseen tai tuomioistuinkäsittelyyn johtaneissa tapauksissa on usein haettu neuvontaa ammattiliitoilta, vain kahdessa myös työsuojelulta.

Työnantajien aineistossa yksi tapaus liittyy työntekijän koeaikapurkuun terveydentilasta johtuen, ja asian käsittely oli kesken. Yhdessä tapauksessa taustalla oli ikäsyrjintäväite yt-prosessiin liittyen. Kolmannessa tunnistettavassa oikeuteen asti menneessä tapauksessa asiantuntijatehtävään valittavan henkilön työhöntulosta oli jo sovittu, mutta ennen sopimusta oli tullut ilmi uskonnon harjoittamiseen liittyvä tieto (noin tunnin rukoushetki joka perjantai iltapäivällä). Asia riitautui ja eteni tuomioistuinkäsittelyyn. Muiden osalta ei ole pääteltävissä, mitä nimenomaisen oikeuteen viedyn tapauksen taustalla on ollut. Oikeuteen edenneissä tapauksissa on useammin haettu neuvoa työsuojelulta, ja neljässä on saatu myös toimintaohje tai kehotus syrjintäkiellon noudattamiseksi. Yhdessä tapauksessa ikäsyrjintäepäilyä on viety eteenpäin myös eduskunnan oikeusasiamiehelle.

Hyvitykseen tai muuhun korvaukseen on palkansaajien puolelta johtanut 11 tapausta. Näistä viisi liittyy avovastauksen perusteella vain tasa-arvolakiin. Yhdessä tapauksessa moniperusteinen (terveydentila ja sukupuoli) syrjintätapaus on soviteltu. Aineistoon jää viisi hyvitykseen tai korvaukseen yhdenvertaisuuslain nojalla johtanutta tapausta: Yhdessä on avovastauksen perusteella ammattiyhdistysaktiivi irtisanottu, ja hänelle on maksettu 12 kuukauden palkka. Muut tapaukset ovat liittyneet joko ikään, terveydentilaan tai ammattiyhdistystoimintaan, ja yhdessä tapauksessa alkuperään, kansalaisuuteen tai kieleen. Jälkimmäisessä tapauksessa ruotsinkieliselle työntekijälle on maksettu pienempää palkkaa, ja asia on korjattu, jolloin korvaus tarkoittanee palkan korjausta.

Yhdessä avovastauksessa kerrotaan, että kyseessä on ollut pari eri tapausta, joissa työntekijä on asetettu eri asemaan kuin muut työntekijät (pitkältä sairaslomalta paluun tukemisen puute ja ammattiyhdistystoiminta). Tapauksissa on haettu neuvontaa ammattiliitolta, mutta vain yhdessä hyvitykseen johtaneessa tapauksessa asia on soviteltu ammattiliiton ja/tai työnantajaliiton kanssa. Ottaen huomioon, että 24 vastaajaa on kertonut asiaa sovitellun ammattiliiton ja/tai työnantajaliiton kanssa ja vain yhdessä tapauksessa sovittelun johtaneen hyvitykseen tai muuhun korvaukseen, korvausten saaminen tätä kautta näyttäytyy aineistossa vähäisenä. **Työnantajien aineistossa** vain kolmessa vastauksessa kerrottiin, että tapaus on johtanut hyvitykseen tai muuhun korvaukseen syrjitylle. Koska vastauksissa on useita syrjintäperusteita ja -tapauksia, selkeätä yhteyttä ei voida tunnistaa, mutta kahden vastaajan tapauksissa on ollut mukana oikeuskäsittely, ja kaikissa on saatu kehotus tai toimintaohje työsuojelulta.

Poliisille on palkansaajien aineistossa edennyt viisi tapausta kyselyhetkellä. Yksi liittyy oikeuskäsittelyyn edenneeseen tapaukseen, jossa oli kyse irtisanomisista terveydellisin perustein. Muista kuvauksista ei saa lisätietoa siitä, mihin perusteisiin tapaukset ovat liittyneet. Mukana voi olla esimerkiksi uskonnollinen vakaumus työhönotossa. Osa tapauksista on vastaajien mukaan vielä prosessissa, eli niiden eteneminen myös syytteeseen tai tuomioistuinkäsittelyyn on teoriassa mahdollista. **Työnantajien aineistossa** oli myös kolme poliisille edennyttä tapausta. Yhden vastaajan organisaatiossa olivat tulleet ilmi epäilyt rekrytointisyrjinnästä vammaisuuden ja iän perusteella, mutta vastauksesta ei ole pääteltävissä, kumpi on edennyt poliisille ja kumpi on osoitettu perusteettomaksi. Joka tapauksessa vastaaja kertoo, ettei poliisi aloittanut esitutkintaa. Sen sijaan organisaatiossa on aloitettu esimiehille rekrytointiin liittyvä yhdenvertaisuuskoulutus.

Työsuojelulta on haettu neuvontaa sangen usein. Avovastausten perusteella taustalla ovat erilaiset tai perusteettomat erot tehtävänkuvissa, määräaikaisuudet ikääntyneille tai terveydentilaltaan heikommille, ay-toimijoiden työolot ja tehtävien hankaloittaminen mielipiteen vuoksi. Lisäksi aineistossa esiintyy yksittäisiä tapauksia epäilyistä määräaikaisten työsuhteiden jatkamatta ja vakinaistamatta jättämisestä henkilön alkuperän perusteella ja epäilevää suhtautumista sairauslomiin taikka raskaampien tehtävien osoittamista uskonnollisen vakaumuksen vuoksi.

Tapauskuvauksia syrjintäperusteittain

Kyselyssä pyydettiin kuvaamaan avovastauksessa tarkemmin esiin tulleen tapauksen/esiin tulleiden tapausten perusteita ja etenemisprosessia.

Ikään liittyvissä tapauksissa useimmiten kyse on ollut epäillystä henkilöiden irtisanomisesta iän perusteella. Usein perusteena on mukana myös henkilön terveydentila. Ikääntyneempiä on usein tällöin irtisanottu yt-neuvotteluiden yhteydessä. Mukana on myös esimerkiksi vapaaehtoisten tukipakettien hankkiminen iäkkäämmille ja vamman perusteella. Seuraavaksi tyypillisimmin syrjintää on raportoitu tapauksissa, joissa epäillään syrjintää ikääntyneiden etenemismahdollisuuksissa, työjärjestelyissä tai etuuksien saamisessa. Vain muutamissa kuvatuissa tapauksissa kyse on ollut epäillystä ikäsyrjinnästä työhönotossa. Kuten edellä on todettu, vastaaja on usein maininnut muitakin syrjintäperusteita, eikä aina ole tiedossa, onko tilanne koskenut vain yhtä vai useampaa tapausta. Kuitenkin tapauksissa, joissa ikä on ollut yksi peruste, palkansaajien aineistossa 40 prosentissa ei ole haettu neuvontaa miltään taholta ja yhtä suuri osuus ei ole päätynyt mihinkään lopputulokseen. Ikäsyrjintäilmoituksia oli tullut esiin myös työpaikan anonyymissä kyselyssä, mutta asiasta ei ole oltu yhteydessä luottamusmiehiin tai työnantajaan.

Terveydentilan osalta vain pienessä osassa palkansaajien aineistoa on tarkennettu ja eritelty tapauksia. Palkansaajien aineistossa terveydentila liittyy usein muihin syrjintäperusteisiin tai tapauksia on useita, eikä niitä ole aineistossa eritelty. Milloin tapauksia on kuvattu, niissä toistuvat tehtävien siirrot ja työnkuvien muutokset esimerkiksi sairaslomalta paluun jälkeen tai heikommat mahdollisuudet edetä uralla. Joissain tapauksissa esiintyy pelko sairauslomalle lähtemisestä tai pelko tuoda työnkuvan tai työvuorojen muutostarve esiin irtisanomis- ja urakehitysnäkymien heikentymisen pelossa. Mukana on myös tapauksia, joissa henkilön on epäilty tulleen irtisanotuksi terveydentilan takia.

Osa tapauksista liittyy välillisesti terveydentilaan siten, että esimerkiksi työpaikalla on eri henkilöille erilaiset käytännöt sairauspoissaolojen ilmoittamiselle, jolloin peruste voi johtua muista henkilöihin tai henkilöstöpolitiikkaan liittyvistä syistä. Parissa tapauksessa syrjintää on koettu tapahtuneen työterveyden puolelta. Mukana on yksi tapaus, jossa henkilö oli jo irtisanottu mutta otettu sitten takaisin ja huolehdittu työssä jaksamisesta, kun taustalla ollut työuupumus oli tullut ilmi. Suuressa osin tapauksissa oli pyydetty neuvoja joko ammattiliitolta ja/tai työsuojelulta. Työnantajien aineistossa kahdessa tapauksessa epäiltiin koeaikapurkua terveydentilan perusteella. Yhdessä rekrytointiprosessissa oli epäilty terveydentilatietojen vaikutusta valintaan, ja yhdessä esitettiin epäily, ettei henkilöä ollut uudelleensijoitettu terveyden takia takaisinottotilanteessa. Yhdessä tapauksessa osana isompaa kokonaisuutta työntekijä oli kokenut, että häntä oli syrjitty palkkakeskusteluissa: niitä ei ollut käyty ennen työkykyneuvottelua, ja asiaa oli hoidettu varhaisen tuen toimintamallin mukaisesti ja työntekijä oli tehnyt työsuojeluilmoituksen.

Vammaisuuteen liittyviä tapauksia on aineistossa vähän. Palkansaajien aineistossa vammaisuus liittyy usein muihin syrjintäperusteisiin. Työnantajien aineistossa vammaisuuteen perustuvista epäilyistä kaksi liittyi kohtuullisten mukautusten epäämiseen: Työntekijä oli kannellut AVI:in syrjinnästä vammaisuuden perusteella, tarkemmin kohtuullisten mukautusten epäämisestä sisäilma-asiassa, ja asian käsittely oli vielä kesken kyselyhetkellä. Toisessa tapauksessa kuulovammaista henkilöä ei ollut valittu avoimeen tehtävään. Valitsematta jäänyt valitti asiasta työsuojeluviranomaiselle, joka katsoi organisaation rikkoneen yhdenvertaisuuslakia, koska hakijalta ei ollut selvitetty henkilökohtaisesti haastattelemalla kuulovammaisuuden astetta. Yksi invalidisoitunut henkilö ei ollut saanut työkokeilupaikkaa, ja hän tutkitutti asian työsyrjintänä, joka oli osoittautunut selvitettäessä perusteettomaksi. Yhden työnantajan kohdalla vammaisuuteen liittyvä asia nostettiin esiin jo rekrytointiprosessissa, ja se oli vastaajan mukaan voitu korjata prosessin aikana.

Alkuperän, kansalaisuuden tai kielen perusteella esiin nostetut tapaukset ovat liittyneet useimmiten koettuun epäasialliseen käytökseen tai suoranaiseen rasismiin työ-

paikalla. Tämä on liittynyt esimerkiksi siihen, ettei henkilöstön ole annettu puhua äidinkieltään työpaikoilla tauoilla tai esimiehen tai muiden työntekijöiden kohdentamaan epäasialliseen käytökseen. Mukana on myös epäoikeudenmukaiseksi koettua työtehtävien jakoa, jolloin ulkomaalaistaustaiselle on voitu antaa raskaampia tai yksipuolisempia töitä, ja työsuhteen ketjuttamiseen liittyviä epäilyjä. Yhdessä tapauksessa myös se, etteivät henkilöt ole saaneet tietoa ymmärrettävässä muodossa tai omalla kielellään, on ollut syrjintäepäilyn syynä.

Epäilyjä palkkasyrjinnästä nostettiin esiin muutamia, ja näissä asia kerrottiin korjatun asian tultua ilmi. Epäasiallisen kohtelun kerrottiin yhdessä tapauksessa johtaneen pätevän henkilön irtisanoutumiseen. Muutamissa tapauksissa kerrottiin, että asia oli pystytty ratkaisemaan keskustelemalla, työpaikan pelisääntöjä tarkentamalla ja viemällä käytössääntöjä arkeen. Muutamassa tapauksessa oli esitetty epäilyjä siitä, että kansalaisuus on vaikuttanut työroolien saamiseen ja urakehitykseen. Kuvausten perusteella tapauksissa asia ratkottiin työpaikalla, mutta prosessissa oli konsultoitu liittoja, ja työpaikka oli myös saanut työsuojelulta toimintaohjeen tai kehotuksen.

Ammattiyhdistystoimintaan liittyviä tapauksia on palkansaajien aineistossa suhteellisen paljon. Epäily on liittynyt useimmiten siihen, että ammattiyhdistyshenkilöiden etenemistä uralla oli hankaloitettu tai estetty tai heidän ay-tehtäviensä hoitoa oli hankaloitettu. Kuvausten mukaan esimerkiksi ay-aktiiveja on vähätelty eikä heitä ole kutsuttu yt-menettelyihin mukaan. Joissain tapauksissa on koettu, että ay-aktiiveja on "savustettu" ulos organisaatiosta tai luottamushenkilöitä on suoraan irtisanottu. Muutamissa ammattiyhdistystoimintaan liittyvissä tapauksissa palkansaajien puolelta on erikseen nostettu esiin, että tapauksia on ollut erittäin vaikea näyttää toteen, eikä asia ole edennyt mitenkään. Työnantajien aineistossa ammattiyhdistystoimintaan liittyen mainitaan erikseen vain yksi tapaus, jossa tehtaan luottamusmies esitti epäilyn syrjinnästä, ja asia oli ratkaistu keskustelemalla työpaikalla.

Uskontoon, vakaumukseen tai mielipiteeseen liittyvät syrjintäepäilyt oli niputettu kyselyssä yhteen. Avovastausten perusteella uskonto on taustalla vain pienessä osassa syrjintäepäilyjä. Uskontoon tai vakaumukseen liittyvät syrjintäepäilyt ovat moninaisia, ja mukana on niin työpaikan sisällä sattuvia yhteentörmäyksiä eri taustoista tulevien henkilöiden kesken kuin myös epäily siitä, että henkilön irtisanomisen taustalla on eri uskontokuntaan kuuluminen. Työnantajien aineistossa oli yksi jo edellä esiin nostettu tapaus, jossa henkilön työsopimusta ei ollut tehty, kun oli tullut ilmi uskonnon harjoittaminen kerran viikossa.

Toinen kuvattu tapaus liittyy luottamusasemassa olevien henkilöiden käytökseen sosiaalisessa mediassa perustuen oletukseen henkilöiden poliittisesta ja uskonnollisesta vakaumuksesta. Myös **mielipiteen** perusteella heränneet syrjintäepäilyt ovat liittyneet useampaan eri perusteeseen. Milloin mielipide on nostettu erikseen esiin, mielipiteen

esille tuomisen on nähty johtaneen yhteentörmäyksiin johdon kanssa ja vaikuttaneen esimerkiksi tehtävänkuviin ja uralla etenemiseen.

Yksittäisissä tapauksissa kuvataan, että henkilö on voitu irtisanoa näkemyksen takia. Tämän tyyppisissä tapauksissa, joissa yhdistyvät johtamiskulttuuri ja näkemyserot, asia on johtanut parissa tapauksessa työntekijän irtisanoutumiseen, eikä asialle ole tehty mitään. **Poliittiseen toimintaan liittyvissä** tapauksissa on kaikissa mukana myös muita perusteita, eikä syrjintäperusteen osalta ole yksilöity epäilyjä tarkemmin kuin yhdessä vastauksessa, jossa todetaan, että ”poliittisia suhteita kavahdetaan”.

Seksuaaliseen suuntautumiseen liittyvissä tapauksissa palkansaajien aineistossa vain neljän tapauksen yhteydessä ei ole raportoitu muita syrjintäperusteita. Näissäkin tapauksissa taustoja on avattu niukasti. Yhdessä tapauksessa on kuvattu, kuinka henkilö ei ole edennyt urallaan osaamisestaan huolimatta, ja taustalla epäiltiin olevan hänen seksuaalinen suuntautumisensa. Henkilö oli irtisanoutunut. Yksi tapaus on todennäköisesti luokiteltavissa tasa-arvolain puolelle, sillä tapauksessa henkilö oli kokenut syrjintää sukupuolen korjauksen takia.

Yhdessä tapauksessa työntekijä koki tulleensa kiusatuksi seksuaalisen suuntautumisensa takia, mutta näytön puutteessa epäselvässä tilanteessa henkilö oli perääntynyt itse. Yhdessä tapauksessa oli kyse tilanteesta, jossa epäasiallista kohtelua oli tullut asiakkaiden puolelta palvelutalossa. Tapauksessa viitattiin myös muihin perusteisiin, joiden takia henkilökunta on joutunut asiakkaiden epäasiallisen kohtelun kohteeksi, esimerkiksi henkilön taustaan. Asia oli ratkaistu työpaikalla.

Perhesuhteita koskevia epäilyjä oli aineistossa vähän. Mukana oli epäilyjä esimerkiksi siitä, ettei yksinhuoltajien kykyyn hoitaa tehtäviään luoteta tai heidän poissaolojensa syitä epäillään, minkä on arveltu vaikuttaneen urakehitykseen. Perhesuhteiden syrjintäolettama pitää sisällään useita tasa-arvolain puolelle meneviä seikkoja, kuten raskausajan irtisanomisiin liittyviä tapauksia.

5.3.2 Syrjintäepäilyt ja niiden käsittely haastatteluaineistossa

Haastatelluilta työpaikkojen edustajilta kysyttiin mahdollisista syrjintäepäilyistä kahden viime vuoden aikana. Vain kolmessa organisaatiossa oli ollut syrjintäepäilyjä, joihin sisältyi selkeästi yhdenvertaisuuslain mukaisia syrjintäepäilyjä. Näistä kaksi oli kuntaorganisaatioita ja yksi yritys. Yhtä moni tunnisti tasa-arvolain nojalla esiin nousseita tapauksia menneisyydestä. Suuri osa haastatelluista ei näin ollen tunnistanut, että omassa organisaatiossa olisi ollut yhdenvertaisuuslain mukaisia syrjintäepäilyjä, joita

olisi tuotu henkilöstöhallinnon käsiteltäviksi tai joissa olisi jo oltu tekemissä ulkopuolisten osapuolten, kuten työsuojelun tai liittojen, kanssa. Alla on esimerkki yhdestä haastattelusta:

> *Ollut pätevyyteen, mutta että yhdenvertaisuuteen tai tasa-arvoon, en muista. Osaamisen näkökulmasta tai työvuosien… en tiedä. -- Joskus aina ikään puhetta, kokemia, mutta siinä haetaan pätevää. En ole kuullut yhdestäkään, että olisi riitautettu. Osaaminen ja ikä saattaa kulkea käsi kädessä, ja saattaa kokea, mutta onko pätevä, arvioi rekrytoija.*

Henkilöstöhallinnon tietoon tulee enemmän tapauksia, joissa koetaan epäoikeudenmukaista kohtelua ja puretaan henkilökemioihin liittyviä vyyhtejä. Tapauksia on voitu tuoda henkilöstöhallinnolle yhdenvertaisuuskysymyksinä työpaikan työsuojelun kautta, mutta tarkemmassa keskustelussa on paljastunut, että kyseessä on ollut esimerkiksi esimiehen ja työntekijän välinen väärinymmärrys, jota on lähdetty ratkaisemaan. Tämä ei sulje pois sitä, etteikö tilanteita olisi ollut, sillä haastatellut olivat asemassa, jossa vähintään niin sanotut vakavimmat tapaukset tulisivat heidän tietoonsa, ja ohjeistuksena on, että asioita ratkaistaan ensisijaisesti paikallisesti esimiehen kanssa. Suurempien organisaatioiden henkilöstökyselyissä on tullut ilmi yksittäisiä syrjintäperusteisiin liittyviä huolenilmauksia tai epäilyjä, joita on käsitelty työpaikoilla ja joiden tiimoilta on pyritty kehittämään toimintaperiaatteita, joilla tällaisia tilanteita voitaisiin ennaltaehkäistä. Vähäisten tapausten taustalla moni haastateltu kuvasi omia toimintatapoja, joilla työpaikalla edesautetaan yhdenvertaisuutta, työhyvinvointia ja esimerkiksi puheeksi ottamisen käytäntöjä ja prosesseja.

Yhden suuren yrityksen haastateltu kertoi, että ilmenneet yhdenvertaisuuslain mukaiset syrjintäepäilyt olivat kohdistuneet lähinnä terveyteen ja että yksi vammaisuuteen perustuva syrjintä oli edennyt käräjäoikeuteen – taustalla oli pitkäaikainen sairaus. Yhdessä keskisuuressa kunnassa tunnistettiin, että yhdenvertaisuuslain mukaisia perusteita oli ollut riita-asioissa osana muita perusteita mutta ei yksistään. Viime vuosien aikana on kunnassa ollut aluehallintovirastossa käsittelyssä esimerkiksi tapaus, jossa työntekijä on ollut eri mieltä siitä, onko hän kykenevä työhön.

Yksi pienen kunnan työsuojeluvaltuutettuna toimiva haastateltu kertoi, ettei hänelle tule suoraan syrjintäepäilyjä tietoon, mutta muiden tapausten ohella tai ”sivutuotteena” on käynyt ilmi, ettei työntekijää kohdella yhdenvertaisesti, ja siihen lähdetään puuttumaan. Tapaukset ovat liittyneet terveyteen, ikään, ammattiyhdistystoimintaan ja mielipiteeseen. Haastateltu näki haastaviksi koeaikapurkutilanteet, joissa taustalla on epäily siitä, että työntekijän mielipiteet eivät ole olleet esimiehen mieleen; koeajalla ei tarvitse esittää syytä työsuhteen purkuun.

Ammattiyhdistystoimintaan liittyvissä tapauksissa on käännytty työsuojeluviranomaisten puoleen. Pienen kunnan taholta haastateltu nosti esiin ongelmana, että jos kunnassa ylin esimies on kunnanjohtaja, ja kun toimintaohje menee kunnan johdolle, asiaa ei edes uskalleta viedä loppuun saakka. Vaikka laissa on vastatoimien kielto, käytännössä haastatellun näkemyksen mukaan työn tekemistä voidaan hankaloittaa siitä huolimatta: ”*Oli yksi case, että työtietokone jätetään pois, muutetaan työtehtävät eikä kutsuta tilaisuuksiin.”*

Haastateltujen liittojen edustajien kertomana räikeitä syrjintäepäilyjä, jotka liittyvät yhdenvertaisuuslakiin, tulee liittoihin varsin vähän. Yhteydenottajat voivat myös vain tiedustella, onko kyseessä syrjintää ja miten asian kanssa tulisi edetä. Tällöin jo pelkän konsultoinnin nähdään monesti auttavan asian ratkaisemisessa työpaikalla: *"Työpaikalla havahdutaan, kun liitossa sanottiin näin*. *Silloin viimeistään pitäisi ymmärtää, että työnantajan toiminta ei ole asiallista ja että riitautetaan, jos vaikka irtisanotaan."*

Yhteydenotoissa on liittojen haastateltujen mukaan usein kyse myös muusta kuin yhdenvertaisuuslain mukaisesta syrjinnästä. Kahden suuren palkansaajien liiton puolelta kerrottiin, että tyyppitapauksia ovat koeaikapurut terveydentilan takia sekä tilanteet, joissa työntekijällä on erilaisia terveydentilan alentumia, ja työpaikalla tulisi etsiä keinoja, joilla työntekijän saisi pysymään työelämässä. Silloin tällöin tulee tapauksia, joissa on ammattiyhdistystoimintaan liittyen vastatoimena päätetty työsuhde.

Kahden liiton haastatellut nostivat esiin haasteena epätyypilliset työsuhteet. Yksi liiton edustaja kuvasi suoranaista riistoa, jota tulee tietoon tapauksissa, joissa erityisesti ulkomaalainen työntekijä on laitettu allekirjoittamaan sopimuksia, joita ei ymmärrä, tai toimimaan yrittäjäasemassa vailla tietämystä velvoitteista ja korvauksen muodostumisesta. Erityisesti näissä tapauksissa liitto on toiminut aktiivisesti yhteistyössä työsuojelun kanssa.

Liittojen haastattelujen perusteella ei saada kokonaiskuvaa siitä, kuinka paljon tapauksia avustetaan oikeuteen saakka. Haastateltujen arvioiden perusteella näin käy kuitenkin harvoin ja tällöinkin liitännäisenä johonkin muuhun syyhyn irtisanomisen jälkeen: "*Harva haluaa työnantajaansa vastaan nostaa syytettä*."

5.4 Hyvien käytäntöjen tunnistaminen ja tuen tarpeet yhdenvertaisuuden edistämiseksi

Luvussa avataan palkansaajien ja työnantajien kyselyssä ja työpaikkojen edustajien haastatteluissa esiin nostettuja hyviä käytäntöjä ja toimintatapoja yhdenvertaisuuden edistämiseen.

5.4.1 Hyvät käytännöt

Kyselyn vastaajilta kysyttiin, onko työpaikalla jaettavissa hyviä käytäntöjä, jotka voisivat liittyä esimerkiksi tapaan arvioida yhdenvertaisuuden toteutumista, yhdenvertaisuussuunnitelman laatimiseen ja sen toteutumisen seurantaan tai muuhun vastaajaorganisaatioiden itse tunnistamaan käytäntöön. Palkansaajien vastaajista noin kuusi prosenttia oli tunnistanut yhdenvertaisuuden edistämiseen liittyviä hyviä käytäntöjä, työnantajista noin 18 prosenttia. Avovastauksista on poistettu selkeästi tasa-arvolain puolelle menevät, kuten sukupuolijakauman seurantaan ja segregaation estämiseen liittyvät käytännöt. Silti kaikista avovastauksista ei voi aukottomasti arvioida, onko vastaus koskenut juuri yhdenvertaisuuslain mukaisia käytäntöjä. Kysymykseen vastasi myös suuri joukko palkansaajia, jotka toivat erikseen esiin, ettei hyviä käytäntöjä ole, tai kuvasivat kehittämiskohtia. Osa perusteli vastausta ja taustoitti työpaikan tilannetta. Tällöin vastaaja esimerkiksi kertoi, että paperilla kaikki näyttää olevan kunnossa, mutta käytännössä parantamisen varaa löytyy paljon. Hyviä käytäntöjä avaavien vastausten laajuus vaihteli paljon. Osa kertoi, että yhdenvertaisuus on vain sanana mukana tasa-arvosuunnitelmassa. Osa kuvauksista oli ylimalkaisia, ja niissä esimerkiksi kerrottiin, ettei ketään syrjitä, tai että yhdenvertaisuus hoidetaan emoyhtiössä. Yksinkertaisimmillaan hyväksi käytännöksi mainittiin esimerkiksi ”tervehtiminen”. Laajimmissa kuvauksissa nostettiin esiin myös johtamiskäytäntöjä ja strategiasta johdettuja tavoitteita, joita edistetään myös koulutuksilla, valmennuksilla ja esimerkiksi osana perehdyttämistä.

Tunnistetut hyvät käytännöt niin palkansaajien kuin työnantajien kyselyaineistossa liittyivät useasti **yhdenvertaisuuden arviointiin, suunnitelman tekoon ja seurantaan**, tyypillisimmin niissä käytettyihin kyselyihin ja tulosten yhteiskäsittelyyn. Kyselyssä ja haastatteluissa hyviä käytäntöjä yhdisti usein yhteistoiminnallisuus henkilöstön kanssa eri vaiheissa: arvioinnissa, tulosten käsittelyssä ja parhaimmillaan myös jalkauttamisessa.

Ohjelman teossa ja seurannassa ovat mukana henkilöstön edustajat, työsuojeluorganisaatio ja työnantaja. Yhdenvertaisuus on osa arvojamme. Jokaisella on velvollisuus reagoida havaitsemiinsa ongelmiin. (Palkansaaja)

Yhdenvertaisuusteemaa käsiteltiin suunnitelman tekemisen yhteydessä koko henkilöstön kanssa, ja kaikki osallistettiin mukaan työpajoissa. (Palkansaaja)

Parhaimmillaan kuvauksissa valotettiin eri näkökulmia ja prosessin vaiheita. Tällöin tuotiin esimerkiksi esiin henkilöstön osallistaminen suunnitelman laatimiseen, tiedon monipuolinen hankinta (ml. anonymisoidun kyselyn tulokset) ja yhteiskäsittely, jonka perusteella voidaan kohdentaa tarvittavia toimenpiteitä. Lisäksi pieni osa nosti erikseen esiin tietoisuuden lisäämisen yhdenvertaisuudesta ja siihen liittyvistä prosesseista. Yksi työnantaja esimerkiksi kertoi, että toimitusjohtaja on jokaisessa uuden työntekijän perehdytystilaisuudessa sisällyttänyt keskusteluun suunnitelman, kyselyn tulokset ja henkilöstön edustajien roolin.

Haastatelluissa organisaatioissa yhdenvertaisuuden arviointi- ja suunnitteluprosessi oli usein vielä kehittämisen kohteena. Hyväksi käytännöksi se nousi vain yhdessä valtio-organisaatiossa, jossa oli toteutettu kattava kysely, jossa selvitettiin myös omakohtaisen syrjinnän kokemuksia kaikkien syrjintäperusteiden mukaisesti. Kyselyä edelsivät työpajat toimihenkilöille ja esimiehille, jotka jatkavat kehittämistoimien työstämistä. Henkilöstön kuvailtiin olleen innostunutta ja motivoitunutta osallistavaan työskentelyyn. Suunnitelmaa valmistellaan tämän jälkeen työryhmässä, jossa on vankka henkilöstön edustus, ja käsitellään erikseen yt-toimikunnassa. Viestintä oli vielä pohdinnassa, ja tueksi oltiin laatimassa viestintäsuunnitelmaa. Suunnitelmasta on tarkoitus tulla valtakunnallinen, ja sitä on määrä käsitellä paikallisesti valtakunnallisen sateenvarjon alla.

Käytännön tietoa ei ole siitä, kuinka usein suunnitelmat laaditaan vain niin sanotusti konsernitasolla ja kuinka usein niistä tehdään paikallisia toteutuksia, jos organisaatiossa on useampia toimipisteitä. Muutama tiedonkeruuseen osallistunut työnantajan edustaja nosti oman organisaationsa hyvänä käytäntönä esiin sen, että suunnitelman runko, aikataulutus ja ohjeistus suunnitelmien paikalliselle laatimiselle luodaan yhteisesti. Työtä edeltävät yhden kuvauksen mukaan yrityksessä vuosittain tehtävät tasa-arvo- ja yhdenvertaisuuskyselyt, joita hyödynnetään suunnitelman päivittämisessä. Yhdenvertaisuussuunnitelma on yhdistetty henkilöstö- ja koulutussuunnitelmaan ja tasa-arvosuunnitelmaan, joissa ovat pohjana samat tilastot henkilöstön määrästä ja rakenteesta.

Osa kyselyn vastaajista kuvasi seurannan ja arvioinnin näkökulmasta yhdenvertaisuussuunnittelun sykliä, osa taas laajemmin yhdenvertaisuuden tilannekuvaa, työhyvinvointia ja syrjinnän ilmenemistä. Näiden osalta ei voi vastausten perusteella aina

selvittää, mikä prosessin osa on milloinkin ollut arvioinnin kohteena. Henkilöstökyselyitä toteutetaan esimerkiksi vuoden tai kahden välein tai jopa useammin, mutta selkeämmin toimenpiteiden seurannan osalta hyviä käytäntöjä nostettiin esiin vähemmän:

> *Yhdenvertaisuussuunnitelman toimenpiteiden etenemistä seurataan kuukausittain johtoryhmässä. (Työnantaja)*
>
> *Seuraamme suunnitelman toteutumista yhdessä henkilöstön edustajien kanssa kvartaaleittain. (Työnantaja)*
>
> *Keräämme vuosittaisessa henkilöstön ilmapiiritutkimuksessa tietoa syrjinnän ja häirinnän kokemuksista, ja käsittelemme niitä henkilöstön kanssa purkutilaisuuksissa. Meillä on ohi-linjan kanava yksi yli, luottamusmies, HR ja Tell Me -toiminnon kautta, jota voi käyttää myös syrjintä- ja häirintätapauksien käsittelyyn. (Työnantaja)*

Hyvissä käytännöissä tuotiin niin kyselyssä kuin haastatteluissa esiin vain vähän konkreettisia esimerkkejä kehittämiskohteiden seurannasta ja mittaamisesta. Yksi kyselyn vastaaja kertoi, että organisaatiossa arvioidaan erikseen ulkomaisten työntekijöiden integrointia työyhteisöön. Yhdessä kiinteistöpalvelualan työpaikassa todettiin, että jo suunnitelman laatimisen jälkeen yritykseen on palkattu enemmän osatyökykyisiä harjoittelujaksoille kuin aiemmin. Syrjinnän ilmenemisen, työilmapiirin ja hyvinvoinnin mittarit ovat selkeimpiä seurata. Yhdessä työpaikassa pohdittiin mahdollisena hyvänä käytäntönä mallia, jossa yhdenvertaisuuden toteutumisen seuranta liitettäisiin osaksi turvallisuuden ja työhyvinvoinnin mittaamista ja arviointia.

Usein hyvät käytännöt liittyivät **yhdenvertaisuutta edistävään työpaikkakulttuuriin ja sen johtamiseen.** Työnantajien vastauksissa korostuivat palkansaajia enemmän johtamiskäytännöt ja esimiestyö, joiden nähdään olevan avainasemassa. Tähän liittyy myös avoin kulttuuri, joka mahdollistaa asioiden esille ottamisen matalalla kynnyksellä.

> *Iso askel yhdenvertaisuuden toteutumiseen on se, että ymmärretään kaikissa yrityksen toimissa vaihtaa ajatus erilaisuuden suvaitsemisesta erilaisuuden arvostamiseen ja kunnioittamiseen. Tämä lähtee liikkeelle jo rekrytoinnissa: esimerkiksi haastatteluun valitaan henkilöt nimeen, sukupuoleen tai ikään katsomatta, mikäli he parhaiten täyttävät muut työn vaatimukset. (Työnantaja)*
>
> *Yhdenvertaisuussuunnitelma yhdistetään meillä monimuotoisuuden kehittämisen ohjelmaan. Raportointi on viety säännöllisesti hallitustasolle, ja aihe on esillä myös johtoryhmän agendalla. Olemme vahvasti kiinnostuneita toimintakulttuuristamme ja teemme parhaillaan kulttuurikartoitusta: tämäkin osaltaan nostaa esille yhdenvertaisuuden tärkeyden ja avoimen keskusteluilmapiirin merkityksen. -- (Työnantaja)*

> *Meillä yhteistoimintaneuvottelukunta kokoontuu kuukausittain, eli meillä on yhtiössä ns. "jatkuvan neuvottelun ilmapiiri". Se varmasti myös edistää yhdenvertaisuuslain tavoitteiden saavuttamista. (Palkansaaja)*

Yhteisten arvojen noudattamista tukemaan on luotu yhteisiä pelisääntöjä ja toimintaohjeita tai eettisiä periaatteita, usein code of conduct -nimellä. Yhdessä haastatellussa yrityksessä sitoutetaan oman henkilöstön lisäksi myös alihankkijat vakioehdolla eettiseen ohjeistukseen, jonka yksi osa-alue on monimuotoinen ja hyväksyvä yrityskulttuuri. Niin kyselyssä kuin haastatteluissa nousi usein hyvänä käytäntönä esiin yhteistyö luottamushenkilöiden kanssa. Työyhteisössä seurataan ilmapiiriä, ja poikkeamiin puututaan. ”*Pitää olla sellainen kulttuuri ja toimintatapa, että ihmiset uskaltavat ottaa puheeksi*.” Tällöin johtamistapa ei voi olla ylhäältä alas käskyttämistä, vaan henkilöstö on mukana suunnittelussa. Yhden suuren yrityksen haastateltu kuvasi periaatetta seuraavasti: ”*Avoin kulttuuri, jossa esimiehen tehtävä ei ole tietää kaikkea. Avoin asioiden esille tuominen. Vaikka olisi kaikki paperit kunnossa, mutta jos ei johtamiskulttuuri tue, on haasteita.”*

Useampi kyselyn vastaaja on nostanut hyvänä käytäntönä esiin, että periaatteet käydään läpi henkilöstön kanssa perehdytyksessä joko henkilökohtaisesti tai esimerkiksi verkkokoulutuksessa. Yhdessä teollisuusalan yrityksessä nostettiin erikseen esiin myös kesäharjoittelijat ja palveluyritykset, joiden kanssa asiat käydään läpi tietoisuuden lisäämiseksi. Yhdessä ravintola-alan yrityksessä taas kerrottiin, että perehdytyksessä käydään läpi muun muassa muutamia esimerkkejä syrjinnästä, mikä viittaa myös palveluiden toteutukseen. Tässäkin tapauksessa oli mainittu, että henkilöstöä kannustetaan ottamaan huomioon jokainen yksilönä ja raportoimaan kohtaamastaan syrjinnästä tai epäasiallisesta käyttäytymisestä esimiehille. Niin kyselyssä kuin haastatteluissa korostettiinkin usein nollatoleranssia syrjinnälle ja asioiden esille ottamista matalalla kynnyksellä. Keskeisiä keinoja ovat henkilöstön kuuleminen ja asioihin reagointi eli korjaavat toimenpiteet, kuten yksi vastaaja kuvasi. Tätä varten on tehty toimintamalleja, ja käytössä on myös anonyymejä ilmoituskanavia tai mahdollisuus niin sanottuun ohituslinjaan suoraan johdolle, jos se koetaan turvallisemmaksi tavaksi edetä asiassa tai jos alemmalla portaalla asiaan ei ole reagoitu.

Hyvänä käytäntönä tunnistettiin myös, että yhdenvertaisuutta edistäviä toimintatapoja on jalkautettu esimiesten ja henkilöstön koulutuksella. Esimerkiksi yhdessä kyselyyn vastanneessa yrityksessä on pakollinen *anti-discrimination*-koulutus ja toisessa on käytössä kaikille pakollinen nettikoulutus, joka käsittelee yhdenvertaisuusperiaatteita yhtiössä. Erityisesti haastatteluissa nostettiin esiin esimiesvalmennukset ja johtamiskoulutukset, esimerkiksi valmentava johtajuus ja monimuotoinen johtajuus. Haastatteluissa mutta myös kyselyssä oli joitain mainintoja rekrytointikoulutuksista esimiehille,

tavoitteena edistää omien ennakkoluulojen tunnistamista ja yhdenvertaista rekrytointia. Mainintoja oli myös anonyymin rekrytoinnin toteutuksista tai rekrytoinneista, joissa ei kysytä ikää tai sukupuolta. Yksi kyselyn vastaaja kertoi laajemmin seuraavasti:

> *Yhdenvertaisuutta lisääviä konkreettisia toimenpiteitä mm. seuraavat: monimuotoinen kuvitus henkilöstö- ja asiakasviestinnässä, rekrytoinneissa monimuotoisuuden huomioiminen ja varmistaminen, tutorointi/mentorointi, eri työnhakijaryhmille kohdennetut rekrytointitapahtumat, aktiivinen työkiertojen tukeminen kaikilla tasoilla, työaikajoustojen hyödyntäminen. (Työnantaja)*

Yhdenvertaisuusasioiden edistämistä on myös vastuutettu, ja joissain organisaatioissa on erilliset ”tasy-ryhmät”, muutamissa myös niin sanottuja "tasy-lähettiläitä" tai "tasy-toimijoita", jotka voivat toimia organisaatiossa tukena niin kouluttamisessa, tukitoimissa kuin myös syrjinnän tunnistamisessa tai selkeämmässä viestimisessä tasaarvo- ja yhdenvertaisuussuunnitelmasta ja aihepiiriin liittyvistä toimista.

Tavoitteelliseen organisaation monimuotoisuuden edistämiseen työhönotossa oli kiinnitetty huomiota vain osassa haastatelluista organisaatioista. Selkeämmin strategiseksi tavoitteeksi se oli nostettu yhdessä suuressa ja globaalisti toimivassa yrityksessä, yhdessä suuressa kotimaisilla markkinoilla toimivassa yrityksessä ja yhdessä valtio-omisteisessa organisaatiossa, jossa asiaa oli lähdetty tavoitteellisesti edistämään. Valtio-organisaatiossa positiivisen erityiskohtelun malleja oltiin vasta suunnittelemassa, mutta tavoitteeksi oli asetettu, että organisaatiossa tullaan edesauttamaan vammaisten, osatyökykyisten ja maahanmuuttajataustaisten henkilöiden työelämään pääsyä ja uraa. Suuressa kansainvälisessä yrityksessä taas oli panostettu rekrytointikäytäntöihin ja työyhteisöjen kehittämiseen siten, että yrityksen henkilöstö heijastaa yhteiskunnan monimuotoisuutta ja että henkilöstö myös pysyy palveluksessa. Lisäksi yritys oli toteuttanut esimerkiksi syrjäytymisvaarassa olevien nuorten rekrytointia mestari-kisälli-mallilla. Edellisten lisäksi yhdessä suuressa kotimaisilla markkinoilla toimivassa yrityksessä oli toteutettu erilaisia projekteja ja yhteistyöhankkeita, joilla pyritään edesauttamaan aliedustettujen ryhmien osallisuutta työelämään – yhtäältä yhteiskuntavastuullisuuden, toisaalta työvoiman saatavuuden varmistamiseksi. Yritys oli toiminut yhteistyössä muun muassa vammaisjärjestöjen, erityisoppilaitosten ja turvapaikanhakijoiden sidosryhmien kanssa ja lisäksi esimerkiksi Setan kanssa. Huomiota oli kiinnitetty rekrytointijärjestelmän kehittämiseen (ei kysytä epärelevantteja seikkoja, kuten sukupuolta tai ikää), ja organisaatiossa oli muun muassa testattu kokonaan anonyymiä rekrytointia.

Haastatelluissa organisaatioissa oli useammin hyväksi koettuja toimintamalleja, joilla pyritään ylläpitämään työntekijöiden pysyvyyttä, työssä jaksamista ja hyvinvointia. Henkilöstön monimuotoisuus nähtiin positiivisena asiana, jolle organisaatiot olivat

avoimia ja johon oli monessa organisaatiossa kiinnitetty huomiota muun muassa esimiesten ja työyhteisön valmentamisella, mutta varsinaisia toimenpiteitä monimuotoisuuden edistämiseksi tai positiivisen erityiskohtelun keinoin nostettiin esiin vähän. Erityisesti haastatteluissa korostuivat varhaisen välittämisen mallit, ikäjohtaminen ja erilaiset ikäohjelmat, joilla edesautetaan ikääntyvien työssä jaksamista. Työtä on tehty yhteistyössä työterveyden ja työeläkeyhtiöiden kanssa. Yhdessä yrityksessä erityistä huomiota oli kiinnitetty nuorten mielenterveyteen, jota tukemaan oli tehty toimenpiteitä (kuten mielenterveys-chat). Moni nosti esiin mukautetun työn ja korvaavan työn malleja. Toimenpiteiden taustalla ei niinkään ollut yhdenvertaisuuden edistäminen yhdenvertaisuuslain hengen velvoittamana vaan laajemmat työnantajan velvoitteet ja halu pitää työntekijöistä kiinni.

Työyhteisön monimuotoisuutta ja yhdenvertaisuutta on edistetty epäsuorasti myös palveluiden yhdenvertaisuuden edistämisellä. Yhdessä keskisuuressa kunnassa oli järjestetty useita ”yhdenvertaisuutta asiakaspalveluun” -työpajoja, joissa on lisätty tietoisuutta eri vähemmistöryhmistä: aiheina olivat seksuaalinen suuntautuneisuus, muunsukupuolisuus ja vammaisuus, ja työpajat olivat jatkumassa eri teemoilla. Haastatellut näkivät, että esimiehet saavat työpajoista eväitä myös henkilöstön osaamisen näkökulmasta. Kunnassa oltiin perustamassa intranetiin tietopankki, jonka toivotaan palvelevan myös laajemmin yhdenvertaisuuden edistämiseksi.

5.4.2 Haasteet ja tuen tarpeet yhdenvertaisuuden edistämiseksi

Kyselyn vastaajilta tiedusteltiin, millaista mahdollista lisätukea vastaajat kaipaisivat yhdenvertaisuussuunnittelun kehittämiseen työpaikalla ja kenen taholta. Työnantajista lisätukea tunnisti tarvitsevansa noin 10 prosenttia, palkansaajista noin 17 prosenttia. Luvuista on poistettu vastaukset, joissa vastaajat ovat kertoneet, ettei tuen tarpeita ole. Näissä oli myös yksittäisiä vastaajia, joilla yhdenvertaisuussuunnitelmaa ei olla toteuttamassa eikä sille ole nähty olleen tarvetta. Palkansaajissa tuen tarpeen tunnistaneet olivat useammin niitä, joilla yhdenvertaisuussuunnitelmaa ei oltu vielä tekemässä tai joilla sitä ei oltu lainkaan laatimassa, kuin niitä, joilla yhdenvertaisuussuunnitelma oli tehty.

Edellä käsitellyissä hyvissä käytännöissä korostui usein, että henkilöstöä oli osallistettu yhdenvertaisuuden arviointiin ja suunnitteluun. Vastaavasti tuen tarpeita koskevassa kysymyksessä useat palkansaajien vastanneet toivoivat, että henkilöstöä osallistettaisiin enemmän. Tällöin vastaajat kertoivat avovastauksissa, että työnantaja on

esimerkiksi kopioinut osia valmiista suunnitelmista tai tuottanut muulla tavoin suunnitelman, jota ei ollut käsitelty työntekijöiden kanssa eikä siten myöskään ollut arvioitu yhdenvertaisuuden tilaa.

> *Ettei yhdenvertaisuussuunnitelma tule HR:ltä sanelupolitiikkana, vaan henkilöstöllä ja heidän edustajillaan on mahdollisuutta vaikuttaa tai kysyä aiheesta. (Palkansaaja)*

Osallistamisen teemat eivät nousseet vastaavasti esiin työnantajien kyselyaineistossa tuen tarpeena. Muutama kaipasi tukea epäsuorasti menetelmälliseen työhön, kuten osuvien kyselyiden laadintaan, jotta niillä saadaan koottua tietoa yhdenvertaisuuden tilasta.

Niin työntekijät kuin työnantajat kaipasivat mallipohjia ja esimerkkejä, joita voisi soveltaa yhdenvertaisuussuunnittelussa. Palkansaajien vastausten mukaan monella työpaikalla on tarve saada esimerkkejä siitä, mitä asioita ja teemoja on sisällytetty yhdenvertaisuussuunnitelmaan ja yhdenvertaisuuden arviointiin ja mitä työkaluja voidaan käyttää sen seurantaan. Osa kaipasi vain selkeämmin mallipohjaa, mutta monet kertoivat tarvitsevansa konkreettisia esimerkkejä, joista ottaa mallia ja oppia omassa organisaatiossa, tai esimerkkejä siitä, miten syrjintä ilmenee, jotta se osataan myös tunnistaa. Alla on esimerkkejä palkansaajien avovastauksista:

> *Itse kaipaisin ihan konkreettisen mallin mitä siinä pitäisi vähintäänkin olla tai ottaa huomioon. Jokaisella yrityksellähän se on vähän omanlaisensa, mutta etenkin kun sitä aletaan ihan tyhjästä rakentamaan, niin osaisi ottaa kaikki asiat huomioon, ja sitä kautta siitä oikeasti olisi jotain hyötyäkin työpaikalla.*
>
> *Konkreettisia esimerkkejä mihin suunnitelmaa voisi käyttää – minkälaisia asioita suunnitelman alle kuuluu.*
>
> *Konkreettisia neuvoja / hyviä kokemuksia ja käytäntöjä muilta työpaikoilta.*
>
> *Lisää tietoa, millaiset asiat kuuluvat yhdenvertaisuussuunnitelmaan; kuinka pikkutarkalla tasolla sitä on noudatettava (pienissä asioissa, esim. työtilojen kunnostamisessa, työtehtävien jaossa yms.) vai onko se vaan yleislinjaus.*
>
> *Mitä konkreettisia toimenpiteitä on tehty, voisiko olla jokin foorumi, jossa jaetaan käytännön esimerkkejä how to- tyyliin?*

Työnantajien kyselyaineistossa tuli korostuneemmin esiin tarve valmiille mallipohjille, joita soveltaa sellaisenaan, esimerkiksi täyttämällä työpaikan omat tiedot. Tarve yksinkertaisemmille malleille nousi esiin etenkin yrityksissä, joissa suunnitelmaa ei ole vielä tehty tai ei oltu kyselyhetkellä edes aikeissa tehdä. Vaikka mallipohjia toivottiin myös

niissä organisaatioissa, joissa on jo suunnitelma, näissä työnantajien vastauksissa korostui tarve prosessien kehittämiseen, asiantuntija-apuun, koulutukseen ja vertaistukeen esimerkiksi hyvien käytäntöjen muodossa. Usein toiveena oli saada malleja tai vertailupohjaa omasta viiteryhmästä, samalta toimialalta, kunta-alalta, kirkon toimijoilta, valtion virastojen keskuudesta tai esimerkiksi pk-yritysten näkökulmasta.

Tarve hyvien käytäntöjen ja mallien esittelyyn nostettiin esiin myös useassa työpaikkojen haastattelussa, kuten alla olevassa esimerkissä:

> *Ei mulla lakiin ole [erityistä huomautettavaa]. On siinä hyviä juttuja ja selkeästi ilmaistu mitä syrjintä on, mutta voisi olla liiteasiakirja, että mitä tarkoittaa, jos syrjii jonkin perusteen kautta. Tietyntyyppinen käsikirja, että mitä tarkoittaa tai miten on sovellettu. Ja mitä on vastatoimet, että kuinka moni tietää siitä.-- Videoklippejä, kampanjaa, että tällainen on olemassa ja sitä kautta käytännön esimerkkejä, että Maijalla on juttu ikään liittyen. Voisi lähteä ratkomaan ja muistiin, että mitä tähän vaikuttaa. Voisi käsitellä positiivisesti tai neutraalisti.*

Yhdenvertaisuuden toteutumisen seuranta ja siinä käytettävien mittarien vaikeus nousivat esiin haastatteluissa ja joissakin työnantajien kyselyn vastauksissa. Seurannan ja arvioinnin toteuttaminen valmiiksi saatavista henkilöstöä koskevista tiedoista nähtiin ongelmallisena, sillä henkilöstöstä ei voi koota arkaluontoista tietoa taustamuuttujittain. Osalle on myös epäselvää, saako henkilöstökyselyssä kysyä omakohtaisia kokemuksia syrjintäperusteittain. Muutama myös epäili, että omakohtaisten kokemusten seuraaminen syrjintäperusteittain voitaisiin tulkita työntekijöiden keskuudessa niin sanotun mustan listan muodostamiseksi. Syrjintäperusteittain seurannan toteuttaminen arvioitiin myös muutamalla taholla siiloittavaksi arvioinnin näkökulmasta.

Keskeiseksi haasteeksi aineiston perusteella nousee se, että milloin arviointiin ei osallisteta eri taustoista tulevia ihmisiä ja katsota asiaa omaa kokemusmaailmaa laajemmin, ei mahdollisia ongelmia ja kehittämisen kohtia edes tunnisteta. Palkansaajien kyselyn vastauksissa yhdenvertaisuuden edistämiseen toivottiin usein koulutusta – erityisesti ammattiliittojen taholta. Koulutus nähtiin tarpeelliseksi paitsi henkilöstölle myös johdolle ja esimiehelle.

> *Kaipaisin ammattiliittojen koulutusten kautta lisätukea yhdenvertaisuussuunnittelun kehittämiseen työpaikallani.*
>
> *Lähiesimiehet eivät ole kunnolla tietoisia asiasta, eivätkä näe, missä kaikkialla yhdenvertaisuus toteutuu tai on toteutumatta. Koulutuspaketti, jota työnantaja ja ammattijärjestöjen toimijat voisivat käyttää. Sisältäisi esimerkkejä käytännön elämästä. "Mikä menikään pieleen ja miten?"*

> *Avoimempaa tiedottamista tästä asiasta henkilöstön suuntaan. Suunnitelmasta pitäisi olla luettavissa myös sellainen versio, josta ilmenee asiat mutta on poistettu ns. arkaluontoinen tieto, jonka työnantaja katsoo luottamukselliseksi eikä halua yleisesti jakaa.*

Palkansaajien vastauksissa korostui usein myös toive oman organisaation johdon valveutuneisuuden nostamisesta, yhdenvertaisuuden edistämiseen sitoutumisesta ja esimerkiksi yhdenvertaisuussuunnitelman jalkauttamisesta. Vastaajien tilanteet vaihtelevat, sillä joillain työpaikoilla esimerkiksi yhdenvertaisuussuunnittelua ei ollut edes käynnistetty, kun taas joillain suunnitelma oli tehty vain lakivelvoitteiden noudattamiseksi ja sen käytäntöön vieminen ja seuranta oli jätetty puolitiehen.

Yhdenvertaisuuden edistämisen kysymyksissä monet vastaajat odottavat ammatti- ja työnantajaliitoilta enemmän tukea niin koulutusten muodossa kuin myös asian esillä pitämiseksi. Palkansaajien puolelta liitoilta kaivattiin asiantuntija-apua kehittämiseen ja seurantaan ja työnantajaliitoilta työnantajien paimentamista, jotta ne ottavat asian tosissaan ja lähtevät edistämään yhdenvertaisuutta lain mukaisesti. Erityisenä huolena muutama vastaaja nosti esiin sen, että työpaikka ei ole järjestäytynyt, ja yksi epäili, onko "villille" työnantajalle erillistä koulutusta edes olemassa. Osa vastaajista kaipasi lisää valvontaa, jotta työnantaja toimisi velvoitteiden mukaisesti. Jotkut viittasivat yleisemmin valvontaan, toiset mainitsivat suoraan työsuojeluviranomaisen:

> *Tuki saattaisi olla työsuojeluviranomaisen muistutus yhdenvertaisuussuunnitelman laatimisen velvoitteesta. Työsuojelun yhteistoimintahenkilöstön aloitteet/muistuttelu eivät ole toistaiseksi tuottaneet tulosta.*

Yksittäisten kyselyyn vastanneiden ja yhden haastatellun mielestä viranomaisten tulisi kohdentaa selkeämmin yhdenvertaisuussuunnittelun valvontaa. Sekin riittäisi, että työnantajille tulisi painetta käynnistää prosessi. Tekemättä jättämisen seurauksia ei nähty riittäviksi ilman systemaattista valvontaa.

> *Ei näiden tekemättä jättämisestä seuraa mitään konkreettista työnantajalle, niin minkä takia se uhraisi näihin aikaa, jos ei kerran katso tarpeelliseksi.*

Aluehallintoviraston tarkastukset, kohdennetut kampanjat ja niiden tekotapa vaihtelevat alueittain, ja tämä nousee esiin myös haastatteluissa. Kolmessa haastatellussa organisaatiossa sykäys tehdä yhdenvertaisuussuunnitelma oli tullut aluehallintovirastolta. Yhdessä yrityksessä oli ollut varta vasten yhdenvertaisuussuunnittelua koskenut tarkastus, johon osallistuivat työnantaja ja luottamushenkilöt. Tarkastuksessa todettiin, että yritys toimii jo periaatteiden mukaisesti, mutta asia tuli saada vielä formalisoitua suunnitelman muotoon. Yhdessä yrityksessä AVI oli huomauttanut suunnitelman puuttumisesta, mutta haastatellun mukaan asiaa ei ollut avattu tarkemmin. Yhdessä

yrityksessä, jossa suunnitelma löytyi jo valmiiksi, paperin perusteella tehdyssä tarkastuksessa huomautettiin, ettei suunnitelmassa ole huomioitu kaikkia syrjintäperusteita. Haastateltu kuvasi tarkastuksen lisänneen yhdenvertaisuussuunnittelun paperinmakuisuutta. Valvonnan sijaan haastateltu kaipasi enemmän rinnalla kulkemista. *”Ei riitä, että AVI kulkee agendan kanssa, että laittakaa paperit kuntoon. Ne on sitten paperilla.”*

Ymmärrys yhdenvertaisuuden edistämisestä oli yhdelle haastatellulle selkeästi edennyt prosessina: ensimmäisen kerran tieto yhdenvertaisuussuunnittelun tarkemmasta sisällöstä ja oikeusministeriön sivustosta oli tullut aluehallintoviraston yleisemmän työsuojelutarkastuksen yhteydessä, mutta varsinainen herääminen oli tapahtunut vasta ohjaavan ministeriön koulutuksessa vuonna 2019. Prosessointi jatkui vielä. Muutama muu haastateltu taas on toiminut osana FIBS-verkostoa, ja he ovat hyödyntäneet muun muassa verkoston kautta saatua tietoa monimuotoisuuden johtamisesta ja käytännöistä. Kahdella haastatellulla oli kokemusta nykyisen tai edellisen työnantajan parissa myös yhteistyöstä yhdenvertaisuusvaltuutetun kanssa, erityisesti palveluiden yhdenvertaisuuden suunnittelussa, ja yhdenvertaisuussuunnitteluun saatu tuki oli nähty hyvänä asiana. Haastatelluista osa näki myös luontevaksi, että valtuutettu voisi seurata yhdenvertaisuuden edistämistä ja syrjinnän ilmenemistä työelämässä, ja osa näki, että laajempi yhdenvertaisuuden edistäminen olisi valtuutetulle luonteva tehtävä ja että aluehallintoviraston työsuojelun tulisi vahvistaa valvontaa. Suurella osalla työelämän haastatelluista ei kuitenkaan ollut selkeää näkemystä siitä, mitkä roolit eri toimijoilla tulisi olla syrjinnän seurannassa. Toimijuutta tärkeämpinä nähtiin osaaminen ja riittävät resurssit. Selkeimpinä toimijoina tunnistettiin ammatti- ja työnantajaliitot ja keskusjärjestöt, joilta toivottiin rinnallakulkijuutta. Ohjeistusta tai paimennusta kaivattiin myös työnantajaliittojen puolelta. Sen lisäksi aineiston pohjalta nousee esiin tarve ohjelmallisempaan työelämän valvontaviranomaisen toteuttamaan valvontaan, joka sisältää myös selkeämmin ohjauksellisen roolin. Huomioitavaa on myös, etteivät läheskään kaikki työpaikat ole järjestäytyneitä ja kuulu liittoihin.

> *Vaikka olisi mikä valvonta, kukaan ei voi tulla arkeen rinnalla kulkijaksi. -- Tarvitaan työpaikan suuntaan työpaikkakohtaista ohjausta. Ammattiliitot tähän rooliin sopii helpommin. Toki jos valtion näistä tehtävistä eristettäisiin erillinen tehtävä, sopisi.*

Monisyistä yhdenvertaisuuden edistämisen haastetta kuvaavat työn mukautukset. Kuten hyvissä käytännöissä nostettiin esiin, niitä pyritään toteuttamaan työpaikoilla etenkin työkyvyn alentuessa. Haastatteluissa haasteina tunnistettiin palkkausjärjestelmän joustamattomuus ja eri tavoin työn mukautuksia mahdollistavat työehtosopimukset. Yhtä keskeiseksi haastatteluissa nähtiin työyhteisön valmennus. Vaikka esimies voisi mukauttaa työtä määräaikaisesti, muu työyhteisö voi kokea tämän epäoikeudenmukaisena. Ratkaisuna tähän nähtiin esimieskoulutukset, joissa pyrittäisiin panostamaan erityisesti siihen, millä tavalla esimies valmistelee työyhteisöä.

Työelämän monimuotoistumisen haasteeksi haastatteluissa nousi myös se, että tietoisuus vammaisuudesta ja sen ilmenemisen muodoista on ilmeisen vähäistä. Työnantajat olivat ottaneet vastaan työntekijöitä esimerkiksi ammatillisen kuntoutuksen kautta, mutta arvioitaessa mahdollisuuksia tarjota töitä osatyökykyisille vedottiin monesti työn vaativuuteen ja avustavien tehtävien puutteeseen. Yhteistyötä vammaisjärjestöjen ja erityisoppilaitoksen kanssa tehnyt työnantaja taas nosti esiin, että työnantajan näkökulmasta olisi helpompaa, jos eri toimijat eivät olisi erikseen yhteydessä, sillä yhteistyö monen eri tahon kanssa vie myös resursseja. Tahtotilaa vammaisten ja osatyökykyisten työllistämiseen voi haastatteluiden perusteella olettaa olevan enemmän kuin mihin on ollut aikaa kiinnittää omia resursseja.

5.5 Yhteenveto

Työnantajille ja palkansaajille suunnattuun kyselyyn ja haastatteluihin perustuen suuri osa työnantajista täyttää lain vaatimukset yhdenvertaisuussuunnitelman teosta. Aineiston perusteella näyttää siltä, että yhä liian usein suunnitelma on tehty vain muodon vuoksi. Yhdenvertaisuuden edistämisen näkökulmasta ongelmallisena näyttäytyy vielä prosessi, jolla yhdenvertaisuutta arvioidaan ja käsitellään henkilöstön kanssa. Sama havainto nousee esiin arvioinnissa tehtyjen työelämän sidosryhmien haastatteluissa ja aluehallintoviraston työsuojelun vastuualueiden tarkastuksissa, joiden havaintojen mukaan yhdenvertaisuuden arviointia ei ole usein tehty tai se on tehty puutteellisesti (ks. Työsuojeluhallinto 2019 ja 2020). Työpaikoilla on epätietoisuutta siitä, kuinka edistämisvelvoitteen säännöstä noudatetaan tai kuinka yhdenvertaisuuden arviointia on tehty. Suunnitelmat on usein tehty puutteellisesti, ja niistä puuttuvat usein yhdenvertaisuuden edistämisen toimenpiteet.

Niin kyselyn kuin haastatteluiden aineiston perusteella vahvistuu kuva siitä, että työelämän tietoisuus yhdenvertaisuuslain velvoitteista ja yhdenvertaisuuden edistämisen mahdollisuuksista ja eduista vaihtelee paljon. Vaikka työpaikat ovat pyrkineet täyttämään lain velvoitteita, lain henkeä ja tavoitteita ei ole aina ymmärretty. Tämä ei useinkaan tarkoita sitä, etteikö työpaikoilla toteutettaisi arjessa arvoja, joilla edistetään yhdenvertaisuutta ja työhyvinvointia. Työnantajien laajempien velvoitteiden, työlainsäädännön ja perinteisemmän tasa-arvon edistämisen painopisteet näkyvät myös yhdenvertaisuussuunnitelmatyössä. Lisäksi monimuotoisuuden edistäminen ja yhdenvertaisuutta edistävät arvot ovat keskeisiä lähtökohtia myös liiketoiminnan edistämisen näkökulmasta. Erityisen tärkeiksi niiden arvioidaan haastattelujen perusteella muodostuvan työväestön ikääntyessä ja työvoiman vähentyessä. Karkeasti yleistettynä työmarkkinoilla pärjäävät vaihtavat työpaikkaa, jos ilmapiiri ei ole salliva, eivätkä tällaiset tilanteet ilmene myöskään syrjintätapauksina. Tämä on huomattu myös tiedostavissa

työpaikoissa, joissa on kiinnitetty huomiota monimuotoista työpaikkaa ylläpitäviin tekijöihin, erityisesti johtamiseen.

Yhdenvertaisuuslain näkökulmasta haasteena on erityisesti se, miten työpaikoilla tunnistetaan käytännöt, jotka voivat ylläpitää eriarvoistavaa kohtelua tai työhön ottoa, ja käytäntöjä, joilla näihin voi puuttua. Yhdenvertaisuuslain yhdenvertaisuuden edistämisvelvoite on lisännyt osalla työpaikoista avoimuuden kulttuuria ja madaltanut kynnystä nostaa asioita esille. Suuri osa työpaikoista ei kuitenkaan tunnista lain vaikuttaneen yhdenvertaisuuden tilaan. Tuloksissa on kuitenkin positiivinen yhteys yhdenvertaisuuden arvioinnin ja yhdenvertaisuussuunnittelun välillä: työpaikoissa, joissa yhdenvertaisuutta on arvioitu henkilöstöä osallistaen, arvioitiin yhdenvertaisuuden tilan useammin kehittyneen positiivisesti. Siten vuoropuhelun voi itsessään jo tulkita edesauttavan yhdenvertaisuuden edistämistä.

Yhdenvertaisuuden edistämisvelvollisuuden toteutuminen on kiinteästi kytköksissä siihen, miten työpaikoilla on tunnistettu eri syrjinnän vaarassa olevat ryhmät ja kiinnitetty näin huomiota tosiasiallista yhdenvertaisuutta edistäviin toimiin. Koska yhdenvertaisuuden arviointi on usein toteutettu puutteellisesti, heijastuu tämä myös siihen, ettei kehittämiskohtia ole kattavasti tunnistettu ja seurattu. Edistämisvelvoitteen toteutumisen puutteellisuus vaikuttaa myös siihen, ettei työpaikoilla tunnisteta positiivisen erityiskohtelun mahdollisuuksia. Positiivisen erityiskohtelun mahdollisuuksia oli haastatelluissa työpaikoissa pohdittu vain yksittäistapauksissa. Yhtäältä taustalla on tietämättömyys, mutta toisaalta on myös viitteitä siitä, ettei positiivista erityiskohtelua uskalleta toteuttaa siinä pelossa, että se saattaisi toisen ryhmän eriarvoiseen asemaan ja olisi kimmokkeena syrjintäsyytteille. Kyse on tällöin myös monimuotoisuuden johtamisen ja viestinnän osaamisesta.

Työelämältä kyselyllä kootun tietopohjan mukaan syrjintäepäilyt vastaavat muun tiedonkeruun perusteella saatavaa kuvaa. Jo työelämässä olevien osalta on ymmärrettävää, että ikä ja terveys nousevat aineistosta esiin, sillä ne koskevat jollain tapaa kaikkia työntekijöitä. Sen sijaan vammaisuuden perusteella syrjintäepäilyjä tulee ilmi vähän, nekin usein terveydentilan aleneman myötä. Siten kohtuullisten mukautusten toimenpiteitä tehdään usein vasta työssä oltaessa. Selkeänä kehittämisen kohteena näyttäytyy tietoisuuden lisääminen vammaisuudesta ja sen myötä kynnyksen madaltaminen rekrytoinneissa. Myöskään tietoa esimerkiksi mukautuksiin saatavasta rahallisesta tuesta ei välttämättä ole tarpeeksi.

Kuten edellä todettiin, yhdenvertaisuuden edistämistehtävän vaikutuksia on arvioitu varsin varovaisesti. Syrjintätapausten etenemisen näkökulmasta aineistossa on tapauksia, joissa asialle ei ole tehty mitään, ja tapauksia, joissa asian esille nostaminen ja käsittely on itsessään johtanut muutokseen, työnantajan toiminnan kehittämiseen ja

prosessien tarkistamiseen. Näin oli esimerkiksi tapauksessa, jossa henkilön työkykyyn vaikuttamaton terveydentila haittasi hänen sijoittumistaan uuteen työtehtävään, minkä myötä yhdenvertaisuus nostettiin puheeksi ja tilanne saatiin korjattua. *”Samalla uskoakseni ennaltaehkäistiin uusia tapauksia.”* Ikään liittyen yksi työnantaja kertoo, että vaikka syrjintää ei voitu todentaa, rekrytointiprosessia ja nimitysmuistiointia kehitettiin tapauksen jälkeen.

Syrjintäepäilyjen etenemisestä saadaan tiedonkeruulla suuntaa antava kuva. Syrjintäepäilyt käsitellään usein työpaikalla, ja vain harvoin asioita viedään eteenpäin oikeusteitse. Tapauksia käsitellään myös työsuojeluviranomaisen ja liittojen kanssa. Hyvityksiin päätyviä sopuratkaisuja liittojen kanssa tehtiin odotettua vähemmän. Tätä kuitenkin tapahtuu, sillä matalan kynnyksen toimintatapana se näyttäytyy edulliselta niin työnantajalle (mahdollisen mainehaitan ja resurssien näkökulmista) kuin myös työntekijälle (hyvitys ilman raskasta oikeusprosessia). Tapausten jääminen piiloon ei edesauta laajemmin syrjinnän esiin tuomista ja yhdenvertaisuuden edistämistä. Tämän osalta liittojen merkitys korostuu yhdenvertaisuuden edistämisen toimijoina yhdessä työsuojeluviranomaisen kanssa. Kumpiakin kohtaan on etenkin palkansaajien aineistossa esitetty suuria odotuksia yhdenvertaisuuden edistämisen tueksi.

Keskeinen tuen tarve on tuottaa ymmärrystä siitä, miten yhdenvertaisuuden edistäminen saataisiin osaksi organisaation luontevaa toimintaa, ja huomiota tulisi kiinnittää yhdenvertaisuuden arviointiin ja seurantaan. Tueksi kaivattiin useimmiten erilaisia malleja tai mallipohjia yhdenvertaisuussuunnitteluun mutta myös käytännön esimerkkejä niin syrjinnän muodoista kuin myös omaan tavoitteenasetteluun ja mittareihin, joita seurata. Tuki tarkoittaisi hyvien käytäntöjen jakamista, vertaistukea tai ulkopuolista sparrausta ja koulutusta. Liitto nähdään usein tahona, jolta odotetaan asiantuntijatukea mutta myös paimentamista, jotta velvoitteet täytetään. Koulutusta tarvitaan niin luottamushenkilöille kuin myös esimiehille tai työnantajalle laajemmin.

Tietoisuuden lisäämistä tarvitaan yhdenvertaisuuden edistämisestä ja yhdenvertaisuussuunnitelman laatimisesta toimivaksi työkaluksi ja sen konkretisoimisesta käytännöiksi. Etenkin palkansaajien näkökulmasta toivotaan lisää painetta viranomaisten mutta myös työnantajaliittojen taholta työnantajien suuntaan yhdenvertaisuuden edistämiseksi.

Työelämän osalta on eri yhteyksissä esitetty suunnitteluvelvollisuuden laajentamista koskemaan myös alle 30 henkeä työllistäviä työnantajia. Tämän osalta ei voida antaa kuin varovaisia arvioita, sillä arviointi kohdentui vähintään 30 henkeä työllistäviin työpaikkoihin. Tiedonkeruuseen osallistuneiden pk-yritysten vastauksissa oli enemmän niitä, jotka kritisoivat myös yhdenvertaisuussuunnitteluvelvollisuutta turhana työnantajavelvoitteena muiden velvoitteiden joukossa. Myös yleisemmässä keskustelussa

suunnitteluvelvoitteen laajentamista on kritisoitu sillä, että se lisäisi työnantajien byrokratiaa kohtuuttomasti ja suunnittelu edellyttäisi henkilöstöhallintoon erikoistuneen henkilön, jota ei usein ole pienissä työpaikoissa. Tässäkin aineistossa yhdessä 40 henkeä työllistävässä työpaikassa suunnittelu oli käynnistynyt vasta erillisen henkilöstöresurssin myötä. Aineiston perusteella yksi vaikutusketju tulee alihankintasuhteista, kun ostajat ulottavat velvoitteita myös pienempiin toimijoihin. Niissä seurattavat asiat eivät kuitenkaan lähtökohtaisesti vastaa yhdenvertaisuuslain mukaisia syrjintäperusteita. Silti voidaan olettaa, että pelkällä suunnitteluvelvoitteen laajentamisella, ilman konkreettista tukea, vaikutukset voivat jäädä ohuiksi.

6 Johtopäätökset yhdenvertaisuuslain uudistuksen tavoitteiden toteutumisesta

Tämän hankkeen tehtävänä oli selvittää uuden yhdenvertaisuuslain vaikutuksia syrjinnän uhrien oikeussuojaan, syrjinnän ehkäisyyn ja yhdenvertaisuuden edistämiseen. Yhtenä painopisteenä oli tarkastella erityisesti työelämän yhdenvertaisuuden edistämisvelvoitteen toteutumista. Luvussa vastataan tutkimuskysymyksiin, ja tuloksia tarkastellaan suhteessa niin lain kuin uudistuksen tavoitteisiin ja syrjinnän esiintymiseen Suomessa. Luku perustuu edellisten lukujen pohjalta tehtyihin havaintoihin.

Aiempaa yhdenvertaisuuslainsäädäntöä pidettiin lakia uudistettaessa hajanaisena ja osin epäyhtenäisenä ja epäjohdonmukaisena. Uuden yhdenvertaisuuslain keskeisenä tavoitteena olikin syrjintäkiellon yhtenäistäminen ja eri syrjintäperusteiden saattaminen yhtenäisen oikeussuojan piiriin kaikilla elämänalueilla. Uudessa yhdenvertaisuuslaissa laajennettiin yhdenvertaisuuden edistämisvelvoitetta. Vanhassa yhdenvertaisuuslaissa edistämisvelvoitteet olivat rajallisia verrattuna tasa-arvolakiin, eikä laissa ollut esimerkiksi tasa-arvolain tapaisia säännöksiä työnantajien ja oppilaitosten edistämisvelvollisuuksista.

Edelleen viranomaisille oli säädetty velvollisuus laatia yhdenvertaisuussuunnitelma ainoastaan etnisen yhdenvertaisuuden edistämiseksi. Lisäksi uudessa yhdenvertaisuuslaissa määriteltiin kohtuullisten mukautusten epääminen syrjinnäksi vammaisyleissopimuksen edellyttämällä tavalla, laajennettiin velvollisuutta tehdä kohtuullisia mukautuksia, laajennettiin hyvityssäännöksen käyttöalaa ja uudistettiin lain noudattamisen valvontaa muun muassa laajentamalla yhdenvertaisuusvaltuutetun (ent. vähemmistövaltuutettu) ja yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunnan (ent. syrjintälautakunta ja tasa-arvolautakunta) toimivaltaa kaikkiin yhdenvertaisuuslain syrjintäperusteisiin. Edellisten lisäksi tasa-arvolakiin tehtiin muutoksia muun muassa laajentamalla syrjintäkielto sukupuoli-identiteettiin ja sukupuolen ilmaisuun. Uudistuksen yhtenä tavoitteena oli edistää hyvityksen käyttöä syrjintätapauksissa.

Seuraavassa hankkeen havaintoja esitellään suhteessa tutkimuskysymyksiin: miten uudistuksen tavoitteet ovat käytännössä toteutuneet; millaisia syrjintätapauksia on viety eteenpäin; miten hyvin syrjinnän eri muotoja tunnistetaan; miten hyvin oikeussuojakeinot toimivat; millaisia ovat oikeuksiin pääsyn esteet; ovatko syrjinnän seuraamukset oikeasuhtaisia; miten yhdenvertaisuuden edistämisvelvoite toimii; ja miten lain valvonta toimii eri ryhmien ja eri elämänalueiden osalta?

Yhdenvertaisuuslain uudistuksen tavoitteiden toteutuminen käytännössä

Lainsäädännön tasolla moni uudistuksen tavoitteista on onnistunut, ja lain keinovalikoimaa pidetään yleisesti ottaen hyvänä. Eri syrjintäperusteet on aikaisempaan lakiin verrattuna huomioitu paremmin, ja sääntelyä on yhdenmukaistettu. **Kaikki syrjintäperusteet eivät kuitenkaan ole täysin yhdenmukaisessa asemassa** johtuen osin siitä, että yhdenvertaisuuslain ja tasa-arvolain säädökset ovat edelleen joiltain osin toisistaan poikkeavia.

Suurimmat haasteet yhdenvertaisuuslain tavoitteiden toteutumiselle liittyvät kuitenkin lain täytäntöönpanoon ja siihen, miten eri syrjintäperusteilla ilmenevä syrjintä valikoituu eri oikeussuojakanaviin, mistä syystä myös oikeussuojakeinot ja seuraamukset ovat käytännössä erilaiset eri syrjintäperusteille. Jälkimmäistä haastetta voidaan mahdollisesti osin purkaa lainsäädäntöä uudistamalla. Yksittäisiä kehittämistarpeita liittyy muun muassa hyvityksen kanneaikoihin, yhdenvertaisuussuunnitteluun, häirinnän määritelmään ja erilaisen kohtelun oikeuttamisperusteiden selkeyttämiseen. Laajempia oikeussuojan yhtenäisyyteen osin liittyviä asioita ovat kysymykset eri viranomaisten toimivallasta. Näitä tarkastellaan lähemmin seuraavassa luvussa.

Minkälaisia syrjintätapauksia on viety eteenpäin? Tunnistetaanko syrjinnän eri muotoja?

Ilmeistä on, että uusi yhdenvertaisuuslaki on lisännyt yhdenvertaisuusasioiden näkyvyyttä ja syrjintätapausten esiin tulemista. Ilmeistä on kuitenkin myös, että osa syrjinnästä jää edelleen piiloon. Syrjintätapausten eteneminen on syrjintäperusteittain ja elämänalueittain valikoitunutta. Asiakasaloitteisten ilmoitusten ja viranomaisvalvonnan kautta ilmi tulevat syrjintäepäilyt valikoituvat voimakkaasti eri kanaviin. Esimerkiksi vammaisuus on perusteena etenkin palveluihin liittyvissä syrjintäepäilyissä yhdenvertaisuusvaltuutetun ja yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunnan käsittelemissä tapauksissa, mutta ei työsuojelussa.

Työelämässä vammaisuus on työsuojeluviranomaisten tarkastuksissa vain harvoin perusteena ja liittyy tällöinkin usein alentuneeseen terveydentilaan. Tapauksia, joissa työnantaja on evännyt kohtuulliset mukautukset työhönotettaessa, on kuitenkin tullut ilmi myös työsuojelun kautta. Vastaavasti esimerkiksi romanit kohtaavat syrjintää työelämässä, mutta siitä huolimatta tapauksia ei tule esiin työsuojeluviranomaiselle, ja romanien yhteydenotot viranomaisiin liittyvät etenkin syrjintään palveluissa. Rikosasioissa puolestaan korostuu syrjintä etnisen alkuperän ja kansallisuuden perusteella. Yleisissä tuomioistuimissa käsiteltävät siviilioikeudelliset asiat ovat paljolti työelämäliitännäisiä, ja niissä korostuu syrjintä terveydentilan perusteella.

Tapausten ohjautuminen eri kanaviin voi johtua useista syistä, kuten viranomaisen tunnettuudesta, taustajärjestöjen aktiivisuudesta ja yksilön ymmärryksestä ja luottamuksesta oikeussuojaan. Valikoitumiseen vaikuttavat keskeisesti myös elämänalueet, joita valvontaviranomaiset valvovat.

Tällä hetkellä ei päästä käsiksi siihen, missä määrin muun muassa vammaisuuteen, etniseen taustaan ja seksuaaliseen suuntautumiseen liittyvien tapausmäärien vähäisyys johtuu siitä, ettei viranomaisiin olla yhteydessä, ja missä määrin syynä on esimerkiksi se, että henkilöt kohtaavat rakenteellista ja epäsuoraa syrjintää jo ennen kuin pääsevät työelämän oikeussuojan piiriin. Esimerkiksi vammaisten henkilöiden työllistymisen ja työelämäosallisuuden rakenteellisia ja lainsäädännöllisiä esteitä on tuotu ansiokkaasti yhteen työ- ja elinkeinoministeriön selvityksessä (Kyröläinen 2020).

Peilattaessa näitä havaintoja siihen, mitä syrjinnän esiintymisestä eri perusteilla tiedetään, voidaan arvioida, että esimerkiksi syrjintä etnisen taustan perusteella työelämässä jää paljolti näkymättömiin muissa kuin rikosoikeudellisissa kanavissa. Tässä tutkimuksessa tehdyn, työnantajille ja palkansaajille toteutetun kyselyn perusteella syrjintätapaukset ovat pitkälti linjassa työsuojelun raportoiman syrjinnän seuranta-aineiston kanssa. Oletettavaa on, että työhönottoon liittyvää syrjintää jää katveeseen. Kuten edellä hyvityksen käyttöalaa arvioitaessa todettiin, hyvitystä vaaditaan useimmiten työelämäliitännäisissä syrjintätapauksissa sukupuolen ja terveydentilan perusteella. On mahdollista, että muiden elämänalueiden ja siten myös muiden syrjintäperusteiden osalta kynnys oikeusprosessiin omalla riskillä on liian korkea.

Moniperusteisen syrjinnän osalta voimassa oleva yhdenvertaisuuslaki on sikäli onnistunut, että se mahdollistaa, ainakin periaatteessa, moniperusteisen syrjinnän eri muotoihin puuttumisen. Suurimpana haasteena lieneekin moniperusteisen syrjinnän tunnistaminen: aikaisemman tutkimuksen ja selvitysten perusteella moniperusteista syrjintää esiintyy enemmän kuin viranomaisten tietoon tai tuomioistuinten käsiteltäväksi tämän hankkeen perusteella tulee. Etenkin risteävän syrjinnän tilanteita jäänee tunnistamatta. Lain haasteena kuitenkin on, että moninkertaisen syrjinnän tapauksissa asiaa lähestytään vain yhden syrjintäperusteen kannalta. Jos yhtenä syrjintäperusteena on sukupuoli, asiaa käsitellään todennäköisesti vain tasa-arvolain näkökulmasta.

Onko kaikilla käytännön mahdollisuus päästä oikeussuojakeinojen piiriin? Mitkä ovat mahdolliset esteet?

Tämän arvioinnin aineisto antaa viitteitä siitä, että oikeuksiin pääsyn esteet yhdenvertaisuuskysymyksissä ovat samoja kuin aikaisemmassa tutkimuksessa todetut: oikeuksiin pääsyn tyypillisiä esteitä ovat kuluriski, prosessin kesto ja epävarmuus lopputuloksesta. Etenkin hyvityksen käyttöalan käytännön rajoittuneisuus viittaa siihen, etteivät

kaikki syrjintää kokeneet, joiden taloudellinen tilanne on mahdollisesti muutenkin epävarma, uskalla saattaa asiaansa oikeuden käsiteltäväksi. Myös hyvityksen kanneaikoihin liittyvät seikat luultavasti ehkäisevät hyvityskanteiden nostamista. Toisaalta voidaan pohtia myös, pitävätkö kaikki syrjintää kokeneet yksilöllistä oikeussuojaa ylipäätään mielekkäänä väylänä yhteiskunnallisen muutoksen edistämiseen. Monet yhdenvertaisuuteen ja syrjintään liittyvät ongelmat kytkeytyvät lisäksi rakenteellisiin tekijöihin, joihin yksilöllisen oikeussuojan keinoin ei päästä käsiksi.

Yksilön näkökulmasta syrjintäepäilyjen esiin tuomiseen voivat vaikuttaa yhtäältä näyttöön liittyvät hankaluudet mutta toisaalta myös se, ettei prosessin läpikäymisestä uskota olevan hyötyä tai sen arvioidaan voivan tulla taloudellisesti kalliiksi. Tunnistettuakaan syrjintää ei aina raportoida, ja ilmoituskynnys voi olla korkea myös niin sanotuissa matalan kynnyksen palveluissa. Syrjintää jää haastateltujen mukaan piiloon myös siksi, että syrjivät käytännöt osataan piilottaa tai verhota hyväksyttäviin käytäntöihin. Piiloon jäävä syrjintä on ongelma paitsi yksilöiden kannalta myös syrjintään puuttumisen ja yhdenvertaisuuden edistämisen näkökulmista. Kun asioita ei tehdä näkyviksi, ei niitä tunnisteta eikä muutosta tapahdu.

Ovatko syrjinnän seuraamukset olleet tehokkaita, oikeasuhtaisia ja varoittavia? Vaaditaanko syrjinnän uhrille hyvitystä rikosasian yhteydessä?

Tämän selvityksen eräs havainto oli, että hyvityskanteita on uuden lain voimassaolon aikana nostettu melko vähän. Menestyksekkäitä kanteita on sitäkin vähemmän. Toisaalta sovintoon päättyneiden siviilioikeudellisten tapausten sisällöstä ei ole riittävästi tietoa hyvityksen käyttöalan arvioimiseksi. Toinen hyvitykseen liittyvä havainto on, että käytännössä kaikki aineistoon kuuluvien tapausten hyvityskanteet ovat olleet työelämäliitännäisiä.[66] Toisin sanoen hyvitystä ei juurikaan ole lähdetty vaatimaan muilla elämänalueilla ilmenevästä syrjinnästä. Tämä valikoituminen vaikuttaa myös siihen, millä syrjintäperusteilla hyvitystä vaaditaan. Tasa-arvolain nojalla hyvitystä haetaan sukupuolen, raskauden ja perhevapaiden perusteella, ei ilmeisesti lainkaan sukupuoli-identiteetin tai sukupuolen ilmaisun perusteella. Yhdenvertaisuuslain nojalla hyvitystä puolestaan haetaan työelämäliitännäisyydestä johtuen käytännössä lähinnä terveydentilan perusteella, jonkin verran palveluihin liittyen etnisen taustan perusteella. On kuitenkin huomattava, että aineistoon sisältyneiden, sovintoon tai kanteen peruuttamiseen päättyneiden tapausten syrjintäperusteista ei ole tietoa.

Yhdenvertaisuuslain ja tasa-arvolain nojalla tuomittuja hyvityksiä on kaikkiaan vähän, eikä niiden yhdenmukaisuuden vertaaminen ole käytännössä mahdollista. Varovasti

[66] Tämä havainto perustuu kuitenkin kaikkiin vuosina 2015—2018 ratkaistuihin siviilioikeudellisiin riita-asioihin, ei pelkästään niihin, joissa sovellettiin vuonna 2015 voimaan tullutta yhdenvertaisuuslakia.

arvioiden näyttää kuitenkin siltä, että tasa-arvolain nojalla tuomittujen hyvitysten rahallinen määrä on hieman yhdenvertaisuuslain nojalla tuomittuja suurempi, tai ainakin niiden vaihtelu on suurempaa. Vaihtelu voi kuitenkin johtua myös yksittäistapausten erityispiirteistä. Huomion arvoista on, että hyvityksen sijaan vaaditaan ja tuomitaan usein vahingonkorvausta muun ohella kärsimyksestä. Kärsimyskorvaus puolestaan vaikuttaa olevan tasoltaan hyvitystä matalampi. Toisinaan kärsimyskorvausta tuomitaan myös hyvityksen ohella. Rikosasioissa (työsyrjintä, syrjintä) tuomittavat hyvitykset vaikuttavat puolestaan olevan riita-asioissa tuomittavia hyvityksiä pienempiä. Joka tapauksessa vaikuttaa siltä, että **hyvitys ei ole saanut sellaista asemaa, jota sille oletettavasti yhdenvertaisuuslakia uudistettaessa kaavailtiin**.

Etenkin työelämään liittyvissä syrjintätapauksissa oikeudellisten seuraamusten ohella mahdollinen mainehaitta on oletettavasti merkittävä syy syrjintäasioista sopimiseen ilman asian tai sitä koskevan sovinnon tulemista julkiseksi. Nyt kootun aineiston perustella työpaikkojen tai liittojen sopuratkaisuja tehdään kuitenkin odotettua vähemmän, sillä tapaukset ratkaistaan usein työpaikalla. Liitot toimivat kuitenkin usein välittäjinä, ja sopuratkaisuja toteutetaan matalan kynnyksen takia. Ongelmana on, ettei viranomainen tällöin pääse puuttumaan työpaikan toimintaan ja ohjaamaan sitä. Käytäntö ei myöskään palvele syrjinnän seurannan tarpeita ja laajempaa vaikuttamistyötä, ja liittojen merkitys yhdenvertaisuuden edistämisen kentällä korostuu tästäkin syystä nykyistä roolia enemmän.

Minkälaisia vaikutuksia lain edistämisvelvoitteilla on ollut työelämässä ja ovatko säännökset olleet toimivia?

Tutkimuksen erityisenä painopisteenä on ollut tarkastella yhdenvertaisuuslain edistämisvelvoitteen toteutumista ja vaikutuksia työelämässä. Koska yhdenvertaisuuden edistämistehtävän laajentuminen koski työnantajien lisäksi myös viranomaisia ja oppilaitoksia, nostetaan alkuun esiin edistämistehtävään liittyvänä laajempana havaintona, ettei viranomaisten yhdenvertaisuussuunnittelun ohjaava vaikutus aineiston perusteella vielä toimi lain hengen mukaisesti. **Yhdenvertaisuuden edistämistehtävän laajentuminen on nähty hyvänä tavoitteena, mutta toimeenpano näyttää tutkimusaineiston valossa olevan vielä kesken.**

Työelämän yhdenvertaisuuden edistämistehtävän osalta välittyvä kuva on ristiriitainen. Lain arvot nähdään hyvinä, ja niitä usein myös edistetään osana organisaation toimintaa. Erityisesti työnantajien näkökulmasta lain vaikuttimia enemmän asioiden edistämisen keinoksi tunnistettiin arvot ja niiden johtaminen. Työnantajien näkökulmasta suunnitteluvelvollisuus näyttäytyy kuitenkin vielä liian usein hallinnollisena taakkana. Palkansaajien puolella taas kaivataan useammin vahvempaa yhdenvertaisuussuunnitteluun panostamista.

Käytännössä yhdenvertaisuuden arviointi ja tarpeellisten toimenpiteiden suunnittelu ja toimeenpano ymmärretään eri tahoilla vaihtelevasti. Edistämistehtävän vaikuttavuudesta on siten vasta viitteitä. **Työelämän aineiston perusteella käytännön toteutusta heikentää se, ettei yhdenvertaisuuden arviointi- ja suunnitteluprosessiin ole riittävästi osallistettu eri osapuolia**, jolloin velvollisuutta noudatetaan lain vuoksi. Vaikuttavuutta heikentää myös se, että yhdenvertaisuuden edistämistehtävä ja suunnittelu jäävät liian usein irrallisiksi osiksi organisaatioiden toimintaa, jolloin niillä ei ole ohjausvaikutusta. Havainnon voinee yleistää koskemaan muitakin tahoja, joita sitoo yhdenvertaisuuden edistämistehtävä. Ottaen huomioon, että yhdenvertaisuuden edistämisvelvoite on ollut voimassa varsin vähän aikaa, tilanne on ymmärrettävä. Vaikka kauemmin voimassa olleen tasa-arvolain mukainen tasa-arvosuunnittelu on hiljalleen lisääntynyt, se ei ole silti vakiintunut osaksi suomalaisten työpaikkojen arkea (ks. esim. Saari 2016, 29).

Aineiston perusteella lakia ja sen mahdollisuuksia ei vielä tunneta riittävän hyvin. Yhdenvertaisuuslain syrjintäperusteet ja syrjintämuodot eivät ole riittävän laajasti tiedossa. Yleisempänä havaintona voidaan todeta, että yhdenvertaisuus myös sekoitetaan yhä liian usein hallintolain ja työsopimuslain tasapuolisen kohtelun velvoitteisiin. Tämä näkyy myös siinä, ettei positiivista erityiskohtelua osata toteuttaa. Positiivisen erityiskohtelun mahdollisuuksia tunnetaan vähän. Taustalla on eri seikkoja: omaa toimintaympäristöä ei ole arvioitu yhdenvertaisuuden näkökulmasta, ja monimuotoisuuden johtamiseen liittyviä kysymyksiä on ratkaisematta. Tasa-arvolain mukaisella edistämistehtävällä on pidemmät perinteet, ja sen suhteen lain velvoitteet ovat selkeämmät. Tämä näkyy myös siinä, että yhdenvertaisuussuunnittelussa painottuvat usein tasa-arvolain painopisteet.

Yhdenvertaisuuslain vaikutusmekanismi perustuu yhtäältä syrjinnän kieltoon ja oikeussuojakeinoihin, toisaalta yhdenvertaisuuden edistämisen kysymysten käsittelemiseen myös ennaltaehkäisevästi. Yhdenvertaisuussuunnittelun kipukohdiksi on tunnistettu laadukas yhdenvertaisuuden arviointi, toimenpiteiden tunnistaminen ja niiden vaikutusten seuranta, ja tämä koskee kaikkia lain velvoitteiden alaisia tahoja. Yksilöiden yhteiskunnallisen osallisuuden ja työllistymisen näkökulmasta tarvittaisiin myös eri hallinnonaloille läpileikkaavaa tarkastelua koko elämänkaaren näkökulmasta: esimerkiksi työllistymisen kysymyksiä tulisi edesauttaa voimallisemmin varhaisessa vaiheessa koulupolkua, jotta vahvistetaan yksilöiden osaamisidentiteettiä kohti työmarkkinoita.

Toimiiko lain valvonta eri elämänalueilla ja eri ryhmien osalta?

Vaikuttaa siltä, että yhdenvertaisuusvaltuutetun ja yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunnan ratkaisuja noudatetaan melko hyvin ja että ne ovat siten vaikuttavia. Toisaalta se, että saman tyyppisiä asioita tulee valtuutetun ja lautakunnan käsiteltäviksi vuodesta toiseen, viittaa siihen, että laajempi yhteiskunnallinen muutos on hidasta. Yksilövalituksiin perustuva syrjinnän ehkäisy ei tällöin ole riittävän vaikuttavaa.

Yleisinä haasteina on tunnistettu **valvontaviranomaisten resurssien puutteellisuus** ja siitä johtuva toiminnan hitaus sekä se, ettei kaikkia lain mahdollistamia keinoja voida käyttää odotuksia ja tarpeita vastaavalla tavalla (esim. avustaminen). Etenkin yhdenvertaisuusvaltuutetun ja yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunnan tiukat resurssit nousivat usein esiin myös sidosryhmä- ja asiantuntijahaastatteluissa. Uhkana on, että käsittelyjen ruuhkautuminen ja pitkät odotusajat heijastuvat näkemyksiin siitä, kannattaako asioita lähteä viemään eteenpäin ja mitä kautta.

Työelämän valvonnan osalta on nostettu esiin kritiikkiä, joka liittyy yhtäältä viranomaisen tapaan toteuttaa tehtäviään ja toisaalta myös epäluottamukseen yhdenvertaisuuslainsäädännön osaamisesta. Toimivaltaan liittyvinä kysymykset voi tiivistää myös ECRI:n esittämiin kysymyksiin siitä, miten nykyinen tehtävien toteutus vastaa Euroopan komission valvontaviranomaisia koskevia suosituksia: ne liittyvät yhdenvertaisuuskysymysten asiantuntemukseen, yhdenvertaisuusasioiden esille tuomiseen yleisessä keskustelussa ja työsuojeluviranomaisen riippumattomuuteen. Tässä arviointiraportissa ei ole tehty hallinto-oikeudellista arviota aluehallintoviranomaisen riippumattomuudesta. Työsuojeluviranomainen on kuitenkin valvontatehtävässään riippumaton viranomainen.

Kysymykset eri viranomaisten toimivallasta ovat osin laajempia oikeussuojan yhtenäisyyteen liittyviä asioita. Yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolainsäädännön ikuisuuskysymys työelämää koskevasta toimivallasta on paitsi käytännöllinen myös periaatteellinen. Siksi kysymystä siitä, pitäisikö työelämän valvontavalta säilyttää työsuojelulla vai antaa toimivaltaa myös yhdenvertaisuusvaltuutetulle ei voi ratkaista ilman poliittista keskustelua eikä tasa-arvolaista irrallisena. Tämän arvioinnin perusteella toimivalta-asioissa on kuitenkin tunnistettu joitakin selkeitä kehittämistarpeita.

Työsuojeluviranomainen puuttuu asiakaslähtöisten ilmoitusten ja viranomaisvalvonnan perusteella huomattuihin epäkohtiin ja syrjintätapauksiin. Toimijaverkoston näkökulmasta toimintaa voidaan pitää tehokkaana. Työsuojeluviranomaisen valtakunnallinen toiminta-alue mahdollistaa syrjinnän ja yhdenvertaisuussuunnittelun valvonnan laajassa mittakaavassa. Toisaalta työsuojeluviranomaisen keinovalikoima valvontaan on nähty puutteelliseksi. Tämä juontuu osin työsuojelun valvontalaista mutta myös

siitä, että työsuojeluviranomaisen toiminnassa on alueellisia eroja viranomaisvalvonnan painotuksissa, mikä heijastunee myös joissain haastatteluissa esiin nousseena epäluottamuksena työsuojelun toimintaan ja asiantuntemukseen yhdenvertaisuuslain valvontatehtävässä.

Yleisesti voidaan todeta, että työsuojeluviranomaisen ja yhdenvertaisuusvaltuutetun toimintatavoissa on lähtökohtaisesti eroavaisuutta. Valvontaviranomaisten lähtökohtana on vastata asiakaslähtöisiin yhteydenottoihin täysimääräisesti. Viranomaislähtöisen valvonnan painopisteet ja toteutustavat sen sijaan vaihtelevat. Yhdenvertaisuusvaltuutettu tekee enemmän priorisointia toiminnan vaikuttavuusarvioinnin perusteella ja hakee laajempaa vaikuttavuutta edistämistehtävänsä kautta tuomalla epäkohtia yleiseen keskusteluun ja vaikuttamalla rakenteisiin sisältäpäin. Työsuojeluviranomainen käsittelee yksittäiset tapaukset ja puuttuu työnantajan toimintaan ja pyrkii samalla myös ohjaamaan sitä. Työsuojeluviranomainen tuo epäkohtia yleiseen keskusteluun tijulkisten kannanottojen muodossa, mutta laajan kentän näkökulmasta viestintä ei näyttäydy riittävältä.muodossa, mutta laajan kentän näkökulmasta viestintä ei näyttäydy riittävältä.

Työsuojeluviranomainen on viime vuosina kiinnittänyt huomiota yhdenvertaisuuden edistämisen ja syrjinnän seurantaan ja raportointiin ja muun muassa henkilöstön kouluttamiseen yhdenvertaisuuskysymyksissä. Tutkimusaineiston pohjalta on noussut esiin selkeä tarve yhdenmukaistaa työsuojelualueiden toimintaa ja viestintää. Tämän lisäksi on noussut esiin tarve vahvistaa toimintatapoja, joilla päästään pureutumaan esimerkiksi rekrytointisyrjintään ja luomaan yhdenvertaisuutta edistäviä käytäntöjä.

Yhdenvertaisuusvaltuutetun näkökulmasta on ongelmallista, ettei valtuutetulla ole mahdollisuuksia arvioida kaikissa yksittäisissä tilanteissa syrjintätapauksia kokonaisuutena. Ongelmat liittyvät yhtäältä toimivaltuuksien rajapintakysymyksiin (työnjohto- ja valvontavallan määritys) mutta toisaalta myös siihen, ettei valtuutettu saa tietoa avustus- tai sovintotehtävässä tapauksen kokonaisvaltaiseen arvioimiseen ja siten syrjinnästä vastuussa olevan tahon toim asianmukaiseen määrittelyyn. Keskeisenä haasteena valtuutettu näkee, ettei se pääse rajallisen toimivaltansa puitteissa toteuttamaan työelämän yhdenvertaisuuden edistämistehtäväänsä tuomalla merkittäväksi arvioimiensa tapausten pohjalta työelämän yhdenvertaisuuskysymyksiä yleiseen keskusteluun.

7 Kehittämisehdotukset

Luvussa kuvataan arvioinnin pohjalta esiin nousseita kehittämistarpeita. Kaikkiin tunnistettuihin tarpeisiin ei kuitenkaan arvioinnin aineiston perusteella voida antaa yksiselitteisiä suosituksia. Kehittämisehdotukset on jaettu kolmeen osaan, jotka sisältävät paikoin myös risteäviä näkökulmia. Ensin käsitellään sääntelyyn liittyviä kehittämiskohteita, toiseksi toimeenpanoon liittyviä asioita ja kolmantena syrjinnän tunnistamiseen liittyviä kehittämistarpeita.

Vaikka vuonna 2015 voimaan astunutta lakia voidaan pitää varsin selkeänä, on säännöksissä kehittämistarpeita, jotka liittyvät yksittäisiin epäselviin kohtiin ja joihinkin selkeisiin muutostarpeisiin. Sääntelyyn liittyvät myös laajemmat valvonnan toimivaltakysymykset. Koska työelämän valvontakysymykset ovat lain valmisteluvaiheesta lähtien jakaneet näkemyksiä ja yhdenvertaisuuden toteutuminen työelämässä oli yksi arvioinnin keskeisistä painopisteistä, on toimivaltakysymystä perusteltua käsitellä tässä yhteydessä laajemmin.

7.1 Oikeussuojan tehostaminen

Häirinnän ja syrjinnän määritelmä

Syrjintään puuttumisen tehostamiseksi häirinnän määritelmää voitaisiin tarkistaa siten, ettei se edellyttäisi häirinnän kohdistumista kehenkään tiettyyn yksilöön, vaan syrjintänä voitaisiin pitää myös yleisesti ihmisryhmään kohdistuvaa häirintää. Yhdenvertaisuusvaltuutettu on lisäksi esittänyt, että oppilaitoksen toiminta tulisi määritellä syrjinnäksi, jos oppilaitos ei puutu oppilaaseen tai opiskelijaan kohdistettuun häirintään – samaan tapaan kuin työelämässä. Vastaavaa säädöstä tulisi valtuutetun mukaan harkita myös niiden tahojen osalta, jotka vastaavat laitoshoidosta ja ase- ja siviilipalveluksesta. Myös nyt tehdyn arvioinnin havainnot tukevat huomiota siitä, että häirintään kouluissa ja oppilaitoksissa ei aina puututa riittävässä määrin. Syrjinnän määritelmän laajentaminen voisi tuoda lisää selkänojaa ja toimia pelotteena.

> **Häirinnän määritelmää voitaisiin tarkistaa siten, ettei se edellyttäisi häirinnän kohdistumista tiettyyn yksilöön.** Tämä edellyttäisi käytännössä myös sitä, että valtuutetulla olisi mahdollisuus viedä asioita yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakuntaan ilman nimettyä uhria.

Syrjinnän kiellon kokonaisuuteen liittyvät myös erilaisen kohtelun oikeuttamisperusteet. Niiden soveltaminen työelämässä näyttäytyy eri toimijoille epäselvänä: sovelletaanko työelämäliitännäisissä asioissa lain 11 §:ää (erilaisen kohtelun oikeuttamisperusteet) ja 12 §:ää (erilaisen kohtelun oikeuttamisperusteet työssä ja työhön otettaessa) yhdessä vai vain jälkimmäistä pykälää? Tämän lisäksi itse oikeuttamisperusteita on kuvattu käytännössä vaikeasti tulkittaviksi.

Erilaisen kohtelun oikeuttamisperusteet työelämässä olisi tarpeen määritellä selkeämmin.

Actio popularis ja järjestöjen kanneoikeus

Vanhan yhdenvertaisuuslain mukaan vähemmistövaltuutettu taikka se, johon syrjintä kohdistui, pystyi saattamaan syrjintäasian syrjintälautakunnan käsiteltäväksi. Yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunta on tulkinnut uutta yhdenvertaisuuslakia siten, että yhdenvertaisuusvaltuutettu (tai yhdenvertaisuutta edistävä yhteisö) voi saattaa asian lautakunnan käsiteltäväksi vain asianomistajan suostumuksella. Näin ollen yhdenvertaisuusvaltuutetulla ei ole mahdollisuutta saattaa syrjintäasiaa lautakunnan käsiteltäväksi ilman nimettyä uhria. Yhdenvertaisuuslakia päivitettäessä olisi mahdollisuus palauttaa yhdenvertaisuusvaltuutetulle oikeus viedä asia lautakunnan käsiteltäväksi myös yleisen edun (actio popularis) nimissä, minkä puolesta puhuisi se, ettei lakia aiemmin uudistettaessa ollut tarkoitus heikentää oikeussuojaa.

Yhdenvertaisuuslakia päivitettäessä voitaisiin tehostaa yhdenvertaisuusasioiden käsittelyä antamalla yhdenvertaisuusvaltuutetulle mahdollisuus viedä asioita yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakuntaan ilman nimettyä uhria.

Oikeuksiin pääsyn helpottamiseksi ja prosessikynnyksen madaltamiseksi on esitetty myös järjestöjen kanneoikeuden hyödyntämistä syrjintää koskevissa asioissa. Kysymys järjestöjen kanneoikeudesta on ollut keskusteluissa jo varhaisessa vaiheessa yhdenvertaisuuslain uudistusta, mutta sen käsittely on jäänyt kesken (KM 2009:4, 10). Esimerkiksi työmarkkinajärjestöjen kanneoikeutta on esitetty sillä perusteella, että työntekijän kynnys lähteä nostamaan kanne omissa nimissään on erittäin korkea ja että tällainen kanneoikeus olisi tehokkaampi toteuttamistapa kuin yksittäisten työntekijöiden erilliset kanteennostot. Tämän tutkimuksen aineistoon sisältyi 18 tapausta, joissa vastaajana oli sama työnantajataho.[67] Järjestöjen kanneoikeus voisi soveltua esimerkiksi tällaisiin tilanteisiin.

[67] Asioissa sovellettiin ennen vuotta 2015 voimaan tullutta yhdenvertaisuuslakia.

Vammaisyleissopimuksen velvoitteet ja selvitysvelvollisuuden laajentaminen

Arvioinnissa on noussut esiin havaintoja, joiden perusteella lain osittaisuudistuksessa tulisi tarkastella, onko lainsäädäntö YK:n vammaisyleissopimuksen edellyttämällä tasolla muun muassa kohtuullisten mukautusten ja kaikille sopivan suunnitteluvelvoitteen osalta[68].

Uudistuksessa tulisi huolehtia siitä, että vammaisyleissopimuksen velvoitteet tulisivat huomioon otetuiksi.

Selvitysvelvollisuus vammaisuuden lisäksi muiden syrjintäperusteiden perusteella toisi eri syrjintäperusteet saman oikeussuojan piiriin ja voisi helpottaa syrjintäepäilyn selvitysprosessia viranomaisissa. Tämä lisäisi työnantajien hallinnollista taakkaa ja voisi jossain määrin lisätä anonyymia rekrytointia. Arvioinnin perusteella ei voida ottaa kantaa siihen, missä määrin se parantaisi oikeussuojaa tai millaisia laajempia vaikutuksia muutoksella olisi.

Hyvitys

Hyvityksiä on haettu voimassa olevan lainsäädännön aikana melko vähän oikeusteitse. Taustatekijöistä yksi liittynee siihen, että syrjintäepäilyjen ilmoittaminen on syrjintäperusteittain ja elämänalueittain siiloutunutta, ja yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunnan tapauskäsittelyn jälkeen hyvitystä ei ole enää haettu käräjäoikeudelta. Yhdeksi syyksi on tunnistettu se, että hyvitysten kanneajat menevät usein umpeen prosessin aikana. Yhdenvertaisuuslakia edellisen kerran uudistettaessa perustuslakivaliokunta esitti, että selvitettäisiin mahdollisuudet käsitellä hyvitystä koskevat asiat ensiasteena lautakunnassa. Tuolloin selvitystyö ei kuitenkaan resurssisyistä edennyt. Koska hyvityskanteiden käyttöala on painottunut työelämäliitännäisiin asioihin, voitaisiin oikeussuojan parantamisen näkökulmasta harkita yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunnalle mahdollisuutta määrätä hyvitystä. Lakia uudistettaessa tulisi pohtia

[68] Vammaisten henkilöiden oikeuksia koskeva yleissopimus (27/2016) määrittelee kaikille sopivan suunnittelun tuotteiden, ympäristöjen, ohjelmien ja palveluiden suunnittelemista sellaisiksi, että kaikki ihmiset voivat käyttää niitä mahdollisimman laajasti ilman mukautuksia tai erikoissuunnittelua (2 artikla). Sopimus edellyttää sopimusosapuolten sitoutuvan toteuttamaan tai edistämään kaikille sopivaksi suunniteltujen tavaroiden, palvelujen, välineiden ja tilojen tutkimusta ja kehittämistä ja edistämään niiden käyttöä ja saatavuutta (4 artikla f-kohta). Sopimusosapuolet ovat sitoutuneet myös toteuttamaan tai edistämään vammaisille henkilöille soveltuvan uuden teknologian tutkimusta ja kehittämistä sekä edistämään niiden saatavuutta ja käyttöä, ja antamaan saavutettavaa tietoa erilaisista tuki- ja apumuodoista (4 artikla, g—h –kohdat).Esimerkiksi Norjan lainsäädännössä (lov om likestilling og forbud mot diskriminering) kaikille sopivan suunnittelun velvoite on otettu huomioon säätämällä julkisille ja yksityisille palveluntarjoajille velvollisuus huolehtia kohtuullisessa määrin palvelujensa sopivuudesta kaikille ihmisille (3:17). Kaikille sopivan suunnittelun velvoite koskee myös tietojärjestelmiä (3:18). Yksilöllisten kohtuullisten mukautusten ja kaikille sopivan suunnittelun laiminlyönti on syrjintää (2:12). Laissa säädetään lisäksi velvollisuudesta edistää kaikille sopivaa suunnittelua (3:19).

myös, miten voitaisiin edistää hyvityksen käyttöä rikosasioiden yhteydessä. Moniperusteisen syrjinnän osalta olisi tarpeellista pohtia, onko hyvityssäännöstä tarkistettava siten, että eri tyyppiset moniperusteisen syrjinnän muodot voisivat tulla huomioiduiksi hyvityksen määrää harkittaessa.

> **Arvioinnissa esitetään erikseen selvitettäväksi yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunnan oikeus määrätä yhdenvertaisuuslain mukaista hyvitystä**. Tällöin huomioon tulisi ottaa lautakunnan kokoonpanon ja jäsenten oikeusaseman lisäksi se, miten oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin edellytykset turvataan ja millaisia resursseja lautakunta muutoksesta johtuen mahdollisesti tarvitsee.

Lyhyet kanneajat on tunnistettu esteeksi hyvitysten hakemiselle. Toisaalta haaste liittyy myös lain toimeenpanoon, eli matalan kynnyksen palvelujen puutteellisiin resursseihin ja siten pitkittyneisiin käsittelyaikoihin. Kokonaisuudessaan olisi tarpeellista huolehtia siitä, etteivät hyvityskanteen nostamisen määräajat käytännössä estä hyvityksen saamista tilanteissa, joissa tapaus on valvontaviranomaisessa käsiteltävänä.

> **Arvioinnissa esitetään selvitettäväksi, miten kanneaikojen kielteinen vaikutus hyvityskanteiden nostamiseen voitaisiin ratkaista.**

Yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolakien eriparisuus ja yhdenvertaisuuden edistäminen

Vaikka uusi yhdenvertaisuuslaki on vahvistanut eri syrjintäperusteiden oikeussuojaa edelliseen lakiin nähden, yhdenmukainen oikeussuoja syrjintäperusteesta riippumatta ei tällä hetkellä täysin toteudu. Aineistossa on noussut esiin muun muassa epäily siitä, että kun tasa-arvolaki ei mahdollista yhdenvertaisuuslain tavoin yksilövalitusta lautakuntaan, on sukupuolen ohella sukupuolen ilmaisuun ja sukupuoli-identiteettiin perustuva syrjintä jäänyt lautakunnan ulottumattomiin, sillä tasa-arvovaltuutettu ei ole saattanut asioita lautakunnan käsiteltäväksi.

Se, että yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolait sisältävät eri tasoisia velvoitteita, näyttäytyy etenkin käytännön haasteena yhdenvertaisuus- ja tasa-arvosuunnitelmien seurannassa ja päivitysprosessissa. Esimerkiksi lakien määräaikojen yhdenmukaistamisella voitaisiin helpottaa käytännön toteutusta ja siten edesauttaa molempien lakien tavoitteiden toimeenpanoa.

Tasa-arvolain kirjauksissa korostuvat sukupuoleen liittyvät suunnittelu- ja edistämisvelvoitteet, jolloin pelkona on, että sukupuoli-identiteetti ja sukupuolen ilmaisu jäävät katveeseen verrattuna myös yhdenvertaisuuslain mukaiseen edistämisvelvoitteeseen.

Jos tarkoituksena on yhdenmukaistaa sääntelyä, suunnittelu- ja edistämisvelvoitteiden tulisi olla yhdenmukaisemmat riippumatta siitä, kumpaa lakia sovelletaan.

Yhdenvertaisuuslain osittaisuudistusta tehtäessä tulisi tarkastella yhdenvertaisuuslakia ja tasa-arvolakia rinnakkain.

Yhdenvertaisuuslain ja tasa-arvolain mukaisia suunnittelu- ja edistämisvelvoitteita tulisi yhdenmukaistaa. Yhdenvertaisuuden edistämistehtävän kirjausta tulisi tarkentaa siten, että siitä ilmenee selkeämmin yhdenvertaisuuden arviointi osana suunnittelua.

Yhdenvertaisuuslain osittaisuudistamisen prosessin aikana tulisi pohtia, millä lainsäädännön keinoilla voidaan varmistaa, että yhdenvertaisuuden edistämisvelvollisuus toteutuu jatkossa paremmin.

Yleisesti yhdenvertaisuutta voitaisiin edistää ottamalla yhdenvertaisuusvaikutukset johdonmukaisesti huomioon esimerkiksi kaikessa lainvalmistelussa ja viranomaisia koskevassa ohjeistuksessa.

Lasten oikeussuojan parantamiseksi on esitetty yhdenvertaisuussuunnitteluvelvollisuuden ulottamista varhaiskasvatukseen. Vaikka varhaiskasvatuksessa on vahva yhdenvertaisuutta tukeva substanssilainsäädäntö, sen ei nähdä riittävästi ohjaavan toiminnan arviointia ja suunnittelua. Pyrkimys yleiseen yhdenvertaiseen kohteluun ei myöskään välttämättä riitä syrjinnän tunnistamiseen ja syrjintään puuttumiseen.

Arvioinnin aineisto antaa viitteitä siitä, että yhdenvertaisuussuunnitteluvelvoitteen ulottaminen myös varhaiskasvatuksen puolelle ohjaisi toiminnan suunnittelua ja arviointia tehokkaammin yhdenvertaisuuden näkökulmasta.

Yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunnan aseman selkiyttäminen

Yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunnan asemaa riippumattomana oikeudenkäyttöelimenä tulisi vahvistaa niin taloudellisesti, toiminnallisesti kuin toimivaltuuksien osalta. Olisi esimerkiksi selvitettävä, onko lautakunnan riippumattomuutta ministeriöstä vahvistettava. Lautakunnan asemaa tulisi mahdollisesti selkeyttää myös siltä osin, että lautakunta ei oikeudenkäyttöelimenä korvaa asianosaisten oikeudenkäyntikuluja muissa oikeusasteissa. Selkiyttämistä edellyttää mahdollisesti myös kysymys siitä, missä tilanteissa asian vireilläolo toisaalla rajoittaa asian käsittelemistä lautakunnassa.

Lautakunnan riippumattomuutta ja toimintamahdollisuuksia tulisi tukea nykyistä tehokkaammin sekä resurssien, toiminnallisuuden että toimivallan näkökulmasta.

7.2 Toimivalta

Aluehallintoviranomaisen oma-aloitteinen valvonta opetus- ja sivistysasioissa

Tutkimuksessa on noussut esiin yhdenvertaisuuslain valvontaa laajempana haasteena, ettei aluehallintoviranomaisella ole mahdollisuutta oma-aloitteiseen valvontaan. Jos yhteydenottaja ei tee kantelua tai ole yhteydessä yhdenvertaisuusvaltuutettuun, asia voi jäädä selvittämättä.

Arvioinnin aineisto antaa viitteitä siitä, että aluehallintoviranomaisten koulutus- ja sivistyspuolen valvontatehtävää olisi tarpeen ulottaa varhaiskasvatuksen lisäksi perusopetukseen ja toiselle asteelle.

Työelämän valvonnan toimivaltakysymykset

Työelämää koskeva toimivalta-asia on yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolainsäädännön ikuisuuskysymys, eivätkä näkemykset ole edellisen lakiuudistuksen jälkeen oleellisesti muuttuneet. Yhdenvertaisuusvaltuutetulle on esitetty toimivaltaa paitsi edistää työelämän yhdenvertaisuutta yleisesti myös tarvittaessa puuttua yksittäiseen työelämäliitännäiseen syrjintätapaukseen sillä perusteella, että tämä tehostaisi valtuutetun toimintaa ja syrjintään puuttumista etenkin periaatteellisesti merkittävissä kysymyksissä. Toisaalta päällekkäisen toimivallan on esitetty aiheuttavan sekaannusta asiakkaissa ja avaavan mahdollisuuden hakea yksittäiseen asiaan ratkaisua useammasta viranomaisesta, mikä ei ole tarkoituksenmukaista. On esitetty, ettei yhdenvertaisuusvaltuutetulla ole riittävää työelämän sääntelyn osaamista, minkä johdosta työnantajan toiminnan mahdolliset muut epäkohdat jäisivät tapauksen käsittelyssä tunnistamatta eikä viranomainen pääsisi niihin puuttumaan. Toisaalta on esitetty, ettei työsuojeluviranomaisilla ole riittävää yhdenvertaisuuskysymysten osaamista. Lisäksi toimivaltakysymyksiin liittyy se, mitä puolueettomuus ja riippumattomuus syrjintäasioiden käsittelyssä edellyttävät.

Toimivaltakysymystä voi lähteä ratkaisemaan esimerkiksi kehittämällä työsuojelun toimintatapoja, lisäämällä viranomaisyhteistyötä tai määrittelemällä valtuuksia uudelleen. Tässä arvioinnissa ei kuitenkaan voida tehdä johtopäätöksiä siitä, mikä osa työelä-

män yhdenvertaisuuden ja syrjintään puuttumisen ongelmista liittyy viranomaisten toimintatapoihin ja niiden rajoihin nykyisen lainsäädännön puitteissa ja missä määrin tilanne olisi korjattavissa toimivaltakysymyksiä muuttamalla.

Oleellista olisi kuitenkin esimerkiksi arvioida, ovatko työsuojeluviranomaisen keinovalikoimat tällä hetkellä riittäviä ja tarvitaanko säädösmuutoksia työsuojelun valvontalakiin. Eräs keskeinen kysymys on, onko aluehallintovirastojen työsuojeluviranomaisilla riittävästi asiantuntemusta yhdenvertaisuuskysymyksissä ja miten aluehallintoviranomaisen tulisi kehittää toimintaansa. Lisäksi tulee arvioida, onko aluehallintoviranomainen komission suositusten mukainen riippumaton toimija (Euroopan komissio 2018, suositus 18).

Työelämän syrjinnän ja yhdenvertaisuuden edistämistehtävän viranomaisaloitteisessa valvonnassa on alueellisia eroavaisuuksia, mikä on oikeussuojan kannalta ongelmallista. Myös epäluottamus työsuojeluviranomaisen osaamista kohtaan on seikka, johon tulisi puuttua voimallisemmin työsuojeluviranomaisen sisällä ja yhteistyössä muun muassa yhdenvertaisuusvaltuutetun kanssa.

Yhdenvertaisuusvaltuutetun ja työsuojeluviranomaisen toimintatapojen eroavaisuuksia on kuvattu edellä. Toimivaltakysymyksiä ratkaistaessa tulisi punnita, millä tavoin on mahdollista ratkaista paitsi työelämän syrjintäkysymysten laajempi esilletuonti myös yhdenvertaisuusvaltuutetun työelämän edistämistehtävän toteutus siten, että valtuutettu pystyy aidosti selvittämään ja nostamaan merkittäviksi arvioimiensa tapausten pohjalta työelämän yhdenvertaisuuskysymyksiä yleiseen keskusteluun.

Lisäksi on pohdittava, miten ratkaistaan epätyypillisten työsuhteiden lisääntyessä tilanteet, joissa valvontavastuu voi jakaantua samankin työpaikan sisällä työskentelevien erilaisten sopimusten mukaan. Tällä hetkellä rajapintatilanteita on jouduttu ratkomaan viranomaisten välillä, ja viranomaisilla on ollut myös eriäviä tulkintoja työnjohto- ja valvontaoikeuden määrittelemisestä ja siten työnjaosta yhdenvertaisuusvaltuutetun ja työsuojeluviranomaisen välillä. Vaikka kyse on vielä yksittäistapauksista, on tätä syytä selkiyttää yhdenvertaisuuslain osittaisuudistuksen yhteydessä.

Mikäli yhdenvertaisuuslakia uudistettaessa katsotaan tarpeelliseksi jakaa toimivaltaa työsuojeluviranomaisten ja yhdenvertaisuusvaltuutetun kesken, tulee huomioida miten järjestelmästä saadaan selkeä niin oikeussuojaelinten kuin yksilöiden näkökulmasta: Mikä olisi viranomaisten suhde toisiinsa? Rajattaisiinko esimerkiksi valtuutetun ja lautakunnan toimivalta sisällöllisesti tai olisiko valvontaviranomainen toissijaisessa roolissa? Lisäksi tulisi avata kysymys valvovan tahon puolueettomuudesta. Mikäli yhdenvertaisuusvaltuutetun toimivaltaa laajennettaisiin, edellyttäisi se myös lisäresursseja. Kantavana tavoitteena tulisi kaikissa tapauksissa olla, että yksi asia käsitellään vain kerran.

Lain osittaisuudistuksessa yhtenä vaihtoehtona voisi tiedonsaantioikeuden kysymysten osalta tarkastella, onko lakiin mahdollista kirjata yhdenvertaisuusvaltuutetulle työnantajien yhdenvertaisuuden edistämisvelvollisuuksien ja syrjinnän valvominen silloin, kun työsuojeluviranomainen ei katso tarpeelliseksi tai mahdolliseksi käyttää asiassa omaa toimivaltaansa. Toinen tapa olisi määritellä tiedonsaantioikeudet työelämäkysymyksissä jollain muulla tavalla tilanteissa, joissa valtuutettu toteuttaa yhdenvertaisuuden edistämistehtävää työelämässä.

Laajemmat toimivaltakysymykset ovat paitsi käytännöllisiä myös periaatteellisia, eikä tässä arvioinnissa anneta yksikantaista suositusta siihen, miten asia tulisi ratkaista.

Lain osittaisuudistuksessa tulisi selkiyttää valvontaviranomaisten toimivaltakysymyksiä erityisesti työhönottoon (vuokratyöhön) ja työn ja koulutuksen erilaisiin rajapintoihin liittyvissä asioissa.

Työsuojeluviranomaisen tulisi kehittää syrjinnän ja yhdenvertaisuuden edistämisen valvontaa valtakunnallisesti, ja tämä tulisi tuoda selkeästi esiin myös valtioneuvoston ohjauksessa. Lisäksi työsuojeluviranomaisen tulisi kiinnittää enenevässä määrin huomiota syrjinnän esille tuomiseen julkisessa keskustelussa, mikä edellyttää muun muassa panostamista viestintään.

Työsuojeluviranomaisen valvontakeinoja tulisi arvioida yhdenvertaisuuden edistämisen ja syrjintään puuttumisen näkökulmasta: harkintaan tulisi ottaa työsuojelun valvontalain muutos siten, että laki mahdollistaisi kehotuksen antamisen myös yhdenvertaisuuden arvioinnin tekemättä jättämisestä. Nyt tämä mahdollisuus koskee vain yhdenvertaisuussuunnittelua.

Lisäksi tulisi arvioida, ovatko työsuojeluviranomaisen työnantajan toimintaan puuttumisen keinot tällä hetkellä riittäviä tilanteissa, joissa syrjintää on jo esiintynyt (vrt. yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunta, joka voi kieltää jatkamasta tai uusimasta syrjintää tai vastatoimia ja määrätä asianomaisen ryhtymään kohtuullisessa ajassa toimenpiteisiin yhdenvertaisuuslaissa säädettyjen velvollisuuksien täyttämiseksi).

Uudistuksessa voitaisiin arvioida, miten voitaisiin vahvistaa yhdenvertaisuusvaltuutetun mahdollisuuksia ottaa kantaa työelämäliitännäisiin syrjintäkysymyksiin.

7.3 Yhdenvertaisuuslain toimeenpano

Syrjinnän matalan kynnyksen valvontaviranomaisten rooli ja resurssit

Tällä hetkellä matalan kynnyksen oikeussuojakeinot eivät toteudu etenkään yhdenvertaisuusvaltuutetulla ja yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunnassa lain tarkoittamalla tavalla, mikä johtuu puutteellisista resursseista. Tapausten käsittelyn pitkittyminen vaikuttaa myös hyvitysten hakemiseen. Ensisijaisesti tulee vaikuttaa siihen, että valvontaviranomaisilla on riittävät resurssit matalan kynnyksen palvelun toteuttamiseen kohtuullisessa ajassa ja mahdollisuus käyttää toimivaltaansa koko laajuudessaan resurssipuutteen rajoittamatta.

Matalan kynnyksen oikeussuojakeinojen turvaamiseksi tulisi varmistaa valvontaviranomaisten riittävät resurssit. Viranomaisilla olisi oltava tosiasialliset mahdollisuudet toteuttaa lainmukaiset velvoitteensa ja käyttää toimivaltaansa koko laajuudessaan.

Yhdenvertaisuuden edistämis- ja suunnitteluvelvoitteen toteutus

Yhdenvertaisuuden edistämis- ja suunnitteluvelvoitteet koetaan hyödyllisiksi mutta ei vielä tehokkaiksi. Niiden vieminen arkisiin käytäntöihin on edelleen kesken myös viranomaistasolla. Arvioinnin tulosten perusteella tarve läpinäkyvyyden ja tiedottamisen lisäämiselle on ilmeinen. Edistämis- ja suunnitteluvelvoitteiden hyödyntäminen keinoina ehkäistä myös syrjivien käytäntöjen ”piilottamista” edellyttää paitsi tietoisuuden lisäämistä myös sitoutumista yhdenvertaisuuden edistämiseen. Kehittämisen kohteet eri toimijoilla yleisesti ovat seuraavat:

Yhdenvertaisuuden edistämistyössä ja suunnittelussa tulisi kiinnittää huomiota yhdenvertaisuuden arvioinnin prosessiin ja osallistamistapoihin ja kytkeä seuranta entistä vahvemmin osaksi yhdenvertaisuussuunnittelua.

Yhdenvertaisuuden edistämistä ja sitä koskevan tietoisuuden ylläpitämistä tulisi edesauttaa kohdennetulla viestinnällä ja toimijoiden yhteisillä kampanjoilla.

Kaikkien viranomaisten tulisi kiinnittää huomiota yhdenvertaisuuden edistämistehtävän ja yhdenvertaisuussuunnittelun toteutukseen ja lisäksi myös niiden ohjaavaan vaikutukseen oman hallinnonalan sisällä ja laajemmin sidosryhmien kanssa toimittaessa. Tämä tarkoittaa hallituksen esityksessä (HE 19/2014) esiin nostettua yhdenvertaisuuden toteutumisen arviointia muun muassa omassa valmistelussa ja päätöksenteossa mutta myös

tulosohjauksessa. Lisäksi huomiota on kiinnitettävä laajemmin asioihin, jotka valmistellaan eri hallinnon alojen kanssa yhteistyössä.

Erilaisia ohjeita ja mallipohjia tulisi lisätä organisaatioiden yhdenvertaisuussuunnittelun tueksi. Syrjinnän ilmenemisen ja ehkäisyn tavoista tarvitaan enemmän tapauskuvauksia, toimijoiden tiedonvaihtoa, vertaistukea ja hyvien käytäntöjen jakamista.

Työelämän yhdenvertaisuuden edistäminen

Tutkimuksen erityisenä painopisteenä oli tarkastella työelämän yhdenvertaisuuden edistämistehtävän toteutumista. Edellä esitetyn lisäksi erityisesti työelämää koskien on tarve kiinnittää huomiota siihen, että työelämän yhdenvertaisuuden edistämistehtävän toteutusta ja yhdenvertaisuussuunnittelua tuetaan paitsi viranomaisten myös sidosryhmien, kuten työmarkkinajärjestöjen, kautta:

Työmarkkinajärjestöjen olisi hyvä ottaa yhdenvertaisuuden edistäminen vahvemmin agendalleen ja vahvistaa omaa asiantuntijuuttaan aiheessa. Yhdenvertaisuuden edistämisen tavoitteet tulisi huomioida paremmin myös työehtosopimuksissa, muun muassa työn mukautuksiin liittyen.

Yhdenvertaisuuden arviointi- ja suunnitteluprosessi ja seuranta voitaisiin kytkeä kiinteämmin työpaikkojen monimuotoisuuden ja vastuullisuusjohtamisen prosesseihin.

Tietoisuutta positiivisen erityiskohtelun mahdollisuuksista olisi hyvä lisätä ja tuoda näkyväksi positiivisen erityiskohtelun yhteys yhdenvertaisuuden arviointiin ja suunnitteluun.

Eri vähemmistöryhmiä edustavien sidosryhmien olisi hyvä tuoda aktiivisesti osaamistaan näkyväksi työnantajille. Järjestöjen ja sidosryhmien tulisi pyrkiä toimimaan keskenään yhteistyössä vaikuttavuuden lisäämiseksi.

7.4 Syrjinnän tunnistamisen tehostaminen

Lain hyödyntäminen voisi olla yleisempää tietoisuuden lisääntyessä, ja yhdenvertaisuuslain soveltamistilanteita voisi haastattelujen perusteella olla enemmänkin, jos syrjintää tunnistettaisiin paremmin. Tehtävä ei voi jäädä vain yhdenvertaisuuslain valvontaviranomaisten varaan, vaan optimaalisessa tilanteessa eri viranomaiset voisivat omalla toimialallaan olla ensisijaisia yhteystahoja syrjintäkysymyksissä.

Yhdenvertaisuuden edistämistehtävän ohjausta ja valvontaa eri elämänalueilla tulisi vahvistaa eri viranomaisissa. Tämä tarkoittaa esimerkiksi opetus- ja sivistyspuolen aluehallintoviranomaisen osalta roolin vahvistamista yhdenvertaisuuden edistämistyössä.

Yhdenvertaisuuden edistämistä ja yhdenvertaisuussuunnittelua koskevaa valveutuneisuutta tulisi lisätä viranomaisissa, työelämässä, koulutuksessa ja laajemmin sidosryhmissä, jotka voivat tukea prosessia. Tätä tulisi vahvistaa esimerkiksi kehittämällä viranomaisten osaamista yhdenvertaisuuslain soveltamisessa.

Oikeusavustajien tietoisuutta yhdenvertaisuuslain mukaisesta hyvityksestä voitaisiin vahvistaa. Tätä voitaisiin tukea muun muassa oikeusministeriön informaatio-ohjauksella.

Erilaisia keinoja ja menetelmiä syrjinnän tunnistamisen ja siihen puuttumisen tehostamiseksi voitaisiin mahdollisesti hyödyntää nykyistä tehokkaammin (esim. syrjinnän testausmenetelmät[69] ja tilastojen käyttö).

Nykyiset rakenteet eivät tue optimaalisella tavalla syrjinnän seurannan ja yhdenvertaisuuden edistämisen tavoitteita, eivätkä ne siten tue oikeussuojan kehittämistä. Ensinnäkin on niin, että vaikka laki sinänsä mahdollistaa moniperusteiseen syrjintään puuttumisen, tapausten eteenpäin vienti vahvimman syrjintäperusteen mukaan jättää ilmiön osin piiloon. Syrjinnän seurantaa haittaavat lisäksi jo pitkään kehittämisen kohteina olleissa viranomaisten tietojärjestelmissä edelleen ilmenevät erinäiset puutteet syrjinnän seurannassa ja raportoinnissa.

Viranomaisten syrjintäepäilyiden seurantaan ja raportointiin käyttämiä tietojärjestelmiä tulisi kehittää siten, että ne palvelevat myös syrjinnän raportointia. Raportoinnin tapaa ja toiminnan vaikuttavuuden arviointia tulisi kehittää ja yhdenmukaistaa eri valvontaviranomaisten yhteistyössä.

[69] Ks. esim. Rorive 2009.

Piiloon jäävän syrjinnän tunnistamiseksi ja esiin tuomiseksi tarvittaisiin lisää tutkimusta ja muuta tiedonkeruuta. Tietoa tarvitaan eri elämänalueilta ja syrjintäperusteista. Tällöin voitaisiin myös tarkemmin tarkastella tapausten ”siiloutumista” eri viranomaisiin, mutta eritoten voitaisiin tarkastella yhdenvertaisuuden rakenteellisia esteitä ja yhdenvertaisuuden edistämisen mahdollisia toimenpiteitä. Yksi tiedon aukkokohta liittyy syrjintärikoksiin, joita arviointitutkimuksen aineiston perusteella tulee vain vähän ilmi oikeusteitse. Tutkimuksessa ei ole voitu tehdä arviointia siitä, mikä merkitys poliisilla on tehtäessä syrjintärikosten esitutkinnan rajoittamispäätöstä tai arvioitaessa esitutkintakynnyksen täyttymistä tai mikä merkitys syyttäjällä on tehtäessä syyttämättäjättämispäätöstä. Näitä asioita tulisi tutkia erikseen.

> **Eri hallinnonalojen viranomaisia pitäisi kannustaa keräämään tietoa yhdenvertaisuuden toteutumisesta omalla sektorillaan.** Tämä voi tarkoittaa esimerkiksi hallinnollista tietoa valituksista tai tilastotietoa väestöryhmien välisistä eroista terveydessä tai muilla elämänalueilla.

Arvioinnissa on noussut esiin myös viranomaisten väliseen tiedonkulkuun ja läpinäkyvyyteen liittyviä haasteita, jotka haittaavat kokonaiskuvan saamista ja syrjinnän seurantaa: esimerkiksi tieto hyvityskanneratkaisuista ei tule automaattisesti työsuojeluun ja kansalliseen seurantaan. Tietoa tarvitaan myös, jotta voidaan arvioida ovatko seuraamukset tehokkaita, oikeasuhtaisia ja varoittavia EU-direktiivien vaatimusten mukaisesti. Pimennossa ovat myös tuomioistuimessa vahvistetut sovinnot. Niistä tarvittaisiin läpinäkyvämmin tietoa, eli julkisia analyysejä tapauksista, joissa sopuratkaisuihin on päädytty, myötävaikuttamaan yhdenvertaisuuden edistämiseen.

> **Syrjinnän seurannan ja yhdenvertaisuuden edistämiseksi tulisi lisätä tiedonkulkua, yhteistyötä ja läpinäkyvyyttä viranomaisten välillä**.

Yhtä lailla myös työmarkkinajärjestöt voisivat analysoida ja tuottaa yhdenvertaisuuden edistämistyöhön lisää tietoa sopuratkaisuista, vaikka itse ratkaisut olisivat salaisia.

Liitteet

Kysely työelämälle

Kysely työpaikolle koskien yhdenvertaisuuslain uudistuksen vaikutuksia

Tervetuloa vastaamaan kyselyyn!

Uudistettu yhdenvertaisuuslaki (1325/2014) tuli voimaan vuoden 2015 alussa. Työnantajat, joiden palveluksessa on säännöllisesti vähintään 30 henkilöä, ovat velvollisia laatimaan suunnitelman tarvittavista toimenpiteistä yhdenvertaisuuden edistämiseksi. Suunnitelma on tullut laatia 1.1.2017 mennessä. Tällä kyselyllä selvitetään yhdenvertaisuussuunnittelun tilaa ja vaikutuksia työelämään.

Työnantajan velvollisuudesta edistää yhdenvertaisuutta ja laatia yhdenvertaisuussuunnitelma säädetään yhdenvertaisuuslain 7 §:ssä. Yhdenvertaisuuslain 8 §:ssä säädetään puolestaan syrjinnän kielloista. Yhdenvertaisuuslain mukaan ketään ei saa syrjiä iän, alkuperän, kansalaisuuden, kielen, uskonnon, vakaumuksen, mielipiteen, poliittisen toiminnan, ammattiyhdistystoiminnan, perhesuhteiden, terveydentilan, vammaisuuden, seksuaalisen suuntautumisen tai muun henkilöön liittyvän syyn perusteella. Syrjinnäksi katsotaan myös häirintä, kohtuullisten mukautusten epääminen vammaiselta henkilöltä sekä ohje ja käsky syrjiä.

Tasa-arvolaissa kielletään puolestaan syrjintä sukupuolen perusteella. Tämä kysely ei koske tasa-arvolakia ja sukupuolisyrjintää.

Kysely liittyy oikeusministeriön toimeksiannosta toteutettavaan yhdenvertaisuuslain arviointiin (VN-TEAS), jonka toteuttaa Helsingin yliopiston Kriminologian ja oikeuspolitiikan instituutti yhdessä Owal Group Oy:n kanssa. Kysely toteutetaan työmarkkinakeskusjärjestöjen kanssa yhteistyössä, ja tulokset tulevat tutkijoiden ja keskusjärjestönne käyttöön. Tutkimuksen raporteissa kaikki tiedot vastaajista häivytetään siten, ettei yksittäisiä vastaajia voi tunnistaa.

Kysely kohdennetaan erikseen palkansaajille ja työnantajille. Pyydämme vastaamaan tähän kyselyyn palkansaajien/työnantajien näkökulmasta**.**

Tiedonkeruuseen liittyvissä kysymyksissä voit ottaa yhteyttä: Laura Jauhola, 050 443 1841, laura@owalgroup.com

YHDENVERTAISUUDEN ARVIOINTI JA YHDENVERTAISUUSSUUNNITELMAN LAADINTA

1. Onko työnantaja arvioinut yhdenvertaisuuden toteutumista työpaikalla eri syrjintäperusteiden näkökulmasta? Kyllä, Ei, En osaa sanoa

2. Onko työpaikallanne laadittu yhdenvertaisuussuunnitelma tarvittavista toimenpiteistä yhdenvertaisuuden edistämiseksi?*
- Kyllä, käsitellen sitä henkilöstön tai henkilöstön edustajan kanssa
- Kyllä, käsittelemättä sitä henkilöstön tai henkilöstön edustajan kanssa
- Ei vielä, suunnitelmaa laaditaan parhaillaan
- Ei, eikä sitä olla parhaillaan laatimassa
- En osaa sanoa

3. Miten yhdenvertaisuussuunnitelma on laadittu:
- Erillisenä suunnitelmana
- Yhdistettynä tasa-arvosuunnitelmaan
- Yhdistettynä useampaan suunnitelmaan tai muulla tavoin: miten?

4. Onko yhdenvertaisuussuunnitelmasta tiedotettu henkilöstölle? Kyllä, Ei, En osaa sanoa

5. Onko yhdenvertaisuussuunnitelman toteutumista seurattu?
- Kyllä, säännöllisesti
- Kyllä, tarvittaessa
- Ei
- En osaa sanoa

6. Arvioi yhdenvertaisuussuunnitelman ja sen valmisteluprosessin vaikutusta yhdenvertaisuuden tilaan työpaikallanne.

Yhdenvertaisuussuunnittelu
- ei ole vaikuttanut tilanteeseen, koska yhdenvertaisuus on ollut kunnossa työpaikalla
- on parantanut yhdenvertaisuutta huomattavasti
- on parantanut yhdenvertaisuutta jonkin verran
- ei ole parantanut eikä heikentänyt yhdenvertaisuutta
- on heikentänyt yhdenvertaisuutta
- en osaa sanoa
- Muu vaihtoehto/tarkempi kuvaus:

Syrjintäepäilyt (yhdenvertaisuuslain 8§ perusteella)

7. Onko työpaikallanne ollut syrjintäepäilyjä viimeisen kahden vuoden aikana?* Kyllä, Ei, En osaa sanoa
Vastaajat, jotka vastasivat ”kyllä”:

8. Mihin syrjintäepäily/epäilyt ovat liittyneet?
- ikään
- seksuaaliseen suuntautumiseen
- alkuperään, kansalaisuuteen tai kieleen
- uskontoon, vakaumukseen tai mielipiteeseen
- poliittiseen toimintaan
- ammattiyhdistystoimintaan
- terveydentilaan
- vammaisuuteen
- perhesuhteisiin
- muuhun henkilöön liittyvään syyhyn, mihin?

9. Pyydämme kuvaamaan vielä tarkemmin esiin tulleen tapauksen / tapausten perusteita ja prosessia:

10. Miten asia on edennyt? Valitse kaikki sopivat vaihtoehdot:
- haettu neuvontaa työsuojelulta (= työsuojeluviranomainen/aluehallintovirasto)
- haettu neuvontaa yhdenvertaisuusvaltuutetulta
- haettu neuvontaa ammattiliitolta
- haettu neuvontaa työnantajaliitolta
- asia on soviteltu työpaikalla
- asia on soviteltu ammattiliiton ja/tai työnantajaliiton kanssa
- asia on ratkaistu työpaikalla osapuolten kanssa keskustellen
- työsuojelulta on saatu toimintaohje tai kehotus syrjintäkiellon noudattamiseksi
- tapaus on edennyt poliisille
- tapaus on johtanut syytteeseen tai tuomioistuinkäsittelyyn
- tapaus on johtanut hyvitykseen tai muuhun korvaukseen syrjitylle
- selvitettäessä asiaa, epäily osoittautui perusteettomaksi
- Muuten, miten?

Hyvät käytännöt ja kehittämistarpeet

11. Onko työpaikallanne hyviä käytäntöjä jaettavaksi? Hyvä käytäntö voi liittyä esimerkiksi tapaan arvioida yhdenvertaisuuden toteutumista, yhdenvertaisuussuunnitelman laatimiseen, sen seurantaan tai muuhun itse tunnistamaanne käytäntöön.

12. Minkälaista mahdollista lisätukea kaipaisitte yhdenvertaisuussuunnittelun kehittämiseen työpaikallanne (mm. kenen taholta)?

Kysely etenee vielä taustatietoihin

13. Organisaation koko: työntekijöiden määrä:
Alle 30 henkilöä
31–99
100–249
250–499
500–999
1000 tai yli

14. Organisaatiotyyppi (valitse parhaiten sopiva)
Yritys
Valtio
Kunta
Kuntayhtymä
Kirkko/seurakunta
Järjestö
Muu (täsmennä)

15. Päätoimiala (TOL2008) (alasvetovalikko)
Muu (täsmennä)

Palkansaajat:
16. Vastaajan tehtävä. (Valitse sopivin vaihtoehto).
Pääluottamusmies
Luottamusmies
Työsuojeluvaltuutettu
Muu (täsmennä)

Työnantajat:

16. Vastaajan tehtävä. (Valitse sopivin vaihtoehto).
Organisaation johtaja
Henkilöstö-/ talous-/ hallintojohtaja/-päällikkö
HR-asiantuntija
Muu (täsmennä)

17. Kunta (päätoimipiste), jossa toimitte (alasvetovalikko)
(muu, täsmennä)

Kiitos vastauksista!

Lähteet

Aalto, Maria, Liisa Larja & Karmela Liebkind (2010). *Syrjintä työhönottotilanteissa – tutkimuskatsaus*, Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja 16/ 2010. Saatavana: https://docplayer.fi/14203742-Syrjinta-tyohonottotilanteissa-tutkimuskatsaus.html.

Aaltonen, Milla, Päivi Heino & Susan Villa (2013). *"Riiteleminen on pienelle ihmiselle raskasta". Selvitys syrjinnän uhrien oikeusturvakeinojen saavutettavuudesta ja vaikuttavuudesta*. Sisäasiainministeriön julkaisu 13/2013. http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-491-847-3.

Ahmad, Akhlaq (2020). When the Name Matters: An Experimental Investigation of Ethnic Discrimination in the Finnish Labor Market. *Sociological Inquiry* 90.3, 468–496. Saatavilla: https://onlinelibrary.wiley.com/doi/abs/10.1111/soin.12276.

Anttila, Outi, Tuomas Ojanen, Hanna Kiiskinen, Juhani Kortteinen, Juha Lavapuro, Liisa Nieminen & Marjo Ylhäinen (2019). *Yhdenvertaisuuslaki kommentein*. Helsinki: Alma Talent.

Attila, Henna, Marjut Pietiläinen, Miina Keski-Petäjä, Päivi Hokka & Markku Nieminen (2018). *Tasa-arvobarometri 2017*. Sosiaali- ja terveysministeriön julkaisuja 8/2018. http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-00-3932-5.

Björkberg Elli, Janne Fredriksson, Mari Hakola, Börje Hanhikoski, Vuokko Jantunen, Anne Mäki, Matti Ojamo, Päivi Rissanen, Paula Salminen, Taru Tammi, Marju Teinikivi, Ville Ukkola, & Liisa-Maija Verainen (2019). *Miten vammaisten ihmisten oikeudet toteutuvat Suomessa?* Työelämä ja köyhyys –teematyöryhmän raportti. Vammaisfoorumi.

Chopin, Isabelle & Catharina Germaine (2017). *A Comparative analysis of non-discrimination law in Europe. The 28 EU Member States, the Former Yugoslav Republic of Macedonia, Iceland, Liechtenstein, Montenegro, Norway, Serbia and Turkey compared*. European Commission. https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/36c9bb78-db01-11e7-a506-01aa75ed71a1/language-en/format-PDF/source-search.

ECRI (European Commission against Racism and Intolerance) (2019). *Suomea koskeva raportti. Viides raportointikierros.* https://rm.coe.int/fifth-report-on-finland-finnish-translation-/1680972fa8.

EK (Elinkeinoelämän keskusliitto) (2018). *Ikäsyrjintä työelämässä*. Tutkimusraportti. Taloustutkimus. https://ek.fi/wp-content/uploads/EK-ikasyrjinta.pdf.

Ekholm, Elina & Kati Tuokkola (2018). *”Samalle viivalle” Havaintoja kuntien yhdenvertaisuustyöstä*. Kuntaliiton julkaisusarja 2/2018. https://yhdenvertaisuus.fi/documents/5232670/5376058/Samalle+viivalle+selvitys/f6f1b211-3c3f-4111-9a22-db7b8862e49c/Samalle+viivalle+selvitys.pdf.

ESA (Etelä-Suomen aluehallintoviraston työsuojelun vastuualue) (2016). *Syrjinnän kiellon valvonta Etelä-Suomessa vuonna 2015. Raportti yhdenvertaisuuslain asiakasaloitteisesta valvonnasta työelämässä*. https://www.tyosuojelu.fi/documents/14660/722336/Syrjinnan_valvonta_ESAVI2015/946302c7-9bd2-4782-8761-2179d44af310

ESA (Etelä-Suomen aluehallintoviraston työsuojelun vastuualue) (2018). Asiantuntijalausunto yhdenvertaisuusvaltuutetun kertomuksesta ja sen suosituksista. 5.11.2018. https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/JulkaisuMetatieto/Documents/EDK-2018-AK-220582.pdf

ESA (Etelä-Suomen aluehallintoviraston työsuojelun vastuualue) (2019). ”Valvontahavainto: Työnantajat eivät tiedä, miten yhdenvertaisuutta tulee arvioida ja edistää”. Tiedote 8.1.2019. https://www.avi.fi/web/avi/tiedotteet-2019

Eurobarometri (2019). Euroopan parlamentin mielipidetutkimukset. https://ec.europa.eu/finland/sites/finland/files/eb92.pdf.

Euroopan komissio (2018). Komission suositus (EU) 2018/951, annettu 22 päivänä kesäkuuta 2018, tasa-arvoelimiä koskevista normeista. C/2018/3850. https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FI/ALL/?uri=CELEX:32018H0951.

FRA (European Union Agency for Fundamental Rights) (2009). *EU-MIDIS Data in Focus Report 1: The Roma*. https://fra.europa.eu/en/publication/2009/eu-midis-data-focus-report-1-roma.

FRA (European Union Agency for Fundamental Rights) (2010). *Data in Focus Report Multiple Discrimination*. https://fra.europa.eu/sites/default/files/fra_uploads/1454-EU_MIDIS_DiF5-multiple-discrimination_EN.pdf.

FRA (European Union Agency for Fundamental Rights (2011). *Fundamental rights: Challenges and achievements in 2011*. https://fra.europa.eu/sites/default/files/fra_uploads/2211-FRA-2012_Annual-Report-2011_EN.pdf.

FRA (European Union Agency for Fundamental Rights (2013). *EU LGBT survey - European Union lesbian, gay, bisexual and transgender survey - Results at a glance*. https://fra.europa.eu/sites/default/files/eu-lgbt-survey-results-at-a-glance_en.pdf.

FRA (European Union Agency for Fundamental Rights) (2015). *EU LGBT survey - European Union lesbian, gay, bisexual and transgender survey*. http://data.europa.eu/88u/dataset/survey-eu-lesbian-gay-bisexual-transgender.

FRA (European Union Agency for Fundamental Rights (2017). *Fundamental rights report*. https://fra.europa.eu/sites/default/files/fra_uploads/fra-2017-fundamental-rights-report-2017_en.pdf.

FRA (European Union Agency for Fundamental Rights (2018a). *Second European Union Minorities and Discrimination Survey. Being Black in the EU*. https://fra.europa.eu/sites/default/files/fra_uploads/fra-2018-being-black-in-the-eu_en.pdfFRA (European Union Agency for Fundamental Rights) (2020). *A long way to go for LGBTI equality*. https://fra.europa.eu/en/publication/2020/eu-lgbti-survey-results.

FRA (European Union Agency for Fundamental Rights (2018b). *Fundamental rights report*. https://fra.europa.eu/sites/default/files/fra_uploads/fra-2018-fundamental-rights-report-2018_en.pdf.

Hoffrén, Tea (2018). *Kysely oikeuksien toteutumisesta vammaisten henkilöiden arjessa. Raportti keskeisistä kyselytuloksista*. Vammaisten henkilöiden oikeuksien neuvottelukunta. https://vane.to/documents/2308875/2395516/Raportti+kyselyn+tuloksista.pdf/e6bd3b12-1554-43b4-8f6a-38a21143e419.

Hokkanen, Liisa (2017). *Experiences of inclusion and welfare services among Finnish Sámi with disabilities*. Nordic Welfare Center. ISBN: 978-91-88213-26-6 http://www.nordicwelfare.org/sv/Publikationer.

Huotari, Kari, Sinikka Törmä & Kati Tuokkola (2011). *Syrjintä koulutuksessa ja vapaa-ajalla: Erityistarkastelussa seksuaali- ja sukupuolivähemmistöihin kuuluvien nuorten syrjintäkokemukset toisen asteen oppilaitoksissa*. Sisäasiainministeriön julkaisu 11/2011. https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/handle/10024/79679.

Jasinskaja-Lahti, Inga & Karmela Liebkind (1997). *Maahanmuuttajien sopeutuminen pääkaupunkiseudulla. Sosiaalipsykologinen näkökulma.* Helsingin kaupungin tietokeskuksen tutkimuksia 9. Helsinki: Helsingin kaupungin tietokeskus.

Jasinskaja-Lahti, Inga., Karmela Liebkind & Tiina. Vesala (2002). *Rasismi ja syrjintä Suomessa: maahanmuuttajien kokemuksia*. Helsinki: Gaudeamus.

Jauhola, Laura & Jukka Vehviläinen (2015). *Syrjintä koulutuksessa: Erityistarkastelussa kokemukset yhdenvertaisuuden toteutumisesta opintojen ohjauksessa eri vähemmistöryhmiin kuuluvien nuorten osalta*. Oikeusministeriön julkaisu 21/2015. http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-259-447-1.

Jauhola, Laura, Mertsi Ärling, Risto Karinen, Tuomas Luukkonen & Olli Oosi (2019). *Romanien työllisyys, yrittäjyys ja työelämään integroituminen*. Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja 2019:58. http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-327-469-3.

Jauhola, Laura (ym.) (2020). Yhdenvertaisuuden edistäminen työelämässä palkansaajien ja työnantajien näkökulmasta. Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminta: Policy Brief 12/2020. https://tietokayttoon.fi/julkaisu?pubid=35101.

Kankkunen, Paula, Päivi Harinen, Elina Nivala & Mari Tapio (2010). *Kuka ei kuulu joukkoon? Lasten ja nuorten kokema syrjintä Suomessa*. Sisäasiainministeriön julkaisu 36/2010. http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-491-628-8.

Kazi, Villiina, Anne Alitolppa-Niitamo & Antti Kaihovaara (2020). *Kotoutumisen kokonaiskatsaus 2019: tutkimusartikkeleita kotoutumisesta*. Helsinki: Työ- ja elinkeinoministeriö. Saatavana: https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/handle/10024/162005.

Keskinen, Suvi, Aminkeng Atabong, Alemanji, Markus Himanen, Antti! Kivijärvi, Uyi Osazee, Nirosha Pöyhölä & Venla Rousku (2018). *Pysäytetyt – Etninen profilointi Suomessa*. Svenska social- och kommunalhögskolan vid Helsingfors universitet 2/2018. http://www.profiling.fi/wp-content/uploads/2018/04/Pysaytetyt_SUOM.pdf.

Koivunen, Tuija, Hanna Ylöstalo & Katri Otonkorpi-Lehtoranta (2015). “Informal Practices of Inequality in Recruitment in Finland.” *Nordic journal of working life studies* 5.3, 3—21.

Korhonen Nita, Laura Jauhola, Olli Oosi & Hannu-Pekka Huttunen (2016*). ”Usein joutuu miettimään, miten pitäisi olla ja minne olla menemättä” Selvitys vihapuheesta ja häirinnästä ja niiden vaikutuksista eri vähemmistöryhmiin*. Oikeusministeriön julkaisu 7/2016. http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-259-496-9.

Kyröläinen, Anni (2020). *Vammaisten henkilöiden työllistymisen rakenteelliset esteet*. Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja 2020:36. https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/handle/10024/162325.

Könönen, Jukka & Markus Himanen (2019). ”Maahanmuuton sääntelyn ja etnisen syrjinnän yhteydet maahanmuuttajien työmarkkina-asemaan”.Teoksessa *Kotoutumisen kokonaiskatsaus 2019. Tutkimusartikkeleita kotoutumisesta*. Villiina Kazi, Anne Alitolppa-Niitamo & Antti Kaihovaara (toim.) Työ- ja elinkeinoministeriö 2019, 54—65.

Larja, Liisa (2020) ”Maahanmuuttajanaiset työmarkkinoilla ja työmarkkinoiden ulkopuolella”. Teoksessa Villiina Kazi, Anne Alitolppa-Niitamo & Antti Kaihovaara (toim.) Kotoutumisen kokonaiskatsaus 2019: *Tutkimusartikkeleita kotoutumisesta*. Työ- ja elinkeinoministeriö, 28—42. https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/handle/10024/162005

Larja, Liisa, Johanna Warius, Liselott Sundbäck, Karmela Liebkind, Irja Kandolin, Inga Jasinskaja-Lahti (2012). *Discrimination in the Finnish Labor Market. An Overview and a Field Experiment on Recruitment*. Työ- ja elinkeinoministeriö 16/2012.

Lehto, Anna-Maija & Hanna Sutela (2008). *Työolojen kolme vuosikymmentä. Työolotutkimusten tuloksia 1977—2008.* Tilastokeskus. https://www.tilastokeskus.fi/tup/julkaisut/tiedostot/isbn_978-952-467-930-5.pdf.

Lehtonen, Jukka (2007). ”Seksuaalisen suuntautumisen ja sukupuolen moninaisuuteen liittyvä syrjintä”. Teoksessa Outi Lepola & Susan Villa (toim.) *Syrjintä Suomessa 2006*. Helsinki: Ihmisoikeusliitto, 18—65.

Lehtonen, Jukka & Kati Mustola (2004). *“Eihän heterotkaan kerro...” Seksuaalisuuden ja sukupuolen rajankäyntiä työelämässä*. Helsinki: Työministeriö. http://www.rakennerahastot.fi/vanhat_sivut/rakennerahastot/tiedostot/esr_julkaisut_2000_2006/tutkimukset_ja_selvitykset/03_02-04_eihan_heterokaan_kerro_seksuaalisuuden_ja_sukupuolen_rajakayntia_tyoelamassa_fi.pdf

Lepola, Outi (2018). *Koko ajan jännittyneenä. Moniperusteinen syrjintä seksuaali- ja sukupuolivähemmistöihin kuuluvien kokemana*. Oikeusministeriö. http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-259-729-8.

Leppänen, Katja (2015). *Yhdenvertaisuus työelämässä*. Helsinki: Talentum.

Liebkind Karmela, Liisa Larja & Asteria Brylka (2016). Ethnic and Gender Discrimination in Recruitmnt: Experimental Evidence from Finland. *Journal of Social and Political Psychology*, 2195—3325.

Lundström, Birgitta, Tarmo Miettinen, Anssi Keinänen, Jenni Airaksinen & Anne Korhonen (2008). *Yhdenvertaisuuslain toimivuus: tutkimusraportti viranomaisten käsityksistä sekä oikeus-, laillisuusvalvonta- ja lainvalvontakäytännöstä*. Työ- ja elinkeinoministeriö.

Lyly-Yrjänäinen, Maija (2019). *Työolobarometri 2018*. https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/161826/TEM_2019_51.pdf?sequence=1&isAllowed=y

Makkonen, Timo (2010). *Syrjinnän vastainen käsikirja*. International Organization for Migration.

Nieminen, Kati (2019). “Eroding the protection against discrimination: The procedural and de-contextualized approach to S.A.S. v France”. International Journal of Discrimination and the Law, 19(2), 69—88. https://doi.org/10.1177/1358229119838457.

Nokso-Koivisto, Inka (2019). *Uhrien kokemuksia viharikoksista vuosina 2014—2018*. Against Hate –hanke, Oikeusministeriö. https://www.riku.fi/content/uploads/su_file/2140__Uhrien_kokemuksia_viharikoksista_2014_2018.pdf.

Olsén, Laura, Leena Heinämäki & Assi Harkomaa (2017). *Vähemmistöjen sisäisten vähemmistöjen ihmisoikeudet ja moniperustainen syrjintä: saamelaiset vammaiset henkilöt ja seksuaali- ja sukupuolivähemmistöt*. Lapin yliopisto. Juridica Lapponica 43.

OM (Oikeusministeriö) (2009). Ehdotus yhdenvertaisuuslaiksi ja siihen liittyväksi lainsäädännöksi. Komiteamietintö 2009:4. https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/76195/omkm_2009_4_yhdenvertaisuuslakiehdotus.pdf?sequence=1.

OM (Oikeusministeriö) (2013). Oikeudenhoidon uudistamisohjelma 2013—2025. Mietintöjä ja lausuntoja 16/2013. https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/76427/omml_16_2013_oikeusturvaohjelma_80_s.pdf?sequence=1&isAllowed=y.

OM (Oikeusministeriö) (2016). Arviomuistio yhdenvertaisuusvaltuutetun ja tasa-arvovaltuutetun tehtävien yhdistämisestä OM 1/012/2016.

OM (Oikeusministeriö) (2019). Policy Brief 2. Syrjintä Suomessa. Ajankohtaista tietoa syrjinnästä ja yhdenvertaisuudesta. https://yhdenvertaisuus.fi/policy-briefit.

Parkkinen, Sonja (2020). ”Tunnistusohjelma syrjii, Amazon myöntää asian”. *Helsingin Sanomat* 12.6.2020.

Pietiläinen, Marjut & Miina Keski-Petäjä (2014). *Työsyrjinnän seuranta Suomessa 2014*. Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja 53/2014. https://tem.fi/documents/1410877/2859687/Ty%C3%B6syrjinn%C3%A4n+seuranta+suomessa+18122014.pdf.

Pietiläinen, Marjut, Niina Viitasalo, Jouko Nätti, Satu Ojala, Päivi Korvajärvi (2016). ”Ikä- ja sukupuolisyrjintä työssä. *Talous ja yhteiskunta* 44:4, 42—47.

Pietiläinen, Marjut, Niina Viitasalo, Liudmila Lipiäinen, Satu Ojala, Minna Leinonen, Katri Otonkorpi-Lehtoranta, Esa Jokinen, Päivi Korvajärvi & Jouko Nätti (2018). *Työssä koettu syrjintä ja myöhempi työura.* Työsuojelurahaston tutkimushanke 2015—2017. Tampereen yliopisto; Yhteiskuntatieteiden tiedekunta; Työelämän tutkimuskeskus. Työraportteja 97/2018. https://trepo.tuni.fi/bitstream/handle/10024/102975/978-952-03-0662-5.pdf?sequence=1&isAllowed=y.

Plan International (2020). *Free to be Online? Girls' and young women's experiences of online harassment*. The State of the World's Girls. https://plan.fi/sites/default/files/plan_images/freetobeonline_kv-raportti-2020-en.pdf

Pärnänen, Anna (2011). “Organisaatioiden ikäpolitiikat: strategiat, instituutiot ja moraali”. *Tilastokeskus*.

Rajala, Susanna & Satu Blomerus (2015). *Katsaus aikuisten romanien koulutustaustoihin*. Opetushallitus: Raportit ja selvitykset 2015:8. https://www.oph.fi/sites/default/files/documents/175254_katsaus_aikuisten_romanien_koulutustaustoihin_0.pdf.

Rauta, Jenita (2020). Poliisin tietoon tullut viharikollisuus Suomessa 2019 Jenita Rauta. Poliisiammattikorkeakoulun katsauksia 16/2020. https://www.theseus.fi/bitstream/handle/10024/345708/Polamk_katsaus_16_Viharikos_B5_web.pdf?sequence=1&isAllowed=y

Rauta, Jenita (2019). *Poliisin tietoon tullut viharikollisuus Suomessa 2018*. Poliisiammattikorkeakoulun katsauksia 15/2019. https://www.theseus.fi/bitstream/handle/10024/261556/Polamk_katsaus_15_Viharikos_B5_WEB.pdf?sequence=1&isAllowed=y.

Rorive, Isabelle (2009). *Proving Discrimination Cases. The Role of Situation Testing.* MPG & the Centre for Equal Rights. https://ec.europa.eu/migrant-integration/librarydoc/proving-discrimination-cases---the-role-of-situation-testing.

Saari, M. (2016). *Samapalkkaisuus – neuvoteltu oikeus: Naisten ja miesten palkka-eriarvoisuus poliittisena ja oikeudellisena kysymyksenä korporatistisessa Suomessa*. Helsingin yliopisto.

Sutela, Hanna & Anna-Maija Lehto (2014). *Työolojen muutokset 1977—2013*. Helsinki: Tilastokeskus. http://www.stat.fi/tup/julkaisut/tiedostot/julkaisuluettelo/ytmv_197713_2014_12309_net.pdf.

Sutela, Hanna, Anna Pärnänen & Marianne Keyriläinen (2019). *Digiajan työelämä – Työolotutkimuksen tuloksia 1977—2018*. Helsinki: Tilastokeskus. https://www.stat.fi/tup/julkaisut/tiedostot/julkaisuluettelo/ytym_1977-2018_2019_21473_net.pdf

STM (Sosiaali- ja terveysministeriö) (2016).Työsuojeluvalvonnan ohjeita 2/2016. Yhdenvertaisuuden ja syrjinnän valvonta. https://www.tyosuojelu.fi/documents/14660/198601/Yhdenvertaisuuden_ja_syrjinnan_valvonta022016.pdf/bc7a6af5-14c7-4d71-8208-411db33de6fe

STTK (2018). ”Työmarkkinakeskusjärjestöt: Tasa-arvosuunnitelmat tehokkaammin edistämään tasa-arvoa työpaikoilla”. 19.3.2018. https://www.sttk.fi/2018/03/19/tyomarkkinakeskusjarjestot-tasa-arvosuunnitelmat-tehokkaammin-edistamaan-tasa-arvoa-tyopaikoilla/

Syrjä, Hannele & Mikko Valtakari (2008). *Romanien Pitkä Matka Työn Markkinoille: Tutkimus Romanien Työmarkkinoille Sijoittumisen Edistämisestä*. Työ- ja elinkeinoministeriö.

Taloustutkimus/EK (2018). *Ikäsyrjintä työelämässä* . https://ek.fi/wp-content/uploads/EK-ikasyrjinta.pdf.

Tasa-arvovaltuutettu (2013). Lausunto yhdenvertaisuuslainsäädännön uudistamista koskevasta luonnoksesta hallituksen esitykseksi TAS 146/2013.

Teittinen Paavo & Mikko Suutarinen (2020) ”Siivoton ala”. Helsingin sanomat 5.7.2020. https://dynamic.hs.fi/a/2020/siivotonala/

TEM (Työ- ja elinkeinoministeriö). Yhdenvertaisuus ja tasa-arvo työelämässä. https://tem.fi/yhdenvertaisuus-tyoelamassa.

Tilastokeskus. Rangaistukset rikoksittain (KäO ja HO ensimmäisenä oikeusasteena) 2009—2018. https://www.stat.fi/tup/statfin/index.html

THL (Terveyden ja hyvinvoinnin laitos) (2017). *Kouluterveyskyselyn tulokset*. https://thl.fi/fi/tutkimus-ja-kehittaminen/tutkimukset-ja-hankkeet/kouluterveyskyselyn-tulokset.

Työsuojeluhallinto (2018a). Työsuojeluhallinnon vuosikertomus 2017. Työsuojeluhallinnon julkaisuja 1/2018.

Työsuojeluhallinto (2018b) Syrjintäkiellon valvonta työsuojeluviranomaisessa vuonna 2017. https://www.tyosuojelu.fi/documents/14660/2642702/Raportti_Syrjinn%C3%A4n_valvonta_2017/1f70b5d7-35dd-0111-96ce-011d144c17b6.

Työsuojeluhallinto (2019). Yhdenvertaisuuden ja syrjinnän kiellon valvonta työelämässä vuonna 2018. Työsuojeluhallinnon julkaisuja 7/2019. https://www.tyosuojelu.fi/documents/14660/2642702/Raportti_yhdenvertaisuuden_ja_syrjinnan_valvonta_2018

Työsuojeluhallinto (2020). Yhdenvertaisuuden ja syrjinnän kiellon valvonta työelämässä vuonna 2019. Työsuojeluhallinnon julkaisuja 3/2020. https://www.tyosuojelu.fi/documents/14660/2642702/Raportti_yhdenvertaisuuden_ja_syrjinnan_valvonta_2019.pdf/.

Törmä, Sinikka, Kari Huotari, Kati Tuokkola & Sari Pitkänen (2014). *Ikäihmisten moninaisuus näkyväksi. Selvitys vähemmistöihin kuuluvien ikääntyneiden henkilöiden kokemasta syrjinnästä sosiaali- ja terveyspalveluissa*. Sisäministeriön julkaisu 14/29014.

Pyykkönen, Teijo & Saku Rikala (2018). Valtio soveltavan liikunnan ja vammaisurheilun eidstäjänä. Valtion liikuntaneuvoston julkaisuja 2018:2. https://www.liikuntaneuvosto.fi/wp-content/uploads/2019/09/Valtio_soveltavan_liikunnan_raportti.pdf

Vamlas (2018). Esteetön rekrytointi. http://esteetonrekrytointi.fi/esteeton-rekrytointi/.

Vesala, Hannu T. & Elias Vartio (2019). *Miten vammaisten ihmisten oikeudet toteutuvat Suomessa? Vammaisfoorumin vuonna 2018 toteuttaman kyselyn tulokset taulukkomuodossa*. https://vammaisfoorumi.fi/wp-content/uploads/2019/09/VFKyselyn-perusraportti2019.pdf.

Viitasalo, Niina (2015). *Varttuneet ja ikäsyrjintä työelämässä*. Tampereen yliopisto.

Viitasalo, Niina (2011). Ikääntyvien kokema syrjintä työssä − Ikäsyrjinnän yleisyys ja ennustajat. *Työelämän tutkimus*, 9, 256−271. https://journal.fi/tyoelamantutkimus/article/view/87327/46257.

Vammaisten henkilöiden oikeuksien komitea (2016). Concluding observations on the initial repoert of Guatemala. CRPD/GTM/CO/1. file:///C:/Users/kniemine/AppData/Local/Temp/CRPD_C_GTM_CO_1-EN.pdf

Vähemmistövaltuutettu (2014). *Erilaisena arjessa. Selvitys romanien syrjintäkokemuksista*. Julkaisusarja 15. https://syrjinta.fi/documents/25249352/34271292/Erilaisena+arjessa+Selvitys+romanien+syrjint%C3%A4kokemuksista.pdf/584516fc-d3a7-4f88-8ecc-c8b2271ebf41/Erilaisena+arjessa+Selvitys+romanien+syrjint%C3%A4kokemuksista.pdf?version=1.1&t=1600444638764

Weiste-Paakkanen Anneli, Riikka Lämsä & Hannamaria Kuusio (toim.) (2018). *Suomen romaniväestön osallisuus ja hyvinvointi. Romanien hyvinvointitutkimus Roosan perustulokset 2017–2018*. Terveyden ja hyvinvoinnin laitos. https://www.julkari.fi/bitstream/handle/10024/137276/RAP2018_15_Suomen%20romaniv%c3%a4est%c3%b6_web%20%282%29.pdf?sequence=1&isAllowed=y

Wickman, Jan & K. Irni (2011). Sukupuoli- ja seksuaalivähemmistöt, vanheneminen ja palveluntarpeet. SETA-julkaisuja; Vuosikerta 20. https://docplayer.fi/4502343-Sukupuoli-ja-seksuaalivahemmistot-vanheneminen-ja-palveluntarpeet.html.

Yhdenvertaisuusvaltuutettu (2016a). *”Vammaisena olen toisen luokan kansalainen” selvitys vammaisten syrjintäkokemuksista arjessa*. Yhdenvertaisuusvaltuutettu; Oikeusministeriö; syrjinnän seurantajärjestelmä. https://syrjinta.fi/vammaisselvitys.

Yhdenvertaisuusvaltuutettu (2016b). Yhdenvertaisuusvaltuutetun vuosikertomus 2015. https://syrjinta.fi/julkaisut.

Yhdenvertaisuusvaltuutettu (2017a). Yhdenvertaisuusvaltuutetun vuosikertomus 2016. https://syrjinta.fi/julkaisut.

Yhdenvertaisuusvaltuutettu (2017b). ”Opiskelijalle hyvitystä häirinnästä – opettajalta oppitunnilla loukkaavia kommentteja”. Lehdistötiedote 6.2.2017. https://www.syrjinta.fi/-/yhdenvertaisuusvaltuutettu-edisti-sovintoa-syrjintatapauksessa-.

Yhdenvertaisuusvaltuutettu (2018). Yhdenvertaisuusvaltuutetun kertomus eduskunnalle K 6/2018. https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/Kertomus/Documents/K_6+2018.pdf

Yhdenvertaisuusvaltuutettu (2019a). “Yhdenvertaisuusvaltuutettu: Rakennetaan esteettömämpää Suomea - myös taloyhtiöille vastuuta esteettömyyden toteuttamisessa”. 17.6.2019. https://syrjinta.fi/-/yhdenvertaisuusvaltuutettu-rakennetaan-esteettomampaa-suomea-myos-taloyhtioille-vastuuta-esteettomyyden-toteuttamisessa

Yhdenvertaisuusvaltuutettu (2019b). Yhdenvertaisuusvaltuutetun vuosikertomus 2018. https://syrjinta.fi/julkaisut.

Yhdenvertaisuusvaltuutettu (2020a). Yhdenvertaisuusvaltuutetun vuosikertomus 2019. https://syrjinta.fi/julkaisut.

Yhdenvertaisuusvaltuutettu (2020b). Selvitys afrikkalaistaustaisten henkilöiden kokemasta syrjinnästä. https://syrjinta.fi/-/yhdenvertaisuusvaltuutetun-selvitys-afrikkalais-taustaisille-suomalaisille-rasismi-ja-syrjinta-ovat-arkipaivaa

Öblom, Annamaria & Jan Antfolk (2017). *Ethnic and gender discrimination in the private rental housing market in Finland: A field experiment*. PLoS ONE 12(8): e0183344. https://doi.org/10.1371/journal.pone.0183344.

Virallislähteet

HE 44/2003 vp. Hallituksen esitys laiksi yhdenvertaisuuden turvaamisesta sekä eräiden siihen liittyvien lakien muuttamisesta.

HE 19/2014 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle yhdenvertaisuuslaiksi ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi

HE 111/2014 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle yhdenvertai-suuslaiksi ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi annetun hallituksen esityksen (HE 19/2014 vp) täydentämisestä.

K 6/2018 vp. Yhdenvertaisuusvaltuutetun kertomus eduskunnalle 2018.

PeVL 10/2003 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto 10/2003 vpHallituksen esitys laiksi yhdenvertaisuuden tur-vaamisesta sekä eräiden siihen liittyvien lakienmuuttamisesta

PeVL 7/2005 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto 7/2005 vpHallituksen esitys laeiksi tekijänoikeuslain jarikoslain 49 luvun muuttamisesta

PeVL 8/2008 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto 8/2008 vpHallituksen esitys laiksi vihkimisoikeudesta jaeräiksi siihen liittyviksi laeiksi

PeVM 10/2002 vp. Perustuslakivaliokunnan mietintö 10/2002 vpHallituksen esitys uskonnonvapauslaiksi jaeräiksi siihen liittyviksi laeiksi

PeVL 31/2014 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto 31/2014 vpHallituksen esitys eduskunnalle yhdenvertai-suuslaiksi ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi

TyVM 11/2014 vp. Työelämä- ja tasa-arvovaliokunnan mietintö 11/2014 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle yhdenvertai-suuslaiksi ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi

TyVM 7/2003 vp Työelämä- ja tasa-arvo- valiokunnan mietintö 7/2003 vp

TyVM 14 2018 vp K 6/2018 vp. Työelämä- ja tasa-arvovaliokunnan mietintö. Yhdenvertaisuusvaltuutetun kertomus eduskunnalle 2018.

TIETOKAYTTOON.FI

