

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?

Turun hovioikeus toteaa, että työryhmän mietinnössä esitetty tavoite, jonka mukaan ehdotetuilla muutoksilla pyritään vahvistamaan oikeusturvaa madaltamalla syrjintää epäilevän henkilön kynnystä vaatia hyvitystä, on sinänsä kannatettava. Toimivallan osittainen siirtäminen hyvitysasioissa kärjäoikeuksilta yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunnalle ei hovioikeuden näkemyksen mukaan ole kuitenkaan ongelmaton, minkä vuoksi hovioikeus suhtautuu varauksella mietinnössä ehdotettuun lainmuutokseen jäljempänä ilmenevin perustein.

Mietinnössä kerrottujen tutkimustulosten perusteella yhdenvertaisuuslakiin perustuneita asioita on paitsi kärjäoikeuksissa niin myös yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunnassa ollut vuosittain käsiteltävänä melko vähäinen määrä. Lautakuntaan on saapunut keskimäärin 77 hakemusta vuodessa ja mietinnössä esitetyn arvion mukaan ehdotetun muutoksen jälkeen lautakunnassa ratkaistavaksi saatettavia asioita tulisi lisää vain noin 7-20 tapausta vuodessa. Näin ollen hovioikeus esittää kantanaan, että pohdinnanarvoista olisi vielä, voiko uuden säännöksen soveltamisala jäädä liian suppeaksi siten, että uudistuksesta ei olisi saatavissa sanottavaa hyötyä etenkin siihen nähden, kuinka paljon muita mietinnössä esitettyjä lainmuutoksia toimivallan muuttaminen hyvitysasioissa edellyttäisi. Näistä esimerkkeinä hovioikeus nostaa esiin lautakunnan jäsenistöön ja toimintaan, hyvitysasioiden käsittelymenettelyyn sekä hallinto-oikeudessa noudatettavaan prosessisääntelyyn liittyvät muutokset, joihin puolestaan liittyy jäljempänä kuvattuja epävarmuustekijöitä.

Kärjäoikeudessa ratkaistavien hyvitysasioiden vähäisyyteen on arveltu olevan pääasiallisena syynä korkea kuluriski. Myös pitkät käsittelyajat on nostettu esiin, mutta toisaalta mietinnössä on tuotu esiin myös lautakuntakäsittelyn nykyinen pitkä kesto. Mietinnössä on vain lyhyesti todettu, että yhtenä vaihtoehtona voisi olla oikeudenkäyntikuluvastuuta koskevan sääntelyn muuttaminen hyvitysasioissa, ja että tämäkin tarkoittaisi poikkeamista nykysääntelystä ja se edellyttäisi asian laajamittaisempaa tarkastelua. Hovioikeuden näkemyksen mukaan mainittua kehittämissä vaihtoehtoa olisi ollut aiheellista selvittää tarkemmin.

Yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunnan jäsenet ovat valtioneuvoston määrääjäksi nimittämiä ja puheenjohtajaa lukuun ottamatta sivutoimisia lakimies- ja muita jäseniä. Vaikka lautakunnassa epäilemättä on erityisosaamista ja perehtyneisyyttä yhdenvertaisuuslain mukaisiin asioihin ja vaikka mietinnössä on ehdotettu muutoksia lautakunnan jaostoihin ja henkilömäärään sekä lautakunnan jäsenistön riippumattomuuden ja puolueettomuuden lisäämistä sidonnaisuuksien ilmoittamismenettelyllä, yhdenvertaisuuslain mukaisissa hyvitysasioissa ei ole kuitenkaan kysymys pelkästään arvioinnista taloudellisen seuraamuksen määräämisen tai määräämättä jättämisen välillä, vaan siihen liittyy selkeästi tuomiovaltaan kuuluvia piirteitä. Hyvitys on määrättävä siten, että se on oikeudenmukaisessa suhteessa teon vakavuuteen, ja hyvitystä määrättäessä on otettava huomioon myös mahdollinen samasta teosta muun lain nojalla henkilöön kohdistuneen loukkauksen takia tuomittu tai maksettavaksi määrätty korvaus. Hyvitystä on myös mahdollista kohtuullistaa tai

jättää se määräämättä, jos hyvitys muodostuisi kohtuuttomaksi ottaen erityisesti huomioon kieltoa rikkoneen pyrkimykset estää tai poistaa menettelyn vaikutukset ja kiellon rikkojan taloudellinen asema. Tuomiovallan siirtämiseen muulle viranomaiselle kuin tuomioistuimelle on suhtauduttava kriittisesti.

Hovioikeus kiinnittää vielä huomiota siihen, että työryhmän mietinnössä ulkomaiden lainsäädäntöä ja käytettyjä keinoja koskevasta selvityksestä ilmenee, että vain Norjassa ja Tanskassa yhdenvertaisuuslautakunnalla on toimivalta määrätä syrjinnän johdosta hyvitystä ja että näissä maissa lautakunnan toimivalta on kuitenkin rajoitetumpi kuin mitä mietinnössä nyt ehdotetaan Suomen yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunnan toimivallan osalta.

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?

Hovioikeuden arvion mukaan mietintö ei ole täysin selkeä siltä osin, onko siinä tarkoitettu jättää asianosaiselle mahdollisuus riita-asiassa panna pääasia vireille käräjäoikeudessa ja siihen liittyvä hyvitysvaatimus vireille lautakunnassa samanaikaisesti. Näin ollen asianosainen voisi valita, kummassa menettelyssä hyvitysvaatimus käsitellään. Tällaisissa tilanteissa lautakunta joutuisi väistämättä odottamaan käräjäoikeuden ratkaisua, jotta se voisi ottaa mahdollisesti tuomitun vahingonkorvauksen, syrjinnän vakavuuden ja muut seikat huomioon hyvityksen määrän arvioinnissa. Näin ollen asianosainen ei saisi ratkaisua hyvitysasiansa käräjäoikeuskäsittelyä nopeammin, minkä vuoksi tällaisen valintamahdollisuuden jättäminen asianosaiselle ei olisi tarkoituksenmukaista. Hyvitysasian käsittelemisellä yhdessä pääasian kanssa ei todennäköisesti olisi merkittävää vaikutusta oikeudenkäyntikulujenkaan määrään.

Samanlainen tilanne voisi aiheutua myös silloin, jos asianosainen vaatii hyvitystä lautakunnassa, minkä jälkeen käräjäoikeudessa tulisi vireille samaa asiaa koskeva rikosasia, jossa mainittu asianosainen olisi asianomistajana. Hän voisi tuolloin vaatia rikosasian yhteydessä vahingonkorvausta, mutta lis pendens -vaikutuksen vuoksi hyvitysvaatimuksen esittäminen rikosasian yhteydessä estyisi ja asianosainen joutuisi odottamaan eri menettelyssä mahdollisesti vasta rikosasian jälkeen ratkaistavaa hyvitysasiaa.

Mietinnössä ei ole arvioitu, voisiko edellä kuvatun kaltaisissa tilanteissa hyvitysasian joko siirtää käräjäoikeuteen käsiteltäväksi yhdessä pääasian kanssa ilman peruuttamista ja uudelleen vireille saattamista, jolloin määräaika olisi jo saattanut kulua, tai jos lautakunta olisi ehtinyt jo antaa ratkaisunsa, olisiko hyvitysasia mahdollista yhdistää pääasiaan liitännäisvaatimukseksi mahdollisesti vielä muutoksenhakuaiheessa.

Lisäksi mietinnössä jää epäselväksi käräjäoikeuden toimivalta sellaisen hyvitysvaatimuksen käsittelyn osalta, jossa päävaatimus peruutetaan tai sovitaan ja vain liitännäisvaatimuksena ajettu

hyvitysvaatimus jää ratkaistavaksi. Etenkin asian käsittelyn varhaisessa vaiheessa tapahtunut pääasian peruuttaminen johtaisi erikoiseen tilanteeseen, jossa kärjäoikeus käsittelee ainoastaan hyvitystä koskevan vaatimuksen lähes alusta alkaen itsenäisenä vaatimuksena riita-asioista säädettyssä menettelyssä, kun muut samanlaiset lautakunnassa vireillä olevat asiat kuuluisivatkin hallintoprosessissa ratkaistaviksi.

Kärjäoikeuden toimivallan supistamisen osalta epäselväksi jää vielä se, olisiko tarkoitus poistaa samalla mahdollisuus saattaa pelkkää hyvitystä koskeva asia kärjäoikeudessa vireille tuomioistuinsovittelusta säädettyssä menettelyssä. Mikäli näin olisi, se estäisi pääsyn tehokkaaseen, nopeaan, kuluriskiltään alhaiseen ja oikeudenmukaisuuden kokemuksen kannalta kaikkia osapuolia parhaiten palvelevaan oikeusturvakeinoon.

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?

Riita-asioissa noudatettava määräämisperiaate ja väittämistaakka eroavat hallintoprosessissa noudatettavasta virallisperiaatteesta, minkä vuoksi samanlainen hyvitysasia tulisi ratkaistavaksi varsin erilaisissa menettelyissä riippuen siitä, ajetaanko sitä muun asian yhteydessä vai yksinään. Hovioikeuden arvion mukaan tämä väistämättä johtaisi ainakin jonkinlaiseen oikeuskäytännön eriytymiseen eri menettelyissä ratkaistavien asioiden välillä sekä hyvityksen tuomitsemisperusteiden että määrän osalta. Tämä puolestaan saattaisi entisestään heikentää syrjintää kokeneen osapuolen pääsyä tehokkaihin oikeussuojakeinoihin erityisesti kärjäoikeudessa, jossa olisi edelleen korkea kuluriski, ja oikeuskäytännön mahdollisen eriytymisen vuoksi ratkaisun ennakoitavuus voisi olla entistä hankalampaa.

Kuten mietinnössä todetaan, hyvitysasiat ovat luonteeltaan sellaisia, että niissä voidaan arvioida olevan muita asioita useammin tarve toimittaa suullinen käsittely, jossa esitetään myös henkilötodistelua. Mietinnön sivuilla 48 ja 49 on tuotu esiin lautakunnassa toimitettaviin suullisiin käsittelyihin liittyviä ongelmakohtia, joiden osalta hovioikeus yhtyy esitykseen. Näiden lisäksi hovioikeus kiinnittää huomiota siihen, että suullisessa käsittelyssä puheenjohtajan prosessinjohtotaidot ovat korostuneessa asemassa, koska istunnon kulku on tärkeä osa oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin kuuluvaa asianmukaista käsittelyä sekä asianosaisten ja todistajien kokemaa luottamusta oikeudenhoitoon. Tämän vuoksi tuomioistuimissa puheenjohtajat kehittävät ja ylläpitävät prosessinjohtotaitojaan jatkuvasti käytännön työnsä kautta sekä kouluttautumalla.

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

Kuten mietinnössä on kerrottu, mahdollisuutta sovinnon hyödyntämiseen hallintoasioissa on jo aikaisemmin selvitetty oikeusministeriön asettamassa työryhmässä 2020-2021. Työryhmä katsoi tuolloin, ettei edellytyksiä yleiselle hallintoasioiden sovittelujärjestelmälle ole, eikä riittävän yhdenmukaista asiaryhmää löydetty siihen, että sovittelujärjestelmän rajattukaan kehittäminen nimenomaan hallintolainkäytön näkökulmasta olisi ollut perusteltua. Käytännön esimerkkinä tilanteesta, jossa sovinnon vahvistaminen voisi tulla kysymykseen, työryhmä mainitsi kysymyksen rahakorvauksen suorittamisesta.

Tältä osin hovioikeus kiinnittää huomiota jo edellä todettuun seikkaan, että hyvitysasioita on uudistuksen jälkeenkin arvioitu saapuvan lautakuntaan vuosittain melko vähäinen määrä. Luonnollisesti muutoksenhakuasteeseen päätyy näistä asioista vai osa. Verrattaessa käräjäoikeuksissa ja hovioikeuksissa sovinnolliseen ratkaisuun päättyviä asioita, ensi asteessa sovintoon on helpommat ja taloudellisemmat edellytykset, koska asia tulee ensimmäisen kerran asianosaisten arvioitavaksi ja riidan kohde täsmentyy, jolloin asianosaisten on harkittava, millä keinoin he haluavat riitansa ratkaistuksi. Muutoksenhakuasteessa on aina pohjana aikaisempi ratkaisu, johon asianosaiset joutuvat vertaamaan sovintoesityksiään, mikä osaltaan voi vaikuttaa siihen, että sovinnot eivät ole niin tavanomaisia enää muutoksenhakuasteessa. Lisäksi voidaan olettaa, että muutosta haetaan ainakin kaikkein riitaisimmissa asioissa. Kun otetaan huomioon hyvitysvaatimuksina ajettavien asioiden jo lähtökohtaisesti vähäiseksi arvioitu määrä, niistä muutoksenhakuasteeseen päätyvä osa sekä edellä esitetyt sovinnon mahdollisuudet muutoksenhakuasteessa, sovinnon vahvistamiseen päättyviä hyvitysasioita olisi odotettavissa hallinto-oikeuksiin korkeintaan yksittäisiä tapauksia vuodessa. Hovioikeus suhtautuu siten epäilevästi siihen, onko tarkoituksenmukaista säätää täysin uutta menettelyä hallinto-oikeuteen tällaista asiaryhmää varten.

Toisaalta kun hyvitysasioissa sovinnon vahvistamisen mahdollisuus olisi kuitenkin tärkeää, tämä osaltaan puhuu sitä vastaan, että hyvitysasiat siirrettäisiin hallintoprosessissa ratkaistaviksi.

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)?

Mietinnössä ehdotetaan, että lautakunta voisi jättää yli kaksi vuotta vanhan asian tutkimatta. Tämä poikkeaa jonkin verran tuomioistuimia sitovasta yhdenvertaisuuslain 26 §:ssä säädetystä kanneajasta. Mietinnössä ei ole esitetty tarkempia perusteita, miksi lautakunnalla olisi yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunnasta annetun lain nojalla tuomioistuimen toimivallasta poikkeava harkintavalta ottaa erityisestä syystä tutkittavakseen myös sellaisia asioita, joissa yhdenvertaisuuslaissa säädetty kanneaika olisi jo kulunut. Lautakunnalla olisi siten ilmeisesti mahdollisuus ottaa hyvitysasia tutkittavakseen vielä silloinkin, jos käräjäoikeus olisi jättänyt pääasian liitännäisvaatimuksineen liian myöhään tehtynä tutkimatta. Tämän muutosehdotuksen osalta hyvitystä vaativan vastapuolen oikeusturvanäkökohdat ovat jääneet kokonaan arvioimatta.

Esityksen vaikutukset

Millaisia vaikutuksia arvioitte ehdotetuilla muutoksilla olevan?

Kun otetaan huomioon mietinnössä esitetyt hyvitysasioiden toimivaltamuutoksia koskevat taloudelliset ja muut vaikutukset sekä hovioikeuden lausunnossa esiin tuodut ongelmakohdat, uudistuksen negatiiviset vaikutukset näyttävät muodostuvan siitä saataviin hyötyihin nähden suuremmiksi. Tämän vuoksi hovioikeus esittää kantanaan, että mietinnössä maininnan tasolle jäänyttä vaihtoehtoa, jossa tarkasteltaisiin mahdollisuuksia muuttaa oikeudenkäyntikuluvastuun jakautumista koskevaa sääntelyä hyvitysasioissa, olisi tarpeen vielä selvittää ja tarkastella saavutettaisiinko vastaavat hyödyt vähemmällä muilla vaikutuksilla.

Muut huomiot esityksestä

Onko teillä muita huomioita esityksestä?

Hovioikeus kannattaa mietinnössä esitettyä vaihtoehtoa, jonka mukaan yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunnalle voitaisiin säätää kuluttajariitalautakunnan kaltainen toimivalta antaa suosituksia hyvityksen maksamisesta ja että kanneajan kulumisen katkeaisi lautakuntamenettelyn aikana. Tämä yhdessä oikeudenkäyntikuluvastuun muuttamista koskevan vaihtoehtoisen ratkaisun kanssa voisi tehokkaasti madaltaa asianosaisten pääsyä oikeusturvakeinoihin.

Yleiset huomiot esityksestä

Yleiset huomionne työelämän alajaoston esityksestä

Työelämän alajaoston mietinnöstä Turun hovioikeudella ei ole lausuttavaa.

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?

-

Nygård Kenneth
Turun hovioikeus