



Lausunto

19.05.2022

H 00055/22

Asia: VN/3528/2021

Lausuntopyyntö mietinnöistä koskien yhdenvertaisuuslain osittaisuudistusta

Velvollisuus edistää yhdenvertaisuutta varhaiskasvatuksessa

Mitä mieltä olette ehdotuksesta, jolla yhdenvertaisuussuunnittelovelvollisuus ja yhdenvertaisuuden edistämisen velvollisuus laajenisivat koskemaan varhaiskasvatuksen järjestäjiä ja palveluntuottajia?

-

Mitä mieltä olette ehdotuksesta, että kunta vastaisi siitä, että sen alueella toimiville perhepäivähoidon ja kunnallisen avoimen varhaiskasvatuksen toimijoille laaditaan toimipaikkakohtaisen suunnitelman sijaan yhteistyössä näiden toimijoiden kanssa yhteiset yhdenvertaisuussuunnitelmat?

-

Häirintä

Mitä mieltä olette ehdotuksesta koskien häirinnän määritelmän muuttamista siten, että se sisältäisi myös ihmisryhmään kohdistuvan häirinnän?

-

Mitä mieltä olette ehdotuksesta, jonka mukaan lakiin kirjattaisiin, että varhaiskasvatuksen ja koulutuksen järjestäjän menettely on syrjintää, jos ne laiminlyövät puuttua tiedossaan olevaan häirintään?

-

Asian vieminen lautakuntaan ilman yksilöityä asianomistajaa

Mitä mieltä olette ehdotuksesta, jonka mukaan yhdenvertaisuusvaltuutettu tai yhdenvertaisuutta edistävä yhteisö voisi viedä yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakuntaan myös sellaisen syrjintää tai vastatoimia koskevan asian, jossa ei ole yksilöitävissä tiettyä asianomistajaa?

-

Kohtuulliset mukautukset

Mitä mieltä olette ehdotuksesta koskien kohtuullisia mukautuksia?

-

Hyvitys

Mitä mieltä olette ehdotuksesta, jonka mukaan yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunta voisi määrätä hyvitystä?

Viite: Lausuntopyyntö VN/3528/2021 mietinnöstä koskien yhdenvertaisuuslain osittaisuudistusta

Itä-Suomen hallinto-oikeus keskittyy lausunnossaan ehdotettuun sovinnon vahvistamiseen hallintotuomioistuimessa hyvitysasiassa.

Yhteenveto lausunnosta

Itä-Suomen hallinto-oikeus lähtee lausunnossaan siitä, mitä ainakin olisi vielä hyvä ottaa huomioon, mikäli sovinnon vahvistaminen hallintotuomioistuimissa hyvitysasiassa säädettäisiin lakiin.

Sovinnon vahvistaminen olisi merkittäväällä tavalla uutta menettelyä sekä käytännöllisesti että periaatteellisesti hallintotuomioistuimessa ja menettelyssä noudatettaisiin paljolti oikeudenkäymiskaaren säännöksiä. Uudistetussa ja 1.1.2020 voimaan tullessa hallintotuomioistuimissa sovellettavassa prosessilaissa eli laissa oikeudenkäynnistä hallintoasioissa (808/2019) on minimoitu viittauksia oikeudenkäymiskaareen. Tästä näkökulmasta katsoen HE-luonnoksen (Hallituksen esitys eduskunnalle yhdenvertaisuuslain, yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunnasta annetun lain ja yhdenvertaisuusvaltuutetusta annetun lain muuttamisesta) perustelut ovat varsin niukat ja sisältävät vain aika yleisellä tasolla viittauksia oikeudenkäymiskaareen ja käytännössä siten myös perinteisiin menettelyihin siviiliprosessissa yleisissä tuomioistuimissa. Käytännössä tämä voisi johtaa joihinkin tulkinnallisiin kysymyksiin oikeudenkäymiskaaren soveltamisen osalta hallintotuomioistuimessa. Näitä olisi perusteltua ottaa huomioon uutta sääntelyä valmisteltaessa.

Ohessa kootusti HE-luonnoksen perusteella tulkinnanvaraiseksi jääneitä seikkoja sekä muita näkemyksiä. Näitä perustellaan jäljempänä lausunnossa:

1) Miten aktiivinen rooli hallintotuomioistuimella olisi sovinnon edistämisessä? Pienempi rooli hallintotuomioistuimella olisi silloin, jos hallinto-oikeus vahvistaisi sovinnon rahamääräisen

suuruuden. Suurempi rooli olisi puolestaan silloin, kun hallintotuomioistuin esimerkiksi suullisessa valmisteluistunnossa edistäisi sovinnon syntymistä. Hallintotuomioistuimen rooli jää tältä osin avoimeksi.

2) Ehdotusta perusteellaan hyvitystä koskevan sovinnon vahvistamisella. Voisiko sovintomenettely kuitenkin koskea suoraan tai välillisesti myös hyvityksen perustetta (ns. pääasia) tosiseikkoineen?

3) Sovittelun osapuolista hallintotuomioistuimessa olisi myös perusteltua olla vielä selventäviä näkökulmia.

4) Tulisiko sovintomenettelyssä lähteä suullisesta käsittelystä vai voitaisiinko se hoitaa myös kirjallisessa menettelyssä, joka on hallintotuomioistuimissa pääsääntöinen käsittelytapa? Tämä liittyy osiltaan edellä olevaan kohtaan 1.

5) Voiko sääntely aiheuttaa peräkkäisiä prosesseja, jotka eivät ole tarkoituksenmukaisia? Voiko olla niin(kin), että ensin pääasia hallintotuomioistuimessa ja sitten toisessa prosessissa hyvityksiasia hallintotuomioistuimessa?

6) Millainen sovintosopimus tulisi olla sisällöltään eli kuinka tarkasti tosiseikat tulisi olla kirjattuna sopimukseen ja olisiko se tältäkin osin sopimuksenvaraista tapauskohtaisesti?

7) Itä-Suomen hallinto-oikeus kiinnittää huomiota siihen, että korkeimmalle hallinto-oikeudelle olisi perusteltua tarvittaessa myös käytännössä ohjautua linjaavia ja käytäntöä yhtenäistäviä asioita ratkaistavaksi (vaikka asiat lienevät hyvin tapauskohtaisia).

8) Ehdotus edellyttäisi toteutuessaan hallintotuomioistuinten henkilöstön koulutusta.

9) Asiassa voisi olla perusteltua ottaa arvioitavaksi, tulisiko lakiin oikeudenkäynnistä hallintoasioissa säätää uusi sovinnon vahvistamista koskeva ratkaisuvaihtoehto lain 81 §:ään ja olisiko tämä hallintoprosessin lainalaisuus huomioiden jopa välttämätöntä?

Perustelut

HE-luonnoksessa ehdotetaan muun ohella, että yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunta voisi määrätä hyvitystä syrjinnän uhreille sen toimivaltaan kuuluvissa asioissa. Toimivalta hyvityksen määräämiseen säilyisi käräjäoikeuksilla siltä osin, kun asia ei kuuluisi lautakunnan toimivaltaan, tai kun hyvitystä vaadittaisiin muun asian yhteydessä. HE-luonnoksen mukaan yhdenvertaisuuslain 20 §:ään ehdotetaan lisättäväksi uusi 4 momentti, jonka mukaan lautakunta voisi määrätä yhdenvertaisuuslain mukaista hyvitystä syrjinnän tai vastatoimien kohteeksi joutuneelle muissa kuin työsuojeluviranomaisen toimivaltaan kuuluvissa asioissa. Ehdotetun muutoksen myötä yhdenvertaisuuslaissa kielletyn syrjinnän tai vastatoimien kohteeksi joutunut voisi vaatia hyvitystä lautakuntamenettelyssä.

Ehdotuksen mukaan yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunnan hyvitystä koskevasta päätöksestä voisi, kuten muistakin lautakunnan päätöksistä, valittaa hallinto-oikeuteen. Näin asian osapuolilla olisi jatkossakin mahdollisuus saattaa hyvityksiasia riippumattoman tuomioistuimen tutkittavaksi

oikeudenmukaisessa oikeudenkäynnissä, vaikka ensi asteen käsittely tapahtuisikin lautakunnassa. Uudistukseen liittyen ehdotetaan lisäksi, että hallintotuomioistuimet voisivat vahvistaa sovinnon hyvitysasiasiaa koskevalta osalta. Sovinnon vahvistamista hallintotuomioistuimissa koskeva pykälä 26a olisi täysin uusi. Pykälän mukaan hallintotuomioistuimessa vireillä olevassa asiassa voitaisiin vahvistaa ratkaisuksi sovinto hyvitysasiasiaa koskevalta osalta sen mukaan, mitä oikeudenkäymiskaaren (4/1734) 20 luvussa säädetään. HE-luonnoksen mukaan nykyisin merkittävä osa yleisissä tuomioistuimissa käsiteltävistä syrjintäasioista päättyy osapuolten väliseen sovintoon. Tämän vuoksi HE-luonnoksen mukaan olisi perusteltua, että tämä mahdollisuus säilytettäisiin myös, kun toimivaltaa yhdenvertaisuuslain mukaisen hyvityksen määräämiseen siirrettäisiin lautakunnalle siten, että se vaikuttaisi myös muutoksenhakutiehen. Itä-Suomen hallinto-oikeus katsoo, että tällainen uusi menettely edellyttäisi hallintotuomioistuinten henkilöstön koulutusta.

Ehdotetun yhdenvertaisuuslain säännöksen mukaan sovinto voisi koskea myös muuta kuin osapuolten alkuperäisiä vaatimuksia. Sovinto vahvistettaisiin asianosaisten pyynnöstä ja edellytyksenä olisi, että molemmat tai kaikki sovinnon osapuolet pyytäisivät sen vahvistamista. Ainoastaan toisen osapuolen pyynnöstä sovintoa ei voisi vahvistaa. Sovintoa ei myöskään saisi vahvistaa, jos se olisi lainvastainen tai selvästi kohtuuton taikka se loukkaisi sivullisen oikeutta. Ehdotuksessa viitataan oikeudenkäymiskaaren sovintoa koskeviin säännöksiin ja todetaan, että huomionarvoisia ovat sopimuskäytäntö kysymyksessä olevissa oikeussuhteissa yleensä ja sopijapuolten asema suhteessa toisiinsa kysymyksessä olevassa oikeussuhteessa erityisesti. Edelleen oikeudenkäymiskaaren esitöihin viitaten HE-luonnoksessa jatketaan, että asiaan tulisi puuttua herkemmin niissä tilanteissa, joissa sopijapuolet eivät lähtökohtaisesti ole yhdenvertaisessa asemassa. Toisaalta tuomioistuimen on lähtökohtaisesti kunnioitettava asianosaisten sopimuksessaan ilmaisemaa tahtoa ja vahvistettava sen sisältöinen sopimus, jollei estettä ole, eikä esteperusteita tule ryhtyä tutkimaan laajasti.

Toimivallanjako yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunnan sekä käräjäoikeuden välillä vaikuttaa HE-luonnoksessa esitetyiltä osin lähtökohtaisesti toimivalta eli hyvitystä voisi vaatia yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunnassa muissa kuin niissä asioissa, jotka kuuluvat yhdenvertaisuuslain 22 §:n mukaan työsuojeluviranomaisen toimivaltaan. Siihen, millaisia kysymyksiä lautakunnan ja työsuojeluviranomaisen toimivallan jakoon muutoin liittyy, Itä-Suomen hallinto-oikeus ei ryhdy arvioimaan. Joka tapauksessa tällöin käräjäoikeudella olisi toimivalta määrätä hyvitystä asioissa, jotka kuuluvat työsuojeluviranomaisen toimivaltaan. Lisäksi käräjäoikeudella olisi muissa kuin työsuojeluviranomaisen toimivaltaan kuuluvissa asioissa toimivalta määrätä hyvitystä tai mikäli sitä vaadittaisiin liitännäisvaatimuksena toisen asian käsittelyn yhteydessä. Itsenäisenä asiana tämä ei olisi mahdollista käräjäoikeudessa, vaan silloin asia kuuluisi yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunnalle. Itä-Suomen hallinto-oikeus katsoo, että prosessien selkeyttä ja oikeusvoimaa sekä vireilläoloa koskevia periaatteita mukailien HE-luonnoksessa on perustellulla tavalla nostettu esiin se, että mikäli yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunnassa olisi hyvitysasiasia jo vireillä tai se olisi jo ratkaissut hyvitystä koskevan vaatimuksen, ei asiaa olisi mahdollista enää saattaa vireille käräjäoikeudessa edes liitännäisvaatimuksena.

Hallintoprosessiin hallintotuomioistuimissa ei liity sovittelua koskevia säännöksiä. Kuten HE-luonnoksessa todetaan, sovinnon vahvistaminen olisi uutta hallintotuomioistuimissa.

Oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetun lain esitöissä (HE 29/2018) on kuitenkin valmistelevalta suullisen käsittelyn yhteydessä sivulla 113 todettu seuraavasti: ”Tuomarin johdolla käyty suullinen valmistelu voi edistää oikeudenkäynnin osapuolten sovinnollisuutta ja joissakin tilanteissa tehdä oikeudenkäynnin jatkamisen tarpeettomaksi, vaikkei hallintoprosessiin sisällykään sovintoa koskevia säännöksiä.” Sovinnollisuus ei siis ole edellä olevan viittauksen mukaankaan täysin irrallinen tavoite myöskään hallintoprosessissa hallintotuomioistuimessa. Nyt käsillä olevassa HE-luonnoksessa todetaan, että syrjintäasioissa on kaksiasianosaissuhde ja niissä on kyse rahallisen hyvityksen suorittamisesta toiselle osapuolelle. Itä-Suomen hallinto-oikeuden mukaan tämä lähtökohta sinällään tukee sovinnon vahvistamisen edellytyksiä hallintotuomioistuimessa, jossa muutoin käsitellään pääasiassa yksityinen vs. viranomaisen oikeussuhteita erilaisessa asetelmassa.

Hallintoprosessi eroaa monelta osin siviiliprosessista. Kansalaisten yhdenvertaisuutta tulee noudattaa mahdollisimman pitkälle ja korkeimman hallinto-oikeuden tulee kyetä ylimpänä astena ohjaamaan lainsoveltamiskäytäntöä viranomaisissa ja hallinto-oikeuksissa sekä hallinto-oikeuksien tapaan valvomaan muutoksenhaun kautta viranomaistoiminnan lainmukaisuutta. HE-luonnoksen ehdotuksen mukaan hallinto-oikeuden päätökseen sovinnon vahvistamisesta voitaisiin hakea muutosta oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetun lain mukaisesti, eli jos korkein hallinto-oikeus myöntää valitusluvan. Itä-Suomen hallinto-oikeus toteaa tältä osin, että mikäli kysymys on osapuolten sovinnosta hallinto-oikeudessa, korkeimpaan hallinto-oikeuteen ei käytännössä ehkä juurikaan ohjautuisi linjattavia ja yhdenmukaistavia asioita ratkaistavaksi ottaen huomioon myös asioiden arvioidun maltillisen määrän. Itä-Suomen hallinto-oikeuden näkemyksen mukaan HE-luonnoksen perusteella ei ole kuitenkaan mitenkään poissuljettua, etteikö asioita myös ohjautuisi korkeimpaan hallinto-oikeuteen. Lisäksi tämän tyyppisissä asioissa korostuu vahva tapauskohtaisuus.

Itä-Suomen hallinto-oikeus katsoo, että sovinnon vahvistaminen hallintoprosessissa edellyttäisi oikeudenkäynnin osapuolten määräämisvaltaa lainalaisuuden rajoissa. Vastaavasti tuomioistuin voisi vahvistaa vain sellaisen sovinnon, joka on lainmukainen. Tämä tulee ilmi myös HE-luonnoksessa, jossa todetaan, että sovintoa ei saisi vahvistaa, jos se olisi lain vastainen. Hallintoprosessissa on perinteisesti lähdetty siitä, että yksityisen oikeusaseman kannalta ei ole perusteltua odottaa, että yksittäinen kansalainen kykenisi tasavertaiseen neuvotteluasemaan viranomaiseen nähden. Nyt ehdotetussa menettelyssä olisi kuitenkin varsin selkeä kaksiasianosaissuhde ja normaalista hallintovalituksessa (yksityinen vs. viranomaisen, kun viranomaisen päätöksestä valitetaan) poikkeava oikeussuhde, olipa kyseessä yksityinen vs. yksityinen tai yksityinen vs. viranomaisen. Tässä yhteydessä on kuitenkin otettava huomioon oikeudenkäynnin osapuolten mahdollinen erilainen tosiasiallinen asema prosessissa. Oikeudenkäynnin osapuoliasetelmat ovat myös erilaiset riippuen osapuolten kyvystä ja halusta sovinnon saamiseen. Asiassa on siis otettava huomioon, että oikeudenkäynnin osapuolta voi rajoittaa myös riittävä oikeustoimikyvykkyys. Edelleen Itä-Suomen hallinto-oikeus katsoo, että hallintoprosessissa ei ole perusteltua siirtyä menettelyyn, jossa käytännössä aina tarvittaisiin asiamiestä. Näihin seikkoihin olisi syytä kiinnittää huomiota, jolloin tuomioistuimen oma-aloitteisella selvitysvelvollisuudella ja prosessin tasapuolisuuden varmistamisella on asiassa merkitystä. HE-luonnoksessa viitataan oikeuskäymiskaareen ja siihen, että prosessiosapuolten epätasapaino olisi otettava huomioon. Hallinto-oikeus katsoo, että käytännössä yhdenvertaisuusvaltuutetun rooli saattaa myös olla oleellinen tässä asetelmassa. Nämä seikat eivät siis hallinto-oikeuden näkemyksen mukaan sinällään estä sovinnon vahvistamisen

mahdollisuutta hallintotuomioistuimissa, mutta ne tulisi ottaa asiassa huomioon, mikäli sovinnon vahvistamisen mahdollisuus hallintotuomioistuimille otettaisiin lakiin.

Tuomioistuimen oma-aloitteisen selvitysvelvollisuuden rajat ovat sääntelyltään avoimet.

Laki oikeudenkäynnistä hallintoasioissa (808/2019) 37 §

Hallintotuomioistuimen on huolehdittava siitä, että asia tulee selvitettyksi. Hallintotuomioistuimen on tarvittaessa osoitettava asianosaiselle tai päätöksen tehneelle viranomaiselle, mitä lisäselvitystä asiassa tulee esittää.

Hallintotuomioistuimen on hankittava oma-aloitteisesti selvitystä siinä laajuudessa kuin käsittelyn tasapuolisuus, oikeudenmukaisuus ja asian laatu sitä vaativat.

Asianosaisen ja päätöksen tehneen viranomaisen on esitettävä selvitystä vaatimustensa perusteluista totuudenmukaisesti. Niiden on myötävaikutettava asian selvittämiseen sen oikeudellisen luonteen edellyttämällä tavalla. Viranomaisen on oikeudenkäynnissä otettava huomioon tasapuolisesti yleiset ja yksityiset edut.

Hallintotuomioistuimen oma-aloitteinen selvitysvelvollisuus eli virallisperiaate voi nykyään hallintovalituksissa käytännössä vaihdella tasoltaan asiaryhmittäin, asioittain tai onko kysymys esimerkiksi hallintovalituksesta vai hallintoriidasta ja millaisessa prosessiasetelmassa. Virallisperiaatteella hallintotuomioistuimen tulee pyrkiä vähentämään asiaan liittyviä epävarmuustekijöitä. Epävarmuuden vähentäminen voi lainsäätäjän tahtotilaa tavoittelevaan tulkintaan päästökseen edellyttää välittävää ratkaisua. Näin esimerkiksi joskus veroasioissa, vaikka kysymys ei olekaan sovinnosta, vaan vaikkapa veronkorotuksen lieventämisestä lainalaisuutta kunnioittaen. Tällä seikalla onkin oma tärkeä soveltamisalansa asian selvittämisessä ja kaikkien riittävien asioiden huomioon ottamisessa ratkaisua tehtäessä. Hallintotuomioistuimen oma-aloitteista selvitysvelvollisuutta kuvaakin nykyään sääntelytasolla yleisluonteisuus ja käytännön tasolla joustavuus. Oikeudenkäynnin osapuolten myötävaikutusvelvollisuus ei sekään ole nykyään eikä voi olla aina selvärajainen. Lisäksi viranomaiselle kuuluvan tarkoituksenmukaisuusharkinnan laajuuskin vaihtelee asiaryhmittäin. Joka tapauksessa tällä hetkellä ollaan siis tilanteessa, että hallintoprosessiin liittyy jo nyt joustavuutta, josta sovinnon hakemisessa on myös kysymys. Toisaalta ehdotettu uudistus voisi myös johtaa uudenlaisiin tulkintoihin tai edellyttää uudenlaisia tulkintoja erityisesti hallintotuomioistuimen soveltaman virallisperiaatteen osalta.

Oikeudenkäynnin osapuolia tulee kuulla ennen päätöksentekoa. Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen mukaan kontradiktorisuus ei ole pelkästään kuulemisvelvollisuuden täyttämistä, vaan oikeudenkäynnin osapuolille tulee taata mahdollisuus osallistua oikeudenkäyntiin mahdollisimman täysimääräisesti. Tämä tulisi toteutua myös sovinnon vahvistamisessa

hallintotuomioistuimessa. Hallinto-oikeudella on nykyään toimivalta muutoksenhaun alaisen päätöksen lainmukaisuuden arvioinnissa, joka ei ole verrattavissa viranomaisen toimivaltaan mahdollisine tarkoituksenmukaisuusharkintoineen. Tämä ero on perusteltua säilyttää. Tämä ei kuitenkaan sulje pois sovinnon vahvistamisen mahdollisuutta hallintotuomioistuimessa. Ensinnäkin on perusteltua, että hallintotuomioistuimilla on tarvittava kyky pystyä päätöksillään ohjaamaan viranomaistason lain soveltamista ja huolehtimaan yhdenvertaisuudesta. Hallintoprosessin tuleekin tarvittaessa kyetä muuttumaan, kun viranomaistoiminta muuttuu, jotta asianmukainen tuomioistuinkontrolli säilyy. Toisekseen tosiseikkoihin ja lain soveltamiseen käytännössä liittyvän tulkinallisuuden (epävarmuus) vähentäminen voisi joissain tilanteissa edellyttää myös hallintotuomioistuimissa oikeudenkäynnin osapuolten yhteisymmärryksen lisäämistä, koska niin sanottu sovinnollinen välimallin ratkaisu saattaisi olla parempi kuin hylkäävä tai hyväksyvä ”joko tai” -ratkaisu. Lainmukaiseen ja lainsäätäjän tahtoa parhaiten noudattelevaan ratkaisuun ei päästä, jos tosiseikkoihin liittyvää epävarmuutta korostetaan liikaa tai päinvastoin, jos tosiseikkoihin liittyvää epävarmuutta ei oteta riittävällä tavalla huomioon. Sovitteleva ratkaisu saattaa näin ollen olla parempi erityisesti silloin, kun kysymys on rahamääräisestä hyvityksestä. Jos sovinnossa voitaisiin vastavuoroisella periksi antamisella poistaa asian tosiseikastoon tai oikeustilaan kohdistuva, asiantuntevaan harkintaan perustuva epävarmuustekijä ja jos sitä pidetään lainalaisuus huomioiden tarkoituksenmukaisena, sovinnolle voisi olla hyvinkin perusteita myös hallintotuomioistuimessa nyt ehdotetulla tavalla.

Oikeudenkäymiskaareen viitaten sovinto voisi HE-luonnoksen mukaan koskea asiaa tai sen osaa, jossa sovinto on sallittu. Siten hallintotuomioistuimen vahvistama sovinto hyvitysiasiassa voisi koskea koko asiaa tai sen osaa, siltä osin kuin sovinto asiassa on sallittu. Edelleen HE-luonnoksessa todetaan, että sovinto voisi hyvitysasioissakin koskea varsinaisen hyvitysvaatimuksen lisäksi esimerkiksi asianosaisten oikeudenkäyntikuluja. Sen sijaan sovintoa ei voisi ulottaa koskemaan esimerkiksi lautakunnan kieltoa jatkaa tai uusia syrjintää tai vastatoimia tai ryhtyä toimenpiteisiin yhdenvertaisuuslaissa säädettyjen velvoitteiden noudattamiseksi.

HE-luonnoksessa viitataan oikeudenkäymiskaaren 20 lukuun. Kuten todettua kysymys on jo periaatteellisestikin merkittävästä ehdotuksesta osaksi hallintoprosessin systematiikkaa. Tämän vuoksi menettelykysymyksiin olisi tärkeä kiinnittää tarkkaa huomiota. Hallituksen esityksessä olisi hyvä avata tarkemmin muun muassa seuraavia asioita. Miten aktiivinen rooli hallintotuomioistuimella olisi sovinnon edistämisessä? Pienempi rooli hallintotuomioistuimella olisi silloin, jos hallinto-oikeus vahvistaisi sovinnon rahamääräisen suuruuden. Suurempi rooli olisi puolestaan silloin, että hallintotuomioistuin esimerkiksi suullisessa valmistelustunnossa edistäisi sovinnon syntymistä. Voisiko sovintomenettely koskea myös hyvityksen perustetta tosiseikkoineen? Edellä on viitattu HE-luonnoksen kohtaan, missä todetaan siitä, miltä osin sovinto ei ole sallittua. Edelleen jää siis kuitenkin hieman avoimeksi se, mistä voidaan sopia. Sovittelun osapuolista hallintotuomioistuimessa olisi myös perusteltua olla selventäviä näkökulmia. Tulisiko sovintomenettelyssä lähteä suullisesta käsittelystä vai voitaisiinko se hoitaa myös kirjallisessa menettelyssä, joka on hallintotuomioistuimista pääsääntöinen käsittelytapa? Tämä liittyy osiltaan hieman avoimeksi jääneeseen kysymykseen siitä, kuinka aktiivinen rooli hallintotuomioistuimella tulisi mahdollisen sovinnon käsittelyssä olla.

Mikäli tarkoituksena on se, että hallintotuomioistuimessa vireillä olevan asian yhteydessä ei voitaisi suoraan esittää hyvitysvaativuutta (vrt. käräjäoikeus), vaan hyvitysasias tulisi ensin ratkaista yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunnassa, voisiko tämä aiheuttaa peräkkäisiä prosesseja. Esimerkiksi voisiko olla ensin hallintotuomioistuimessa tutkittavana valitusasia pääkysymyksestä, jossa perusteena yhdenvertaisuuden loukkaus. Jos hallintotuomioistuin kumoaisi valituksenalaisen päätöksen ja toteaisi sen yhdenvertaisuuslain vastaiseksi, tämä kai johtaisi siihen, että sitten pitäisi erikseen tehdä hyvitysvaativuutta lautakuntaan. Tämä herättääkin kysymyksen, olisiko sellainen perusteltua, että hyvitysvaativuutta tulisi esittää lautakuntaan samassa yhteydessä kuin yhdenvertaisuuslain loukkaamista koskeva varsinainen asia. Itä-Suomen hallinto-oikeus ei ole miettinyt tarkemmin tällaisen vaihtoehdon vaikutuksia.

HE-luonnoksessa todetaan oikeudenkäymiskaareen viitaten, että tuomioistuin vahvistaisi sovinnon kirjallisesti, ja ratkaisusta olisi käytävä ilmi sovinnon kohteena oleva asia ja sovinnon sisältö. Hallinto-oikeudella on asiaa käsitellessään ratkaisupakko ja päätös on tietynsisältöinen. Hallintolainkäytön perinteeseen kuuluu se, että hallinto-oikeuden ratkaisu perustuu selvitettyihin tosiseikkoihin eli totuudenmukaiseen tapahtumainkulkuun. Hallituksen esityksessä olisi hyvä olla näkemyksiä siitä, kuinka tarkasti hyvityksen perusteena olevat tosiseikat tulisi olla kirjattuna sovintosopimukseen. Voisiko tämä tarkoittaa sitä, että sovintosopimukseen kirjattaisiin asiassa tulleen selvitykseksi tietynlaisen syrjinnän tai vastaavan tapahtuneen tietynä aikana? Ja voitaisiinko sitten todeta osapuolten sopineen hyvityksen määrästä ja siitä, että kummankaan osapuolen näkökulmasta hyvityksen perustetta ei ole tarvetta selvittää tarkemmin? Huomionarvoista on, että tällä voisi olla merkitystä myös mahdolliseen jatkovalitukseen korkeimmassa hallinto-oikeudessa.

Käytännössä sovinnon vahvistaminen hallintotuomioistuimessa edellyttäisi toimiakseen päätöksen täytäntöönpanokelpoisuutta. HE-luonnoksessa onkin asianmukaisesti huomioitu, että hallintotuomioistuimen sovinnon vahvistamista koskeva päätös olisi ulosottokaaren (705/2007) 2 luvun 2 §:n 1 momentin 5 kohdassa tarkoitettu ulosottoperuste ja siten pantavissa täytäntöön ulosottokaaren mukaisesti.

Yleisissä tuomioistuimissa sovinnon tekemiseen liittyvät menettelyt ovat kehittyneet käytännön työn kautta ja vuosikymmenten kuluessa. Tähän on liittynyt huomattava määrä tuomareiden kouluttamista, ja osin sovittelua tekevät siihen erikseen koulutetut tuomarit. Hallinto-oikeudessa sovinto olisi menettelynä uusi ja lisähaasteena olisi vielä sen tuominen laillisesti hallintolainkäytön kokonaisuuteen. Koulutuksen tarvetta ei voi olla liikaa korostamatta, vaikka asiamäärät hallintotuomioistuimissa olisivatkin maltillisia.

Oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetun lain 81 §:ssä säädetään hallintotuomioistuinten ratkaisuvaihtoehdoista. Säännös ei sisällä ratkaisuvaihtoa, jossa hallintotuomioistuin voisi päätöksellään vahvistaa sovinnon. Itä-Suomen hallinto-oikeus esittääkin arvioitavaksi, tulisiko tällainen säännös ("erityislainsäädännössä säädetyn sovinnon vahvistaminen" tms.) lisätä lakiin oikeudenkäynnistä hallintoasioissa, jos ehdotus sovinnon vahvistamisesta hallintotuomioistuimissa otetaan lakiin ja olisiko se jopa välttämätöntä, koska hallintotuomioistuimissa korostuu toiminnan lainalaisuus.

Itä-Suomen hallinto-oikeus toteaa asiaa ratkaisevan kokoonpanon osalta vielä seuraavaa, jos kyseessä oleva ehdotus otetaan lakiin. Hallintotuomioistuimissa sovellettava päätöksenteko esittelystä ei välttämättä olisi paras tapa hoitaa ehdotettua asian käsittelyä hallintotuomioistuimessa. Riippuen osiltaan siitä, kuinka aktiivinen rooli hallinto-oikeuksilla tulisi sovinnon vahvistamisessa olemaan, perusteltua olisi myös harkita, voisiko yksi lainoppinut jäsen vahvistaa sovinnon ilman esittelyä.

Ehdotuksen mukaan sekä yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunnalla että käräjäoikeuksilla olisi toimivalta määrätä hyvitystä. Lautakunnan ja tuomioistuinten toimivallan jaosta säädettäisiin laissa. Mitä mieltä olette ehdotuksesta koskien käräjäoikeuksien ja yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunnan toimivallan jakoa hyvitysasioissa?

-

Ehdotuksen mukaan yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunnan menettelyssä noudatetaan asian käsittelyn ja selvittämisen, suullisen käsittelyn ja oikeudenkäyntikulujen osalta oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetun lain säännöksiä ja näihin liittyviä julkisuussäännöksiä ja muilta osin täydentävästi hallintolakia. Mitä mieltä olette ehdotuksesta koskien yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunnassa noudatettavaa menettelyä hyvitysasian käsittelyssä?

-

Mitä mieltä olette ehdotuksesta, jonka mukaan hallintotuomioistuimessa vireillä olevassa asiassa voitaisiin vahvistaa ratkaisuksi sovinto hyvitysasiaa koskevalta osalta?

-

Yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunnan kokoonpanoa ja menettelyjä koskevat muutokset

Mitä mieltä olette ehdotuksista koskien yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunnan kokoonpanoa ja menettelyjä (esim. jaostojen kokoonpano, vahvennettu jaosto, asian tutkimatta jättäminen, sidonnaisuusilmoitukset)?

-

Esityksen vaikutukset

Millaisia vaikutuksia arvioitte ehdotetuilla muutoksilla olevan?

-

Muut huomiot esityksestä

Onko teillä muita huomioita esityksestä?

-

Yleiset huomiot esityksestä

Yleiset huomionne työelämän alajaoston esityksestä

-

Työnantajan velvollisuus edistää yhdenvertaisuutta (7 §)

Mitä mieltä olette ehdotuksesta, jossa täsmennetään mitä työnantajan tulee ottaa huomioon arvioidessaan työpaikan yhdenvertaisuustilannetta?

-

Mitä mieltä olette ehdotuksesta, jonka mukaan yhdenvertaisuussuunnitelman tulisi jatkossa sisältää myös työpaikan yhdenvertaisuuden arvioinnin johtopäätökset?

-

Yhdenvertaisuusvaltuutetun tehtävät ja toimivalta (19 §)

Mitä mieltä olette ehdotuksesta, jonka mukaan yhdenvertaisuusvaltuutetulla olisi oikeus antaa lausunto työsuojeluviranomaisen käsiteltävänä olevassa asiassa (22 §:n tarkoittamissa tapauksissa)?

-

Mitä mieltä olette ehdotuksesta, jonka mukaan yhdenvertaisuusvaltuutetulla olisi mahdollisuus toimia ulkopuolisena asiantuntijana työsuojeluviranomaisen toimivaltaan kuuluvassa asiassa?

-

Työsuojeluviranomaisen tehtävät ja toimivalta (22 §)

Mitä mieltä olette ehdotuksesta, jossa työsuojeluviranomaisen valvontatoimivaltaa täsmennetään koskemaan työelämää?

-

Mitä mieltä olette ehdotuksesta, jonka mukaan työsuojeluviranomaisen on varattava yhdenvertaisuusvaltuutetulle tilaisuus lausunnon antamiseen asioissa, joilla on yhdenvertaisuuslain tulkinnan kannalta merkitystä?

-

Mitä mieltä olette ehdotuksesta, jonka mukaan työsuojeluviranomainen voi lain tulkinnan kannalta merkittävässä yksittäistapauksessa käyttää apunaan yhdenvertaisuusvaltuutettua asian selvittämisessä?

-

Mitä mieltä olette työsuojeluviranomaisen tiedonvälitykseen liittyvistä ehdotuksista?

-

Kehotusmenettelyn laajentaminen (työsuojelun valvontalaki 13 §)

Mitä mieltä olette ehdotuksesta, jossa työsuojeluviranomaisen kehotusmenettelyä laajennetaan koskemaan myös työnantajan velvollisuutta arvioida ja edistää yhdenvertaisuutta (7§:n 1 momentti)?

-

Vaihtoehtoiset ratkaisut

Jos näkemyksenne mukaan yhdenvertaisuusvaltuutetun toimivaltaa tulisi laajentaa kaikkiin työelämän syrjintä- ja yhdenvertaisuuskysymyksiin, miten ratkaisisitte yhdenvertaisuusvaltuutetun ja työsuojeluviranomaisen päällekkäiseen toimivaltaan liittyvät kysymykset?

-

Jos näkemyksenne mukaan yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunnan toimivaltaa tulisi laajentaa työelämän syrjintä- ja yhdenvertaisuuskysymyksiin, mitkä työelämäasiat soveltuisivat lautakuntakäsittelyyn?

-

Vaikutusarvioinnit

Yleiset huomionne esityksen arvioiduista vaikutuksista

-

Huomionne taloudellisista vaikutuksista

-

Huomionne vaikutuksista viranomaisten toimintaan

-

Huomionne yhteiskunnallisista vaikutuksista

-

Onko jokin olennainen vaikutus jäänyt esityksessä arvioimatta tai liian vähäiselle arvioinnille? Jos on, mikä?

-

Leskinen Sinikka
Itä-Suomen hallinto-oikeus - Petri Saukko, ylituomari