



19.05.2022

Asia: VN/3528/2021

Lausuntopyyntö mietinnöistä koskien yhdenvertaisuuslain osittaisuudistusta

Velvollisuus edistää yhdenvertaisuutta varhaiskasvatuksessa

Mitä mieltä olette ehdotuksesta, jolla yhdenvertaisuussuunnitteluvollisuus 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?

-

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 hyvitysasiana 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?

Oikeusministeriö on pyytänyt korkeimmalta hallinto-oikeudelta lausuntoa mietinnöistä, jotka koskevat yhdenvertaisuuslain osittaisuudistusta. Kysymys on kahdesta hallituksen esityksen muotoon laaditusta mietinnöstä, joita oikeusministeriön toimittamassa aineistossa kutsutaan "Työryhmän mietinnöksi" ja "Alajaoston mietinnöksi".

Korkein hallinto-oikeus on tarkastellut mietintöjä hallinto-oikeudellisen oikeussuojajärjestelmän ja hallintolainkäytön näkökulmasta ja esittää lausuntonaan seuraavaan.

Hyvityksiasioiden käsittely ja ratkaiseminen yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunnassa ja muutoksenhaku lautakunnan päätöksiin hyvityksasioissa

Yksi työryhmän ehdottamista keskeisistä muutoksista koskisi yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunnan toimivaltaa määrätä hyvitystä syrjinnän tai vastatoimien kohteeksi joutuneelle, milloin hyvitysvaatus ei liittyisi työsuojeluviranomaisten valvontatoimivaltaan kuuluviin asioihin. Nykyisin hyvityksasiat ratkaistaan yleisissä tuomioistuimissa, ensi asteessa kärjäoikeuksissa. Lautakunnan ja kärjäoikeuksien toimivallat olisivat osin päällekkäisiä. Kärjäoikeus voisi käsitellä lautakunnan toimivaltaan sinänsä kuuluvan hyvitysvaatuksen muun asian, esimerkiksi rikos-, vahingonkorvaus- tai muu riita-asian yhteydessä.

Hyvityksasioita lautakunnassa käsiteltäessä menettelyyn sovellettaisiin osin oikeudenkäynnistä hallintotuomioistuimissa annettua lakia (hallintoprosessilaki). Sovellettavaksi tulisivat myös hallintoprosessilain oikeudenkäyntikulujen korvaamista koskevat säännökset.

Lautakunnan hyvitystä koskeviin päätöksiin haettaisiin muutosta hallinto-oikeudelta ja edelleen korkeimmalta hallinto-oikeudelta samoin kuin lautakunnan valvontaviranomaisena tekemiin päätöksiin. Hallintotuomioistuin voisi hyvityksiasiassa myös vahvistaa ratkaisuksi sovinnon oikeudenkäymiskaaren 20 luvun mukaisesti.

Korkein hallinto-oikeus ei pidä ongelmattomana sitä, että yhdenvertaisuuslain mukaisia hyvityksasioita ohjautuisi hallintolainkäyttöön. Pulmallisena voidaan pitää myös sitä, että yhdenvertaisuuslain mukaisia hyvityksasioita ohjautuisi niin yleisiin tuomioistuimiin kuin hallintotuomioistuihin. Poikkeuksellisen voidaan edelleen pitää järjestelyä, jossa perusluonteeltaan lähinnä valvontaviranomaisena pidettävälle taholle (yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunnalle) annettaisiin toimivalta ratkaista sitovilla (hallinto)päätöksillä yksityisoikeudellisina pidettäviä hyvitysvaatuksia. Vähintäänkin lisäselvityksen tarpeita näyttäisi liittyvän myös ehdotukseen hallintoprosessilain osittaisesta soveltamisesta lautakunnassa sen käsitellessä hyvityksasioita sekä ehdotettuun sääntelyyn, joka koskee hallintotuomioistuinten mahdollisuutta vahvistaa sovinto hyvityksiasiassa.

Lähtökohdat yleisten tuomioistuinten ja hallintotuomioistuinten väliselle toimivaltaajaolle ilmenevät perustuslain 99 §:n 1 momentista, jonka mukaan ylintä tuomiovaltaa riita- ja rikosasioissa käyttää korkein oikeus sekä hallintolainkäyttöasioissa korkein hallinto-oikeus. Hallintolainkäyttöasioissa puolestaan on kysymys ennen muuta muutoksen hakemisesta hallintoviranomaisten hallintoasioissa

tekemiin päätöksiin. Muita hallintolainkäyttöasioita ovat lähinnä julkisoikeudellisiin oikeussuhteisiin liittyvät riidat hallintoviranomaisten välillä tai hallintoviranomaisten ja yksityisten välillä. Hallintolainkäyttöasioina ei voida pitää yksityisoikeudellisiin oikeussuhteisiin liittyviä riita-asioita eikä vahingonkorvauslakiin perustuvaa vahingonkorvausta koskevia riitoja. Ne kuuluvat yleisten tuomioistuinten toimivaltaan silloinkin, kun riidan toinen osapuoli on viranomaisen.

Kuten esitysehdotuksen säätämisyjärjestysperusteluistakin ilmenee, esillä olevan hyvityksen tarkoituksena on hyvittää syrjinnän tai vastatoimien kohteeksi joutuneeseen kohdistettu loukkaus. Hyvitystä on pidetty erikoislaatuisena seuraamuksena, joka on luonteeltaan rinnastettu lähinnä vahingonkorvaukseen. Korkein hallinto-oikeus katsoo, että vaikka hyvitysvaatimus saattaa sinänsä kohdistua myös viranomaiseen, sitä ei ole perusteltua pitää julkisoikeudellisena vaatimuksena tällaisessakaan tapauksessa, vaan hyvitystä on perusteltua pitää yksityisoikeudellisena vastaavalla tavalla kuin vahingonkorvauslakiin perustuvaa vahingonkorvausvaatimustakin. Vastaava luonnehdinta näytettäisiin omaksutun myös esitysehdotuksen säätämisyjärjestysperustelujen oikeusturvaa koskevassa osiossa. On siksi vaikeata nähdä, miksi hyvitysasiat ohjattaisiin osin hallintolainkäyttöön.

Säätämisyjärjestysperusteluissa todetaan, että kysymys olisi melko poikkeuksellisesta järjestelystä, kun lautakunta voisi määrätä hyvityksen maksamisesta asian kahden osapuolen välillä. Esille tuodaan kuitenkin, ettei olisi aivan ainutkertaista, että luonteeltaan yksityisoikeudellisia asioita ratkaistaan ensi asteessa muualla kuin tuomioistuimessa. Tässä yhteydessä viitataan vesilain mukaisiin edunmenetyksasioihin ja niiden yhteydessä maksettaviin korvauksiin, joista päättää vesilain 13:7:n perusteella lähtökohtaisesti lupaviranomainen. Korkein hallinto-oikeus kiinnittää kuitenkin huomiota siihen, että mainittua vesilain mukaista asiaryhmää voidaan pitää hyvin erityisenä. Korvausasioiden ratkaiseminen tuossa asiaryhmässä edellyttää vahvaa asiantuntemusta myös luonnontieteen ja tekniikan aloilta. Tähän liittyen myös muutoksenhaku noissa asioissa on keskitetty Vaasan hallinto-oikeuteen, jossa asioiden ratkaisukokoonpanoon kuuluu lainoppineiden hallinto-oikeustuomarien ohella myös tekniikan tai luonnontieteiden alan hallinto-oikeustuomareita. Poikkeuksellisen järjestelyn taustalla on lisäksi historiallisia syitä, jotka liittyvät aiempiin vesioikeuksiin ja vesiylioikeuteen. Vesilain mukainen poikkeuksellinen järjestely sopii siten huonosti perusteluksi sille, että esillä olevan kaltaisia yksityisoikeudellisia asioita ryhdyttäisiin ratkaisemaan valvontaviranomaisen hallintopäätöksillä, joihin sitten haettaisiin muutosta hallintolainkäytön järjestyksessä.

Jatkovalmistelussa vaikuttaisi olevan vielä syytä vakavasti pohtia muita tapoja toteuttaa tavoiteltu matalan kynnyksen oikeusturvakeino, johon ei liittyisi vastaavaa kuluriskiä kuin kanteen nostamiseen yleisessä tuomioistuimessa. Kuten mietinnön jaksosta 5.1 ilmenee, vaihtoehtona on esillä ollut ainakin se, että yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunnalle voitaisiin säätää toimivalta antaa suosituksia hyvityksen maksamisesta, samaan tapaan kuin kuluttajariitalautakunta tai eduskunnan oikeusasiamies. Tilanteessa, jossa suositusta ei noudateta, hyvitystä olisi edelleen mahdollista hakea käräjäoikeudessa nostettavalla kanteella. Mietinnössä on myös tuotu esiin se, että tällöin olisi mahdollista säätää kanneajan kulumisen katkeamisesta lautakunnan käsittelyn ajaksi, millä olisi merkitystä oikeusturvan toteutumisen kannalta. Korkein hallinto-oikeus pitää tätä varteenotettavana tapana saavuttaa sääntelyn tavoite ilman, että puututaan ongelmallisella tavalla

perustuslakiin kiinnittyvään tuomioistuinlinjojen väliseen toimivaltajakoon. Lisäksi voitaneen arvioida, että kuluriski yleisessä tuomioistuimessa muodostuisi aiempaa vähäisemmäksi, jos kanne perustuisi myös lautakunnan jo antamaan suositukseen hyvityksen maksamisesta. Lautakunnan suositus voisi näin ollen myös laskea kynnystä hyvityskanteen nostamisesta käräjäoikeudessa. Kuluriskiin olisi tarvittaessa mahdollista puuttua myös asiaryhmää koskevilla erityissäännöksillä. Korkein hallinto-oikeus katsoo, ettei hallintolainkäyttöön tule siirtää sinne huonosti sopivia yksityisoikeudellisia asioita.

Esitysehdotuksen mukaan lautakunnassa sovellettaisiin hyvitysasioita käsiteltäessä hallintoprosessilain 6, 7 ja 10 luvun säännöksiä asian käsittelystä ja selvittämisestä, suullisesta käsittelystä sekä oikeudenkäyntikuluista. Sovellettavaksi tulisi myös laki oikeudenkäynnin julkisuudesta hallintolainkäytössä. Menettelyn yleislakina olisi edelleen hallintolaki.

Edellä on viitattu siihen, että hyvityssioiden osoittamisella lautakunnan ratkaistavaksi nämä yksityisoikeudelliset asiat ikään kuin muuttuisivat hallintoasioiksi, mitä ei voida pitää ongelmattomana. Täysin selvänä ja varmana ei voitane pitää myöskään sitä, että eri laeista näin koottuun sääntelykokonaisuuteen ei sisältyisi soveltamis- ja tulkintaongelmia. Jos hyvitysasioita annettaisiin lautakunnalle ratkaistavaksi tavallaan lainkäyttöasioina, myös ainakin lautakunnan jäsenten esteellisyyteen ja lautakunnassa äänestämiseen liittyvää sääntelyä tulisi pohtia. Oikeudenkäyntikulujen (taikka oikeastaan hallintomenettelyn kulujen) osalta huomio kiinnittyy siihen, että hallintoprosessilain oikeudenkäyntikuluja koskevat säännökset on viranomaisen korvausvelvollisuuden osalta kirjoitettu sellaisia tilanteita silmällä pitäen, joissa tuomioistuimessa käsitellään kyseisen viranomaisen päätöksestä tehtyjä valituksia. Esillä olevissa yhteyksissä viranomaiset olisivat tyyppillisesti menettelyn osapuolina lautakunnassa samankaltaisessa asemassa kuin muutkin tahot (esim. palvelujen tarjoajat), joiden väitetään syrjineen hyvitysvaatimuksen esittäjää. Voidaan kysyä, onko tällaisessa asetelmassa perusteltua, että oikeudenkäyntikuluja koskeviin vaatimuksiin sovellettaisiin hyvitysvaatimuksen vastaajan mahdollisesta viranomaisluonteesta johtuen eri säännöksiä kuin yksityisen ollessa vastaajana.

Esitysehdotuksen mukaan oikeudenkäyntikuluja koskevia hallintoprosessilain säännöksiä sovellettaisiin lautakunnassa hyvitysasioissa. Ilmeisesti ne tulisivat sovellettavaksi silloinkin, kun hyvitysvaatimusta käsiteltäisiin lautakunnassa valvonta-asian yhteydessä. Myös tästä saattaisi aiheutua erinäisiä tulkintakysymyksiä. Valvonta-asiassahan on muutoin lähtökohtana, että osapuolet vastaavat omista kustannuksistaan.

Yhdenvertaisuuslakiin ehdotetaan lisättäväksi uusi 26 a §, joka koskee sovinnon vahvistamista hallintotuomioistuimessa. Sen mukaan hallintotuomioistuimessa vireillä olevassa asiassa voidaan vahvistaa ratkaisuksi sovinto hyvitysasiaa koskevalta osalta sen mukaan kuin oikeudenkäymiskaaren 20 luvussa säädetään. Kuten mietinnöstä ilmenee, sovinnon vahvistaminen olisi uutta hallintotuomioistuimissa.

Säännöksen perusteluissa avataan melko paljon oikeudenkäymiskaaren 20 luvun säännöksiä. Epäselväksi näyttäisi kuitenkin perustelujenkin valossa jäävän, millainen rooli hallintotuomioistuimella voisi tai tulisi näissä yhteyksissä olla. Perusteluissa viitataan muutamassa kohdassa sovinnon vahvistamisen ohella sovitteluun. Sovittelua koskevia säännöksiä ei kuitenkaan esitetä eikä mistään näyttäisi ilmenevän, tulisiko tai voisiko hallintotuomioistuin olla aktiivinen sovinnon aikaan saamiseksi vai olisiko kysymys vain siitä, että jos osapuolet yhdessä esittäisivät sovintosopimuksensa ja pyytäisivät hallintotuomioistuinta tämän vahvistamaan, tuomioistuin voisi näin menetellä, jos oikeudenkäymiskaaren 20 luvusta ilmenevät edellytykset sovinnon vahvistamiselle olisivat käsillä.

Yhdenvertaisuuslain valvontaa koskevien säännösten soveltamisalan muutokset

Yhdenvertaisuuslain 18 §:ää ehdotetaan muutettavaksi siten, että tuomioistuinten toiminnan valvominen kuuluisi jatkossa valvontaviranomaisten toimivaltaan siltä osin kuin kysymys ei ole tuomioistuinten lainkäyttötoiminnasta. Muutosehdotuksen taustalla on osin korkeimman hallinto-oikeuden vuosikirjaratkaisu KHO 2019:155, jossa korkein hallinto-oikeus katsoi, että yhdenvertaisuuslain säännöksiä valvonnasta oli sovellettava ylimpien tuomioistuinten toimintaan yleisötilaisuuden järjestäjinä, vaikka yhdenvertaisuuslain 18 §:n 3 momentin sanamuodon mukaan lain säännöksiä valvonnasta ei sovelleta tuomioistuinten toimintaan. Korkeimmalla hallinto-oikeudella ei ole huomautettavaa ehdotettuun muutokseen.

Lausunnon ovat valmistelleet oikeusneuvokset Outi Suviranta ja Petri Helander, ja sitä ovat kommentoineet korkeimman hallinto-oikeuden kansliaistunnon jäsenet.

Presidentti Kari Kuusiniemi

Kansliapäällikkö Emil Waris

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?

-

Waris Emil
Korkein hallinto-oikeus