

Asia: VN/34680/2022

## Lausuntopyyntö Oikeuslaitostyöryhmän alustavista toimenpide-ehdotuksista

### Lausunnonantajan lausunto

#### 1. Kommentit alatyöryhmän 1. Rikollisuus ja rikosasioiden käsittely sekä rangaistukset ja niiden täytäntöönpano ehdotuksista

-

#### 2. Kommentit alatyöryhmän 2. Siviiliasioiden käsittely, sovittelu ja vaihtoehtoiset riidanratkaisukeinot ehdotuksista

Yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunta katsoo aiheelliseksi lausua Oikeuslaitostyöryhmän alustavien toimenpide-ehdotusten johdosta seuraavaa.

Yhdenvertaisuuslaissa säädetyn hyvityksen saamisessa normaalissa riita-asioiden menettelyssä esiintyy tällä hetkellä niin suuria käytännön ongelmia, että se on useimmille syrjinnän uhreille tavoittamattomissa oleva mahdollisuus. Näin keskeinen osa uhrin oikeussuojasta jää toteutumatta.

Käytännössä on osoittautunut, ettei yhdenvertaisuuslakiin perustuvaa siviilioikeudellista hyvitysasiaa kannata viedä käräjäoikeuteen kuin poikkeuksellisesti. Ne, jotka ovat haavoittuvimmassa asemassa, eivät saa käytännössä hyvityksiä syrjinnästä kuin joissakin harvoissa tapauksissa, joissa on ollut kyse syrjintärikoksen tunnusmerkistöjen täyttymisestä. Varattomina tai vähävaraisina heillä ei ole mahdollisuutta siviilioikeudelliseen oikeudenkäyntiin suuren kuluriskin takia. Etenkin vammaiset henkilöt kuuluvat niihin, jotka usein joutuvat kohtaamaan heihin kohdistuvaa syrjintää. Suurin osa heistä elää niukasti erilaisten tukien varassa (ks. esim. Teittinen A. – Korpela T., Vammaisetsuuskien saajat saavat selvästi muuta väestöä yleisemmin perustoimeentulotukea, 28.2.2022 <https://tutkimusblogi.kela.fi/arkisto/6454>).

Myös valtioneuvoston tilaaman yhdenvertaisuuslain arviointiselvityksen 'Aidosti yhdenvertaiset, Yhdenvertaisuuslain arviointi' - Valto (<https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/handle/10024/162552>) tulokset, joiden mukaan hyvitystä on vaadittu käräjäoikeuksissa vuosina 2015–2019

yhdenvertaisuuslain perusteella vain alle 10 kertaa ja niistä oli hyväksytty muutama, viittaavat siihen, että vaadittuun hyvitykseen verrattuna moninkertainen oikeudenkäyntikuluriski käräjäoikeuksissa ehkäisee merkittävästi yhdenvertaisuuslain tarkoituksen toteutumista.

Voidaankin arvioida, että on syntynyt vakiintunut oikeustila, jossa perustuslain 21 §:n mukaisten oikeuksien sekä yhdenvertaisuuslaissa säädetyn hyvityksen saamisen toteutuminen estyy juuri niiltä, jotka eniten ovat syrjinnältä suojaamisen tarpeessa. Syrjinnän kiellon loukkaamisen seuraamukset eivät ole tosiasiallisesti tehokkaita ja varoittavia kuten yhdenvertaisuuslaissa edellytetään eivätkä ne toteudu yhdenvertaisesti (ks. HE19/2014 vp., s. 89).

Suuri kuluriski toimii vahvemman osapuolen, useimmiten syrjijän eduksi. Tämä ehkäisee tosiasiallisen yhdenvertaisuuden saavuttamista, mikä on kuitenkin sekä perustuslakimme että yhdenvertaisuuslain perustavoitteita. Tämä on syrjinnän uhrin kannalta merkittävä osa sitä rakenteellista kokonaisuutta, joka heikentää uhrin pääsemistä oikeuksiinsa.

Vaikka yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunta on katsonut, että ensisijainen vaihtoehto tämän ongelman ratkaisemiseksi olisi antaa lautakunnalle toimivalta määrätä hyvityksestä, voitaisiin toissijaisesti harkita yhtenä vaihtoehtona myös syrjinnän uhrille maksettavaa hyvityksien saattamista yksinkertaistetussa riitamenettelyssä ratkaistavaksi.

Suhde täysimittaiseen oikeudenkäyntiin on Ruotsissa ratkaistu joustavasti siten, että vahvempi osapuoli ei voi taktikoida sillä, että heikompi vastapuoli joutuu oikeudenkäyntikulujen pelossa luopumaan vaateistaan, kun vahvempi osapuoli on käyttänyt mahdollisuutta saattaa asia täysimittaiseen oikeudenkäyntiin, vaikka se olisi voitu ratkaista yksinkertaistetussa riitamenettelyssä. Tämä vaikuttaa toteuttamiskelpoiselta linjaukselta (Ruotsin oikeudenkäymiskaaren 18 luvun 3 a §).

Valitettavasti tätä myös pienriitamenettelyksi kutsuttua siviiliasioiden yksinkertaistettua riitamenettelyä on ryhdytty valmistelemaan vain huoneenvuokra-asioihin.

Yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunta katsoo, että Oikeuslaitostyöryhmän tulisi sisällyttää toimenpide-ehdotuksiinsa myös ehdotus siitä, että siviiliasioiden yksinkertaistettu riitamenettely tulisi ottaa käyttöön myös yhdenvertaisuuslain mukaisissa hyvityksasioissa mahdollisimman pikaisesti.

Lautakunta toteaa selvyden vuoksi, että se ei ole sovitteluelin tai vaihtoehtoinen riidanratkaisukeino, vaan toimii oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin periaatteiden mukaisena itsenäisenä, riippumattomana ja puolueettomana ratkaisijana kaksiasianosaisprosessissa, jossa on hakija ja vastaaja tuomioistuimenmenettelyn tapaan. Lautakunta ei voi ryhtyä käsittelemään asioita omasta aloitteestaan, vaan syrjintäasian vireille tulo lautakunnassa edellyttää hakijan hakemusta.

Sovintomenettelystä tai vaihtoehtoisesta riidanratkaisusta lautakuntakäsittely eroaa myös siten, ettei vastaaja voi itse päättää vastaaja- asemastaan lautakunnassa, vaan sen päättää viime kädessä lautakunta. Menettelyyn lautakunnassa sovelletaan pääosin hallintolakia, eikä lautakunta ei ole tuomioistuimien. Lautakunta ei voi muuttaa tehtyjä päätöksiä, joten se ei ole muutoksenhakuelin ja eroaa tässä suhteessa tuomioistuimesta. Lautakunta on kuitenkin matalan kynnyksen maksuton oikeusturvaelin, jonka päätökset ovat oikeudellisesti velvoittavia ja jonka päätöksistä voi hakea muutosta hallinto-oikeudelta.

Ensisijaisesti lautakunta pitää keskeisenä syrjinnältä suojaavan oikeusturvan kehittämiskohteena yhdenvertaisuuslain mukaisen hyvityksen saamiseen liittyvien ongelmien ratkaisemista antamalla yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunnalle mahdollisuus hyvityksen määräämiseen.

Euroopan rasismin ja suvaitsemattomuuden vastaisen komission (ECRI) Suomea koskevissa väliseurannan suosituksissa 18.6.2019 katsottiin, että yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunnalle tulee antaa valtuudet määrätä syrjinnän uhreille maksettavista korvauksista. ECRI totesi 3.3.2022 julkaisemissaan päätelmissä, etteivät viranomaiset olleet panneet täytäntöön tätä suositusta.

YK:n kansalais- ja poliittisia oikeuksia valvova komitea piti Suomen määräaikaisraportoinnin yhteydessä 1.4.2021 antamissaan päätelmissä ongelmallisena sitä, että syrjinnän uhri voi saada hyvitystä vain yleisissä tuomioistuimissa pitkähkön oikeusprosessin jälkeen. Komitean mukaan Suomen olisi harkittava mahdollisuutta antaa yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunnalle toimivalta määrätä syrjinnän uhreille korvausta maksettavaksi, jotta heillä olisi tehokas ja nopea oikeussuojakeino. (Concluding observations on the seventh periodic report of Finland, 1.4.2021, CCPR/C/FIN/CO/7, kpl.12. ja 13.)

Lautakunta toteaa eduskunnan edellyttäneen valtioneuvoston selvittävän syrjinnän uhrien oikeussuojan vahvistamiseksi yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunnan kehittämisen matalan kynnyksen oikeussuojaelimeksi, joka voi määrätä maksettavaksi hyvitystä (EK 40/2022 vp). Valtioneuvosto ei kuitenkaan ole ryhtynyt tällaista selvitystä tekemään ja oikeusministeriöstä saadun tiedon mukaan tätä ei tulla selvittämään nykyisen hallituksen

### **3. Kommentit alatyöryhmän 3. Hallinto-oikeudelliset asiat ja erityistuomioistuinasiat ehdotuksista**

Hyväksyessään 30.11.2022 yhdenvertaisuuslain osittaisuudistuksen (HE 148/2022 vp, TyVM 14/2022 vp) eduskunta piti valitettavana, että uudistuksen toteuttamiseksi tarvittavia selvityksiä ei ollut tehty, ja edellytti, että hallitus selvittää yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunnan toimivallan laajentamisen työelämän asioissa yhdenvertaisuuslain soveltamisalalla vuoden 2024 loppuun mennessä.

Useiden selvitysten mukaan (esim. VN 2022:20 ja VN 2020:50) työelämässä esiintyy varsin paljon syrjintää. Yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunnan käsityksen mukaan työsuojeluviranomaisten toiminta syrjintäilmoituksissa on painottunut oikeudellisesti sitomattomiin työelämän valvonnasta annetun lain 13 §:n (1330/2014) mukaisiin toimiin. Esimerkiksi v. 2021 työsuojeluviranomaiset eivät

ilmeisesti ole antaneet ainuttakaan sitovaa valituskelpoista päätöstä työelämän syrjintäasioissa. Pieni osa yhteydenotoista johtaa esitutkintailmoitukseen.

Vaikuttaa siltä, että työsuojeluviranomaisten toteuttamassa valvonnassa annetaan hyvin vähän velvoitepäätöksiä ja oikeudellisesti sitovien ratkaisujen saaminen painottuu rikosoikeudelliseen menettelyyn. Niin työntekijöiden kuin työnantajien kanalta olisi mielekkäämpää, jos oikeudellisesti sitovia ratkaisuja annettaisiin enimmäkseen muussa kuin rikosoikeudellisessa menettelyssä. Työntekijälle jää tosin mahdollisuus viedä asia siviilioikeudellisena kanteena käräjäoikeuteen, mutta suuren kuluriskin takia tämä on käytännössä lähinnä teoreettinen mahdollisuus.

Yhdenvertaisuusvaltuutetulla ei ole toimivaltaa antaa oikeudellisesti sitovia ratkaisuja eivätkä sen lausunnot ole oikeudellisesti velvoittavia. Sen sijaan työsuojeluviranomaisilla on toimivaltaa antaa oikeudellisesti velvoittavia päätöksiä, vaikka työsuojeluviranomaiset eivät tätä mahdollisuutta näytä käyttävän juuri lainkaan.

Yhdenvertaisuusvaltuutettu käyttää toimivaltaansa itsenäisesti, eikä muun viranomaisen ratkaisu estä valtuutettua käsittelemästä asiaa. Toisaalta valtuutetulla ei ole toimivaltaa muuttaa viranomais- tai muitakaan päätöksiä, eivätkä sen kannanotot tai suositukset ole oikeudellisesti sitovia, eikä yhdenvertaisuusvaltuutetun toiminnassa synny oikeuskäytäntöä.

Yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunnalta puuttuvaan toimivaltaan työelämäkysymyksissä yhdenvertaisuuslain soveltamisalalla kiinnitettiin erityistä huomiota jo voimassa olevan yhdenvertaisuuslain säätämisen yhteydessä perustuslakivaliokunnassa. Valiokunta piti tuolloin ongelmana lain yhtenäisen valvonnan ja yhdenvertaisuusvaltuutetun aseman kannalta sitä, että työelämän yhdenvertaisuus- ja syrjintäkysymysten valvonta oli jätetty yhdenvertaisuusvaltuutetun ja toimivallan ulkopuolelle, vaikka työelämä on yhdenvertaisuuslain keskeinen soveltamisalue. Samoin perustuslakivaliokunta piti ongelmallisena sitä, että yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunnan toimivaltaan ei kuulu työelämäasiat yhdenvertaisuuslain soveltamisalalla. (PeVI 31/2014 vp – HE 19/2014 vp, s. 9 -10)

Euroopan rasmin ja suvaitsemattomuuden vastaisen komission (ECRI) Suomea koskevissa väliseurannan suosituksissa 18.6.2019 edellytettiin Suomen viranomaisilta ensisijaista toimeenpanoa siten, että yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunnalle annetaan toimivalta käsitellä työelämässä mihin tahansa perusteeseen liittyviä syrjintävalituksia. ECRI totesi 3.3.2022 julkaisemissaan päätelmissä, etteivät viranomaiset olleet panneet täytäntöön tätä suositusta.

YK:n kansalais- ja poliittisia oikeuksia valvova komitea totesi Suomen määräaikaisraportoinnin yhteydessä 1.4.2021 antamissaan suosituksissa, että Suomen tulee tarkistaa yhdenvertaisuuslakia niin, että yhdenvertaisuusvaltuutetulla ja yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunnalla on toimivaltaa valvoa kaikkea yhdenvertaisuuslaissa kiellettyä syrjintää. (Concluding observations on the seventh periodic report of Finland, 1.4.2021, CCPR/C/FIN/CO/7, kpl.12. ja 13.)

Lautakunnan mielestä työelämän syrjinnän valvonnan painopistettä tulee siirtää itsenäisten ja riippumattomien viranomaisten valvonnan suuntaan. Yhdenvertaisuusvaltuutetulla sekä

yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunnalla on itsenäisen ja riippumattoman asemansa lisäksi sellaista syrjintäasioiden laajempaa asiantuntemusta, jota työsuojeluviranomaisilta puuttuu.

Kun yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunnalla on jo nykyisellään toimivalta työelämäasioissa tasa-arvolain soveltamisalalla, ei ole hyväksyttäviä perusteita rajata pois lautakunnan toimivalta työelämäasioissa yhdenvertaisuuslain soveltamisalalla, etenkin kun yhdenvertaisuuslain osittaisuudistuksessa yhdenvertaisuusvaltuutetulle annettiin toimivaltaa myös työelämäasioissa.

Työelämässä esiintyvän syrjinnän valvonnan kehittämisessä ei ole vailla merkitystä sekään seikka, että arvioidessaan Suomen yhdenvertaisuuslainsäädännön uudistamista Euroopan neuvoston ihmisoikeusvaltuutettu totesi syyskuussa 2012 julkaistussa raportissaan (CommDh(2012)27, kpl. 96), etteivät aluehallintovirastojen työsuojeluviranomaiset täyttäneet itsenäisiltä valvontaviranomaisilta edellytettyä itsenäisyyden vaatimusta, koska ne olivat kiinteästi osa aluehallintovirastoa. Työsuojeluviranomaisten valvonta on lisäksi kytketty kiinteästi poliittisessa ohjauksessa olevaan ministeriöön, sillä työsuojeluviranomaisten käytännön valvontatoimintaa ovat ohjanneet sosiaali- ja terveysministeriön antamat valvontaohjeet.

Yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunta katsoo, että Oikeuslaitostyöryhmän tulisi jatkotyössään tarkastella lautakunnan toimivaltaa työelämäkysymyksissä ja antaa myös tätä koskeva toimenpideehdotus.

#### **4. Kommentit alatyöryhmän 4. Oikeudellinen neuvonta ja avustaminen ehdotuksista**

-

#### **5. Kommentit alatyöryhmän 5. Täytäntöönpano ja Ulosottolaitoksen toiminta ehdotuksista**

-

#### **6. Kommentit alatyöryhmän 6. Hallinto-, henkilöstö- ja koulutusasiat ehdotuksista**

-

#### **7. Muita huomioita Oikeuslaitostyöryhmän alustavista toimenpideehdotuksista**

-

Kortteinen Kalle  
Yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunta - Lausunnon ovat päättäneet Outi Anttila (puheenjohtaja), Husein Muhammed, Vinh Pham ja Petteri Plosila.  
Asian esittelijä Juhani Kortteinen.