EUROOPAN
KOMISSIO

Bryssel 13.7.2026
COM(2026) 364 final

# KOMISSION KERTOMUS EUROOPAN PARLAMENTILLE JA NEUVOSTOLLE

**rodusta tai etnisestä alkuperästä riippumattoman yhdenvertaisen kohtelun periaatteen täytäntöönpanosta annetun neuvoston direktiivin 2000/43/EY (rotusyrjintädirektiivi) ja yhdenvertaista kohtelua työssä ja ammatissa koskevista yleisistä puitteista annetun neuvoston direktiivin 2000/78/EY (työsyrjintädirektiivi) soveltamisesta**

## 1. JOHDANTO

Rotusyrjintädirektiivi ja työsyrjintädirektiivi, jäljempänä ’direktiivit’[1], ovat tasa-arvon unionin rakentamiseen tähtäävien EU:n toimien kulmakivet. Rotusyrjintädirektiivissä säädetään, että ihmisiä on kohdeltava yhdenvertaisesti työssä ja ammatillisessa koulutuksessa sekä koulutuksen, sosiaalisen suojelun (mukaan lukien sosiaaliturva ja terveydenhuolto) ja tavaroiden ja palvelujen (mukaan lukien asuminen) saatavuuden ja tarjonnan alalla rodusta tai etnisestä alkuperästä riippumatta. Työsyrjintädirektiivissä säädetään, että ihmisiä on kohdeltava yhdenvertaisesti työssä ja ammatillisessa koulutuksessa heidän uskonnostaan tai vakaumuksestaan, vammaisuudestaan, iästään taikka seksuaalisesta suuntautumisestaan riippumatta.

Näillä direktiiveillä pannaan täytäntöön Euroopan unionista tehdyn sopimuksen 2 artiklassa vahvistetut perusarvot. Niillä on vuodesta 2000 lähtien ollut keskeinen rooli sen varmistamisessa, että kaikki ihmiset voivat kokonaisvaltaisesti osallistua taloudelliseen, kulttuuriseen ja sosiaaliseen elämään ilman rotuun tai etniseen alkuperään, uskontoon tai vakaumukseen, vammaisuuteen, ikään tai seksuaaliseen suuntautumiseen perustuvaa syrjintää.

**Tänä aikana tapahtunut merkittävä kehityskulku liittyy Euroopan unionin tuomioistuimen oikeuskäytännön rooliin syrjinnän vastaisen lainsäädännön peruskäsitteiden selkeyttämisessä.** Unionin tuomioistuin on parantanut merkittävästi syrjinnän vastaista suojelua kaikkialla EU:ssa erityisesti monilla kansallisten tuomioistuinten pyynnöstä annetuilla ennakkoratkaisuilla. Se, että jäsenvaltiot ovat ilmoittaneet EU:n syrjinnän vastaisen lainsäädännön keskeisten periaatteiden täytäntöönpanossa ilmenneen vain hyvin vähän haasteita, vahvistaa sen, että unionin tuomioistuimen ratkaisut ovat lisänneet oikeudellista selkeyttä.

Tästä huolimatta **sen varmistaminen, että henkilöt voivat käyttää tehokkaasti syrjimättömyyttä ja yhdenvertaista kohtelua koskevaa oikeuttaan, on edelleen**, yli 25 vuotta direktiivien antamisen jälkeen, **huomattava haaste**.

Komission on annettava viiden vuoden välein Euroopan parlamentille ja neuvostolle kertomus direktiivien täytäntöönpanosta.[2] Tällä kertomuksella täytetään tämä velvoite sekä tehdään selkoa saavutetusta edistyksestä ja syrjinnän vastaisen lainsäädännön soveltamisessa ja täytäntöönpanossa kohdatuista haasteista. Kertomus kattaa ajanjakson 2021–2025, ja siinä esitetään edellisen, maaliskuussa 2021 julkaistun kertomuksen[3] jälkeinen kehitys.

Tässä kertomuksessa seurataan EU:n tasa-arvoa koskevia toimintasuunnitelmia ja strategioita, erityisesti EU:n rasisminvastaista strategiaa 2026–2030[4] ja hlbtiq+-

---

1 EYVL L 180, 19.7.2000, s. 22, ELI: http://data.europa.eu/eli/dir/2000/43/oj; EYVL L 303, 2.12.2000, s. 16, ELI: http://data.europa.eu/eli/dir/2000/78/oj.

2 Ks. rotusyrjintädirektiivin 17 artiklan 1 kohta ja työsyrjintädirektiivin 19 artiklan 1 kohta.

3 COM(2021) 139 final ja SWD(2021) 63 final, 19.3.2021, EUR-Lex – 52021DC0139 – FI – EUR-Lex ja EUR-Lex – 52021SC0063 – EN – EUR-Lex.

4 COM(2026) 12 final, 20.1.2026, EUR-Lex – 52026DC0012 – FI – EUR-Lex.

henkilöiden tasa-arvoa koskevaa strategiaa 2026–2030[5]. Näissä strategioissa korostetaan, että EU:n syrjinnän vastaisen lainsäädännön tehokkaan soveltamisen varmistaminen on komission keskeinen tavoite, ja painotetaan tehokkaiden syrjinnänvastaisten seuraamusten merkitystä. Kertomus on keskeinen toimi, jolla pyritään täyttämään rasisminvastaisen strategian sitoumus varmistaa rotusyrjintädirektiivin tehokas täytäntöönpano, erityisesti keskittymällä sen täytäntöönpanoon ja soveltamiseen algoritmista syrjintää koskevissa tapauksissa. Kertomuksessa käsitellään myös direktiivien soveltamista rakenteellisen syrjinnän torjumiseksi.

Syrjinnän uhrit ilmoittavat harvoin syrjinnästä erilaisille elimille. Euroopan unionin perusoikeusviraston (FRA) toteuttamien useiden kyselytutkimusten[6] mukaan ilmoittamisaste vaihtelee 5 prosentista 11 prosenttiin. Alhainen ilmoittamisaste johtuu pääasiassa siitä, että uhrit ajattelevat, ettei syrjinnästä ilmoittaminen johda mihinkään toimiin tai muutoksiin.[7]

Nykyisiin syrjinnästä ilmoittamisen prosesseihin ja järjestelmiin ei luoteta, koska syrjinnän torjunnassa koetaan saavutetun vain vähän edistystä[8] edellisen direktiiveistä laaditun kertomuksen jälkeen.

Valtaosa väestöstä on edelleen sitä mieltä, että syrjintä on yleistä EU:ssa.[9] Vuonna 2022 toteutetun EU:n vähemmistöjä ja syrjintää koskevan tutkimuksen (EU-MIDIS III) vastaajista 50 prosenttia ilmoitti kokeneensa johonkin syrjintäperusteista perustuvaa syrjintää[10] tutkimusta edeltäneiden viiden vuoden aikana. Pelkästään kokemukset rotuun perustuvasta syrjinnästä[11] ovat lisääntyneet vuosina 2016–2023[12].

---

5 COM(2025) 725 final, 8.10.2025, EUR-Lex – 52025DC0725 – FI – EUR-Lex. Ks. myös muut asiaankuuluvat strategiat: COM(2020) 620 final, 7.10.2020, EUR-Lex – 52025DC0725 – FI – EUR-Lex; COM(2021) 101 final, 3.3.2021, EUR-Lex – 52021DC0101 – FI – EUR-Lex; COM(2026) 113 final, 5.3.2026, EUR-Lex – 52026DC0113 – FI – EUR-Lex, COM(2026) 541 final, .6.5.2026, EUR-Lex þ 52026DC0541 – FI – EUR-Lex.

6 Perusoikeusvirasto, *Being Black in the EU – Experiences of people of African descent*, *Being Muslim in the EU – Experiences of Muslims*, *Jewish People's Experiences and Perceptions of Antisemitism – EU survey of Jewish people*, *LGBTIQ Equality at a Crossroads – Progress and challenges*, *Roma in 10 European Countries – Main results – Roma survey 2021*, *Rights of Roma and Travellers in 13 European Countries – Perspectives from the Roma survey 2024*, Euroopan unionin julkaisutoimisto, Luxemburg, 2021–2025.

7 38 prosenttia EU-MIDIS III -tutkimukseen vastanneista, 39 prosenttia juutalaisten kokemuksia koskevaan tutkimukseen vastanneista, 49 prosenttia kolmanteen hlbtiq-henkilöitä koskevaan tutkimukseen vastanneista sekä 30 prosenttia vuonna 2021 toteutettuun romaneita koskevaan tutkimukseen vastanneista.

8 Perusoikeusvirasto (ks. alaviite 6).

9 Ks. Euroopan komissio, Discrimination in the European Union, eurobarometri 2023.

10 Vähintään yhteen seuraavista seikoista perustuva syrjintä: ihonväri, etninen alkuperä tai maahanmuuttajatausta, uskonto tai uskonnollinen vakaumus, ikä, sukupuoli, vammaisuus, seksuaalinen suuntautuminen ja sukupuoli-identiteetti tai sukupuolen ilmaisu.

11 Kyselytutkimuksessa rotusyrjintä ymmärrettiin syrjinnäksi, joka perustui vähintään yhteen seuraavista kolmesta seikasta: ihonväri, etninen alkuperä tai maahanmuuttajatausta sekä uskonto tai uskonnollinen vakaumus.

12 Perusoikeusvirasto, *Being Black in the EU – Experiences of people of African descent*, *Being Muslim in the EU – Experiences of Muslims*, s. 44, *Experiences and perceptions of antisemitism – Second survey*

**Jo edellisessä kertomuksessa direktiivien soveltamisesta korostettiin useita keskeisiä ongelmia.** Niitä ovat muun muassa uhrien pelko kostotoimista, korvausten riittämätön taso, vaikeudet kerätä näyttöä sekä uhrien tietämättömyys oikeuksistaan ja heidän – esimerkiksi tasa-arvoelinten kautta – käytettävissään olevista tukipalveluista. Kertomuksessa todettiin myös, että tasa-arvon edistäminen on epäyhtenäistä suuren yleisön keskuudessa ja kansallisissa toimielimissä, jotka vaihtelevat eri jäsenvaltioissa.

Tässä uudessa kertomuksessa esitetään edellisen kertomuksen pohjalta yleiskatsaus edelleen jatkuvista ja uusista haasteista, saavutetusta edistyksestä ja direktiivien soveltamisessa vuoden 2021 jälkeen omaksutuista hyvistä käytännöistä.

**EU on kertomuksen kattamalla ajanjaksolla toteuttanut konkreettisia toimia direktiivien soveltamisen ja täytäntöönpanon parantamiseksi.** EU on edellisen kertomuksen jälkeen hyväksynyt tasa-arvoelimiä koskevat direktiivit[13] vahvistaakseen kansallisia elimiä, jotka vastaavat tasa-arvon edistämisestä sekä syrjinnän ehkäisemisestä ja torjumisesta muun muassa tukemalla paremmin henkilöitä ja ryhmiä, joita syrjitään oikeussuojan saatavuuden suhteen.

Direktiiveissä edellytetään, että jäsenvaltiot määräävät tehokkaita, varoittavia ja oikeasuhteisia seuraamuksia syrjinnästä. Tukeakseen jäsenvaltioita komissio teetti **tutkimuksen rotuun, etniseen alkuperään ja uskontoon perustuvasta syrjinnästä määrättäviä seuraamuksia koskevasta lainsäädännöstä ja tällaisten seuraamusten soveltamisesta**. Tutkimuksessa kävi ilmi, että lievät ja symboliset seuraamukset heikentävät oikeussuojaa ja syrjinnän ehkäisemistä pitkällä aikavälillä. Siinä korostettiin, että tarvitaan tehokkaampia seuraamuksia, joilla uhreille maksetaan täysi korvaus ja edistetään kestäviä ratkaisuja, sekä tehokkaampaa valvontaa ja oikeusalan ammattilaisten ja kansalaisyhteiskunnan valmiuksien kehittämistä.

Kun otetaan huomioon viimeaikainen teknologinen kehitys, muun muassa **automatisoitujen ja tekoälyjärjestelmien lisääntyminen**, kertomuksessa analysoidaan myös syrjinnän vastaisen lainsäädännön soveltamista jäsenvaltioissa algoritmisen syrjinnän tapauksissa. Siinä osoitetaan tarve kehittää valmiuksia ja luoda mekanismeja eri täytäntöönpanoelinten välistä tehokasta yhteistyötä varten.

Kertomuksessa hyödynnetään kohdennettujen kuulemisten tuloksia.[14] Komissio sai räätälöityihin kyselylomakkeisiin vastauksia kaikilta jäsenvaltioilta ja eri sidosryhmiltä ja toimielimiltä, muun muassa EU:n perusoikeusvirastolta, Euroopan tasa-arvoinstituutilta (EIGE), 11 tasa-arvoelimeltä, kahdelta työmarkkinaosapuolelta,

*on discrimination and hate crime against Jews in the EU*, s. 59, *Jewish People's Experiences and Perceptions of Antisemitism – EU survey of Jewish people*, s. 77.

13 EUVL L, 2024/1499, 29.5.2024, ELI: http://data.europa.eu/eli/dir/2024/1499/oj; EUVL L, 2024/1500, 29.5.2024, ELI: http://data.europa.eu/eli/dir/2024/1500/oj.

14 Komissio järjesti touko-heinäkuussa 2025 kohdennettuja kuulemisia käyttäen verkkokyselyä, joka sisälsi sekä räätälöityjä kysymyksiä direktiivien täytäntöönpanosta että avoimia kysymyksiä, joiden avulla vastaajat pystyivät tuomaan esiin muita huolenaiheita. Kyselylomaketta jaettiin kaikille jäsenvaltioille, kunkin jäsenvaltion tasa-arvoelimille, Euroopan tason työmarkkinaosapuolille, joita kuultiin Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 154 artiklan nojalla, ja 57 kansalaisjärjestölle. Sidosryhmiä kehotettiin jakamaan kyselylomaketta asiaankuuluville osapuolille paikallisella, alueellisella ja kansallisella tasolla.

17 kansalaisjärjestöltä ja kansallisten tasa-arvoelinten eurooppalaiselta verkostolta (Equinet). Tässä kertomuksessa esitetyt tilastotiedot perustuvat näihin vastauksiin.

Tässä kertomuksessa keskitytään EU:n syrjinnän vastaisen lainsäädännön tehokkaaseen soveltamiseen ja täytäntöönpanoon korostamalla seuraavien seikkojen merkitystä:

– tasa-arvoelimet

– tehokkaat, varoittavat ja oikeasuhteiset seuraamukset

– oikeussuojan ja näytön saatavuuden parantaminen uhrien osalta

– sidosryhmien vaikutusmahdollisuuksien lisääminen ja yhteistyö

– unionin tuomioistuimen oikeuskäytäntö.

Kunkin kohdan alussa Tärkein anti -osiossa esitetään yhteenveto kertomuksen tärkeimmistä havainnoista. Muissa tekstiruuduissa annetaan esimerkkejä lupaavista käytännöistä.

## 2. EDELLISESSÄ KERTOMUKSESSA ESITETTYJEN KESKEISTEN TOIMIEN TOTEUTTAMINEN

Edellisessä kertomuksessa korostettiin, että on olennaisen tärkeää parantaa tasa-arvoelinten näkyvyyttä ja vahvistaa niiden asemaa ja tehokasta, riippumatonta toimintaa, jotta voidaan vastata direktiivien soveltamiseen ja täytäntöönpanoon liittyviin haasteisiin. Tämä johti siihen, että tasa-arvoelimiä koskevat direktiivit hyväksyttiin komission ehdotuksen perusteella. Komissio havaitsi myös, että tehokkaita, oikeasuhteisia ja varoittavia seuraamuksia on seurattava tiiviimmin ja samalla on annettava tähän liittyvää tukea. Seuraavassa luvussa tarkastellaan näiden keskeisten toimenpiteiden toteuttamista.

**Tärkein anti**

– Tasa-arvoelimiä koskevilla direktiiveillä pyritään vahvistamaan tasa-arvoelinten toimeksiantoa, riippumattomuutta, resursseja ja valtuuksia. Tähän sisältyy myös toimeksiannon laajentaminen kattamaan työsyrjintädirektiivin soveltamisalaan kuuluvat syrjintäperusteet ja alat.

– Tasa-arvoelimillä on oltava keinoja ja resursseja ehkäistä syrjintää ja reagoida siihen, rakenteellinen syrjintä mukaan luettuna.

– Tasa-arvoelimillä on oltava valtuudet toimia oikeudenkäynneissä uhrien tukena tai heidän puolestaan tai omissa nimissään yleisen edun puolustamiseksi.

– Lievät seuraamukset ja seuraamusten tehoton soveltaminen ovat seuraamusjärjestelmien keskeisiä pullonkauloja.

– Lainsäädännön konsolidointi ja tulevaisuuteen suuntautuvien seuraamusten käyttöönotto parantaisivat seuraamusjärjestelmiä.

## 2.1. Vahvemmat tasa-arvoelimet – uutta puhtia EU:n syrjinnän vastaisen lainsäädännön täytäntöönpanolle

Tasa-arvoelimet ovat olennaisen tärkeitä EU:n syrjinnän vastaisen lainsäädännön täytäntöönpanon kannalta. Rotusyrjintädirektiivillä annettiin tasa-arvoelimille vuoteen 2024 saakka ainoastaan valtuudet avustaa itsenäisesti syrjinnän uhriksi joutuneita henkilöitä sekä teettää ja julkaista omia selvityksiään, raporttejaan ja suosituksiaan.[15]

Viimeisimpään direktiivien soveltamista koskevaan kertomukseen liittyneessä komission yksiköiden valmisteluasiakirjassa[16] komissio huomautti, että jäsenvaltioiden tavoitteet ja saavutukset ovat eritasoisia. Keskeisiä laaja-alaisia ongelmia olivat tasa-arvoelinten rahoitus- ja henkilöresurssien riittämättömyys, vähäinen tietoisuus tasa-arvoelinten olemassaolosta sekä tasa-arvoelinten heikko itsenäisyys ja oikeudellinen asema.

Tästä syystä EU hyväksyi tasa-arvoelimiä koskevat direktiivit varmistaakseen, että kaikilla tasa-arvoelimillä on viimeistään kesäkuussa 2026 paremmat valmiudet torjua syrjintää, tukea uhreja ja edistää tasa-arvoa.

Tasa-arvoelimiä koskevissa direktiiveissä tasa-arvoelinten toimeksiantoa laajennetaan kattamaan ikään, uskontoon tai vakaumukseen, vammaisuuteen tai seksuaaliseen suuntautumiseen perustuva syrjintä työssä. Ennen tätä tasa-arvoelimille annettiin EU:n lainsäädännössä tehtäväksi edistää, analysoida, seurata ja tukea kaikkien henkilöiden yhdenvertaista kohtelua ainoastaan rodun tai etnisen alkuperän ja sukupuolen perusteella.

Lisäksi tasa-arvoelimiä koskevissa direktiiveissä edellytetään, että jäsenvaltiot varmistavat tasa-arvoelinten riippumattomuuden ja antavat niille tarvittavat henkilö-, tekniset ja taloudelliset resurssit. Näiden resurssien avulla tasa-arvoelinten on voitava hoitaa kaikki tehtävänsä ja käyttää kaikkia toimivaltuuksiaan tuloksellisesti kaikkien syrjintäperusteiden ja -alojen osalta.

Lisäksi tasa-arvoelinten tehtäviä ja toimivaltuuksia on laajennettu huomattavasti. Niiden toimeksiantoa ei voi enää rajoittaa pelkkään syrjintään reagoimiseen, vaan niillä on oltava valtuudet toteuttaa myös ennaltaehkäiseviä toimia muun muassa työssä ja ammatillisessa koulutuksessa ilmenevän ikään, uskontoon tai vakaumukseen, vammaisuuteen tai seksuaaliseen suuntautumiseen perustuvan syrjinnän osalta.

Syrjinnän rakenteellisiin näkökohtiin puuttumiseksi ja yhteiskunnallisen muutoksen edistämiseksi[17] tasa-arvoelimet toteuttavat tietoisuuden lisäämistä, syrjinnän ennaltaehkäisyä ja tavoitteiden edistämistä koskevia toimia[18]. Tällaisia toimia voivat olla muun muassa hyvien käytäntöjen jakaminen, positiivisten erityistoimien toteuttaminen, raportointi rakenteellisista kysymyksistä, tasa-arvon

15 Ks. esimerkiksi rotusyrjintädirektiivin 13 artiklan 2 kohta.

16 SWD(2021) 63 final, 19.3.2021, EUR-Lex – 52021SC0063 – EN – EUR-Lex.

17 Ks. neuvoston direktiivin (EU) 2024/1499 johdanto-osan 23 kappale.

18 Ks. neuvoston direktiivin (EU) 2024/1499 5 artikla ja 17 artiklan c alakohta.

valtavirtaistaminen julkisten ja yksityisten tahojen keskuudessa sekä tällaisille tahoille annettava asiaankuuluva koulutus, tiedotus, neuvonta, ohjaus ja tuki.

Tasa-arvoelimiä koskevissa direktiiveissä edellytetään, että jäsenvaltiot antavat tasa-arvoelimille oikeuden toimia oikeudenkäynneissä.[19] Aiemmin tasa-arvoelinten oikeudenkäyntivaltuudet vaihtelivat huomattavasti eri puolilla EU:ta. Uusien normien myötä kaikki EU:n lainsäädännöllä suojatut ryhmät voivat hakea tukea tasa-arvoelimiltä rotusyrjintädirektiivin ja työsyrjintädirektiivin kattamilla aloilla.

Tasa-arvoelimiä koskevien direktiivien nojalla jäsenvaltiot voivat myös antaa tasa-arvoelimille valtuudet tukea sekä yksilöllisiä että kollektiivisia oikeussuojatoimia, kuten ryhmäkanteita[20]. Jäsenvaltiot voivat nimetä tasa-arvoelimiä, jotka toimivat useiden uhrien tukena tai puolesta tai omissa nimissään torjuakseen syrjintää yleisen edun puolustamiseksi. Tämä voi olla tarpeen esimerkiksi silloin, kun tapaukset ovat yleisiä tai vakavia tai kun tarvitaan oikeudellista selvennystä. Kukin tällaisista tekijöistä saattaa olla viite siitä, että kyse on luonteeltaan rakenteellisesta tai järjestelmällisestä syrjinnästä.[21]

Tasa-arvoelimet hoitavat jatkossakin keskeisen tehtävänsä tarjota apua rotuun tai etniseen alkuperään perustuvan syrjinnän uhreille muun muassa vastaamalla kaikkiin syrjintää koskeviin valituksiin.[22] Tehtävä kattaa nyt ikään, uskontoon tai vakaumukseen, vammaisuuteen tai seksuaaliseen suuntautumiseen perustuvaa syrjintää työssään kohdanneet uhrit. Lisäksi uusien tasa-arvoelimiä koskevien direktiivien nojalla tasa-arvoelimille on annettava valtuudet tarjota vaihtoehtoista riidanratkaisua, tehdä selvityksiä yhdenvertaisen kohtelun periaatteen rikkomisesta ja antaa ei-sitovia lausuntoja tai sitovia päätöksiä.[23] Niiden lausuntoihin tai päätöksiin on sisällytettävä asianmukaiset rikkomusten korjaamista, seurantaa ja päätösten täytäntöönpanoa koskevat mekanismit.

Komissio on hyväksynyt täytäntöönpanosäädöksen[24], jolla vahvistetaan luettelo tasa-arvoelinten toimintaa koskevista yhteisistä indikaattoreista. Näin on helpompi seurata, miten uusia normeja sovelletaan jäsenvaltioissa ja miten ne vaikuttavat EU:n syrjinnän vastaisen lainsäädännön täytäntöönpanoon.

---

19 Ks. neuvoston direktiivin (EU) 2024/1499 10 artikla. Jäsenvaltioiden on erityisesti varmistettava, että tasa-arvoelimen oikeus toimia oikeudenkäynneissä sisältää vähintään yhden seuraavista: a) oikeus panna vireille oikeudenkäyntimenettely yhden tai useamman uhrin puolesta, b) oikeus osallistua oikeudenkäyntimenettelyyn yhden tai useamman uhrin tukena tai c) oikeus käynnistää oikeudenkäyntimenettelyjä omissa nimissään yleisen edun puolustamiseksi.

20 Ryhmäkanne on oikeudellinen mekanismi, jonka avulla yksi tai useampi henkilö (luonnollinen tai oikeushenkilö) voi nostaa kollektiivisen kanteen, joka voi johtaa kollektiivisten seuraamusten soveltamiseen.

21 Ks. direktiivin (EU) 2024/1499 johdanto-osan 35 kappale.

22 Ks. neuvoston direktiivin (EU) 2024/1499 6 artikla.

23 Jäsenvaltioiden on päätettävä, annetaanko tasa-arvoelimelle valtuudet antaa ei-sitovia lausuntoja vai sitovia päätöksiä.

24 EUVL L, 2026/1196, 11.6.2026, ELI: http://data.europa.eu/eli/reg_impl/2026/1196/oj.

| Päätelmät |
| --- |
| *Jäsenvaltioiden on*<br><br>– saatettava tasa-arvoelimiä koskevat direktiivit kaikilta osin ja asianmukaisesti osaksi kansallista lainsäädäntöä.<br><br>*Komissio aikoo*<br><br>– tukea edelleen jäsenvaltioita erityisten asiantuntijaryhmien kokousten ja tietoteknisen verkkoalustan avulla. Komissio aikoo valvoa, että jäsenvaltiot saattavat tasa-arvoelimiä koskevat direktiivit asianmukaisesti osaksi kansallista lainsäädäntöään, käyttäen kaikkia käytettävissään olevia välineitä, myös epävirallisia vuoropuheluja ja virallisia rikkomusmenettelyjä. |

## 2.2. Seuraamukset ja oikeuskeinot – vahvempien suojatoimien tarve

Tehokkailla seuraamuksilla varmistetaan, että syrjinnän uhrit saavat täyden korvauksen kokemastaan haitasta. Lisäksi seuraamukset ja oikeuskeinot voivat olla osa välineistöä, jolla ehkäistään syrjintää. Direktiiveissä edellytetään, että jäsenvaltiot säätävät syrjinnästä määrättäviä tehokkaita, oikeasuhteisia ja varoittavia seuraamuksia ja varmistavat niiden täytäntöönpanon. Seuraamuksiin voi sisältyä korvausten maksaminen.[25]

Edellisessä kertomuksessa todettiin, että jotkin kansalliset tuomioistuimet olivat määrittäneet vahingot melko vähäisiksi, minkä vuoksi uhrit luopuivat oikeustoimista tai jättivät vaatimatta rahamääräistä korvausta tuomioistuimessa.

Unionin tuomioistuin on edellisen kertomuksen jälkeen antanut seuraamuksia koskevia lisäselvennyksiä. Asiassa Braathens Regional Aviation unionin tuomioistuin selitti, että EU:n lainsäädäntö estää sellaisen kansallisen säännöksen, jonka nojalla tuomioistuin voisi jättää syrjinnän tapahtumisen toteamatta, jos vastaaja suostuu maksamaan kantajan pyytämän korvauksen.[26] Tällaiset säännöt eivät täyttäisi seuraamusten hyvittävyyttä ja varoittavuutta koskevia vaatimuksia, koska ne mahdollistaisivat sen, ettei tekijän tarvitse tunnustaa rikosta ja siten heikentää omaa mainettaan.

### Rotuun, etniseen alkuperään ja uskontoon perustuvasta syrjinnästä määrättäviä seuraamuksia koskevan tutkimuksen tulokset

Edellisessä kertomuksessa korostettiin seuraamusten riittämättömän soveltamisen aiheuttamaa haastetta. Sen vuoksi komissio päätti auttaa jäsenvaltioita panemaan seuraamuksia koskevat säännökset tehokkaasti täytäntöön ja teetti tutkimuksen rotuun, etniseen alkuperään ja uskontoon perustuvasta syrjinnästä määrättäviä seuraamuksia koskevasta lainsäädännöstä ja seuraamusten soveltamisesta.[27]

---

25 Ks. rotusyrjintädirektiivin 15 artikla ja työsyrjintädirektiivin 17 artikla.

26 Unionin tuomioistuimen tuomio 15.4.2021, Diskrimineringsombudsmannen v. Braathens Regional Aviation AB, C-30/19, ECLI:EU:C:2021:269, 49 kohta.

27 Euroopan komissio: oikeus- ja kuluttaja-asioiden pääosasto, Milieu Consulting, Adamis-Császár, K., Vancauwenbergh, S., Gustave, F. ym., *Study on sanctions for discrimination on racial/ethnic/religious*

Tutkimuksen tulokset osoittivat, että seuraamuskehykset ovat hajanaisia. Asiaa koskevat säännökset ovat hajallaan useissa eri säädöksissä. Tämän vuoksi uhrien voi olla vaikeaa selvittää oikeuksiaan ja saatavillaan olevia oikeussuojakeinoja.

Lainsäädännössä säädetyt seuraamusten määrät/asteikot ovat useilla lainkäyttöalueilla matalia eivätkä riittävän ankaria mahdollisten syrjintään syyllistyvien estämiseksi. Mahdollisten seuraamusten luettelo on usein rajallinen, mikä vaikeuttaa niiden sovittamista rikoksen erityispiirteisiin ja vakavuuteen. Lisäksi määrätyt seuraamukset ovat usein symbolisia ja lähellä laissa säädettyä vähimmäistasoa, kun taas oikeudenkäyntikulut ovat suuret, mikä saattaa heikentää järjestelmän tehokkuutta ja estää syrjinnän uhreja ilmoittamasta syrjinnästä. Lisäksi seuraamuksia muutetaan harvoin, joten monilla lainkäyttöalueilla on vanhentuneita seuraamuksia, joissa ei oteta huomioon taloudellisia muutoksia, kuten inflaatiota tai elinkustannusten kehitystä.

Seuraamuksissa myös yleensä keskitytään vain jo tapahtuneisiin rikkomuksiin. Niiden tarkoituksena on tekijän rankaiseminen tai vahingon hyvittäminen uhrille, mutta niiden ennaltaehkäisevä potentiaali jää hyödyntämättä. Toimenpiteitä[28], joiden tarkoituksena on ennaltaehkäisy tai sosiaalinen ennaltaehkäisy, kuten rakenteellisia kieltomääräyksiä, jotka edellyttävät esimerkiksi erottelun poistamista koskevia suunnitelmia tai syrjintään syyllistyneille järjestettävää pakollista koulutusta, ei yleensä ole.[29]

Tutkimuksessa korostettiin myös seuraamusten puuttumista sellaisissa syrjintätapauksissa, jotka koskevat suurta määrää yksilöimättömiä uhreja[30], mukaan lukien tekoälyn tai automatisoitujen järjestelmien käytöstä johtuvat tapaukset.

Muita haasteita ovat tiettyjen ominaisuuksien tai olosuhteiden riittämätön huomioon ottaminen päätettäessä seuraamuksesta tai seuraamuksen määrästä. Tämä koskee erityisesti seikkoja, joita ei tarvitse ottaa huomioon kansallisen lainsäädännön nojalla, kuten tapauksia, joihin liittyy moninkertaista, intersektionaalista tai algoritmista syrjintää.

Lisäksi riittämättömät täytäntöönpanoa ja seurantaa koskevat säännöt johtavat usein seuraamusten viivästymiseen tai siihen, ettei niitä panna täytäntöön. Vain muutamilla lainkäyttöalueilla on säädetty tehokkaista täytäntöönpanotoimenpiteistä, kuten

---

*grounds – Final report*, Euroopan unionin julkaisutoimisto, 2025, https://data.europa.eu/doi/10.2838/7531428.

28 Tällaiset toimenpiteet voidaan toteuttaa kieltomääräyksenä eli määräyksenä, jolla kielletään tietyt toimet tai määrätään toteuttamaan tiettyjä toimia. Tavanomaisella kieltomääräyksellä tekijä määrätään toteuttamaan tietty tai tietyn tyyppinen toimi tai lopettamaan se. Rakenteellisilla kieltomääräyksillä pyritään torjumaan laaja-alaista organisaatioon liittyvää ja jopa systeemistä syrjintää, jonka osalta tavanomainen kieltomääräys ei johtaisi tyydyttävään uudistukseen (esimerkiksi sisäisten määräysten muuttaminen). Ks. myös Halberstam, D. & van den Bogaert, S., ”A Fresh Look at Judicial Remedies in EU Equality Law and Beyond – The Untapped Possibility of Structural Injunctions”, *Common Market Law Review*, osa 60, nro 5, 2023, s. 1269–1312, https://doi.org/10.54648/cola2023093.

29 Ks. alaviite 27.

30 Esimerkiksi väitteet syrjivästä rekrytointipolitiikasta tapauksissa, joissa ei ole ollut avointa rekrytointimenettelyä eikä yksilöitävissä olevaa kantajaa, joka olisi väittänyt joutuneensa syrjinnän uhriksi. Vastaavien seikkojen osalta ks. yhteisöjen tuomioistuimen tuomio 10.7.2008, Feryn, C-54/07, ECLI:EU:C:2008:397, tai unionin tuomioistuimen tuomio 25.4.2013, Asociaţia Accept, C-81/12, ECLI:EU:C:2013:275.

seuraamusmaksuista[31] tai uhkasakoista[32]. Myös valvontatoimet, jotka toteutettaisiin tekijöiden ilmoituksina seuraamusten noudattamisen edistymisestä tai kuulemisina, haastatteluina tai tarkastuksina, puuttuvat suurelta osin.

Sekä jäsenvaltiot että sidosryhmät huomauttivat, että tieto direktiiveissä vahvistetuista oikeuksista on vähäistä (ks. 3.2 kohta). Lisäksi tietoisuus käytettävissä olevista oikeussuojakeinoista on vähäistä tai jopa olematonta.

Tutkimuksissa ei ole havaittu erityisiä kansallisia sääntöjä, jotka koskisivat tietoisuuden lisäämistä syrjinnästä määrättävistä seuraamuksista. Useimmissa valistuskampanjoissa keskitytään yleisesti syrjinnän torjuntaan selittämättä, mitä uhrit voivat odottaa oikeusjärjestelmältä, kun heidän oikeuksiaan loukataan. Lisäksi oikeusalan ammattilaisille, kuten tuomareille, ei järjestetä kohdennettua koulutusta näistä seuraamuksista, mikä voi haitata tehokkaiden, oikeasuhteisten ja varoittavien seuraamusten soveltamista.

Syrjinnästä määrättäviä seuraamuksia koskevassa hyvien käytäntöjen oppaassa[33], joka on osa tutkimusta, tuodaan esiin useita jäsenvaltioissa toteutettuja lupaavia käytäntöjä.

**Jäsenvaltioiden, tasa-arvoelinten ja kansalaisyhteiskunnan suorittama seuraamusjärjestelmien arviointi**

Eri sidosryhmillä oli seuraamusjärjestelmien vaikuttavuudesta varsin erilaisia näkemyksiä. Ennen kertomuksen laatimista järjestettyyn kohdennettuun kuulemiseen osallistui 17 kansalaisjärjestöä, joista 12 katsoi, että syrjinnästä määrättävät seuraamukset eivät ole kovin vaikuttavia tai lainkaan vaikuttavia. Tasa-arvoelimiä edustaneiden vastaajien arvioinnit seuraamuksista taas jakautuivat tasaisesti, ja jäsenvaltiot olivat suurelta osin vakuuttuneita siitä, että niiden seuraamusjärjestelmät ovat vaikuttavia (5 jäsenvaltiota) tai suhteellisen vaikuttavia (16 jäsenvaltiota).

Perustelut sille, että seuraamusjärjestelmiä pidettiin vaikuttavina, olivat tavallisesti seuraamusten pelkkä olemassaolo, seuranta- ja täytäntöönpanomekanismien saatavuus tai se, ettei väitetysti ollut mitään viitteitä siitä, että seuraamusjärjestelmä ei toimisi tyydyttävästi. Jos vaikeuksia kuitenkin oli ilmennyt, kaikki sidosryhmät määrittelivät seuraamusjärjestelmien keskeiseksi pullonkaulaksi selvästi sen, että määrättyjä seuraamuksia ei sovelleta käytännössä.

Kyselytutkimukseen vastanneet jäsenvaltiot, tasa-arvoelimet ja kansalaisjärjestöt olivat yhtä mieltä siitä, että lainsäädännön konsolidointi ja tulevaisuuteen suuntautuvien seuraamusten käyttöönotto parantaisivat seuraamusjärjestelmiä. Lisäksi kansalaisjärjestöt kehottivat jäsenvaltioita tunnustamaan moninkertaisen

---

31 Seuraamusmaksu on tuomioistuimen – yleensä uhrin pyynnöstä – määräämä maksu, jolla tekijä pyritään saamaan noudattamaan annettua tuomiota.

32 Uhkasakko tarkoittaa tuomioistuimen tai ratkaisuelimen määräämää seuraamusta, joka määrätään maksettavaksi vain, jos tekijä ei täytä tiettyjä edellytyksiä. Uhkasakkoa käytetään pelotteena, jonka avulla pyritään varmistamaan tietyn määräyksen tai vaatimuksen noudattaminen.

33 Euroopan komissio: oikeus- ja kuluttaja-asioiden pääosasto, Milieu Consulting SRL, Adamis-Császár, K., Vancauwenbergh, S., Gustave, F. ym., *Miten seuraamuksilla voidaan ehkäistä ja torjua syrjintää tehokkaasti? – Hyvien käytäntöjen opas rotuun, etniseen alkuperään ja uskontoon perustuvasta syrjinnästä määrättävistä seuraamuksista*, Euroopan unionin julkaisutoimisto, 2025, s. 32, https://data.europa.eu/doi/10.2838/0513884.

syrjinnän ja ottamaan sen huomioon seuraamusjärjestelmissään. Ne katsoivat, että tällaiset uudistukset helpottaisivat syrjinnästä määrättävien seuraamusten täytäntöönpanoa, juurruttaisivat uhrikeskeisen lähestymistavan ja mahdollistaisivat syrjivän käyttäytymisen ehkäisemisen eivätkä pelkästään siitä rankaisemisen.

Ainoastaan Latvia, Portugali ja Espanja katsoivat kuulemiseen antamissa vastauksissaan, että niiden seuraamusjärjestelmiä on tarpeen mukauttaa algoritmisten päätöksentekovälineiden lisääntyvään käyttöön.

| **Päätelmät** |
| --- |
| *Jäsenvaltioiden on*<br><br>– varmistettava, että seuraamuksia sovelletaan tehokkaasti käytännössä; rahallisten seuraamusten määrien olisi heijastettava syrjinnän aiheuttamaa pitkäaikaista haittaa, tarjottava uhreille oikeussuojakeinoja ja edistettävä perusteellista muutosta.<br><br>*Jäsenvaltioiden olisi*<br><br>– määritettävä tehokkaat seuraamukset sellaisissa syrjintätapauksissa, jotka koskevat suurta määrää yksilöimättömiä uhreja, mukaan lukien tekoälyn tai automatisoitujen järjestelmien käytöstä johtuvat tapaukset.<br><br>*Komissio aikoo*<br><br>– tukea jäsenvaltioita järjestämällä kokouksia, joissa keskustellaan seuraamuksista EU:n tasa-arvolainsäädännön täytäntöönpanoa käsittelevässä asiantuntijaryhmässä. |

## 3. MOLEMPIA DIREKTIIVEJÄ KOSKEVA KEHITYS

Vuodesta 2021 lähtien molempien direktiivien osalta on tapahtunut lainsäädäntöön, täytäntöönpanoon ja soveltamiseen liittyvää kehitystä, ja nykyisestä kehyksestä, yksittäisistä säännöksistä ja direktiivien soveltamisesta on tehty ulkopuolisia tutkimuksia. Jäljempänä käsitellyt aiheet perustuvat edellisessä kertomuksessa havaittuihin ongelmiin, myöhempään kehitykseen ja kohdennettujen kuulemisten yhteydessä saatuun palautteeseen.

**Tärkein anti**

– Jäsenvaltiot tarjoavat suojaa häirinnältä, ohjeilta harjoittaa syrjintää ja vastatoimenpiteiltä. Tämä suoja vaihtelee suuresti eri jäsenvaltioissa, ja se on toisinaan käytännössä niukkaa.

– Tietoisuus tukipalveluista etnisten ryhmien ja maahanmuuttajataustaisten henkilöiden keskuudessa on lisääntynyt hieman edellisen kertomuksen jälkeen. Useimmat jäsenvaltiot ovat panneet täytäntöön tai jatkavat käytäntöjä, jotka helpottavat oikeussuojan saatavuutta. Heikko tietoisuus oikeuksista on kuitenkin edelleen merkittävä haaste.

– Tuomioistuimet ja oikeusalan ammattilaiset eivät useinkaan ymmärrä direktiivien todistustaakkaa koskevia sääntöjä.

– Useimmissa jäsenvaltioissa on käytössä toimenpiteitä työmarkkinaosapuolten ja kansalaisyhteiskunnan kanssa käytävän vuoropuhelun edistämiseksi. Näin ei kuitenkaan ole järjestelmällisesti kaikissa jäsenvaltioissa eikä kaikkien syrjintäperusteiden osalta. Lisäksi useimmat kansalaisjärjestöt ilmoittavat kohtaavansa jatkuvasti haasteita.

– Lähes kaikki jäsenvaltiot sallivat positiiviset erityistoimet tai kannustavat toteuttamaan niitä, ja täytäntöönpanossa ilmoitettiin olevan hyvin vähän haasteita.

## 3.1. Syrjinnän käsite

Kuten edellisessä kertomuksessa korostettiin, syrjinnän käsitteeseen liittyy useita kysymyksiä. Sen lisäksi, että direktiiveissä määritellään ’välitön’ ja ’välillinen’ syrjintä[34], niissä kielletään ’ohje harjoittaa syrjintää’ ja ’häirintä’. Lisäksi niissä käsitellään muita syrjinnän muotoja, kuten ’läheissyrjintä’ ja ’oletussyrjintä’.

### Ohje harjoittaa syrjintää

Direktiivien mukaan ”ohjetta harjoittaa henkilöihin kohdistuvaa syrjintää” direktiiveissä määritellyillä perusteilla on pidettävä syrjintänä.[35]

Direktiivien hyväksymisen jälkeen kaikkien jäsenvaltioiden oikeusjärjestelmiin lisättiin käsite ’ohje harjoittaa syrjintää’. Kiellon yleisen luonteen vuoksi jäsenvaltioiden sääntelykehykset ovat kuitenkin vaihtelevia ja kansallista oikeuskäytäntöä on niukasti.

---

34 Ks. direktiivien 2 artiklan 2 kohta. Välittömällä syrjinnällä tarkoitetaan tilanteita, joissa henkilöä kohdellaan rodun tai etnisen alkuperän, uskonnon tai vakaumuksen, vammaisuuden, iän tai seksuaalisen suuntautumisen perusteella epäsuotuisammin kuin jotakuta muuta kohdellaan vertailukelpoisessa tilanteessa. Välillinen syrjintä kattaa tilanteet, joissa näennäisesti puolueettomat säännökset (tai käytännöt) saattavat henkilöt näiden rodun, tietyn uskonnon tai vakaumuksen, tietyn vamman, tietyn iän tai tietyn seksuaalisen suuntautumisen perusteella erityisen epäedulliseen asemaan muihin henkilöihin nähden, paitsi jos kyseisillä säännöksillä (tai käytännöillä) on puolueettomasti perusteltavissa oleva oikeutettu tavoite ja tavoitteen saavuttamiseksi käytetyt keinot ovat asianmukaisia ja tarpeellisia.

35 Ks. direktiivien 2 artiklan 4 kohta.

Sen lisäksi, että nimenomaiset ohjeet harjoittaa syrjintää on kielletty, 22 jäsenvaltiota katsoo, että niiden kansallisessa lainsäädännössä kielletään myös implisiittiset ohjeet, kuten ilmaisut, joilla suositaan syrjintää yhdellä tai useammalla suojatulla perusteella tai kannustetaan tähän. Seitsemässä jäsenvaltiossa ohjeen antavan henkilön ja ohjeen vastaanottavan henkilön välillä on oltava hierarkkinen suhde, jotta suojaa syrjinnän harjoittamista koskevia ohjeita vastaan voidaan soveltaa. Kaikkiaan 20 jäsenvaltiossa sekä ohjeen antava että sen vastaanottava henkilö voidaan saattaa vastuuseen.[36]

Äskettäisessä syrjinnän harjoittamista koskevista ohjeista laaditussa raportissa[37] asiantuntijat havaitsivat 23 tapausta vuosina 2002–2025. Tapauksista 14 koski tavaroiden ja palvelujen, mukaan lukien asuminen, saatavuutta ja tarjontaa, ja 17 tapausta koski rotuun tai etniseen alkuperään perustuvaa syrjintää. Jäsenvaltioista 12:ssa ei ollut asiaa koskevaa oikeuskäytäntöä. Raportin laatijoiden mukaan oikeuskäytännön puute johtuu osittain siitä, että ei ole ymmärretty, mikä muodostaa ohjeen harjoittaa syrjintää. Kantajat todennäköisemmin nostavat välitöntä tai välillistä syrjintää koskevan kanteen sen jälkeen, kun ohje on aiheuttanut syrjintää, sen sijaan, että riitauttaisivat itse ohjeen.

**Häirintä**

Direktiiveissä määritellään ’häirintä’. Niissä korostetaan kuitenkin myös, että häirinnän käsite voidaan määritellä jäsenvaltioiden kansallisten lainsäädäntöjen ja käytäntöjen mukaisesti.[38] Jäsenvaltioiden sääntely-ympäristö on edelleen monimuotoinen, ja oikeuskäytäntöä on niukasti.

Jäsenvaltiot kieltävät häirinnän joko syrjinnän vastaisen lainsäädännön tai rikoslainsäädännön tai molempien nojalla. Lainsäädäntökeinojen valinta riippuu yleensä jostakin seuraavista tekijöistä: rikoksen luonne[39], teon vakavuus[40] tai tahallisuus[41]. Jäsenvaltiot toimittivat myös pitkän, moninaisen esimerkkiluettelon käyttäytymisestä, joka voi kuulua häirinnän määritelmän piiriin. Tällaisen käyttäytymisen laajuus ja tyyppi riippuvat lainkäyttöalueesta.[42]

---

36 Asiaa koskevassa kirjallisuudessa saatetaan esittää jäsenvaltioiden toimittamista luvuista poikkeavia lukuja. Ks. Dewhurst, E. & Buendia, R., *Instructions to discriminate under EU and national law*, Euroopan unionin julkaisutoimisto, 2025, https://data.europa.eu/doi/10.2838/6242130.

37 Ks. alaviite 36, s. 10.

38 Ks. direktiivien 2 artiklan 3 kohta.

39 Syrjivän häirinnän suhteen keskitytään uhrin arvoon ja käyttäytymiseen kohdistuviin vaikutuksiin, kun taas rikollisen häirinnän suhteen keskitytään rikoksentekijän rankaisemiseen.

40 Rikoslainsäädännöllä puututaan kaikkein vakavimpiin häirinnän muotoihin, kuten vihaan yllyttämiseen, kunnianloukkaukseen, ahdisteluun tai uhkaamiseen.

41 Rikollinen häirintä edellyttää tavallisesti tahallisuutta, pitkäaikaisuutta ja vahinkoa. Nämä seikat eivät ole syrjinnän vastaisen lainsäädännön mukaan välttämättömiä.

42 Tällaista käyttäytymistä on muun muassa epäasiallinen tai loukkaava kieli, kuvien, videoiden tai kirjoitusten tuottaminen, esittäminen tai levittäminen, fyysinen kontakti tai väkivalta, kiusaaminen, eristäminen, perusteeton/jatkuva arvostelu tai valvonta, ammatillisen suorituskyvyn heikentäminen tai huhujen levittäminen, tahallinen ylikuormittaminen työtehtävillä tai mahdottomien määräaikojen asettaminen, nöyryyttäminen, sanallinen tai sanaton pelottelu tai uhkailu, solvaaminen, sopimattomat vitsit, psyykkinen painostus tai väkivalta, ei-toivotut teot tai pyynnöt, eleet, vainoaminen, nimittely, vihapuhe tai vihasymbolit, maalittaminen, graffitit tai kieltäytyminen käyttämästä henkilöstä hänen haluamaansa pronominia.

Työelämässä on syntynyt kolme pääasiallista vastuuta koskevaa mallia. Vastuu voi olla häiritsijällä, työnantajalla tai molemmilla. Monet jäsenvaltiot eivät kyenneet yksilöimään, minkälaista suojaa häirintää vastaan ne tarjoavat työelämän ulkopuolella. Niissä tapauksissa, joissa tietoja oli saatavilla, jäsenvaltiot käsittelivät tyypillisesti oppilaitoksissa, terveydenhuollossa ja julkishallinnossa tapahtuvan häirinnän torjunnan sääntelykehystä.

Tältä osin useat jäsenvaltiot ilmoittivat, että häiritsijän lisäksi kyseinen elin tai laitos voidaan saattaa vastuuseen häirinnästä, koska se ei ole täyttänyt häirinnän ehkäisemistä koskevaa velvollisuuttaan.[43]

Kymmenen jäsenvaltiota korosti, että häirinnän käsitettä on vaikea soveltaa kansallisessa lainsäädännössä. Jäsenvaltiot ilmoittivat erityisesti vaikeuksista hankkia näyttöä häirinnän osoittamiseksi. Lisäksi osan ongelmista katsotaan liittyvän lainsäädännön kansalliseen täytäntöönpanoon, jossa toiminnan luokitteleminen häirinnäksi edellyttää toistuvaa käyttäytymistä, tahallisuutta (ei niinkään vaikutuksia), samanlaisissa tilanteissa olevien yksilöiden tai ryhmien tunnistamista ja hierarkkista suhdetta. Mitään näistä seikoista ei nimenomaisesti vaadita EU:n lainsäädännössä.

Muutamissa jäsenvaltioissa on syntynyt mielenkiintoista oikeuskäytäntöä, jossa häirinnän vastaista suojelua käytetään torjumaan verkossa tapahtuvaa syrjintää, joka vaikuttaa määrittelemättömään määrään henkilöitä, ja suojelemaan henkilöryhmiä syrjinnältä.

**Tekstiruutu 1. Esimerkkejä häirintätapauksista jäsenvaltioissa[44]**

- Bulgariassa oli tapaus, jossa korkein hallinto-oikeus luokitteli poliittisen puolueen loukkaavat julkaisut sosiaalisessa mediassa seksuaaliseen suuntautumiseen perustuvaksi häirinnäksi.[45] Eräässä toisessa päätöksessä korkein hallinto-oikeus totesi, että romanitaustaisiin henkilöihin kohdennetut leimaavat verkkoartikkelit olivat etniseen alkuperään perustuvaa häirintää.[46]

- Belgiassa (työelämään liittyen)[47] ja Italiassa[48] tuomioistuimet ovat tunnustaneet häirinnän tapauksissa, joissa sosiaalisissa verkostoissa tai viestintäalustoilla on esitetty loukkaavia mielipiteitä, vaikka niitä olisi jaettu vain rajalliselle määrälle henkilöitä.

### Läheis- tai oletussyrjintä

43 Malta korosti, että tällaisella kehyksellä luodaan työnantajille, kouluttajille ja palveluntarjoajille positiivinen huolenpitovelvollisuus ehkäistä aktiivisesti häirintää paitsi työntekijöiden välillä myös henkilöstön ja kolmansien osapuolten välillä.

44 Bulgarian ja Italian esimerkit eivät kuulu rotusyrjintädirektiivin eivätkä työsyrjintädirektiivin aineelliseen soveltamisalaan. Ne ovat kuitenkin merkityksellisiä näissä direktiiveissä määritellyn ’häirinnän’ käsitteen kannalta sellaisena kuin sitä on sovellettu kansallisessa lainsäädännössä.

45 Bulgarian korkein hallinto-oikeus, päätös nro 9763, 16.9.2024.

46 Bulgarian korkein hallinto-oikeus, päätös nro 5014, 14.5.2025.

47 Antwerpenin ylioikeuden tuomio nro 2023/CO/654, 27.6.2024.

48 Italian ylin yleinen tuomioistuin, määräys nro 14836, 26.5.2023.

Läheissyrjintää tapahtuu, kun uhria syrjitään sen takia, että hänet yhdistetään johonkin suojattuun henkilöön, ryhmään tai ominaisuuteen. Unionin tuomioistuin on johdonmukaisesti tunnustanut oikeuskäytännössään tämän syrjinnän muodon, viimeksi vammaisuuteen perustuvan välillisen syrjinnän osalta (ks. 5.3 kohta).[49] Lisäksi 19 jäsenvaltiota on nyt nimenomaisesti kieltänyt läheissyrjinnän kansallisessa lainsäädännössään tai oikeuskäytännössään.[50]

Unionin tuomioistuin ei ole vielä nimenomaisesti käsitellyt oletussyrjintää. Oletussyrjintää tapahtuu, kun henkilön syrjintä perustuu virheelliseen uskomukseen tai virheelliseen käsitykseen siitä, että kyseisellä henkilöllä on jokin suojatuista ominaisuuksista. On syytä huomata, että Euroopan ihmisoikeustuomioistuin on useissa ratkaisuissaan todennut, että Euroopan ihmisoikeussopimuksen mukainen syrjintä kattaa oletussyrjinnän.[51] Lisäksi vaikuttaa siltä, että 19 jäsenvaltiota on jo kieltänyt sen kansallisessa lainsäädännössään tai oikeuskäytännössään.[52]

Joissakin jäsenvaltioissa läheis- tai oletussyrjintää voidaan soveltaa myös häirintään, vastatoimenpiteisiin tai kohtuullisen mukautuksen epäämiseen.[53] Tällaiset käsitykset ovat harvoin peräisin lainsäädännöstä, vaan ne perustuvat usein oikeuskäytäntöön tai edustavat kyselytutkimukseen osallistuneiden viranomaisten tulkintaa. Muut jäsenvaltiot olivat enimmäkseen epävarmoja siitä, voidaanko niiden kansallista lainsäädäntöä soveltaa tällaisiin tapauksiin.

Vaikka tuomioistuimen asiassa CHEZ antamassa tuomiossa[54] todetaan, ettei läheissyrjintä edellytä väitetyn uhrin ja tähän liittyvän ryhmän välistä läheistä suhdetta, muutamat jäsenvaltiot saattavat edelleen vaatia sitä.

**Moninkertainen syrjintä**

Molemmissa direktiiveissä[55] myönnetään, että tietyt ihmisryhmät voivat kokea moninkertaista syrjintää. Tähän mennessä 14 jäsenvaltiota on antanut lainsäädäntöä, jossa nimenomaisesti otetaan huomioon moninkertainen syrjintä.

Käytännön ja oikeudelliset seuraukset moninkertaisen syrjinnän tunnustamisesta vaihtelevat näissä 14 jäsenvaltiossa huomattavasti. Joissakin jäsenvaltioissa se vaikuttaa syrjinnästä määrättävien seuraamusten tyyppiin ja ankaruuteen. Toisissa jäsenvaltioissa sitä pidetään yhtenä vakavammista syrjinnän muodoista. Kahdessa jäsenvaltiossa moninkertainen syrjintä voi asettaa vastaajille korkeamman näyttökynnyksen, koska kunkin syrjintäperusteen osalta tarvitaan erillinen todiste syrjimättömyydestä.

---

49 Ks. unionin tuomioistuimen tuomio 11.9.2025, Bervidi, C-38/24, ECLI:EU:C:2025:690, 55–56 kohta.

50 Walsh, J., *Discrimination by association and discrimination by assumption under directives 2000/43 and 2000/78*, Euroopan unionin julkaisutoimisto, 2024, s. 12–13, https://data.europa.eu/doi/10.2838/4086758.

51 Ks. esimerkiksi asia Timishev v. Venäjä, nro 55762/00 ja 55974/00, 13.12.2005.

52 Ks. alaviite 50.

53 Asiassa Bervidi (ks. alaviite 49) unionin tuomioistuin totesi, että myös muut kuin vammaiset työntekijät voivat tietyissä olosuhteissa päästä osallisiksi kohtuullisista mukautuksista.

54 Unionin tuomioistuimen tuomio 16.7.2015, CHEZ Razpredelenie Bulgaria AD v. Komisia za zashtita ot diskriminatsia, C-83/14, ECLI:EU:C:2015:480, 49 ja 56 kohta.

55 Ks. rotusyrjintädirektiivin johdanto-osan 14 kappale ja työsyrjintädirektiivin johdanto-osan 3 kappale.

Puolet niistä jäsenvaltioista, jotka nimenomaisesti tunnustavat moninkertaisen syrjinnän, on ilmoittanut, että tämän käsitteen soveltamisessa on huomattavia vaikeuksia. Kuudessa jäsenvaltiossa tietoisuus moninkertaisesta syrjinnästä on puutteellista. Viidessä jäsenvaltiossa ei ole riittävästi tilastoja kaikista merkityksellisistä syrjintäperusteista. Viisi jäsenvaltiota katsoi myös, että moninkertaista syrjintää koskevissa tapauksissa on vaikeaa määrittää sopivaa suotuisammassa asemassa olevaa vertailuryhmää. Tasa-arvoelimet toivat esiin samanlaisia ongelmia. Toisin kuin jäsenvaltiot, lähes kaikki tasa-arvoelimet ilmoittivat kuitenkin vaikeuksista tunnistaa tapauksia, joissa on tapahtunut moniperusteista syrjintää.

Kummassakaan tässä kertomuksessa käsitellyssä direktiivissä ei ole oikeusperustaa intersektionaalisen syrjinnän[56] tunnustamiselle. Vaikka unionin tuomioistuin on myöntänyt, että syrjintä voi perustua useisiin EU:n lainsäädännön nojalla suojeltuihin perusteisiin, se on myös katsonut, että ”ei kuitenkaan ole olemassa mitään uutta syrjinnän luokkaa, joka perustuisi näistä seikoista usean [...] yhdistelmään ja joka voitaisiin todeta, kun näihin seikkoihin erikseen perustuvaa syrjintää ei ole osoitettu”[57].

Kyselytutkimukseen vastanneet kansalaisjärjestöt ja tasa-arvoelimet toivat esiin tarpeen ankkuroida intersektionaalinen syrjintä oikeudelliseen kehykseen ja antaa ohjeita siitä, miten tällaista syrjintää koskevat väitteet voidaan rajata, arvioida ja ratkaista.

Vuoden 2021 jälkeen EU on alkanut käsitellä intersektionaalista syrjintää lainsäädännössään jossakin määrin. Ensimmäisen kerran intersektionaalinen syrjintä määritellään EU:n lainsäädännössä palkkauksen läpinäkyvyyttä koskevassa direktiivissä[58].[59] Tasa-arvoelimiä koskevissa direktiiveissä edellytetään, että tasa-arvoelimillä on valtuudet ottaa intersektionaalinen syrjintä huomioon toteuttaessaan toimia syrjinnän ehkäisemiseksi ja yhdenvertaisen kohtelun edistämiseksi.[60] Lisäksi komissio ottaa edelleen huomioon intersektionaalisen syrjinnän merkityksen tasa-arvostrategioissa.[61]

### 3.2. Oikeussuojan toteutuminen – uhrien puutteellisen oikeussuojan korjaaminen

Jäsenvaltioiden on huolehdittava siitä, että kansallisista säännöksistä, joilla direktiivit saatetaan osaksi kansallista lainsäädäntöä, tiedotetaan jäsenvaltioiden alueella kaikin

---

56 Syrjintä, joka perustuu useisiin henkilökohtaisiin perusteisiin tai ominaisuuksiin/identiteetteihin, jotka toimivat ja ovat vuorovaikutuksessa keskenään niin, että niitä ei voida erottaa toisistaan.

57 Ks. unionin tuomioistuimen tuomio 24.11.2016, David L. Parris v. Trinity College Dublin ym., C-443/15, ECLI:EU:C:2016:897, 80 kohta.

58 EUVL L 132, 17.5.2023, s. 21, http://data.europa.eu/eli/dir/2023/970/oj.

59 Palkkauksen läpinäkyvyyttä koskevan direktiivin 3 artiklan 2 kohdan e alakohdassa kielletään nimenomaisesti intersektionaalinen syrjintä, joka mainitaan erillisenä syrjinnän muotona. Kyseisen alakohdan mukaan intersektionaalinen syrjintä on ”sekä sukupuoleen että yhteen tai useampaan muuhun, direktiivillä 2000/43/EY tai direktiivillä 2000/78/EY suojattuun syrjintäperusteeseen perustuvaa syrjintää”.

60 Ks. direktiivin (EU) 2024/1499 5 artiklan 2 kohta ja direktiivin (EU) 2024/1500 5 artiklan 2 kohta.

61 Ks. esimerkiksi COM(2025) 725 final, 8.10.2025; COM(2026) 12 final, 20.1.2026.

aiheellisin tavoin niille, joita asia koskee.[62] Sen varmistaminen, että ihmiset ovat tietoisia oikeuksistaan, on edelleen suuri haaste. Tilanne on kuitenkin joiltakin osin paranemassa.[63]

Puolet jäsenvaltioista (14) myönsi, että ihmisten tietoisuuden puute direktiiveistä johtuvista oikeuksista ja velvollisuuksista on ongelma. Myös lähes kaikki kansalaisjärjestöt, kahdeksan 11 tasa-arvoelimestä ja Equinet katsoivat, että tietoisuus oikeuksista ja velvollisuuksista on riittämätöntä.

Vaikka siitä, että tietoisuuden puute on perimmäinen syy EU:n syrjinnän vastaisen lainsäädännön riittämättömään täytäntöönpanoon jäsenvaltioissa, ollaan suhteellisen yksimielisiä, jäsenvaltioilla, tasa-arvoelimillä tai kansalaisjärjestöillä ei näytä olevan konkreettisia tietoja tietoisuuden tasoista. Lisäksi vain yhdellä tasa-arvoelimellä oli tietoa siitä, missä määrin suuri yleisö tunsi sen toimintaa.

**Tekstiruutu 2. Kyselytutkimus erään tasa-arvoelimen toiminnan tunnettuudesta**

Maltan vammaisten henkilöiden oikeuksia käsittelevä komitea (CRPD) toteutti vuonna 2024 edustavan, puhelimitse järjestetyn kyselytutkimuksen. Kyselytutkimuksessa kävi ilmi, että 59 prosenttia väestöstä oli kuullut CRPD:stä ja sen toiminnasta.

Kuulemisen yhteydessä useimmat jäsenvaltiot (20) ilmoittivat toteuttaneensa syrjimättömyyttä koskevia valistuskampanjoita vuoden 2021 jälkeen, mutta vain muutamat jäsenvaltiot olivat toteuttaneet kampanjoita, joissa keskityttiin direktiivien nojalla suojattuihin syrjintäperusteisiin. Useimmissa kampanjoissa keskityttiin sukupuolen syrjintäperusteeseen. Niistä harvoista kampanjoista, jotka koskivat direktiivien kattamia syrjintäperusteita, vielä harvemmissa käsiteltiin syrjinnän vastaisen lainsäädännön mukaisia oikeuksia ja velvollisuuksia. Myös kansalaisjärjestöjen järjestämissä kampanjoissa käsiteltiin vain satunnaisesti syrjinnän vastaisen lainsäädännön mukaisia laillisia oikeuksia ja velvoitteita.

Kampanjoissa käsiteltiin esimerkiksi romanivastaisuuden torjuntaa (neljässä jäsenvaltiossa), hlbtiq+-henkilöiden syrjintää (viidessä jäsenvaltiossa) ja rasismia (viidessä jäsenvaltiossa). Eräissä kohdennetuissa kampanjoissa keskityttiin ikäsyrjintään, esteettömyyteen ja asumiseen.

Lisäksi kaikentyyppisten sidosryhmien ilmoittamat kampanjat on yleensä kohdennettu suurelle yleisölle, ja niiden vaikutusta arvioidaan harvoin muutoin kuin seuraamalla sosiaalisen median liikennettä tai laskemalla valitusten määriä. Kansalaisjärjestöt korostivat myös, että joissakin jäsenvaltioissa kampanjoita ei jatketa pidemmällä aikavälillä.

62 Ks. rotusyrjintädirektiivin 10 artikla ja työsyrjintädirektiivin 12 artikla.

63 Esimerkiksi EU-MIDIS III -tutkimuksen etnisiin tai maahanmuuttajaryhmiin kuuluvista vastaajista vain 39 prosenttia oli kuullut ainakin yhdestä asuinmaansa tasa-arvoelimestä. Edellisen kertomuksen laatimisajankohtana vain 29 prosenttia tästä ryhmästä tunsi jonkin organisaation, joka tarjoaa tukea tai neuvontaa syrjinnän kohteeksi joutuneille. Perusoikeusvirasto toteaa kuitenkin, että vaikka tietoisuus tietyistä tasa-arvoelimistä on lisääntynyt, tämä ei ole johtanut siihen, että syrjinnästä ilmoitettaisiin huomattavasti aiempaa useammin.

**Tekstiruutu 3. Ranskan tasa-arvoelimen ylläpitämä syrjinnän vastainen verkkoalusta**[64]

Ranskan tasa-arvoelin Défenseur des droits (’oikeuksien puolustaja’) perusti vuonna 2021 syrjinnän vastaisen verkkoalustan. Alusta mobilisoi sosiaalisen median sisällöntuottajia tekemään tunnetuksi tasa-arvoelimen toteuttamia syrjinnän vastaisia toimia. Tasa-arvoelin järjesti myös avainsanojen hankintakampanjan, jonka tarkoituksena oli ohjata kävijöitä alustalle. Vuoteen 2024 mennessä alustalla oli käyty 2 109 000 kertaa. Yleisimmin verkossa haetut avainsanat olivat ”häirintä työssä”, ”rotusyrjintä” ja ”psykologinen häirintä työssä”.

Tietoisuuden puutteen lisäksi tasa-arvoelimet ja kansalaisjärjestöt pitivät vastatoimenpiteiden pelkoa ja ”oikeuskeinojen epätasapuolisuutta”[65] keskeisinä oikeussuojan toteutumisen esteinä. Ne katsoivat myös, että riittämätön oikeudellinen neuvonta ja oikeusapu, oikeudenkäyntimenettelyjen monimutkaisuus ja menettelylliset esteet, kuten kollektiivisten oikeussuojakeinojen puuttuminen joissakin jäsenvaltioissa, haittaavat oikeussuojan toteutumista.

Edellisessä kertomuksessa näiden kahden direktiivin soveltamisesta yksilöitiin useita hyviä käytäntöjä, joiden tarkoituksena on helpottaa syrjinnän uhrien oikeuksien puolustamista.[66] Kaikkiaan 21 jäsenvaltiota on pannut tai panemassa täytäntöön joitakin näistä käytännöistä, joista yleisimpiä ovat oikeusapu (12 jäsenvaltiota), sähköinen ilmoittaminen ja paikallisten palvelujen saatavuuden parantaminen (8 jäsenvaltiota).

Tämän lisäksi jäsenvaltiot toteuttavat harvoin toimenpiteitä tehokkaaseen oikeussuojan saatavuuteen liittyvien menettelyllisten pullonkaulojen poistamiseksi. Esimerkiksi vain kaksi jäsenvaltiota on luopunut syrjintätapauksissa perittävistä oikeudenkäyntimaksuista tai perustanut helposti käytettävissä olevia riidanratkaisuelimiä, ja vain yksi jäsenvaltio on perustanut rahastoja, joilla uhrien oikeudenkäyntikulut katetaan etukäteen. Yksikään jäsenvaltio ei ole alentanut syrjintätapauksista perittäviä oikeudenkäyntimaksuja, vaikka tämä yksilöitiin edellisessä kertomuksessa hyväksi käytännöksi.

Uusilla tasa-arvoelimiä koskevilla direktiiveillä autetaan puuttumaan joihinkin tunnistettuihin ongelmiin erityisesti antamalla tasa-arvoelimille suuremmat valtuudet tarjota maksutonta apua ja vaihtoehtoisia riidanratkaisupalveluja sekä valtuudet toimia oikeudenkäynneissä.

Toinen keino parantaa uhrien oikeussuojan toteutumista on tasa-arvoelinten ja kansalaisjärjestöjen yhteistyö strategisissa oikeudenkäynneissä.

64 Défenseur des droits, Plateforme AntiDiscriminations.fr – Agir contre les discriminations.

65 Oikeuskeinojen tasapuolisuuden periaate on yksi oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin laajemman käsitteen osatekijöistä. Kullekin osapuolelle on annettava kohtuullinen mahdollisuus esittää asiansa olosuhteissa, jotka eivät aseta sitä epäedulliseen asemaan vastustajaansa nähden. Ks. esimerkiksi Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen tuomio 22.2.1996, Bulut v. Itävalta, 17358/90, ECLI:CE:ECHR:1996:0222JUD001735890, 47 kohta.

66 Ks. COM(2024) 419 final, 25.9.2024, EUR-Lex – 52024DC0419 – FI – EUR-Lex, s. 6.

## 3.3. Syrjintätapauksen näyttäminen toteen

Edellisessä kertomuksessa korostettiin, että syrjinnän näyttäminen toteen on keskeinen täytäntöönpanon haaste. Tämä kertomus osoittaa, että sidosryhmät ovat edelleen huolissaan välillisen syrjinnän, häirinnän, ohjeiden harjoittaa syrjintää, moninkertaisen syrjinnän ja vastatoimenpiteiden toteen näyttämisestä.

### Todistustaakka

Direktiivien nojalla todistustaakka siirretään kantajilta vastaajille.[67] Direktiiveissä edellytetään, että jos kantaja esittää tosiseikkoja, joiden perusteella voidaan olettaa tapahtuneen syrjintää, todistustaakka siirtyy vastaajalle. Tämän periaatteen täytäntöönpanoon käytännössä liittyy kuitenkin useita haasteita.

Kolmella neljäsosalla kyselytutkimukseen vastanneista tasa-arvoelimistä ja 14 jäsenvaltiolla oli merkittäviä vaikeuksia siirretyn todistustaakan soveltamisessa. Ne mainitsivat erityisesti sen, että tietoisuus todistustaakkaa koskevista säännöistä ja niiden ymmärtäminen on yleisesti ottaen puutteellista tuomioistuinten ja oikeusalan ammattilaisten keskuudessa.

Haasteista huolimatta vain kaksi jäsenvaltiota on toteuttanut toimenpiteitä todistustaakkaa koskevien sääntöjen soveltamisvaikeuksien ratkaisemiseksi. Sen sijaan useimmat tasa-arvoelimet ovat jo toteuttaneet toimenpiteitä. Ne ovat muun muassa tehneet lainsäädäntömuutoksia koskevia ehdotuksia todistustaakkaa koskevan kynnyksen alentamiseksi[68], antaneet suosituksia viranomaisille, järjestäneet koulutusta oikeuslaitokselle, julkishallinnolle ja työnantajille sekä soveltaneet johdonmukaisesti todistustaakan siirtämistä ei-sitovissa lausunnoissaan ja näytön keräämistä koskevissa ja ohjemateriaaleissaan.

### Näyttö

Sekä jäsenvaltiot että kyselytutkimukseen vastanneet tasa-arvoelimet korostivat vaikeuksia saada näyttöä alustavan todistustaakan täyttämiseksi. Kuten jo edellisessä kertomuksessa todettiin, useimmilla niistä on edelleen vaikeuksia syrjintää koskevien tietojen keräämisessä ja julkaisemisessa. Lisäksi digitaalisessa ympäristössä tapahtuva näytön kerääminen ja järjestelmien testaus on harvinaista (ks. 7.2 kohta).

---

67 Ks. rotusyrjintädirektiivin 8 artikla ja työsyrjintädirektiivin 10 artikla.

68 Esimerkiksi Saksan tasa-arvoelin ehdotti epäedullisen aseman osoittamista koskevan vaatimuksen alentamista, antoi tietoa siitä, miten alustava näyttö voidaan todeta, ja suositteli säätämään tiedonsaantioikeudesta vastaajaa vastaan.

Joissakin jäsenvaltioissa käytetään kuitenkin vaihtoehtoisia menetelmiä, kuten syrjimättömyystestejä[69] ja haamuasiointia[70].

Yhteensä 16 jäsenvaltiossa on sallittua käyttää syrjimättömyystestejä syrjinnän todistamiseksi. Puolet tasa-arvoelimistä ilmoitti käyttävänsä haamuasiointia ja syrjimättömyystestejä syrjivien toimintatapojen tunnistamiseksi. Equinetin mukaan nämä menetelmät ovat osoittautuneet tehokkaiksi erityisesti työhön ja asumiseen liittyvän syrjinnän havaitsemisessa.

### 3.4. Vastatoimenpiteet

Jäsenvaltioiden on suojeltava henkilöitä vastatoimenpiteiltä eli epäsuotuisalta kohtelulta tai kielteisiltä seurauksilta, jotka johtuvat valituksesta tai syrjinnänvastaisesta menettelystä.[71] Unionin tuomioistuin on tulkinnut tätä käsitettä laajasti ja laajentanut sen koskemaan kaikkia henkilöitä, joille voi aiheutua kielteisiä seurauksia valituksen tekemisestä tai menettelyn aloittamisesta.[72] Käytännössä tämän suoja toteutuu jäsenvaltioissa kuitenkin edelleen epätasaisesti ja rajallisesti, kuten edellisessä kertomuksessa todettiin.

Kaikki jäsenvaltiot tarjoavat nimenomaisesti suojaa kaikkiin syrjintäperusteisiin perustuvilta vastatoimenpiteiltä työssä. Kaikki jäsenvaltiot eivät kuitenkaan tarjoa nimenomaisesti suojaa rotuun tai etniseen alkuperään perustuvilta vastatoimenpiteiltä koulutuksen, sosiaalisen suojelun sekä tavaroiden ja palvelujen saatavuuden aloilla.

Vastatoimenpiteitä koskevan suojan ilmoitettu henkilöllinen soveltamisala vaihtelee eri jäsenvaltioissa. Uhrien ja kantajien lisäksi 17 jäsenvaltiota ilmoitti, että niiden kansallinen lainsäädäntö tai oikeuskäytäntö suojaa todistajia ja uhria tukevia henkilöitä. Lisäksi 13 jäsenvaltiota ilmoitti laajentaneensa suojan koskemaan oikeudellisia ja muita edustajia, 14 jäsenvaltiota ilmoitti, että ne suojaavat henkilöitä, joihin kohdistuu vastatoimenpiteitä oletus- tai läheissyrjinnän takia, ja 10 jäsenvaltiota ilmoitti, että ne tarjoavat suojaa henkilöille, joita kohdellaan epäsuotuisammin sen vuoksi, että nämä kieltäytyvät syrjimästä.

Vain seitsemän jäsenvaltiota ilmoitti tehokkaan vastatoimenpiteitä koskevan suojan varmistamiseen käytännössä liittyvistä rajoituksista tai vaikeuksista. Tällaisia rajoituksia tai vaikeuksia olivat muun muassa viralliset ilmoitusmenettelyt, korkea näyttökynnys ja suojan kapea henkilöllinen soveltamisala. Jäsenvaltioissa ei ole lähes lainkaan hyviä käytäntöjä tai oikeuskäytäntöä, jotka koskisivat suojaa vastatoimenpiteiltä.

---

69 Syrjimättömyystestillä tarkoitetaan menetelmää, jossa testaajaparit (asunnon tai työpaikan hakijat tai esimerkiksi ravintolan tai yökerhon asiakkaat) valitaan siten, että testaajat eroavat toisistaan ainoastaan yhden sellaisen ominaisuuden perusteella, joka vastaa tutkittavaa syrjintäperustetta (sukupuoli, etninen alkuperä, ikä, vammaisuus, uskonto tai vakaumus tai seksuaalinen suuntautuminen). Jos jompaakumpaa testaajaparin jäsenistä kohdellaan eri tavoin, ero viittaa syrjivään käyttäytymiseen. Ks. Rorive, I., *Proving Discrimination Cases – The role of situation testing*, Migration Policy Group, Centre for Equal Rights, 2009, Proving Discrimination Cases – The role of situation testing | Migration Policy Group.

70 Haamuasiointi on menetelmä, jolla tarkistetaan, hyväksyvätkö henkilöt tai yhteisöt syrjiviä pyyntöjä. Tutkijat esittävät syrjiviä pyyntöjä esimerkiksi työvoiman vuokrausyrityksille tai kiinteistönvälitystoimistoille. Ks. Tests de situation et mystery shopping en cas de discrimination | Unia.

71 Ks. rotusyrjintädirektiivin 9 artikla ja työsyrjintädirektiivin 11 artikla.

72 Ks. unionin tuomioistuimen tuomio 20.6.2019, Hakelbracht ym., C-404/18, ECLI:EU:C:2019:523, 26–30 kohta.

### 3.5. Direktiivien soveltamista koskeva yhteistyö

Direktiiveissä säädetään, että niiden täytäntöönpanon yhteydessä on käytävä vuoropuhelua syrjintävaarassa olevien ryhmien yhteisiä etuja edustavien kumppaneiden kanssa. Niissä myös edellytetään, että jäsenvaltiot toteuttavat asianmukaiset toimenpiteet edistääkseen työmarkkinaosapuolten vuoropuhelua, jonka tarkoituksena on tukea yhdenvertaista kohtelua[73], sekä vuoropuhelua valtioista riippumattomien järjestöjen kanssa[74].

Useimmat jäsenvaltiot ilmoittivat, että niillä on käytössään toimenpiteitä, joilla edistetään työmarkkinaosapuolten vuoropuhelua yhdenvertaisen kohtelun tukemiseksi. Yleisin tapa toteuttaa tämä ovat kolmikantaelimet[75], joita on vähintään kymmenessä jäsenvaltiossa.

Muutamat jäsenvaltiot ovat perustaneet myös foorumeita, jotka käsittelevät syrjimättömyyttä tai romanien, vammaisten tai ikääntyneiden henkilöiden oikeuksia. Niihin osallistuu hallintoelimiä, kansalaisyhteiskunnan edustajia ja muita keskeisiä sidosryhmiä. Näin ei kuitenkaan tehdä järjestelmällisesti kaikissa jäsenvaltioissa eikä kaikkien syrjintäperusteiden osalta.

Kansalaisjärjestöjen mukaan osallistuminen käytännön vuoropuheluun syrjinnän torjunnasta on edelleen haastavaa. Lähes kolme neljäsosaa kyselytutkimukseen vastanneista kansalaisyhteiskunnan edustajista (12 vastaajaa 17:stä) ilmoitti, että niillä on vaikeuksia tässä suhteessa. Keskeiset ongelmat ovat pysyneet suurelta osin ennallaan edellisen kertomuksen jälkeen.[76]

Jäsenvaltiot ovat yhteydessä kansalaisyhteiskuntaan harvemmin toimintapolitiikkojen täytäntöönpanovaiheessa kuin niiden suunnitteluvaiheessa. Myös kyselytutkimukseen osallistuneet kansalaisjärjestöt vahvistavat tämän jäsenvaltioiden vastauksiin perustuvan havainnon. Esimerkiksi kaksi kolmasosaa jäsenvaltioista kutsui kansalaisyhteiskunnan mukaan lainsäädäntöä tai toimintapolitiikkaa koskeviin kuulemisiin. Hieman alle puolet jäsenvaltioista (kymmenen jäsenvaltiota) teki kuitenkin yhteistyötä kansalaisjärjestöjen kanssa syrjinnän vastaisten toimenpiteiden täytäntöönpanossa, ja vielä harvemmat jäsenvaltiot (kahdeksan jäsenvaltiota) kutsuivat kansalaisjärjestöjä mukaan syrjintäasioita koskevaan raportointiin ja seurantaan.

### 3.6. Sukupuolten tasa-arvon valtavirtaistaminen

Kummassakin direktiivissä edellytetään[77], että komissio esittää kertomuksessa arvion toimenpiteiden vaikutuksista naisiin ja miehiin sukupuolten tasa-arvon valtavirtaistamista koskevan periaatteen mukaisesti.

Jäsenvaltiot vaikuttavat tehneen vain vähän arviointeja direktiivien nimenomaisesta vaikutuksesta toisaalta miehiin ja toisaalta naisiin. Vaikka jotkin jäsenvaltiot

---

73 Ks. rotusyrjintädirektiivin 11 artikla ja työsyrjintädirektiivin 13 artikla.

74 Ks. rotusyrjintädirektiivin 12 artikla ja työsyrjintädirektiivin 14 artikla.

75 Kolmikantavuoropuhelussa käydään viranomaisten ja työmarkkinaosapuolten välisiä keskusteluja yhteistä etua koskevista kysymyksistä.

76 Ks. COM(2021) 139 final, 19.3.2021, EUR-Lex – 52021DC0139 – FI – EUR-Lex, s. 12.

77 Ks. rotusyrjintädirektiivin 17 artiklan 2 kohta ja työsyrjintädirektiivin 19 artiklan 2 kohta.

ilmoittivat, että täytäntöönpanolla on ollut erityisiä vaikutuksia tiettyihin miesten ja naisten ryhmiin, tällaisia väitteitä ei yleensä selitetty eikä niiden tueksi esitetty tietoja. Yksi jäsenvaltio totesi, että sukupuoleen ja ikään perustuvan syrjinnän yhdistelmää koskevat kanteet ovat lisääntyneet.

Yleisesti ottaen direktiivien kattamia suojattuja syrjintäperusteita koskevissa jäsenvaltioiden toimintapolitiikoissa nimenomaisesti miesten ja naisten tarpeet erotetaan harvoin toisistaan. Jotkin jäsenvaltiot mainitsivat soveltavansa toimintapoliittisissa asiakirjoissaan intersektionaalista lähestymistapaa, kun taas toiset jäsenvaltiot yksilöivät erityisiä haasteita, joita tietyt naisryhmät kohtaavat. Jäsenvaltiot esittivät yksittäisiä esimerkkejä romaninaisille ja vammaisille naisille suunnatuista kohdennetuista toimenpiteistä.

Sitä vastoin kansalaisjärjestöjä edustavat vastaajat valtavirtaistavat aktiivisesti sukupuolten tasa-arvoa toiminnassaan ja kohdentavat toimensa erityisesti heikommassa asemassa oleviin ryhmiin ja yhteisöihin kuuluville naisille.

Sekä EIGE että kansalaisjärjestöt korostivat, että sukupuolten tasa-arvon valtavirtaistamisen täytäntöönpano vaihtelee suuresti eri jäsenvaltioissa eikä sillä useinkaan vastata erityisiin haasteisiin. EIGE totesi, että jotkin maat ovat luoneet kattavia kehyksiä ja myöntäneet kohdennettuja resursseja, kun taas toiset ovat jääneet tässä suhteessa jälkeen.[78]

### 3.7. Positiiviset erityistoimet

Täydellisen yhdenvertaisuuden toteuttamiseksi käytännössä jäsenvaltiot voivat toteuttaa tai pitää voimassa erityistoimenpiteitä, joiden tarkoituksena on ehkäistä syrjintää tai hyvittää suojattuihin ominaisuuksiin liittyviä haittoja.[79] Unionin tuomioistuin on antanut ohjausta positiivisten erityistoimien tulkinnasta.[80] Positiivisten erityistoimien on oltava oikeasuhteisia, eivätkä ne periaatteessa saa johtaa aliedustettujen ryhmien automaattiseen tai ehdottomaan suosimiseen. Positiivisia erityistoimia toteuttavien elinten olisi seurattava ja arvioitava niitä ja julkaistava niitä koskevat tiedot sen varmistamiseksi, että ne ovat edelleen tarpeellisia ja tehokkaita.[81]

Lähes kaikki jäsenvaltiot sallivat positiiviset erityistoimet tai edistävät niitä. Yleisimpiä erityistoimia ovat kiintiöjärjestelmät ja kampanjat tietoisuuden lisäämiseksi ja monimuotoisuuden edistämiseksi (17 jäsenvaltiota). Yhteensä

---

78 Esimerkiksi sukupuolten tasa-arvon valtavirtaistamista koskevan EIGEn indikaattorin tulokset vaihtelivat Espanjan 71 prosentista Unkarin 0 prosenttiin, ja 21 jäsenvaltion tulos oli alle 50 prosenttia. Tämä viittaa siihen, että monet maat voisivat tehdä enemmän sukupuolten tasa-arvoa koskevien seikkojen valtavirtaistamiseksi tehokkaasti poliittisissa prosesseissa. Ks. EIGE, *Institutional mechanisms that deliver on gender equality and gender mainstreaming*, Euroopan unionin julkaisutoimisto, Luxemburg, s. 14.

79 Ks. rotusyrjintädirektiivin 5 artikla ja työsyrjintädirektiivin 7 artikla.

80 Ks. erityisesti tuomiot muun muassa asioissa C-450/93 (Eckhard Kalanke v. Freie Hansestadt Bremen), C-409/95 (Hellmut Marschall v. Land Nordrhein-Westfalen), C-158/97 (Georg Badeck ym.), C-407/98 (Katarina Abrahamsson ja Leif Anderson v. Elisabet Fogelqvist), C-476/99 (H. Lommers v. Minister van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij) ja C-559/07 (komissio v. Kreikka).

81 Ks. myös Giteva, D., ”Positive action on the grounds of racial or ethnic origin within the EU with a focus on Bulgaria, Greece and Hungary” julkaisussa *European equality law review 2024*, Euroopan unionin julkaisutoimisto, 2024, s. 26–42.

14 jäsenvaltiota tarjoaa koulutus- ja mentorointiohjelmia aliedustetuille ryhmille, 13 jäsenvaltiota on toteuttanut erityistoimenpiteitä, kuten parantanut pääsyä koulutukseen tai ammatilliseen koulutukseen, ja 13 jäsenvaltiota toteuttaa kohdennettuja rekrytointi- ja työhönottoaloitteita.[82]

Kun kiintiöjärjestelmiä käytetään, niitä sovelletaan pääasiassa työssä ja ammatillisessa koulutuksessa (12 jäsenvaltiota). Muutamilla jäsenvaltioilla on erityisiä työllisyyskiintiöitä vammaisille henkilöille. Neljässä jäsenvaltiossa kiintiöitä sovelletaan myös koulutukseen (esimerkiksi yliopistoihin pääsy ja stipendit). Vaikuttaa siltä, että kiintiöt kohdennetaan lähes yksinomaan sukupuolten tasa-arvoon tai vammaisiin henkilöihin.

Alle puolet jäsenvaltioista ilmoitti vaikeuksista positiivisten erityistoimien toteuttamisessa. Kolmannes mainitsi riittämättömän täytäntöönpanon ja kansallisen oikeudellisen ja poliittisen ohjeistuksen puuttumisen. Kohdatuista vaikeuksista jäsenvaltiot mainitsivat useimmin riittämättömät resurssit ja rahoituksen sekä niukat tiedot keskeisten sidosryhmien keskuudessa. Viisi jäsenvaltiota korosti kansalaisten kielteistä käsitystä vapaaehtoista aloitteista ja tällaisten aloitteiden liiallista käyttöä.

Kansalaisyhteiskunta ja tasa-arvoelimet sitä vastoin pyrkivät lisäämään keskeisten sidosryhmien tietoisuutta myönteisistä toimista. Ne toteuttivat myös omia positiivisia erityistoimiaan sekä sisäisesti että ulkoisesti.

**Tekstiruutu 4. Angajez 45+ -alusta (’palkkaan yli 45-vuotiaita’) Romaniassa[83]**

Romaniassa Angajez 45+ -alusta (’palkkaan yli 45-vuotiaita’) saa työnantajat ja työnhakijat haastamaan ikäsyrjiviä työhönottokäytäntöjä. Tämä kansalaisyhteiskunnan johtama aloite edistää 45-vuotiaiden ja sitä vanhempien henkilöiden työllistymistä kannustamalla osallistavaan rekrytointiin ja tuomalla esiin kokemuksen arvon työpaikalla.

82 Jotkin maat tarjoavat myös muita toimenpiteitä, kuten taloudellisia kannustimia monimuotoisuutta ja osallisuutta edistäville yrityksille (9 jäsenvaltiota) ja ohjelmia yritystoiminnan kehittämisen tukemiseksi heikommassa asemassa olevien ryhmien keskuudessa (6 jäsenvaltiota).

83 Angajez 45+ | D&I România | Discriminarea de vârstă.

**Päätelmät**

*Jäsenvaltioiden ja niiden tasa-arvoelinten on*

– lisättävä tietoisuutta direktiiveissä säädetyistä oikeuksista ja velvollisuuksista keskittymällä erityisesti suojeltuihin ryhmiin hyödyntäen kansalaisyhteiskunnan ja työmarkkinaosapuolten asiantuntemusta ja tavoittamismahdollisuuksia

– mahdollistettava se, että syrjinnän uhrit ja näiden edustajat voivat saada helposti merkityksellisiä todisteita, myös tilastotietoja, jotka ovat tarpeen syrjinnän osoittamiseksi ja todistustaakan siirtämiseksi vastaajille.

*Jäsenvaltioiden ja niiden tasa-arvoelinten olisi*

– annettava tuomareille, oikeusalan ammattilaisille ja kantajille lisäohjeita ja tukea, jotta he voivat panna todistustaakkaa koskevat säännöt tehokkaasti täytäntöön syrjintätapauksissa.

*Komissio aikoo*

– tukea jäsenvaltioita niiden parantaessa yhdenvertaisuustietojen keräämistä ja käyttöä sekä laatia yhdenvertaisuustietoja koskevan suosituksen kansallisten oikeudellisten kehysten mukaisesti.

– tukea lisätutkimuksia, joilla helpotetaan direktiiveissä esitettyjen häirintää ja vastatoimenpiteitä koskevien säännösten soveltamista sekä annetaan uhreille mahdollisuus saada täysi direktiivien tarjoama suoja.

## 4. ROTUSYRJINTÄDIREKTIIVIÄ KOSKEVAT NÄKÖKOHDAT

Edellisessä kertomuksessa komissio esitti laajan yleiskatsauksen rotusyrjintädirektiivin soveltamisalasta ja siitä, miten ’rodun tai etnisen alkuperän’ käsite on unionin tuomioistuimen oikeuskäytännön perusteella ymmärrettävä. Seuraavissa kohdissa nämä tiedot saatetaan ajan tasalle vuoden 2021 jälkeen tapahtuneiden asiaa koskevien muutosten perusteella.

**Tärkein anti**

– Sosiaaliperusteisten asuntojen saatavuus ja tarjonta voivat kuulua rotusyrjintädirektiivin soveltamisalaan.

– Henkilön kansalaisuus tai syntymämaa voidaan ottaa muiden tekijöiden ohella huomioon määritettäessä, onko etniseen alkuperään perustuvaa syrjintää tapahtunut.

– Rotusyrjintädirektiivillä kielletään sekä yhden etnisen ryhmän että useiden etnisten ryhmien syrjintä.

### 4.1. Aineellinen soveltamisala

**Asuminen**

Yksi aloista, joilla rotusyrjintädirektiiviä sovelletaan, on yleisesti saatavilla olevien tavaroiden ja palvelujen saatavuus ja tarjonta, mukaan lukien asuminen.[84] Unionin tuomioistuin on äskettäin antanut tärkeitä selvennyksiä siitä, kuuluuko sosiaaliperusteisten asuntojen tarjoaminen tähän soveltamisalaan, kun kyse on väitetystä etniseen alkuperään perustuvasta syrjinnästä jäsenvaltion julkisia perheasuntoja koskevassa järjestelmässä.[85]

Tutkiessaan, kuuluuko asia rotusyrjintädirektiivin soveltamisalaan, unionin tuomioistuin muistutti ensinnäkin, että asuntojen käyttöön antamista vuokraa vastaan tällaisessa järjestelmässä on pidettävä SEUT-sopimuksen 57 artiklassa tarkoitettujen ja näin ollen myös direktiivin 2006/123/EY[86] 4 artiklan 1 alakohdassa tarkoitettujen palvelujen suorituksena, koska kyse on suorituksista, joista maksetaan korvaus.[87]

Lisäksi unionin tuomioistuin korosti, että toiminnan on oltava luonteeltaan taloudellista, jotta sitä voidaan pitää palveluna. Tässä yhteydessä on merkityksetöntä, että järjestelmää hallinnoivat julkiset asuntotuotantojärjestöt ovat voittoa tavoittelemattomia järjestöjä ja että vuokralaisten maksaman vuokran suuruus on markkinahintaa pienempi. Riittää, että toimintaa ei harjoiteta vastikkeetta, jotta se voidaan katsoa luonteeltaan taloudelliseksi.[88]

Unionin tuomioistuin ei ole vielä antanut ohjeita toistuvasti esiin tulevasta kysymyksestä, joka koskee sitä, voisivatko häädöt laittomasti rakennetuista tai laittomasti asuinkäyttöön otetuista asunnoista kuulua rotusyrjintädirektiivin soveltamisalaan. Rajoittamatta unionin tuomioistuimen toimivaltaa tulkita unionin lainsäädäntöä ja antaa tulevaisuudessa asiaa koskevia selvennyksiä on syytä huomauttaa, että rotusyrjintädirektiivi kattaa ainoastaan yleisesti saatavilla olevien tavaroiden ja palvelujen saatavuuden ja tarjonnan; monissa laittomasti asuinkäyttöön otetuista asunnoista tapahtuvissa häädöissä tämä kriteeri ei todennäköisesti täyty.

**Koulutus**

Komissio haastoi joulukuussa 2023 Slovakian tasavallan unionin tuomioistuimeen rakenteellisen syrjinnän vuoksi (ks. 6.1 kohta). Komissio väitti, että sijoittamalla kohtuuttomalla tavalla romanilapsia erityiskouluihin tai erityisluokkiin, jotka on tarkoitettu lapsille, joilla on älyllisiä tai muita toimintarajoitteita ja jotka saavat opetusta rajoitetun opetusohjelman mukaisesti, erillisiin luokkiin yleisissä kouluissa tai erillisiin kouluihin Slovakian tasavalta on rikkonut järjestelmällisesti ja jatkuvasti rotusyrjintädirektiivin mukaisia velvoitteitaan.[89] Unionin tuomioistuimen ratkaisun odotetaan selventävän jäsenvaltioiden velvoitteita torjua tällä alalla tapahtuvaa syrjintää.

---

84 Ks. rotusyrjintädirektiivin 3 artiklan 1 kohdan h alakohta.

85 Unionin tuomioistuimen tuomio 18.12.2025, Slagelse Almennyttige Boligselskab, Afdeling Schackenborgvænge, C-417/23, ECLI:EU:C:2025:1017.

86 EUVL L 376, 27.12.2006, s. 36, ELI: http://data.europa.eu/eli/dir/2006/123/oj.

87 Ks. alaviite 85, 56 kohta.

88 Ks. alaviite 85, 60–61 kohta.

89 Asia C-799/23: Kanne 22.12.2023 – Euroopan komissio v. Slovakian tasavalta, EUVL C, C/2024/1402, 19.2.2024, ELI: http://data.europa.eu/eli/C/2024/1402/oj.

## 4.2. ’Rodun tai etnisen alkuperän’ käsite

Rasismi on usko, jonka mukaan ”rotu”[90] tai etninen alkuperä oikeuttaa henkilön tai henkilöryhmän halventamisen tai käsityksen henkilön tai henkilöryhmän paremmuudesta.[91] Se voi johtaa rotusyrjintädirektiivissä tarkoitettuun rotuun tai etniseen alkuperään perustuvaan syrjintään.

Akateemiset asiantuntijat ovat julkaisseet raportteja, joissa tarkastellaan muslimivihan ja antisemitismin torjuntaa koskevia laajempia EU:n ja kansallisen tason oikeudellisia kehyksiä.[92]

Rotusyrjintädirektiivissä ei määritellä ’rodun tai etnisen alkuperän’ käsitettä. Unionin tuomioistuin esitti asiassa Slagelse antamassaan tuomiossa[93] aiemman oikeuskäytäntönsä perusteella uusia tätä käsitettä koskevia selvennyksiä.

Unionin tuomioistuin muistutti, että rotusyrjintädirektiivissä tarkoitettu etnisen alkuperän käsite perustuu ajatukseen, jonka mukaan väestöryhmät erottuvat toisistaan muun muassa yhteisen kansalaisuuden, uskonnon, kielen, kulttuuri- ja perinnetaustan ja elinympäristön perusteella.[94] Unionin tuomioistuin korosti, että etninen alkuperä on määritettävä useiden objektiivisten ja subjektiivisten seikkojen perusteella, ei pelkästään kansalaisuuden tai syntymämaan perusteella.[95] Unionin tuomioistuin katsoi kuitenkin, että henkilön kansalaisuus tai syntymämaa voidaan yhdessä muiden seikkojen kanssa ottaa huomioon sen määrittämiseksi, onko kyseessä etniseen alkuperään perustuva syrjintä.[96]

Unionin tuomioistuin selvensi myös, että se, että kyseiseen asiaan liittyvässä Tanskan perheasuntoja koskevassa lainsäädännössä mainittu yleinen kriteeri ”muista kuin länsimaista tulleet maahanmuuttajat ja heidän jälkeläisensä”[97] voi kattaa useita etnisiä alkuperiä, ei automaattisesti sulje pois sitä, että kriteeri perustuu etniseen alkuperään. Etnisen alkuperän käsitteen tulkitseminen siten, että se edellyttää jonkin yksittäisen etnisen ryhmän syrjintää, heikentäisi rotusyrjintädirektiivin tehokkuutta. Tämä johtuu

---

90 Komissio painottaa yleisen käsityksen mukaisesti, että ”rodut” perustuvat pelkästään sosiaalisesti muodostuneisiin mielikuviin, eikä hyväksy näkemystä biologisista roduista.

91 Ks. COM(2026) 12 final, 20. tammikuuta 2026, s. 3.

92 Ks. Kádár, A., The legal framework to combat anti-Muslim hate in the European Union, Euroopan unionin julkaisutoimisto, 2024, s. 11, https://data.europa.eu/doi/10.2838/0978883; Kádár, A., The legal framework to combat antisemitism in the European Union, Euroopan unionin julkaisutoimisto, 2024, s. 31, https://data.europa.eu/doi/10.2838/273421.

93 Ks. alaviite 85.

94 Ks. alaviite 85, 72 kohta.

95 Ks. alaviite 85, 72–74 ja 82–85 kohta.

96 Ks. alaviite 85, 86 kohta.

97 ’Muista kuin länsimaista tulevat maahanmuuttajat ja heidän jälkeläisensä’ määriteltiin kansalaisuuden, syntymämaan ja vanhempien kansalaisuuden/syntymämaan yhdistelmän perusteella erottaen toisistaan ’länsimainen’ ja ’muu kuin länsimainen’ alkuperä. Tanskan tilastokeskus (Danmarks Statistik) määritteli ’länsimaiksi’ seuraavat maat: EU:n jäsenvaltiot, Andorra, Australia, Islanti, Kanada, Liechtenstein, Monaco, Norja, San Marino, Sveitsi, Uusi-Seelanti, Vatikaanivaltio, Yhdistynyt kuningaskunta ja Yhdysvallat. Kaikki muut maat katsottiin ’muiksi kuin länsimaiksi’.

siitä, että direktiivin syrjinnän vastainen tavoite ei toteutuisi sellaisessa tapauksessa, jossa useat etniset ryhmät kokevat samaa syrjivää kohtelua.[98]

## 5. TYÖSYRJINTÄDIREKTIIVIÄ KOSKEVAT NÄKÖKOHDAT

Vuoden 2021 kertomuksen jälkeen unionin tuomioistuin on antanut huomattavan määrän tuomioita useiden jäsenvaltioiden kansallisten tuomioistuinten toimittamissa ennakkoratkaisuasioissa, jotka koskevat työssä ja ammatissa työsyrjintädirektiivin kattamien neljän syrjintäperusteen (uskonto tai vakaumus, vammaisuus, ikä ja seksuaalinen suuntautuminen) perusteella tapahtunutta syrjintää.

**Tärkein anti**

– Työsyrjintädirektiivin suojaa sovelletaan riippumatta suoritetun työn oikeudellisesta muodosta.

– Työsyrjintädirektiivin soveltamisalaan kuuluvat myös sellaiset henkilöstön jäsenet, joita ei palkata pysyvästi, kuten harjoittelijat.

– Työsyrjintädirektiivissä kielletään vammaisuuteen perustuva välillinen läheissyrjintä.

### 5.1. Työsyrjintädirektiivin aineellinen ja henkilöllinen soveltamisala

Työsyrjintädirektiivin soveltamisalaa on selvennetty useissa ratkaisuissa.

Unionin tuomioistuin vahvisti[99] asiassa Zetschek, että työsyrjintädirektiivissä luetellut syrjintäperusteet on lueteltu tyhjentävästi ja että direktiiviä ei sovelleta tapauksiin, joissa väitetään tapahtuneen ammattiryhmien välistä syrjintää.[100]

Asiassa TP (julkisen televisiokanavan audiovisuaalisen aineiston leikkaaja) unionin tuomioistuin totesi, että työsyrjintädirektiivin suojaa sovelletaan **riippumatta suoritetun työn oikeudellisesta muodosta**.[101] Asia koski kieltäytymistä tekemästä tai uusimasta tiettyjen palvelujen suorittamista koskevaa sopimusta palveluntarjoajan seksuaalisen suuntautumisen perusteella. Arvioinnin kohteena oli kysymys siitä, kuuluiko tilanne työsyrjintädirektiivin tarjoaman suojan piiriin vai olisiko toimintaa pidettävä pelkkänä tavaroiden toimittamisena tai palvelujen suorittamisena. Tuomiosta seuraa, että käsitettä ’työn tai itsenäisen ammatin harjoittamista koskevat edellytykset’[102] ja käsitettä ’työolot ja -ehdot, myös irtisanominen ja palkka’[103] **on tulkittava laajasti** siten, että ne kattavat **kaikenlaisen** palkkatyön ja itsenäisen ammatinharjoittamisen muodot (ja pääsyn niihin) riippumatta siitä, missä oikeudellisessa muodossa niitä harjoitetaan. Lisäksi unionin tuomioistuin totesi, että

98 Ks. alaviite 85, 100–104 kohta.

99 Unionin tuomioistuimen aiemman oikeuskäytännön mukaisesti, ks. esimerkiksi unionin tuomioistuimen tuomio 21.5.2015, SCMD, C-262/14, ECLI:EU:C:2015:336.

100 Yhteisöjen tuomioistuimen tuomio 17.10.2024, Zetschek, C-349/23, ECLI:EU:C:2024:889.

101 Unionin tuomioistuimen tuomio 12.1.2023, TP (julkisen televisiokanavan audiovisuaalisen aineiston leikkaaja), C-356/21, ECLI:EU:C:2023:9.

102 Työsyrjintädirektiivin 3 artiklan 1 kohdan a alakohta.

103 Työsyrjintädirektiivin 3 artiklan 1 kohdan c alakohta.

tahdosta riippumaton itsenäisen ammatinharjoittajan toiminnan lopettaminen voidaan rinnastaa palkatun työntekijän irtisanomiseen.

Unionin tuomioistuin oli jo asiassa HK/Danmark ja HK/Privat selventänyt, että työsyrjintädirektiivin laaja aineellinen soveltamisala kattaa työntekijäjärjestön säännöt, jos säännöissä asetetaan kyseisen työntekijäjärjestön **vaaleilla valittavan** puheenjohtajan tehtävään hakeville ikäraja.[104]

Asiassa Ca Na Negreta annetussa tuomiossa[105] selvennettiin **irtisanomisen** käsitettä. Asia koski kansallista lainsäädäntöä, jonka nojalla työntekijä voidaan irtisanoa heti, kun hänet on virallisesti todettu vamman ilmenemisen vuoksi kykenemättömäksi hoitamaan työtehtäviään ilman, että siinä velvoitettaisiin työntekijän työnantaja ensin toteuttamaan asianmukaisia mukautustoimenpiteitä tai säilyttämään jo toteuttamansa asianmukaiset toimenpiteet. Unionin tuomioistuin katsoi, että se seikka, että kyseessä oleva työntekijä oli pyytänyt pysyvän täyden työkyvyttömyytensä tunnustamista, ei merkinnyt sitä, että kyseinen työntekijä olisi antanut suostumuksensa sopimuksen päättämiseen, vaikka hän tiesi, että työnantajalla oli kansallisen lainsäädännön nojalla oikeus päättää työsopimus tällaisen tunnustamisen seurauksena. Näin ollen **tällaista työsopimuksen päättämistä on pidettävä työsyrjintädirektiivissä tarkoitettuna irtisanomisena**.

Toinen tärkeä tuomio, joka annettiin asiassa HR Rail, koski sellaisen harjoittelijan irtisanomista, joka oli vamman vuoksi kykenemätön hoitamaan tehtäviään. Unionin tuomioistuin selvensi, että **työsyrjintädirektiivin soveltamisala kattaa työntekijät, joita ei ole rekrytoitu lopullisesti, kuten palvelukseenoton jälkeistä koeaikaa suorittavat työntekijät**.[106]

Asiassa Bervidi unionin tuomioistuin käsitteli sellaisen työntekijän tilannetta, joka pyysi työnantajaansa muuttamaan työaikojaan, **jotta hän voisi huolehtia vaikeavammaisesta lapsestaan**. Työnantaja suostui myöntämään vain väliaikaisen mukautuksen ja huomautti, että työntekijä itse ei ollut vammainen.[107] Vaikka aiemmassa oikeuskäytännössä oli jo todettu, että työsyrjintädirektiivissä kielletään **välitön** läheissyrjintä[108], asiassa Bervidi tuomioistuin täsmensi, että vammaisuuteen perustuvan **välillisen** syrjinnän kielto koskee myös työntekijää, jonka olisi päästävä osalliseksi kohtuullisista mukautuksista.

### 5.2. Uskonto ja vakaumus – poliittisen, filosofisen tai uskonnollisen vakaumuksen näkyvien ilmaisujen käyttäminen työssä

Huivien käyttöä työssä koskevissa asioissa Achbita[109] sekä Bougnaoui ja ADDH[110] annetuilla tuomioilla unionin tuomioistuin laajensi edelleen oikeuskäytäntöään, joka koskee poliittisten, filosofisten tai uskonnollisten tunnusmerkkien käyttöä

104 Unionin tuomioistuimen tuomio 2.6.2022, HK/Danmark ja HK/Privat, C-587/20, ECLI:EU:C:2022:419.

105 Unionin tuomioistuimen tuomio 18.1.2024, Ca Na Negreta, C-631/22, ECLI:EU:C:2024:53.

106 Unionin tuomioistuimen tuomio 10.2.2022, HR Rail, C-485/20, ECLI:EU:C:2022:85.

107 Unionin tuomioistuimen tuomio 11.9.2025, Bervidi, C-38/24, ECLI:EU:C:2025:690.

108 Yhteisöjen tuomioistuimen tuomio 17.7.2008, Coleman, C-303/06, ECLI:EU:C:2008:415.

109 Unionin tuomioistuimen tuomio 14.3.2017, Achbita, C-157/15, ECLI:EU:C:2017:203.

110 Unionin tuomioistuimen tuomio 14.3.2017, Bougnaoui ja ADDH, C-188/15, ECLI:EU:C:2017:204.

työpaikalla. Tuomioissa tunnustetaan edelleen työnantajien oikeus neutraliteettia koskeviin sääntöihin, joilla kielletään kaikkien uskonnollisten, filosofisten ja poliittisten tunnusmerkkien käyttäminen työpaikalla, kunhan tietyt ehdot täyttyvät.

Jäljempänä esitetyissä tuomioissa selvennettiin, että **uskontoa tai vakaumusta koskeva peruste** rajoittuu tiukasti uskonnolliseen, filosofiseen tai hengelliseen vakaumukseen, mikä erottaa sen ”poliittisiin tai muihin mielipiteisiin” perustuvasta perusteesta (asiassa WABE annettu tuomio[111]). Niissä selvennettiin myös, että kyseinen peruste ei kata poliittisia tai ammattiliittotoimintaan liittyviä vakaumuksia eikä myöskään taiteellisia, urheilullisia, esteettisiä tai muita vakaumuksia tai mieltymyksiä (asiassa S.C.R.L. annettu tuomio[112]).

Asiassa WABE antamassaan tuomiossa unionin tuomioistuin selvensi, että kaikenlaisten poliittisen, filosofisen tai uskonnollisen vakaumuksen näkyvien ilmaisumuotojen käytön kieltäminen työpaikalla voi olla perusteltua siksi, että työnantajalla on todellinen tarve esiintyä neutraalina asiakkaisiin nähden ja ehkäistä sosiaalisia konflikteja. Kieltoa on kuitenkin sovellettava yleisesti ja erotuksetta, ja se on rajoitettava siihen, mikä on ehdottomasti tarpeen. Tuomioistuin muistutti, että kunkin jäsenvaltion erityinen tilanne on tärkeä, koska jäsenvaltioilla on ”harkintavaltaa kyseessä olevien eri oikeuksien ja intressien tarvittavassa yhteensovittamisessa niiden välisen oikeudenmukaisen tasapainon varmistamiseksi”.

Samaa linjaa noudatettiin asiassa S.C.R.L annetussa tuomiossa, jossa unionin tuomioistuin myös katsoi, että yrityksen sisäinen sääntö, jossa kielletään minkä tahansa poliittisen, filosofisen tai uskonnollisen vakaumuksen näkyvän tunnusmerkin käyttäminen työpaikalla, ei ole ”uskontoon tai vakaumukseen perustuvaa” välitöntä syrjintää, kun siinä tarkoitetaan erotuksetta kaikkea tällaisten vakaumusten tunnustamista ja kohdellaan samalla tavoin kaikkia yrityksen työntekijöitä, koska sillä velvoitetaan heidät yleisesti ja erotuksetta muun muassa neutraaliin pukeutumiseen, mikä sulkee pois tällaisten tunnusmerkkien käyttämisen. Erilainen kohtelu ei näin ollen olisi välillistä syrjintää, jos se on puolueettomasti perusteltavissa oikeutetulla tavoitteella ja jos tavoitteen saavuttamiseksi käytetyt keinot ovat asianmukaisia ja tarpeellisia. **Pelkkä työnantajan halu toteuttaa neutraliteettia – vaikkakin se itsessään on oikeutettu tavoite – ei kuitenkaan sellaisenaan riitä puolueettomasti perustelemaan välillisesti uskontoon tai vakaumukseen perustuvaa erilaista kohtelua**, koska tällaista perustelua voidaan pitää puolueettomana vain, kun tällä työnantajalla on todellinen tarve, joka sen on näytettävä toteen.

Asia Commune d’Ans oli ensimmäinen, jossa käsiteltiin uskonnollista neutraaliutta **julkisella sektorilla back office -tehtävien osalta**.[113] Unionin tuomioistuin katsoi, että julkishallinnon työntekijöilleen määräämää ehdottoman neutraaliuden käytäntöä voidaan todellakin pitää puolueettomasti perusteltuna oikeutetun tavoitteen vuoksi. Tällainen sääntö ei ole syrjivä, jos sitä sovelletaan yleisesti ja erotuksetta koko kyseisen hallinnon henkilöstöön ja se rajoittuu siihen, mikä on ehdottomasti tarpeen, ottaen huomioon kyseessä olevat erilaiset oikeudet ja intressit. **Sitä, että sääntö**

[111] Unionin tuomioistuimen tuomio 15.7.2021, yhdistetyt asiat C-804/18 ja C-341/19, WABE, ECLI:EU:C:2021:594.

[112] Unionin tuomioistuimen tuomio 13.10.2022, C-344/20, S.C.R.L, ECLI:EU:C:2022:774.

[113] Unionin tuomioistuimen tuomio 28.11.2023, OP v. Commune d’Ans, C-148/22, ECLI:EU:C:2023:924.

**vaikutti pääasiassa naisiin, ei tarkasteltu, koska unionin tuomioistuin ei ottanut tätä kysymystä tutkittavaksi.**

Asiassa Katholische Schwangerschaftsberatung[114] unionin tuomioistuin katsoi, että olisi varmistettava oikeudenmukainen tasapaino yhtäältä sen, ettei sellaisen työnantajan, jonka eetos perustuu uskontoon, eetosta ja autonomiaa koskevaa oikeutta aseteta kyseenalaiseksi, ja toisaalta sen, ettei työntekijöitä syrjitä heidän uskontonsa perusteella, välillä. EU:n lainsäädännössä annetaan kullekin jäsenvaltiolle harkintavalta tämän tasapainon varmistamisessa.

Viimeisimmässä asiassa, Ministero della Difesa[115], unionin tuomioistuin katsoi, että kieltäytyessään noudattamasta puolustusministeriön sotilaita koskevaa rokotusvaatimusta upseeri pyrki kyseenalaistamaan Italian viranomaisten kansanterveyden alalla tekemät valinnat sen sijaan, että olisi vedonnut omaan vakaumukseensa. Näin ollen kieltäytymisen syyt eivät kuulu uskomuksen piiriin vaan ne ovat mielipiteitä, joita ei oteta huomioon työsyrjintädirektiivissä.

### 5.3. Vammaisuus ja ’kohtuullisen mukautuksen’ käsite

Kertomusta varten järjestetyissä kuulemisissa Equinet ja kansalaisjärjestöt korostivat vaikeuksia, joita ilmenee kohtuullisten mukautusten toteuttamista työssä koskevan velvoitteen täyttämisessä. Tältä osin unionin tuomioistuin on antanut hyödyllisiä selvennyksiä.

Asiassa Komisia za zashtita ot diskriminatsia[116] unionin tuomioistuin totesi, että olisi tehtävä **yksilöllinen arviointi** sen määrittämiseksi, voisiko sokea lautamies hoitaa tehtävänsä kohtuullisten mukautustoimenpiteiden jälkeen.

Asiassa HR Rail[117] unionin tuomioistuin totesi, että koeajalla olevaa työntekijää varten olisi pitänyt toteuttaa kohtuullisia mukautuksia esimerkiksi **sijoittamalla hänet sellaiseen toiseen työhön**, johon hän oli vaaditulla tavalla **pätevä, kykenevä ja käytettävissä**, paitsi jos tästä toimenpiteestä olisi aiheutunut työnantajalle kohtuuton rasite. Tämä vahvistettiin asiassa Ca Na Negreta[118].

Unionin tuomioistuin antoi lisää esimerkkejä asiassa Tartu Vangla. Asia koski vankeinhoitolaitoksen kuulovammaisen virkamiehen irtisanomista sellaisen kansallisen säädöksen perusteella, jolla kiellettiin sellaisten henkilöiden työhönotto, joiden kuulontarkkuus ei vastaa kuulontarkkuuden vähimmäistasoja. Tuomioistuin korosti tässä asiassa, että **olisi tutkittava, olisiko esimerkiksi kuulolaitteen käyttö, henkilön vapauttaminen tietyistä tehtävistä tai hänen siirtämisensä tehtävään, joka ei vaadi kuulontarkkuuden vähimmäistasojen saavuttamista, mahdollista**.

On merkittävää, että näissä unionin tuomioistuimen tuomioissa viitataan yhä useammin perusoikeuskirjaan ja Yhdistyneiden kansakuntien yleissopimukseen

[114] Unionin tuomioistuimen tuomio 17.3.2026, Katholische Schwangerschaftsberatung, C-258/24, ECLI:EU:C:2026:211.

[115] Unionin tuomioistuimen tuomio 18.6.2026, Ministero della Difesa, C-522/24, ECLI:EU:C:2026:498.

[116] Unionin tuomioistuimen tuomio 21.10.2021, Komisia za zashtita ot diskriminatsia, C-824/19, ECLI:EU:C:2021:862.

[117] Unionin tuomioistuimen tuomio 10.2.2022, HR Rail, C-485/20, ECLI:EU:C:2022:85.

[118] Unionin tuomioistuimen tuomio 18.1.2024, Ca Na Negreta, C-631/22, ECLI:EU:C:2024:53.

vammaisten henkilöiden oikeuksista[119]. Tämä vahvistaa sen, että työsyrjintädirektiivin säännöksiä on mahdollisuuksien mukaan tulkittava kyseisen yleissopimuksen mukaisesti.[120]

### 5.4. Ikä

Ikään perustuva erilainen kohtelu on edelleen aihe, josta unionin tuomioistuin on antanut eniten työsyrjintädirektiiviin liittyviä tuomioita. Useissa kansallisissa laeissa asetetaan tiettyihin ammatteihin pääsyä koskevia ikärajoja. Näissä tapauksissa keskeinen kysymys on, voidaanko ikärajaa perustella työsyrjintädirektiivin 6 artiklan nojalla (oikeutettu ikään perustuva erilainen kohtelu) oikeasuhteisena toimenpiteenä työllisyyspoliittisen tai työmarkkinoita koskevan oikeutetun tavoitteen saavuttamiseksi.[121]

Asiassa Ministero della Giustizia unionin tuomioistuin tarkasteli kansallista säännöstöä, **jossa vahvistetaan 50 vuoden ikäraja notaarin ammattiin pääsylle**[122], ja analysoi tarkasti kyseisen kansallisen lainsäädännön johdonmukaisuutta.

Toinen, asiassa Ministero dell'Interno käsitelty esimerkki koski kansallista säännöstöä, jossa vahvistetaan **poliisikomisarioiden palvelukseen ottamisen enimmäisikärajaksi 30 vuotta**.[123] Unionin tuomioistuin korosti, että tällainen sääntö ei olisi työsyrjintädirektiivin mukainen siltä osin kuin näiden poliisikomisarioiden tosiasiallisesti hoitamat tehtävät eivät edellytä erityisiä fyysisiä valmiuksia. Jos tehtävät edellyttävät erityisiä fyysisiä valmiuksia, ikärajan mahdollinen kohtuuttomuus olisi tarkistettava; kyseisessä tapauksessa kuntotestin suorittaminen palvelukseenottokilpailun yhteydessä voisi olla tarkoituksenmukainen ja vähemmän työläs toimenpide.

Toisenlaista ikään liittyvää kysymystä koskevassa asiassa unionin tuomioistuin tarkasteli kansallista sääntöä, jonka mukaan täyteen eläkkeeseen oikeutetut julkisen sektorin työntekijät sijoitetaan **työvoimareservijärjestelmään** työsuhteensa päättymiseen saakka. Tällä oli kyseisille työntekijöille kielteisiä taloudellisia seurauksia (kuten palkan alentaminen, etenemismahdollisuuksien menettäminen uralla ja irtisanomiskorvauksen poistaminen).[124] Unionin tuomioistuin katsoi, että työsyrjintädirektiivi ei ole esteenä tällaiselle kansalliselle lainsäädännölle, jos 6 artiklan edellytykset täyttyvät. Se viittasi **akuutin talouskriisin hallitsemaan tilanteeseen sekä työllisyysasteen säilyttämistä ja työvoiman tasapanoisen ikärakenteen varmistamista koskeviin tavoitteisiin**.

---

[119] Yleissopimus on hyväksytty Euroopan yhteisön puolesta 26 päivänä marraskuuta 2009 tehdyllä neuvoston päätöksellä 2010/48/EY.

[120] Unionin tuomioistuimen tuomio 18.1.2024, Ca Na Negreta, C-631/22, ECLI:EU:C:2024:53, 41 kohta.

[121] Unionin tuomioistuimen tuomio 17.10.2024, Anwaltsnotarin, C-408/23, ECLI:EU:C:2024:901, joka koskee asianajajanotaariksi ensimmäisen kerran nimittämiselle asetettua 60 vuoden yläikärajaa.

[122] Unionin tuomioistuimen tuomio 3.6.2021, Ministero della Giustizia, C-914/19, ECLI:EU:C:2021:430.

[123] Unionin tuomioistuimen tuomio 17.11.2022, Ministero dell'Interno, C-304/21, ECLI:EU:C:2022:897.

[124] Unionin tuomioistuimen tuomio 15.4.2021, Olympiako Athlitiko Kentro Athinon, C-511/19, ECLI:EU:C:2021:274.

Asiassa AP Assistenzprofis unionin tuomioistuimen oli tasapainotettava ikään ja vammaisuuteen perustuvat vastakkaiset intressit.[125] Vammainen 28-vuotias henkilö, joka etsi henkilökohtaista avustajaa avustamaan itseään kaikilla jokapäiväisen elämän alueilla, rajasi valinnan 18–30-vuotiaisiin ehdokkaisiin. Unionin tuomioistuin katsoi, että kansallisessa lainsäädännössä voitiin ottaa huomioon vammaisten henkilöiden toiveet, jos tällainen toimenpide oli tarpeen heidän oikeuksiensa ja vapauksiensa turvaamiseksi. Se totesi, että vaatimus tiettyyn ikäryhmään kuulumisesta todennäköisesti edistäisi vammaisen henkilön itsemääräämisoikeuden kunnioittamista ja että vaikuttaa kohtuulliselta odottaa, että vammaisen henkilön kanssa samaan ikäryhmään kuuluva henkilökohtainen avustaja sopisi paremmin hänen henkilökohtaiseen ja sosiaaliseen ympäristöönsä.

### 5.5. Seksuaalinen suuntautuminen

Edellä mainitussa asiassa TP (julkisen televisiokanavan audiovisuaalisen aineiston leikkaaja; ks. 5.1 kohta) tuomioistuin katsoi, että sopimusvapaus ei demokraattisessa yhteiskunnassa ole ehdoton, vaan sitä on arvioitava sen tehtävän perusteella, joka sillä on yhteiskunnassa.[126] Jos katsottaisiin, että sopimusvapauden perusteella voidaan kieltäytyä tekemästä sopimus henkilön kanssa tämän seksuaalisen suuntautumisen vuoksi, työsyrjintädirektiivi menettäisi tässä yhteydessä tehokkaan vaikutuksensa.

## 6. ROTUSYRJINTÄ- JA TYÖSYRJINTÄDIREKTIIVIEN SOVELTAMINEN RAKENTEELLISEN SYRJINNÄN TORJUMISEKSI

Eriarvoisuus ei ole pelkästään yksittäisten halveksunnan kokemusten tai esimerkiksi asunnonhaussa, työnhaussa, työpaikalla tai koulutukseen pääsyssä kohdattujen esteiden summa.

Esimerkiksi rasisminvastaisessa strategiassa 2026–2030 todetaan, että koko elämän jatkuvat kokemukset rasismista kumuloituvat ja luovat rakenteellisia esteitä (rakenteellinen rasismi). Ne voivat johtaa rakenteelliseen syrjintään. Rakenteellisten esteiden vaikutukset voivat olla haitallisempia kuin yksittäiset syrjintätapaukset, sillä ne estävät yhtäläisten mahdollisuuksien toteutumisen ja voivat jatkua sukupolvien ajan.[127]

Lähes kaikki kyselytutkimukseen osallistuneet tasa-arvoelimet ja kaikki kansalaisjärjestöt katsoivat komissiolle antamissaan vastauksissa, että viranomaiset, yksityinen sektori ja laajempi yhteiskunta eivät vielä ymmärrä eivätkä käsittele rakenteellista syrjintää asianmukaisesti.

Tasa-arvoelimet ja kansalaisjärjestöt ilmoittivat, että rakenteellinen syrjintä kohdistuu pääasiassa rodullisiin tai etnisiin vähemmistöihin kuuluviin ja vammaisiin henkilöihin. Se ilmenee selvimmin työssä, koulutuksessa, terveydenhuollossa sekä

---

125 Unionin tuomioistuimen tuomio 7.12.2023, AP Assistenzprofis, C-518/22, ECLI:EU:C:2023:956.

126 Muun muassa unionin tuomioistuimen tuomion 22.1.2013, Sky Österreich, C-283/11, ECLI:EU:C:2013:28, mukaisesti.

127 Rakenteellinen eriarvoisuus koulutuksessa havainnollistaa hyvin tätä ongelmaa. Esimerkiksi rodulliseen tai etniseen vähemmistöön kuuluvat henkilöt kokevat erottelua koulussa tai keskeyttävät koulunkäynnin selvästi muita todennäköisemmin. Vain 32 prosenttia perusoikeusviraston kyselytutkimukseen vastanneista romaneista tai travellereista saavutti vähintään keskiasteen koulutuksen, kun vastaava osuus koko EU:n väestöstä vuonna 2024 oli 84 prosenttia. Ks. perusoikeusvirasto, Rights of Roma and Travellers in 13 European countries – Perspectives from the Roma survey 2024, s. 42.

tavaroiden ja palvelujen saatavuudessa. Kuten jäljempänä osoitetaan, jotkin direktiiveihin sisältyvät oikeudelliset välineet mahdollistavat rakenteellisen syrjinnän torjumisen.

**Tärkein anti**

– Tärkeimmät oikeudelliset välineet rakenteellisen syrjinnän torjumiseksi (esimerkiksi positiivisia erityistoimia ja välillisen syrjinnän kieltoa) ovat jäsenvaltioiden käytettävissä nykyisessä lainsäädännössä.

– Useimmat jäsenvaltiot ovat säätäneet vähintään yhdestä kollektiivisen oikeussuojan muodosta. Se on kuitenkin yksi vähiten käytetyistä toimenpiteistä EU:n syrjinnän vastaisen lainsäädännön täytäntöönpanemiseksi.

### 6.1. Välillisen syrjinnän kiellon merkitys rakenteellisen syrjinnän torjunnassa

Voimassa oleva EU:n oikeudellinen kehys tarjoaa oikeudellisia välineitä, joilla voidaan torjua rakenteellista syrjintää, vaikka direktiiveissä ei nimenomaisesti käytetä tätä termiä. Molemmissa direktiiveissä kielletään välillinen syrjintä.

Välillisenä syrjintänä pidetään sitä, että näennäisesti puolueeton säännös, peruste tai käytäntö saattaa tietyt suojatut henkilöt erityisen epäedulliseen asemaan muihin henkilöihin nähden.[128]

Tällä hetkellä jäsenvaltioiden lainsäädännössä ei nimenomaisesti käytetä termiä ’rakenteellinen syrjintä’. On tärkeää huomata, että yli kolmasosa jäsenvaltioista pitää tätä yhtenä suurimmista vaikeuksista kyseisen ongelman ratkaisemisessa. Tasa-arvoelimiä ja kansalaisjärjestöjä edustavat vastaajat ovat samaa mieltä.

Useimmat jäsenvaltiot myöntävät kuitenkin, että epäsuoran syrjinnän kieltäminen ja positiivisten erityistoimien toteuttaminen (ks. 3.7 kohta) voivat auttaa torjumaan rakenteellista syrjintää.

**Tekstiruutu 5. Esimerkkejä rakenteellisesta syrjinnästä jäsenvaltioissa**

– Slovakian korkeimman oikeuden vuonna 2023 antamassa ratkaisussa käsiteltiin romanilasten systeemistä erottelua koulutusjärjestelmässä. Vaikka tuomioistuin ei nimenomaisesti maininnut rakenteellista syrjintää, se tunnusti romanilapsiin kohdistuvat kumulatiiviset haitat ja totesi, että tarvitaan ennakoivia toimenpiteitä.[129]

– Tšekin korkein oikeus antoi vuonna 2022 ratkaisun erottelua koskevasta kysymyksestä. Se tuomitsi erottelun käytännöksi, jota ei voida perustella, koska se on lähtökohtaisesti ihmisarvoa loukkaava.[130]

[128] Ks. esimerkiksi sekä rotusyrjintädirektiivin että työsyrjintädirektiivin 2 artiklan 2 kohdan b alakohta.

[129] Slovakian korkein oikeus, 6Cdo/14/2023.

[130] Tšekin korkeimman oikeuden tuomio 5.5.2022, 25 Cdo 473/2021, ECLI:CZ:NS:2022:25.CDO.473.2021.1.

## 6.2. Muita oikeudellisia välineitä rakenteellisten esteiden poistamiseksi

Positiivisten erityistoimien ja välillisen syrjinnän kiellon lisäksi tasa-arvoelimet ja jäsenvaltiot pitivät rakenteellisen syrjinnän torjumiseksi tehokkaina oikeudellisina välineinä yleistä etua koskevia kanteita (*actio popularis*)[131] ja yhdenvertaisuusvelvoitteita[132].

*Actio popularis* -kanteet ja ryhmäkanteet[133] ovat kollektiivisen oikeussuojan muotoja. Niillä vähennetään riippuvuutta yksilöllisistä oikeussuojakeinoista ja puututaan syrjinnän rakenteelliseen luonteeseen.[134]

Direktiiveillä ei velvoiteta jäsenvaltioita tarjoamaan kollektiivisia oikeussuojakeinoja syrjinnän uhreille.[135] Tällä hetkellä 20 jäsenvaltiota on säätänyt lainsäädännössään jommastakummasta syrjintätapauksissa sovellettavasta kollektiivisten oikeussuojakeinojen muodosta.

Ryhmäkanteet on kuitenkin toisinaan rajoitettu tietyille oikeudenaloille, ne saattavat edellyttää kuulumista tiettyyn organisaatioon tai niissä saatetaan sulkea pois yhdistysten tai ammattiliittojen nostamat kanteet.[136] Vastaavasti vaikka 14 jäsenvaltion oikeusjärjestelmässä säädetään tällaisesta *actio popularis* -kanteesta, ainakaan viidessä niistä sitä koskevaa kehystä ei käytännössä käytetä lainkaan tai sitä hyödynnetään hyvin harvoin.[137] Näin ollen kollektiivisten oikeussuojakeinojen täyttä potentiaalia syrjinnän torjumiseksi ei vielä ole hyödynnetty.

Tätä taustaa vasten tasa-arvoelimiä koskevissa uusissa normeissa edellytetään, että jäsenvaltiot antavat tasa-arvoelimille oikeuden toimia oikeudenkäynneissä.[138] Yksi tapa, jolla jäsenvaltiot voivat täyttää tämän velvoitteen, on antaa tasa-arvoelimille mahdollisuus toimia useiden uhrien tukena tai puolesta tai panna vireille oikeudenkäyntejä omissa nimissään yleisen edun puolustamiseksi.

Ryhmäkanteiden lisäksi kyselytutkimukseen vastanneet tasa-arvoelimet mainitsivat toisena välineenä julkisen sektorin yhdenvertaisuusvelvoitteet. Yhdenvertaisuusvelvoitteita on käytössä 23 jäsenvaltiossa, mutta monissa tapauksissa niihin liittyviä tarkoituksenmukaisia täytäntöönpanomekanismeja,

---

131 Yleisen edun nimissä ja omasta puolestaan toimivat organisaatiot voivat nostaa yleistä etua koskevia kanteita (*actio popularis*) ilman, että niillä olisi tietty uhri tuettavanaan tai edustettavanaan. Ks. alaviite 27, s. 126.

132 Yhdenvertaisuusvelvoitteisiin sisältyvät muun muassa toimenpiteet syrjinnän ehkäisemiseksi, institutionaaliset velvoitteet edistää tasa-arvoa sekä viranomaisia ja/tai yksityisiä tahoja koskevat valtavirtaistamisvelvoitteet. Ks. Equinet: Crowley, N. (2016), *Making Europe more equal:* A legal duty?, s. 9, Making Europe more Equal: A Legal Duty?.

133 Ryhmäkanteissa kantajat toimivat määrittelemättömän kantajaryhmän tai useiden yksilöityjen kantajien puolesta ja esittävät useita vaatimuksia. Ks. alaviite 27, s. 126.

134 Equinet: Tudisco, V. & Lantschner, E. (2022), Preventing and Reacting to Discrimination through Sanctions and Remedies, s. 24, Preventing and Reacting to Discrimination through Sanctions and Remedies – Equinet.

135 Ks. rotusyrjintädirektiivin 7 artikla ja työsyrjintädirektiivin 9 artikla.

136 Esimerkiksi Ruotsissa lainsäädäntö ei salli ryhmäkanteita työoikeuden alalla. Romaniassa yhdistykset, järjestöt tai ammattiliitot eivät voi nostaa ryhmäkanteita. Ks. alaviite 27, s. 126.

137 Ks. alaviite 33, s. 32.

138 Ks. neuvoston direktiivin (EU) 2024/1499 10 artiklan 3 kohta.

vastuuvelvollisuutta ja noudattamisen valvontakeinoja ei ole eivätkä hallinnot useinkaan tunne niitä. Ne 13 jäsenvaltiota, jotka ilmoittivat kohdanneensa haasteita yhdenvertaisuusvelvoitteiden täytäntöönpanossa, olivat suurelta osin samaa mieltä näistä päätelmistä.

| **Päätelmät** |
| --- |
| *Jäsenvaltioiden on*<br><br>– tehostettava edelleen direktiivien täytäntöönpanoa myös rakenteellista syrjintää koskevien tapausten osalta.<br><br>*Jäsenvaltioiden olisi*<br><br>– helpotettava kollektiivisten oikeussuojakeinojen käyttöä syrjintätapauksissa. |

## 7. DIREKTIIVIEN SOVELTAMINEN ALGORITMISEN SYRJINNÄN TORJUMISEKSI

Digitalisaatio lisää rakenteellista eriarvoisuutta kohtaavien yhteisöjen tilanteen monimutkaisuutta.

Ihmiset määrittävät automatisoitujen järjestelmien, kuten algoritmien ja tekoälyjärjestelmien, tavoitteet, joiden mukaisesti nämä järjestelmät hyödyntävät ihmisten tai laitteiden muodostamista lähteistä käytön aikana kerättyä dataa. Tämän seurauksena algoritmeihin ja tekoälyjärjestelmiin voi siirtyä inhimillisiä ennakkoasenteita, stereotypioita, normeja ja käytäntöjä ohjelmoinnin ja tietojenkäsittelyn yhteydessä sekä ihmisten ollessa vuorovaikutuksessa sovellusten kanssa.[139] Tämän on osoitettu aiheuttavan joskus ongelmia, jotka vaikuttavat kielteisesti ihmisiin syrjinnänvastaisella lainsäädännöllä suojattujen syrjintäperusteiden perusteella ja suojelluilla aloilla.

Esimerkiksi tiettyyn rodulliseen tai etniseen vähemmistöryhmään kuuluvien henkilöiden aliedustus on johtanut tilanteisiin, joissa automaattiset valokuvauspisteet eivät biometrisiä kuvia ottaessaan tunnista ihmisiä, joiden ihonväri on tummempi.[140] Tekoäly tai automatisoidut järjestelmät ovat myös suosittaneet toimia, jotka ovat vaikuttaneet kohtuuttomasti tiettyihin ihmisryhmiin suojattuja ominaisuuksia koskevien sijaisindikaattorien[141] perusteella. Postinumeroita voidaan käyttää esimerkiksi rodun tai etnisen alkuperän tai seksuaalisen suuntautumisen sijaisindikaattorina ja etunimiä iän sijaisindikaattorina.[142]

---

139 Bartoletti, I. & Xenidis, R., *Study on the impact of artificial intelligence systems, their potential for promoting equality, including gender equality, and the risks they may cause in relation to non-discrimination*, Euroopan neuvosto, 2023, s. 15.

140 Ks. Wulf, J., ”Automated Decision-Making Systems and Discrimination – Understanding causes, recognizing cases, supporting those affected”, AlgorithmWatch, 2022, s. 8.

141 Sijaisindikaattorilla tarkoitetaan ominaisuutta, joka korreloi suojatun ominaisuuden kanssa ja jonka käyttö päätöksentekomenettelyssä voi johtaa epäsuoraan syrjintään. Ks. Datta, A., Fredrikson, M., Ko, G., Mardziel, P. & Sen, S., ”Proxy Non-Discrimination in Data-Driven Systems”, https://doi.org/10.48550/arXiv.1707.08120.

142 Ks. alaviite 139.

Rotusyrjintädirektiivillä ja työsyrjintädirektiivillä luodaan syrjinnän torjumista koskeva yleinen kehys. Tämä ei ole riippuvaista siitä, millä keinoin syrjintää harjoitetaan. Kuten jäljempänä osoitetaan, direktiivejä sovelletaan tilanteisiin, joissa syrjintä johtuu automatisoitujen järjestelmien ja tekoälyjärjestelmien käytöstä (algoritminen syrjintä).

Algoritmisia ja tekoälypohjaisia päätöksiä tehdään laajamittaisesti ja nopeasti, ja mahdollisia vinoumia ja suojattujen ryhmien kannalta epäsuotuisten tulosten lähteitä saattaa olla vaikea tunnistaa. Lähes kaikki kyselytutkimukseen vastanneet tasa-arvoelimet ja kaikki kansalaisjärjestöt katsoivat komissiolle antamissaan vastauksissa, että viranomaiset, yksityinen sektori ja laajempi yhteiskunta eivät vielä ymmärrä eivätkä käsittele algoritmista syrjintää asianmukaisesti.

Tasa-arvoelimet ja kansalaisjärjestöt ilmoittivat, että rodulliseen tai etniseen vähemmistöön kuuluvat henkilöt sekä vammaiset henkilöt ovat selvimmin työssä, koulutuksessa, terveydenhuollossa sekä tavaroiden ja palvelujen saatavuudessa ilmenevän algoritmisen syrjinnän ensisijaisia uhreja.

Seuraavissa kohdissa esitetään keskeiset EU:n syrjinnän vastaisen lainsäädännön mukaiset käsitteet ja suojatoimet, jotka ovat merkityksellisiä algoritmisen syrjinnän torjunnassa. Lisäksi tarkastellaan muita välineitä, joiden tarkoituksena on ehkäistä ja lieventää algoritmien ja tekoälyjärjestelmien mahdollisia syrjiviä vaikutuksia. Kohdissa esitellään myös jäsenvaltioissa sovellettava oikeudellinen kehys ja käytännöt sekä yksilöityjä hyviä käytäntöjä.

**Tärkein anti**

– Useimmilla jäsenvaltioilla on hyvin vähän käytännön kokemusta syrjinnän vastaisen lainsäädännön soveltamisesta algoritmiseen syrjintään.

– Tasa-arvoelimiä koskevien direktiivien mukaan tasa-arvoelimillä on oltava riittävät henkilö- ja tekniset resurssit tekoälyn ja automatisoitujen järjestelmien käyttämiseksi ja sen varmistamiseksi, että järjestelmät ovat syrjimättömyyssääntöjen mukaisia.

## 7.1. Oikeudellinen kehys

Sekä rotusyrjintädirektiiviä että työsyrjintädirektiiviä sovelletaan syrjintään, joka johtuu tekoälyn käytöstä direktiivien henkilöllisellä ja aineellisella soveltamisalalla.

Välittömän syrjinnän kielto estää algoritmeja käyttämästä suojattuja ominaisuuksia siten, että yksilöitä kohdellaan tavalla, joka johtaa epäsuotuisampiin tuloksiin vertailukelpoisissa tilanteissa. Välillisen syrjinnän kiellolla torjutaan haitallisia vaikutuksia, joita saattaa syntyä mahdollisesti neutraalilta vaikuttavista käytännöistä, kuten suojattuja ominaisuuksia koskevien sijaisindikaattorien käytöstä.

Lisäksi jäsenvaltioiden on perustettava asianmukaiset oikeussuojamekanismit.[143] Niiden on huolehdittava siitä, että yhdistykset ja järjestöt voivat tukea syrjinnän uhreja tai toimia heidän puolestaan. Tämä erityinen tuki voi olla ratkaisevan tärkeää, kun oikeussuojakeinoja käytetään erittäin monimutkaisessa ja teknisessä

[143] Ks. rotusyrjintädirektiivin 7 artikla ja työsyrjintädirektiivin 9 artikla.

algoritmisessa toimintaympäristössä. Lisäksi todistustaakan siirtämisen periaate helpottaa näytön hankkimiseen liittyvien haasteiden ratkaisemista.

EU:n syrjinnän vastainen lainsäädäntö edistää luotettavien tekoälyjärjestelmien kehittämistä varmistamalla, että mahdollisiin rikkomuksiin voidaan puuttua.

Tekoälyekosysteemien on myös varmistettava, että niiden tietoaineistot ovat laadukkaita ja että järjestelmät ovat riittävän läpinäkyviä, helposti saatavilla ja selitettävissä kaikille, myös vammaisille henkilöille, ja että vastuuvelvollisuus niiden toimintatavasta on selkeä. Tämä on tärkeää koko tekoälyn tai automatisoitujen järjestelmien elinkaaren ajan kehittämisestä käyttöönottoon.

Tämän saavuttamiseksi EU antoi heinäkuussa 2024 asetuksen (EU) 2024/1689 (tekoälysäädös)[144]. Tekoälysäädöstä sovelletaan 2. elokuuta 2026 alkaen[145]. Joitakin sen säännöksistä on kuitenkin sovellettu jo 2. helmikuuta 2025 tai 2. elokuuta 2025 alkaen. Lisäksi tiettyjä lukuja aletaan soveltaa vasta myöhemmin tekoälyä koskevaan digitaalialan koontipakettiin tehtyjen muutosten jälkeen. Tämä koskee suuririskisiin tekoälyjärjestelmiin liittyviä sääntöjä[146]. Tekoälysäädöstä sovelletaan yhdessä syrjinnän vastaisen lainsäädännön kanssa.

Tekoälysäädöksen tarkoituksena on edistää innovointia ja luotettavaa tekoälyä EU:ssa ja puuttua samalla riskeihin, joita tekoälyjärjestelmien markkinoille saattamisesta, käyttöönotosta ja käytöstä aiheutuu terveydelle, turvallisuudelle ja perusoikeuksille, mukaan lukien oikeus syrjimättömyyteen, demokratia ja oikeusvaltioperiaate. Säädöksessä noudatetaan riskiperusteista lähestymistapaa, jossa tekoälyjärjestelmät luokitellaan niiden terveydelle, turvallisuudelle ja perusoikeuksille aiheuttaman riskin tason mukaan. Siinä asetetaan oikeasuhteisia velvoitteita ja vaatimuksia tekoälyjärjestelmän luokituksen mukaan.

Tekoälysäädöksessä järjestelmät määritellään vähäisiä, rajallisia, suuria tai kohtuuttomia riskejä aiheuttaviksi järjestelmiksi.

Tietyt tekoälykäytännöt, kuten haitallinen manipulointi, sosiaalinen pisteyttäminen ja reaaliaikainen biometrinen etätunnistus julkisissa tiloissa lainvalvontatarkoituksessa, ovat kiellettyjä, koska ne ovat ristiriidassa EU:n arvojen kanssa.[147]

Suuririskisten tekoälyjärjestelmien on täytettävä tiukat vaatimukset, ennen kuin ne saatetaan markkinoille tai otetaan käyttöön. Tällaisia suuririskisiä järjestelmiä ovat järjestelmät, joita on tarkoitus käyttää esimerkiksi kriittisen infrastruktuurin turvakomponentteina, biometriikkaan tai oppilaitoksiin pääsyn määrittämiseen.[148] Tällaisten järjestelmien on täytettävä muun muassa luotettavaa riskinhallintaa,

144 EUVL L, 2024/1689, 12.7.2024, ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/2024/1689/oj.

145 Tuotteisiin, kuten hisseihin tai leluihin, integroituihin järjestelmiin sääntöjä sovelletaan 2. elokuuta 2028 alkaen.

146 Tekoälysäädöksen liitteen III soveltamisalaan kuuluvia sääntöjä sovelletaan 2. joulukuuta 2027 alkaen ja tekoälysäädöksen liitteen I soveltamisalaan kuuluvien tekoälyjärjestelmien osalta 2. elokuuta 2028 alkaen.

147 Ks. tekoälysäädöksen 5 artikla.

148 Ks. tekoälysäädöksen 6 artikla.

korkealaatuista dataa, vinoumien selvittämistä ja lieventämistä, avoimuutta ja ihmisen suorittamaa valvontaa koskevat vaatimukset.[149]

Järjestelmät, joiden aiheuttama riski on rajallinen, edellyttävät tekoälyn käyttöön liittyvää avoimuutta, ja niiden on noudatettava tiettyjä avoimuusvelvoitteita.[150] Tällaisia järjestelmiä ovat esimerkiksi chattibotit ja syvävääreennökset. Tekoälysäädöksessä ei säädetä vähäriskisiä tai riskittömiä järjestelmiä, kuten roskapostisuodattimia, koskevista säännöistä.

Komissio tukee ja helpottaa tekoälylain tehokasta täytäntöönpanoa muun muassa antamalla suuntaviivoja ja muita tukivälineitä sekä koordinoimalla toimia tekoälyneuvostossa kansallisten viranomaisten kanssa.

### 7.2. Direktiivien soveltamisen haasteet algoritmista syrjintää koskevissa tapauksissa

Direktiivien soveltamisessa algoritmiseen syrjintään on joitakin haasteita.

Ensinnäkin direktiivien säännösten soveltaminen algoritmiseen syrjintään on monimutkaista. Virtuaaliympäristöissä henkilöt eivät aina välttämättä edes harkitse oikeuksiensa käyttämistä ja syrjinnästä ilmoittamista. Tämä johtuu siitä, että erittäin kohdennetussa ja yksilöllistetyssä algoritmisessa ympäristössä henkilöt eivät välttämättä tajua, että heitä syrjitään.[151]

Toiseksi voi olla haastavaa määrittää, onko algoritminen syrjintä suoraa vai välillistä syrjintää.[152]

Useimmissa jäsenvaltioissa direktiivien soveltamisen haasteita algoritmista syrjintää koskevissa tapauksissa pahentavat hyvin vähäinen käytännön kokemus ja rajallinen lainsäädäntö. Jäsenvaltiot totesivat komission kyselylomakkeeseen antamissaan vastauksissa, että algoritmisten järjestelmien vinoumia ja/tai syrjintää koskevan teknisen testauksen järjestämisestä ei ole lähes lainkaan käytännön kokemusta. Toisinaan tällainen testaus ei ole edes mahdollista. Näin ollen on hyvin vähän käytännön kokemusta siitä, miten kansallisia säädöksiä, joilla direktiivit saatetaan osaksi kansallista lainsäädäntöä, sovelletaan algoritmiseen syrjintään.

Kuten edellä on esitetty, tasa-arvoelinten ja kansalaisjärjestöjen vastaajat katsoivat myös suurelta osin, että julkishallinnot, yksityinen sektori tai yhteiskunta eivät vielä ole riittävän tietoisia algoritmisesta syrjinnästä. Tasa-arvoelinten mukaan tämä saattaa johtua pääasiassa tietoisuuden lisäämistä koskevien aloitteiden puutteesta, itse

---

149 Ks. tekoälysäädöksen 8–15 artikla.

150 Ks. tekoälysäädöksen 50 artikla.

151 Tekoälysäädöksen 26 artiklan 11 kohdassa edellytetään tältä osin, että suuririskisten tekoälyjärjestelmien käyttöönottajien, jotka tekevät tai auttavat tekemään luonnollisiin henkilöihin liittyviä päätöksiä, on ilmoitettava luonnollisille henkilöille, että näihin sovelletaan suuririskistä tekoälyjärjestelmää. Lisäksi tekoälysäädöksen 86 artiklassa annetaan henkilöille oikeus saada selkeät ja merkitykselliset selitykset tekoälyjärjestelmän roolista päätöksentekomenettelyssä ja tehdyn päätöksen pääkohdista.

152 Ks. lähemmin Hacker, P. (2018), ”Teaching fairness to artificial intelligence – Existing and novel strategies against algorithmic discrimination under EU law”, *Common Market Law Review*, osa 55, nro 4, 2018, s. 1143, 1151.

ilmiön uutuudesta, riittämättömästä tiedosta, heikosta digitaalisesta lukutaidosta sekä nykyisten täytäntöönpanomekanismien rajoituksista.

Samalla kansalaisjärjestöt korostivat tätä kysymystä koskevan julkisen keskustelun rajoittuneisuutta, sillä siinä keskitytään yleensä enemmän hyötyihin kuin riskeihin. Lisäksi ne ilmaisivat huolensa algoritmisten järjestelmien käytöstä esimerkiksi muuttoliikkeen, lainvalvonnan ja hyvinvoinnin osa-alueilla.[153]

### 7.3. Algoritmisen syrjinnän torjuminen jäsenvaltioissa

Kaikista jäsenvaltioista vain Alankomaat ilmoitti joko tuomioistuimen[154] tai tasa-arvoelimen[155] käsittelemistä algoritmisen syrjinnän tapauksista. Vain yhdessä jäsenvaltiossa (Itävallassa) on uhrien kannalta suotuisat säännöt algoritmisen syrjinnän osoittamiseksi tai teknisen rasitteen keventämiseksi.

EU kannatti vuonna 2025 Euroopan neuvoston yhdenvertaisuutta ja tekoälyä koskevan suositusluonnoksen hyväksymistä.[156] Suosituksella[157] pyritään varmistamaan, että tekoälyjärjestelmät edistävät yhdenvertaisuutta, sukupuolten tasa-arvo mukaan luettuna, eivätkä lisää syrjintää. Se on sopusoinnussa tekoälysäädöksen kanssa ja pannaan täytäntöön tekoälyjärjestelmiin riskiperusteisen lähestymistavan mukaisesti sovellettavilla toimenpiteillä ja suojatoimilla.

**Tekstiruutu 6. Ohjeet syrjimättömyyden varmistamiseksi tekoälyjärjestelmän kehittämisessä ja toteuttamisessa**

Asiantuntijat ovat laatineet Alankomaiden sisäministeriön puolesta järjestelmien rakentajille, data-analyytikoille ja tekoälyasiantuntijoille ohjeita syrjimättömyyden varmistamiseksi tekoälyjärjestelmää kehitettäessä ja toteutettaessa. Vuonna 2022 annetuissa ohjeissa selitetään, mitkä kysymykset ja periaatteet ovat keskeisen tärkeitä tekoälyjärjestelmän parissa työskenneltäessä, sekä käsitellään syrjintäkieltoa oikeudellisesta, teknisestä ja organisatorisesta näkökulmasta.[158]

Jatkuvasti laajentuvassa digitaalisessa ympäristössä viranomaisten välisellä yhteistyöllä sekä vuoropuhelulla syrjintävaarassa olevien ryhmien etuja edustavien

153 Rotusyrjintädirektiivin ja työsyrjintädirektiivin soveltamisala ei kata muuttoliikettä eikä lainvalvontaa, eikä hyvinvointi kuulu työsyrjintädirektiivin soveltamisalaan. Tekoälysäädöksessä luokitellaan tietyt muuttoliikkeen hallinnassa, lainvalvonnassa, välttämättömissä yksityisissä ja julkisissa palveluissa ja etuuksissa sekä eräillä muilla herkillä aloilla käytettäviksi tarkoitetut tekoälyjärjestelmät suuririskisiksi järjestelmiksi. Näiden suuririskisten tekoälyjärjestelmien tarjoajien ja käyttöönottajien on noudatettava tämän kertomuksen 7.1 kohdassa kuvattuja tekoälysäädöksen velvoitteita.

154 Rechtbank Overijssel, 29.10.2024, ECLI:NL:RBOVE:2024:5627.

155 College voor de Rechten van de Mens, Vooronderzoek naar de vermeende discriminerende effecten van de werkwijzen van de Belastingdienst/Toeslagen | College voor de Rechten van de Mens.

156 Neuvoston päätös (EU) 2025/2350, annettu 13 päivänä marraskuuta 2025, Euroopan neuvoston ministerikomiteassa Euroopan unionin puolesta otettavasta kannasta suositusluonnokseen yhdenvertaisuudesta ja tekoälystä (EUVL L, 2025/2350, 17.11.2025, ELI: http://data.europa.eu/eli/dec/2025/2350/oj).

157 Ministerikomitean suositus jäsenvaltioille yhdenvertaisuudesta ja tekoälystä (Euroopan neuvoston ministerikomitea hyväksyi suosituksen 4.3.2026 ministeriedustajien 1552. kokouksessa), CM/Rec(2026)1, 4.3.2026, https://search.coe.int/cm?i=09125948802acd7f.

158 Alankomaiden sisäministeriö, sisäänrakennettua syrjimättömyyttä koskevat ohjeet, Handreiking non-discriminatie Artificial Intelligence (AI) | Rapport | Rijksoverheid.nl.

kumppaneiden kanssa on tärkeä merkitys. Tasa-arvoelimiä koskevien direktiivien mukaisesti jäsenvaltioiden on varmistettava, että tasa-arvoelimillä on käytössään asianmukaiset mekanismit, joiden avulla ne voivat toimivaltansa puitteissa tehdä yhteistyötä muiden tasa-arvoelinten kanssa samassa jäsenvaltiossa sekä asiaankuuluvien julkisten ja yksityisten tahojen kanssa, myös valtioiden rajojen yli.[159]

Lisäksi tasa-arvoelimiä koskevissa direktiiveissä korostetaan, että tasa-arvoelimillä on oltava tarvittavat henkilö- ja tekniset resurssit, jotta ne voivat käyttää tekoälyä työssään ja arvioida, ovatko automatisoidut järjestelmät rotusyrjintädirektiivin ja työsyrjintädirektiivin mukaisia.[160]

Tekoälysäädöksen 77 artiklassa vahvistetaan velvollisuus tehdä tiivistä yhteistyötä ja antaa keskinäistä apua sellaisten perusoikeuksia suojelevien elinten, jotka vastaavat EU:n lainsäädännön mukaisten velvoitteiden valvonnasta tai täytäntöönpanosta, ja markkinavalvontaviranomaisten välillä.

Jäsenvaltioiden on nimettävä ne perusoikeuselimet[161], joilla on valtuudet pyytää asianomaiselta markkinavalvontaviranomaiselta säädöksen nojalla laadittuja tai ylläpidettyjä tietoja tai dokumentaatioita ja saada ne käyttöönsä, jos se on tarpeen niiden toimeksiannon täyttämiseksi. Jos dokumentaatio ei riitä sen selvittämiseen, onko rikkomus tapahtunut, eli voi esittää markkinavalvontaviranomaiselle perustellun pyynnön järjestää suuririskisen tekoälyjärjestelmän testaus teknisin keinoin.[162]

Tekoälysäädöksessä asetetaan markkinavalvontaviranomaisille myös tiettyjä yhteistyövelvoitteita, jos suuririskisten tekoälyjärjestelmien käyttö aiheuttaa riskejä perusoikeuksille, muun muassa oikeudelle syrjimättömyyteen. Niiden on erityisesti tiedotettava asiasta asianomaisille perusoikeuksia suojeleville viranomaisille, kuultava niitä ja tehtävä niiden kanssa kaikilta osin yhteistyötä.[163]

Näitä sääntöjä ei ole vielä pantu täytäntöön. Kuulemisen ajankohtana lähes yksikään kyselytutkimukseen vastanneista tasa-arvoelimistä ei katsonut kykenevänsä käyttämään automatisoituja tai tekoälyjärjestelmiä työssään tai arvioimaan, ovatko ne syrjimättömyyssääntöjen mukaisia.[164] Pääsyynä tähän mainittiin kokemuksen, erikoistuneen henkilöstön ja teknisten resurssien puute.

---

159 Ks. neuvoston direktiivin (EU) 2024/1499 14 artikla.

160 Neuvoston direktiivin (EU) 2024/1499 johdanto-osan 22 kappale.

161 Tähän mennessä 21 jäsenvaltiota on ilmoittanut jotkin tai kaikki tasa-arvoelimensä perusoikeuksien suojelusta vastaaviksi viranomaisiksi, joilla on tekoälylain mukaiset erityiset valtuudet.

162 Ks. tekoälysäädöksen 77 artiklan 3 kohta.

163 Ks. tekoälysäädöksen 79 artiklan 2 kohta ja 82 artiklan 1 kohta.

164 Tässä suhteessa merkittävän poikkeuksen muodostaa Suomi. Se kuuluu Belgian ja Portugalin ohella teknisen tuen välineen puitteissa toteutettavaan valmiuksien kehittämishankkeeseen.

**Tekstiruutu 7. Tasa-arvoelimet, jotka turvaavat tasa-arvon ja syrjimättömyyden tekoälyn käytössä julkishallinnossa**[165]

EU:n rahoittaman teknisen tuen välineen avulla Belgian, Portugalin ja Suomen tasa-arvoelimet pyrkivät kehittämään hallinnollisia valmiuksiaan. Hankkeessa keskitytään tekoälyn vaikutukseen syrjintään ja tasa-arvoon, ja sen tavoitteena on lisätä tasa-arvoelinten valmiuksia paljastaa algoritminen syrjintä ja tarjota oikeudellista apua.

Kertomusta varten kuultujen sidosryhmien mukaan tasa-arvoelinten järjestelmällinen osallistaminen ja nimeäminen asianomaisten toimivaltaisten viranomaisten neuvoa-antaviksi elimiksi[166] auttavat luomaan toimintaympäristön, joka edistää tehokasta yhteistyötä rotusyrjintädirektiivin ja työsyrjintädirektiivin täytäntöönpanossa algoritmisen syrjinnän yhteydessä.

Useissa jäsenvaltioissa tasa-arvoelimillä on jo aiemmin perustettuja järjestelyjä sääntelyviranomaisten, kuten tietosuojaviranomaisten, kanssa.

**Tekstiruutu 8. Tasa-arvoelinten ja muiden viranomaisten välinen yhteistyö**

Alankomaiden tasa-arvoelin tekee ennakoivaa yhteistyötä markkinavalvontaviranomaisten kanssa. Suomen yhdenvertaisuusvaltuutettu tekee yhteistyötä Liikenne- ja viestintäviraston kanssa ja Maltan vammaisten henkilöiden oikeuksia käsittelevä komissio Maltan kilpailu- ja kuluttaja-asiaviraston kanssa. Vastaavasti Ranskan tasa-arvoelin Défenseur des droits kuuluu Ranskan tietosuojaviranomaisen neuvoa-antavaan lautakuntaan ja tarjoaa siten mallin säännöllisten päivitysten ja yhteistyön järjestämiseksi.

165 Euroopan neuvosto, Upholding equality and non-discrimination by Equality bodies regarding the use of artificial intelligence (AI) in public administrations – Inclusion and anti-discrimination.

166 Esimerkiksi markkinavalvontaviranomaiset, tietosuojaviranomaiset ja kuluttaja-asioista vastaavat elimet. Ks. neuvoston direktiivin (EU) 2024/1499 johdanto-osan 41 kappale.

**Päätelmät**

*Jäsenvaltioiden on*

– jatkettava ponnistelujaan direktiivien täytäntöönpanon tehostamiseksi myös algoritmista syrjintää koskevien tapausten osalta.

*Jäsenvaltioiden olisi*

– varmistettava tehokas yhteistyö asianomaisten tasa-arvoelinten ja markkinavalvontaviranomaisten välillä tekoälysäädöksen nojalla.

*Komissio sitoutuu*

– helpottamaan viranomaisten välistä vaihtoa ja jakamaan tietoa tekoälyjärjestelmistä sekä torjumaan algoritmista syrjintää asiaankuuluvien elinten kanssa käynnissä olevan teknisen tuen välineen hankkeen pohjalta, jotta uusia syrjinnän muotoja torjuville elimille voidaan antaa paremmat valmiudet.

## 8. PÄÄTELMÄT

EU on edellisen direktiivien soveltamista koskevan kertomuksen jälkeisenä aikana edelleen sitoutunut lujasti tasa-arvoon ja unionin syrjinnän vastaisen lainsäädännön täytäntöönpanoon. Se on pannut täytäntöön tasa-arvon unionin strategiat, hyväksynyt uusia rasisminvastaisia ja hlbtiq+-henkilöiden ja sukupuolten tasa-arvoa koskevia strategioita, hyväksynyt vammaisten henkilöiden oikeuksia koskevan tehostetun strategian sekä antanut syrjinnän vastaisten sääntöjen täytäntöönpanolle uutta pontta hyväksymällä tasa-arvoelimiä koskevat direktiivit. Komissio on myös tukenut edelleen syrjinnän vastaisen lainsäädännön täytäntöönpanoa käytännössä.

Kertomuksessa tuodaan esiin myönteisiä kehityssuuntauksia. Esimerkiksi tietoisuus syrjinnän uhrien tukipalveluista on lisääntynyt hieman tietyissä ryhmissä. Useimmat jäsenvaltiot eivät ilmoittaneet merkittävistä vaikeuksista EU:n syrjinnän vastaisen lainsäädännön keskeisten käsitteiden soveltamisessa, ja monet jäsenvaltiot esittelivät myönteisiä ja laajennettavissa olevia käytäntöjä. Lisäksi unionin tuomioistuin on antanut tuomioita, joilla selvennetään huomattavasti direktiivien käsitteitä. Direktiivit näyttävät myös tarjoavan mukautettavia ja tehokkaita välineitä syrjinnän torjumiseksi muuttuvassa yhteiskunnallisessa toimintaympäristössä.

Useimmat jäsenvaltiot ovat pyrkineet parantamaan syrjinnän uhrien oikeussuojan toteutumista ja tekemään yhteistyötä asiaankuuluvien työmarkkinaosapuolten ja kansalaisyhteiskunnan kumppaneiden kanssa. Jäsenvaltiot ovat myös toteuttaneet positiivisia erityistoimia suojattuihin ominaisuuksiin liittyvien haittojen poistamiseksi.

Jäsenvaltioiden on kuitenkin jatkettava toimiaan direktiivien soveltamiseksi käytännössä. **On erityisen tärkeää, että seuraamukset ovat tehokkaita ja että niiden määrät vastaavat syrjinnän aiheuttamia pitkäaikaisia haittoja**. Seuraamusten on myös tarjottava uhreille oikeussuojakeinoja ja edistettävä perusteellista muutosta.

Toimia, joilla lisätään tietoisuutta direktiiveissä vahvistetuista oikeuksista ja velvollisuuksista, olisi kohdennettava tiettyihin suojattuihin ryhmiin, ja tässä

yhteydessä olisi hyödynnettävä kansalaisyhteiskunnan ja työmarkkinaosapuolten asiantuntemusta ja tavoittamismahdollisuuksia.

Syrjinnän uhrien ja heidän edustajiensa on voitava saada helposti merkityksellisiä todisteita, myös tilastotietoja, jotka ovat tarpeen syrjinnän osoittamiseksi ja todistustaakan siirtämiseksi vastaajille.

Lisäksi jäsenvaltioiden olisi helpotettava kollektiivisten oikeussuojakeinojen käyttöä syrjintätapauksissa ja edistettävä sääntelyviranomaisten, kansalaisyhteiskunnan ja työmarkkinaosapuolten välistä yhteistyötä.

Kertomuksessa esitettyjen havaintojen perusteella **jäsenvaltioiden ja niiden tasa-arvoelinten olisi edelleen pyrittävä vastaamaan erilaisiin kansalliseen lainsäädäntöönsä ja käytäntöihinsä liittyviin haasteisiin**. Ne voisivat etenkin antaa tuomareille, oikeusalan ammattilaisille ja kantajille lisäohjeita ja tukea, jotta nämä voivat panna todistustaakkaa koskevat säännöt tehokkaasti täytäntöön syrjintätapauksissa. Tämän ohella jäsenvaltioiden on jatkettava ponnistelujaan direktiivien täytäntöönpanon tehostamiseksi myös algoritmista syrjintää koskevien tapausten osalta. Tämä edellyttää tasa-arvoelimiä koskevien direktiivien asianmukaista täytäntöönpanoa kaikilta osin.

Direktiivien tehokas soveltaminen ja täytäntöönpano edellyttävät yhteisiä ponnisteluja. Komissio jatkaa yhteistyötä jäsenvaltioiden, tasa-arvoelinten, perusoikeusviraston, Euroopan tasa-arvoinstituutin, sääntelyviranomaisten, kansalaisyhteiskunnan järjestöjen ja työmarkkinaosapuolten kanssa varmistaakseen syrjinnän uhrien järjestelmällisen suojelun ja hyödyntääkseen täysin direktiivien tarjoamat mahdollisuudet.

Lisäksi **komissio** on sitoutunut kahteen muuhun toiminta-alaan:

- **Jäsenvaltioiden** edellä mainittuja aiheita koskevien **säännöllisten keskustelujen edistäminen**. Näitä keskusteluja käydään toukokuussa 2024 perustetussa EU:n tasa-arvolainsäädännön täytäntöönpanoa käsittelevässä asiantuntijaryhmässä.

- **EU:n rahoituksen käyttäminen tukemaan jäsenvaltioiden ja asiaankuuluvien toimijoiden valmiuksia valvoa perusoikeuksien noudattamista**. Tukea voitaisiin myöntää esimerkiksi kansalaisten, tasa-arvon, perusoikeuksien ja arvojen ohjelmasta tai tulevasta AgoraEU-ohjelmasta (riippuen toimielinten välisten neuvottelujen tuloksista). Tuki kattaa kansalaisyhteiskunnan järjestöjen, kansallisten ihmisoikeusinstituutioiden, tasa-arvoelinten, oikeusalan ammattilaisten ja oikeusalalla toimivien, oikeusasiamiesten ja muiden ihmisoikeuksien puolustajien oikeudenkäyntistrategioiden ja strategisia oikeudenkäyntejä koskevien lähestymistapojen suunnittelua ja täytäntöönpanoa koskevien taitojen ja valmiuksien kehittämisen ja parantamisen.

Seuraava kertomus direktiivien soveltamisesta on määrä antaa vuonna 2031. Siinä tarkastellaan erityisesti direktiivien täytäntöönpanon edistymistä. Samana vuonna komissio saa jäsenvaltioilta tietoja tasa-arvoelimiä koskevien direktiivien soveltamisesta. Sen jälkeen se raportoi myös niiden toiminnallisesta riippumattomuudesta ja tehokkuudesta.