



YVTltk 1283/2022

14.10.2022

Lausunto eduskunnan työelämä- ja tasa-arvovaliokunnalle

Asia: HE 148/2022 vp Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi yhdenvertaisuuslain muuttamisesta ja siihen liittyviksi laeiksi sekä lakialoite LA 42/2020 vp laiksi yhdenvertaisuuslain 15 §:n muuttamisesta

Yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunta kiittää mahdollisuudesta saada lausua eduskunnan työelämä- ja tasa-arvovaliokunnalle hallituksen esityksestä eduskunnalle laiksi yhdenvertaisuuslain muuttamisesta ja siihen liittyviksi laeiksi.

Tässä lausunnossa keskitytään etenkin eräisiin yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunnan havaitsemiin keskeisiin kehittämistarpeisiin kuten oikeusturvan kehittämiseen sekä yhdenvertaisuuslain ja tasa-arvolain yhdenmukaistamiseen sekä eräisiin eroavaisuuksiin, joita hallituksen esityksessä on verrattuna yhdenvertaisuuslain uudistusta valmistelleen työryhmän mietintöön.

Tavoitteena syrjintäperusteneutraali lainsäädäntö

Hallituksen esitystä yhdenvertaisuuslain osittaisuudistukseksi voidaan pitää myönteisenä askeleena kohti parempaa yhdenvertaisuuslainsäädäntöä, mutta siinä jäädyään edelleenkin kovin kauaksi eduskunnan jo vuonna 2003 asettamista yhdenvertaisuuslain kehittämistavoitteista.

Perustuslain (731/1999) 6 §:n 1 momentissa mainitun yhdenvertaisuusperiaatteen että 6 §:n 2 momentissa säädettyjen syrjintäkieltojen soveltamisala on sanamuodon tasolla laajempi kuin tasa-arvon käsite. Perustuslain esitöiden mukaan (HE 1/1998 vp, s. 78) 6 § sisältää yleisen yhdenvertaisuuslausekkeen (1 mom.), syrjintäkiellon (2 mom.), säännöksen lasten kohtelemisesta tasa-arvoisesti yksilöinä (3 mom.) ja erityissäännöksen sukupuolten tasa-arvosta (4 mom.). Perustuslaki ei siis erottele erilaisten syrjintäperusteiden välillä, vaikka lainsäädännössä on useita perusteettomia erotteluita, jotka johtuvat ennen muuta siitä, että tasa-arvolaisia ja yhdenvertaisuuslaisia on huomattavia eroja niin yksilön oikeusturvan kuin monen muunkin seikan suhteen.

Yhdenvertaisuuslakia valmisteltaessa ja säädettäessä tavoitteena oli eri syrjintäperusteiden saaminen samanlaisten oikeussuojakeinojen ja seuraamusten piiriin. Tätä korostettiin myös eduskunnan lausumassa vuonna 2003, kun hallituksen edellytettiin ryhtyvän valmistelemaan esitystä ”sellaiseksi yhdenvertaisuuslainsäädännöksi, jossa lähtökohtana on suomalainen perusoikeusjärjestelmä ja kaikkien syrjintäperusteiden asettaminen samanlaisten oikeussuojakeinojen ja seuraamusten piiriin” (EV 95/2003 vp).”

Kahden vuosikymmenen jälkeenkin tuosta eduskunnan asettamasta tavoitteesta ollaan edelleen hyvin kaukana. Nykyisin voimassa olevaa yhdenvertaisuuslakia (1325/2014) säädettäessä perustuslakivaliokunta tunnisti ehdotetussa laissa useita ongelmia, jotka liittyivät juuri tasa-arvolain (609/1986) ja yhdenvertaisuuslain eroavaisuuksista johtuviin perusteettomiin syrjintäperusteesta aiheutuviin erotteluihin (PeVL 31/2014 vp - HE 19/2014 vp, 22.10.2014). Eduskunnan työelämä- ja tasa-arvovaliokunta yhtyi perustuslakivaliokunnan huoleen valvonnan yhtenäisyyden turvaamisesta. (TyVM 11/2014 vp — HE 19/2014 vp, HE 111/2014 vp.)

Muutama pieni askel kohti edellä mainittua eduskunnan jo vuonna 2003 asettamaa tavoitetta on saatu aikaiseksi, kun tasa-arvolakiin lisättiin vuonna 2016 mahdollisuus sovinnon vahvistamiseen yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunnassa tasa-arvolain soveltamisalalla sekä tasa-arvovaltuutetun toimivaltuuksiin lisättiin mahdollisuus ryhtyä toimenpiteisiin sovinnon aikaansaamiseksi osapuolten välillä.

Kuitenkin suurin osa perustuslakivaliokunnan toteamista ongelmakohdista odottaa edelleen korjaamista. Näistä mainittakoon tässä yhteydessä mahdollisuus käsitellä hyvityksiasiat ensi asteen yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunnassa, yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunnalta puuttuva toimivalta työelämäsioissa yhdenvertaisuuslain soveltamisalalla, yksilöltä puuttuva mahdollisuus saattaa asioita vireille yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunnassa tasa-arvolain soveltamisalalla ja yhdenvertaisuuslain 15 §:stä puuttuva tasa-arvolakia vastaava työnantajan velvollisuus selvityksen antamiseen kaikkia syrjintäperusteita koskien.

Yhdenvertaisuuslain 15 §:n 3 momenttiin sisältyvän työnantajan selvitysvelvollisuuden muuttaminen vastaamaan tasa-arvolaisissa säädettyä työnantajan selvitysvelvollisuutta tulee toteuttaa pikaisesti yhdenvertaisuuslain osittaisuudistuksen yhteydessä. Lautakunnan käsityksen mukaan ei ole esitettävissä perusoikeusjärjestelmän tai kansainvälisten ihmisoikeussopimusten kannalta hyväksyttäviä perusteita sille, että työnantajan selvitysvelvollisuus olisi erilainen syrjintäperusteesta riippuen.

Suomen erikoiseen syrjintäperusteittain erottelemaan lainsäädäntöön ovat kiinnittäneet huomiota myös kansainvälisten ihmisoikeusvelvoitteiden toteutumista valvovat toimielimet. Esimerkiksi 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 toimivalta 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.)

Voidaankin sanoa, että voimassa oleva lainsäädäntö itsessään asettaa syrjintäperusteesta riippuen joitakin ihmisryhmiä heikompaan asemaan muihin verrattuna.

On siis kiireellistä ja välttämätöntä siirtyä lainsäädännön uudistamisessa vaiheeseen, jossa yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolainsäädäntö yhtenäistetään ja yhdenmukaistetaan kauttaaltaan niin, että se mahdollistaa tehokkaan puuttumisen syrjintään kaikilla elämänalueilla.

Selvyyden vuoksi on syytä todeta, että syrjintäperusteneutraalius ei merkitse sitä, ettei ihmisiä voi kohdella erilaisissa tilanteissa eri lailla, vaan erilaisuuden ja niistä seuraavien erilaisten tarpeiden huomioon ottamatta jättäminen voi sekin olla kiellettyä syrjintää (ks. esim. *Lárusson v. Islanti*, EIT 31.5.2022, asia 23077/19, kpl. 56).

Hallituksen esitykseen sisältyvinä keskeisinä parannuksina nykyiseen oikeustilaan voidaan pitää ainakin seuraavia ehdotuksia.

1. Syrjintäasian vieminen yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakuntaan ilman nimettyä asianomistajaa
2. Yhdenvertaisuusvaltuutetun valvontatoimivallan laajentaminen koskemaan työelämää
3. Yhdenvertaisuussuunnitteluvollisuuden laajentaminen varhaiskasvatukseen
4. Häirinnän määritelmän selkiyttäminen
5. Yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunnalle annettava mahdollisuus suosittaa hyvityksen maksamista syrjitylle osapuolelle
6. Kanneajan katkeaminen asian ollessa vireillä yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunnassa
7. Yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunnan organisaation ja menettelyiden virtaviivaistaminen

Seuraavassa käydään läpi hallituksen esityksen keskeisimpiä kehittämistarpeita, joita tulisi mahdollisuuksien mukaan työstää vielä esityksen eduskuntakäsittelyssä.

Oikeusturvan kehittäminen

Hyvitys

Yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunta toteaa, että lautakunnan toimivalta määrätä hyvitys maksettavaksi parantaisi merkittävästi syrjinnän uhrin oikeusturvaa sekä olisi omiaan vähentämään tarvetta hakea hyvitystä yleisiltä tuomioistuimilta. Vaikka oikeusministeriön yhdenvertaisuuslain osittaisuudistusta valmistellut työryhmä esittikin mietinnössään yksimielisesti ja vahvoin perustein lautakunnalle toimivaltaa hyvityksen määräämiseen, se on jätetty pois hallituksen esityksestä.

Nykyisen yhdenvertaisuuslain eduskuntakäsittelyn yhteydessä eduskunnan perustuslakivaliokunta (PeVL 31/2014 vp - HE 19/2014 vp, 22.10.2014) katsoi, että syrjintää kokeneiden käytössä tulisi olla matalan kynnyksen oikeusturvakanavia, joiden kautta asiaa voitaisiin selvittää ja päättää mahdollisesta hyvityksestä ilman korkeaa kuluriskiä ja pitkiä käsittelyaikoja. Tästä syystä valiokunta piti tuolloin tärkeänä, että työelämä- ja tasa-arvovaliokunta olisi vielä selvittänyt mahdollisuudet käsitellä hyvitystä koskevat asiat ensi asteena yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunnassa.

Eduskunnan työelämä- ja tasa-arvovaliokunta (TyVM 11/2014 vp-HE 19/2014 vp, HE 111/2014 vp, 4.12.2014) piti yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakuntaa tärkeänä matalan kynnyksen oikeusturvakanavana syrjinnän kohteeksi joutuneelle. Tuomioistuinmenettelyyn verrattuna matalan kynnyksen oikeusturvaelin on myös valtiontaloudellisesti tarkoituksenmukainen. Valiokunta kuitenkin katsoi, ettei sillä ollut käytettävissä olevan ajan ja resurssien puitteissa mahdollisuuksia selvittää hyvityksen määräämistä yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunnassa, vaan että muutostarvetta tältä osin tuli selvittää erikseen.

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 määräaikaishavainnointin 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.)

Myös Norjan ja Tanskan vastaavilla lautakunnilla on toimivalta määrätä hyvitys maksettavaksi syrjinnän uhreille.

Yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunnalta puuttuva mahdollisuus hyvityksen määräämiseen on omiaan lisäämään oikeussuojan päällekkäistä hakemista, joka on omiaan tarpeettomasti pitkittämään ja vaikeuttamaan syrjinnän uhrin pääsemistä oikeuksiinsa. Syrjinnän uhri voi joutua hakemaan ensin kieltopäätöstä yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunnalta, jonka saamisen jälkeen uhri hakee hyvitystä yleiseltä alioikeudelta. Tällä menettelyllä syrjinnän uhri pyrkii minimoimaan siviilioikeudelliseen oikeudenkäyntiin sisältyvän merkittävän kuluriskin.

Syrjinnän kanneoikeuden 2 vuoden vanhentumisajasta johtuen hakijalla ei useinkaan ole enää ollut mahdollisuutta nostaa erillistä kannetta tuomioistuimessa hyvityksen saamiseksi, vaikka yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunta olisi todennut vastaajan menettelleen yhdenvertaisuuslain 8 §:ssä tarkoitetun syrjintäkiellon vastaisesti. Kun lautakunnan päätöksistä voi hakea muutosta hallinto-oikeudelta, saattaa kulua useita vuosia ennen kuin lautakunnan päätös saa lainvoiman.

Käytännössä nykyinen oikeustila on johtanut siihen, että yleisissä tuomioistuimissa nostetaan yhdenvertaisuuslain perusteella siviilioikeudellisia kanteita hyvityksen saamiseksi erittäin harvoin. Etenkin haavoittuvimmassa asemassa olevien syrjinnän uhrien mahdollisuus hyvityksen saamiseen jää nykyisin lähinnä teoreettiseksi.

Nykyisen oikeustilan ongelmia havainnollistaa seuraava esimerkkitapaus, jossa syrjinnän uhrin haki yhdenvertaisuuslain mukaista hyvitystä häneen kohdistuneesta syrjinnästä.

Asiassa oli kysymys ranskalaisen isän syrjinnästä isyyden merkitsemisessä maistraatissa. Hän oli tehnyt hakemuksen yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunnalle v. 2015. Lautakunta antoi 10.11.2016 maistraattia koskevan kieltopäätöksen 5000,- euron uhkasakolla tehostettuna.

Asianomistajan nostettua käräjäoikeudessa siviiliasiana hyvitys- ja vahingonkorvauskanteen Pohjanmaan käräjäoikeus arvioi 18.6.2020 antamassaan tuomiossa syrjintää samoin kuin lautakunta ja velvoitti Suomen valtion maksamaan asianomistajalle 3500,- euron hyvityksen sekä korvaamaan tämän oikeudenkäyntikulut ja pitämään omat oikeudenkäyntikulunsa tappionaan.

Suomen valtion valitettua käräjäoikeuden tuomiosta Vaasan hovioikeuteen, se antoi tuomionsa 19.10.2021 arvioiden syrjintää samoin kuin lautakunta ja käräjäoikeus. Hovioikeus alensi hyvityksen määrän 1000,- euroon (syrjintä ei ollut tahallista) ja sovitteli valtion velvollisuutta oikeudenkäyntikulujen korvaamiseen siten, että syrjitty joutui

maksamaan omia oikeudenkäyntikulujaan 9643,80,- euroa. Tämä siitä syystä, että syrjityn esittämä vahingonkorvausvaade oli hylätty syy-yhteyden puuttumisen vuoksi sekä käräjäoikeudessa että hovioikeudessa.

Oikeudenkäynnin lopputulos oli, että syrjitylle jäi maksettavaksi 9643,80 euroa omia oikeudenkäyntikulujaan. Yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunnan, käräjäoikeuden ja hovioikeuden toteamin tavoin syrjityksi tullut henkilö on tässä asiassa ottanut n. 30 – 40 000,- euron kuluriskin viedessään asian hyvitys- ja vahingonkorvauskanteella käräjäoikeuteen, ja 1000,- euron hyvityksen saaminen tuli lopulta maksamaan hänelle 9643,80,- euroa.

Tämä käytännön esimerkki osoittaa, 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., Vammaisuuksien 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 seitsemän kertaa ja niistä oli hyväksytty 2, viittaavat siihen, että vaadittuun hyvitykseen verrattuna moninkertainen oikeudenkäyntikuluriski käräjäoikeuksissa ehkäisee merkittävästi yhdenvertaisuuslain tarkoituksen toteutumista.

Väitettyä syrjintää selvittäessä keskeisimmät erot rikosoikeudellisen menettelyn ja yhdenvertaisuuslain mukaisen menettelyn välillä ovat ensinnäkin, että syrjintärikos edellyttää tekijän tahallisuutta, mutta yhdenvertaisuuslaki ei sitä edellytä. Näin rikosoikeudellisen menettelyn ulkopuolelle jää kokonaan välillisen syrjinnän arviointi. Toiseksi rikosoikeudellinen syyttömyysolettama edellyttää, että syyttäjä esittää riittävän näytön tekijän syyllisyydestä, eikä syytetyllä ole velvollisuutta osallistua mitenkään epäillyn syrjintärikoksen selvittämiseen. Yhdenvertaisuuslain mukaisessa menettelyssä sitä vastoin käytetään jaettua todistustaakkaa. Näyttökynnys on rikosoikeudellista menettelyä matalampi, koska yhdenvertaisuuslain mukaisessa menettelyssä riittää, kun ensin näytetään syrjintäoletaman syntyneen, minkä jälkeen vastaajan on näytettävä, ettei menettelyllä ole rikottu syrjinnän kieltoa, vaan se on perustunut muuhun, hyväksyttävään syyhyn, eikä laissa kiellettyyn syrjintäperusteeseen. Näin yhdenvertaisuuslain mukaisessa syrjintäasian menettelyssä syntyy vastaajalle sellainen selvitysvelvollisuus, joka puuttuu rikosoikeudellisesta menettelystä. Jaetun todistustaakan periaate on muodostunut yleiseksi oikeudelliseksi periaatteeksi syrjintäasioissa (ks. HE 194/2004 vp. ja KHO 8.8.2001 taltio 1766).

Yhdenvertaisuuslain mukaista menettelyä noudatetaan siviilioikeudellisessa ja hallinto-oikeudellisessa menettelyssä, mutta ei kuitenkaan vahingonkorvauslain mukaista vahingonkorvausvelvollisuutta arvioitaessa. Suomen lainsäädännön mukaan vahingonkorvauksen tuomitseminen edellyttää tahallisuutta tai tuottamuksellisuutta ja aiheutettua vahinkoa (HE 44/2003 vp., s. 24). Näin se eroaa luonteeltaan selvästi yhdenvertaisuuslain mukaisesta hyvityksestä.

Perustuslain 22 §:ssä julkiselle vallalle säädetty velvollisuus perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien turvaamiseen velvoittaa kehittämään niitä turvaavaa lainsäädäntöä. Tämä positiivinen velvollisuus koskee sekä valtioneuvoston lainvalmistelua että eduskunnan lainsäätämistä. Perustuslain 6 §:n 1 momentin yhdenvertaisuussäännös kohdistuu myös lainsäätäjään (PeVL 31/2014 vp – HE 19/2014, s.3).

Yhdenvertaisuuslain mukaisen hyvityksen saamisessa ilmenneet ongelmat eivät voi enää jäädä odottamaan jotain tulevaisuudessa mahdollisesti toteutuvaa oikeudenkäynti uudistusta, vaan lainsäätäjän on korjattava asia nyt, kun epäkohta ja sen seuraukset ovat tiedossa. Lisäksi asia on korjattavissa helposti antamalla yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunnalle mahdollisuus määrätä hyvitystä suoritettavaksi, kuten yhdenvertaisuuslain osittaisuudistusta valmistellut työryhmä yksimielisesti esitti.

Voidaan sanoa, että jos lainsäätäjä edelleen jättää tämän asian hoitamatta, 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 tosiasiasa tehokkaita ja varoittavia kuten yhdenvertaisuuslaissa edellytetään eivätkä toteudu yhdenvertaisesti (ks. HE19/2014 vp., s. 89). Tämä ehkäisee tosiasiallisen yhdenvertaisuuden saavuttamista, mikä on kuitenkin sekä perustuslakimme että yhdenvertaisuuslain perustavoitteita. Tämä on syrjinnän uhrin kannalta merkittävä osa sitä rakenteellista kokonaisuutta, josta muodostuu yhdenvertaisuuslain ja tasa-arvolain suurin perusongelma – lait muodostavat kokonaisuuden, johon sisältyy perusteettomia erotteluja ja ne asettavat siten syrjinnän uhrin perusteetta erilaiseen asemaan syrjintäperusteen mukaan etenkin näillä laeilla järjestetyn oikeusturvan suhteen.

Oikeusministeriön yhdenvertaisuuslain osittaisuudistusta valmistelemaan asettama työryhmä esittikin yksimielisesti, että yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunnalle tulisi antaa toimivalta määrätä hyvitystä maksettavaksi.

Hallitukseen esitykseen ei kuitenkaan tätä mahdollisuutta ole sisällytetty, vaan se on korvattu ainoastaan mahdollisuudella antaa suositus hyvityksen maksamisesta syrjinnän uhrille. Suositus ei olisi oikeudellisesti sitova. Tällainen suosituksenantovalta on jo olemassa yhdenvertaisuusvaltuutetulla, jolle kuuluu myös yhdenvertaisuuden edistämistehtävä. Yhdenvertaisuusvaltuutettu on ainakin välittämässään sovintoissa suositellut hyvitystä maksettavaksi.

Yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunnalla ei tällaista yhdenvertaisuusvaltuutetulle lailla säädettyä edistämistehtävää ole, vaan se toimii itsenäisenä, riippumattomana ja puolueettomana oikeusturvelimenä, joka käsittelee ja päättää sille tulleet hakemukset, eikä voi ryhtyä omaaloitteisesti puuttumaan syrjintään kuten eivät tuomioistuimetkaan. Lautakunnan antamat päätökset ovat oikeudellisesti sitovia ja niistä voi hakea muutosta hallinto-oikeudelta. Yhdenvertaisuusvaltuutetulle, kuluttajariitalautakunnalle ja ylimmille laillisuusvalvojille on annettu mahdollisuus suositusten antamiseen juuri sen takia, että toisin kuin yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunnalla, niillä ei ole toimivaltaa antaa oikeudellisesti sitovia ratkaisuja.

Hallituksen esityksessä poikkeamista työryhmän yksimielisestä ehdotuksesta on perusteltu lähinnä viittaamalla lyhyesti saatuun lausuntopalautteeseen.

Seuraavassa käydään läpi ja arvioidaan lyhyesti näitä perusteita.

Työryhmäehdotuksen kritiikki, sellaisena kuin se on hallituksen esityksessä 148/2022 (s. 54-55 ja s. 62) lausuntopalautteen pohjalta kuvattu ja sen arviointi:

1. Hyvitysvaatimus on luonteeltaan yksityisoikeudellinen asia, joka ei sovi hallintolainkäytössä ratkaistavaksi

Yhdenvertaisuuslain säätämisestä lähtien vuodesta 2004 syrjintälautakunta ja vuodesta 2015 lähtien yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunta on käsitellyt jatkuvasti yksityisten välisiä syrjintää koskevia oikeusriitoja, eikä siinä ole ilmennyt sellaisia ongelmia, etteivät ne olisi soveltuneet hallintomenettelyssä tai hallintolainkäytössä ratkaistavaksi.

Hyvityksessä on kyse myös julkisessa intressissä määrättävästä sanktioluonteisesta maksusta, joka eroaa yksilölle maksettavasta vahingonkorvauksesta, jossa ei sinänsä arvioida teon moitittavuutta, vaan syntynyttä vahinkoa ja sen syy-yhteyttä vahinkoa aiheuttaneeseen tekoon. Sen sijaan hyvityksen määrää arvioitaessa otetaan huomioon teon moitittavuus, kuten esimerkiksi sen tahallisuus ja syrjinnän tai vastatoimien kieltoa rikkoneen suhtautuminen tekoonsa (HE 44/2003 vp s. 28 ja HE 19/2014, s.90-91). Oikeus saada hyvitystä ei riipu siitä, onko syrjinnästä tai vastatoimista aiheutunut vahinkoa. Riittää, että syrjinnän tai vastatoimien kieltoa on rikottu (HE 19/2014 vp, s. 89).

Sen lisäksi, että hyvityksellä hyvitetään yksilölle tapahtunutta oikeudenloukkausta, sillä osoitetaan myös teon moitittavuutta. Hyvitys määrätään siis sekä yksityisen että julkisen intressin vuoksi. Muutoinhan sitä ei olisi tarpeen erottaa vahingonkorvauksesta erilliseksi omaksi kategoriakseen, eikä sen suuruutta arvioitaessa olisi merkitystä tekijän tahallisuudella tai suhtautumisella tekoon, koska yhdenvertaisuuslaissa syrjinnän kiellon rikkomisen toteamisessa ei edellytetä tahallisuutta. Hyvityksellä voidaan katsoa olevan myös ennalta ehkäisevää vaikutusta, kun syrjinnän kiellon rikkomisen seuraamusten tulee olla varoittavia.

Oikeuskäytännössä etenkin Ruotsissa hyvityksen on katsottu muodostavan myös sanktioluonteisen seuraamuksen, jossa yksilölle hyvitetävän oikeudenloukkauksen lisäksi ilmaistaan julkisessa intressissä, että menettelyä on pidettävä siinä määrin ei-hyväksyttävänä, että toimivaltainen viranomainen määrää vastaajan suorittamaan syrjinnän uhrille hyvityksen riippumatta siitä, onko uhrille aiheutunut vahingonkorvauksena hyvitetävää vahinkoa. Kyse on paitsi yksilön oikeudenloukkauksen hyvittämisestä, myös yleisestävään vaikutuksen aikaansaamisesta (ks. esim. Högsta Domstolen 26.7.2014, asiat T 5507-12 ja T 3592-13). Hyvityksen määräämisessä ei siis ole kyse puhtaasti yksityisoikeudellisesta asiasta, vaan siihen sisältyy selvä julkisoikeudellinen elementti.

Yhdenvertaisuuslakiin on vuodesta 2004 lähtien sisältynyt syrjintälautakunnalle ja nyt yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunnalle annettu toimivalta asettaa uhkasakko ja tuomita se maksuun pantavaksi myös yksityisten välisissä syrjintää koskevissa oikeusriidoissa.

Näin ollen yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunnan mahdollisuus määrätä hyvitys maksettavaksi ei tuo tässä suhteessa mitään oleellista uutta jo olemassa olevaan oikeustilaan.

2. Hyvityksen määräämiseen liittyy tuomiovallan käyttöön kuuluvia piirteitä

Tässä suhteessa hyvityksen määrääminen ei sisällä juuri enempää tuomiovallan käyttöä kuin kieltopäätökseen, velvoitepäätökseen ja uhkasakon asettamiseen ja sen maksuun tuomitsemiseen, jotka jo sisältyvät yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunnan toimivaltaan. Uhkasakkolain 10 §:n 1 momentin mukaan yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunta voi tuomita asettamansa uhkasakon maksettavaksi ja yhdenvertaisuusvaltuutetusta annetun lain 12 §:n 2 momentin mukaan yhdenvertaisuusvaltuutetun asettaman uhkasakon tuomitsee maksettavaksi yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunta.

Tältä kannalta oleellinen ero tuomiovallan käyttöön säilyy, sillä yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunnalla ei edelleenkään olisi toimivaltaa muuttaa tai kumota tehtyjä viranomaispäätöksiä tai muita päätöksiä.

Kun yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunnan päätöksistä on muutoksenhakumahdollisuus hallinto-oikeuteen, lautakunnan päätös on aina saatettavissa muutoksenhaulla tuomioistuimen päätettäväksi.

3. Tuomiovallan siirtämiseen tuomioistuimen ulkopuolelle tulee suhtautua kriittisesti

Suomessa on perinteisesti siirretty etenkin hallintoasioissa merkittävässä määrin tuomiovaltaa tuomioistuinlaitoksen ulkopuolelle erilaisille lautakunnille. PL 21 §:n mukainen lainkäytön rajaaminen tuomioistuimille ei estä perustamasta hallintoasioita käsitteleviä muutoksenhakulautakuntia tai tuomioistuimen kaltaisia lainkäyttöelimiä (ks. esim. Saraviita, Perustuslaki, Helsinki 2011, s. 886). Yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunnan nykyiseen toimivaltaan sisältyy jo nykyisinkin eräitä tuomiovallan käyttöön liittyviä piirteitä. (ks. kohta 2.)

4. Hyvityksasioissa on tunnettava muutakin sääntelyä kuin yhdenvertaisuuslaki

Syrjintälautakunnan ja yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunnan ratkaisukäytännöstä ilmenee, että siinä on tunnettu laajasti muutakin sääntelyä kuin yhdenvertaisuuslaki. Lautakuntaan on aina kuulunut lukuisia ammattituomareita ja useiden oikeudenalojen erityisasiantuntijoita. Tältä kannalta ei siis ole estettä antaa YVTltk:lle toimivaltaa määrätä hyvitystä maksettavaksi.

”Sinänsä on myös uskottavaa, että lautakunnalla riittäisi yleensä asiantuntemusta hyvitysten määräämiseen ja valitusmahdollisuus hallinto-oikeuteen lautakunnan ratkaisusta takaisi asianosaisten oikeusturvan.” (Oulun käräjäoikeuden lausunto 19.5.2022).

5. Tuomioistuinlinjojen erillisyyden hämärtyminen

Hyvityksen määrääminen yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunnassa ei toisi tässä suhteessa oleellista muutosta vallitsevaan oikeustilaan (ks. kohta 1.). Tämä mahdollisuus sisältyy jo nykyisen yhdenvertaisuuslain mukaiseen menettelyyn. Saavutettavuutta ja esteettömyyttä koskevista asioista samaan esteellisyyteen, siis vaikkapa palveluiden tarjoamiseen niin, että liikkumiseensa pyörätuolia tarvitsevan ei ole mahdollista saada yleisesti tarjolla olevaa

palvelua, voi osa pyörätuolin käyttäjistä viedä asian rikosasiana poliisitutkintaan, osa siviilikanteena käräjäoikeuteen ja osa lautakunnan käsiteltäväksi ja osa yhdenvertaisuusvaltuutetun tutkittavaksi. Silloin useat eri oikeusviranomaiset voivat antaa samoissa asiakysymyksissä oikeudellisesti velvoittavan päätöksen ja muutoksenhaun kautta samoja tulkintakysymyksiä, jotka voivat koskea yksityisten välisiä oikeusriitoja, voi päätyä yhtä lailla niin hallinto-oikeuksien, hovioikeuksien, korkeimman hallinto-oikeuden kuin korkeimman oikeudenkin ratkaistavaksi. Tiedossa ei ole, että tästä olisi aiheutunut merkittäviä ongelmia.

Myös useampi käräjäoikeus on katsonut, ettei tämä mahdollisuus ole esteenä hyvityksen määräämistä koskevan toimivallan antamista yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunnalle.

”Esityksessä on hyvin punnittu eri vaihtoehtoja hyvitysvaatimusten käsittelylle. Ehdotettu toimivallan jako on perusteltu ja vaikuttaa selkeältä toteuttaa oikeuskäytännössä.” (Kainuun käräjäoikeuden lausunto 6.4.2022)

”Käräjäoikeudessa käsiteltyt hyvitystä koskevat vaatimukset ovat liittyneet yleensä työelämässä tapahtuneisiin syrjintätilanteisiin ja niiden osalta tuomioistuinten toimivalta säilyisi monesti jatkossakin. Sekaannusten välttämiseksi lautakunnan ja tuomioistuimen toimivallan jako tulisi olla mahdollisimman selkeä.” (Oulun käräjäoikeuden lausunto 19.5.2022)

6. Epäselvyys kulloinkin toimivaltaisesta toimielimestä ja forum shopping

Merkittävää epäselvyyttä ei ole, koska hakija päättäisi itse valitseeko yleisen tuomioistuimen vai lautakunnan, jolloin toista tietä ei voisi käyttää. Jos syrjintää/hyvitystä koskeva asia on vireillä yleisessä tuomioistuimessa, ei lautakunta voi ottaa asiaa tutkittavakseen. Yksilöllä on jo nyt mahdollisuus valita tuoko asian lautakuntaan, viekö sen yleiseen tuomioistuimeen vaiko rikosasiana poliisin tutkittavaksi. YVTltk:n mahdollisuus määrätä hyvitystä maksettavaksi ei tuo tässäkään suhteessa mitään oleellista muutosta vallitsevaan oikeustilaan.

”Toimivallanjako yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunnan sekä käräjäoikeuden välillä vaikuttaa HE- luonnoksessa esitetyiltä osin lähtökohtaisesti toimivalta... Itä-Suomen hallinto-oikeus katsoo, että prosessien selkeyttä ja oikeusvoimaa sekä vireilläoloa koskevia periaatteita mukaillen HE-luonnoksessa on perustellulla tavalla nostettu esiin se, että mikäli yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunnassa olisi hyvitysasia jo vireillä tai se olisi jo ratkaissut hyvitystä koskevan vaatimuksen, ei asiaa olisi mahdollista enää saattaa vireille käräjäoikeudessa edes liitännäisvaatimuksena.” (Itä-Suomen hallinto-oikeuden lausunto 19.5.2022)

7. Eri elimissä noudatettavat erilaiset menettelysäännöt voivat aiheuttaa soveltamis- ja tulkintaongelmia, kielteisiä vaikutuksia uhrin oikeussuojaan

Yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunnassa noudatetaan oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin periaatteita, joten merkittäviä ongelmia uhrin oikeussuojan kanalta ei pitäisi olla. Tätä varmistaa myös muutoksenhakumahdollisuus hallinto-oikeuteen.

8. Oikeuskäytännön eriytyminen

Yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunnassa mahdollisuus hyvityksen määräämiseen ei tuo tässä suhteessa mitään oleellista muutosta vallitsevaan oikeustilaan. (ks. kohta 5.) Tähän voidaan vaikuttaa myös säätämällä esimerkiksi, että yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunnan olisi hyvitystä määrätessään seurattava yleisissä tuomioistumissa noudatettavia hyvityksen määräytymisen perusteita. Lisäksi asia voidaan aina saattaa valitusteitse tuomioistuimen käsiteltäväksi.

9. Lautakunnan lähtökohtaisesti kirjallisen menettelyn ongelmallisuus

Lautakunnalla on toimivalta järjestää suullinen käsittely, joten niitä voidaan tarpeen mukaan järjestää hyvitysasioissa. Menettelysäännökset voidaan saattaa muodollisesti riittävälle tasolle toisaalta lakiviittauksin ja toisaalta säätämällä siitä tarvittavilta osin erikseen yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunnasta annettavassa laissa.

Lautakunnan toimivallalla määrätä hyvitys olisi syrjinnän uhrille maksettavan hyvityksen lisäksi syrjintää ennalta ehkäisevä vaikutus, koska taloudellisen seuraamuksen riski jouduttaisiin huomioimaan erilaisten syrjintää mahdollisesti sisältävien menettelyjen ja toimenpiteiden suunnittelussa ja toteuttamisessa.

Kaiken kaikkiaan hyvitysmahdollisuuden puuttuminen yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunnan menettelystä heikentää sekä syrjinnän uhrin oikeusturvan saamista että oikeudenloukkauksen esiintuomista. On syytä korostaa, että matalan kynnyksen ja pienemmän kuluriskin oikeusturvakeinona yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunta on hyvitysasian forumina edullisempi myös vastaajan kannalta.

Työelämä

Useiden viimeaikaisten 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 toimivalta 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.

Työsuojeluviranomaisten ja yhdenvertaisuusvaltuutetun toimivalta työelämässä voisi olla osittain päällekkäistä. Vastaavia päällekkäisyyksiä ja rinnakkaisuuksia sisältyy useiden viranomaisten ja laillisuusvalvojien toimintaan ylimpien laillisuusvalvojien (Oka ja EOA) toiminnasta alkaen. Tämä on ennen muuta täydentänyt ja tehostanut valvontajärjestelyjä. Oleellista siis on, että yhdenvertaisuusvaltuutetun ja työsuojeluviranomaisten toimivallat ovat toisiaan täydentäviä, eivätkä toisensa poissulkevia. Sen, että yhdenvertaisuusvaltuutettu on käsitellyt asiaa, ei tule kokonaan sulkea pois mahdollisuutta saattaa asia vielä sen jälkeen työsuojeluviranomaisten käsiteltäväksi ja päinvastoin.

Yhdenvertaisuusvaltuutetulta ja 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 rasismin ja suvaitsemattomuuden vastaisen komission (ECRI) Suomea koskeissa 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 toimivalta 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, lautakunnan mielestä ei ole hyväksyttäviä perusteita rajata pois lautakunnan toimivalta työelämäasioissa yhdenvertaisuuslain soveltamisalalla. Koska tasa-arvovaltuutetulla jo on tasa-arvolain soveltamisalalla toimivalta työelämäasioissa, vastaavan toimivallan rajaamiselle pois yhdenvertaisuuslain soveltamisalalla yhdenvertaisuusvaltuutetulta ei ole hyväksyttäviä perusteita.

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 aluehallinovirastojen 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 ohjaavat sosiaali- ja terveysministeriön antamat valvontaohjeet.

Yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunta pitää erittäin valitettavana, ettei hallituksen esitykseen sisälly merkittävää työelämässä esiintyvän syrjinnän valvonnan tehostamista taikka syrjinnän uhrin oikeussuojan paranemista, vaikka useiden viimeaikaisten selvitysten mukaan (esim. VN 2022:20 ja VN 2020:50) työelämässä esiintyy varsin paljon syrjintää.

Kohtuulliset mukautukset ja vammaisten henkilöiden oikeusturvan vahvistaminen

Yhdenvertaisuuslakiin tulisi selkeästi kirjata YK:n vammaisten henkilöiden oikeuksien yleissopimuksen velvoitteet kohtuullisiin mukautuksiin sekä ennakollinen varautuminen vammaisten henkilöiden erityistarpeisiin kaikille sopivalla suunnittelulla.

Yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunta toteaa, että oikeusministeriön asettaman työryhmän mietintöön jätetyssä eriävässä mielipiteessä on esitetty keskeiset perustelut tarpeelle täydentää yhdenvertaisuuslain säännöksiä kohtuullisista mukautuksista siten, että laissa säädetään riittävän selvästi saavutettavuuden ja esteettömyyden epääminen yhdeksi kielletyn syrjinnän muodoksi eriävässä mielipiteessä tarkemmin esitetyin tavoin. Kysymys olisi YK:n vammaisoikeusyleissopimuksen keskeisten määräysten tehokkaan valtiosisäisen täytäntöönpanon edellyttämistä välttämättömistä lainsäädäntömuutoksista. Eriävässä mielipiteessä esitetyillä muutoksilla saatettaisiin myös lain säännökset vastaamaan nykyistä oikeuskäytäntöä.

Yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunta painottaa tarvetta toteuttaa edellä kuvatut eriävässä mielipiteessä täsmentyvät säännösmuutokset nyt yhdenvertaisuuslain osittaisuudistuksen yhteydessä.

Nykyistä yhdenvertaisuuslakia valmisteltaessa ja hyväksyttäessä Suomi ei vielä ollut ratifioinut YK:n yleissopimusta vammaisten henkilöiden oikeuksista (YK:n vammaisoikeussopimus, CRPD, SopS 26-27/2016), kun sopimus saatettiin Suomessa lailla voimaan vasta yhdenvertaisuuslain voimaantulon jälkeen. Yhdenvertaisuuslain syrjintäsäännöksissä sopimuksen toimeenpano jäikin puutteelliseksi, sillä vain kohtuullisten mukautusten epääminen säädettiin yhdenvertaisuuslaissa kielletyksi syrjinnäksi. Aiemmassa yhdenvertaisuuslaissa ollut EU:n työelämädirektiivin (2000/78) edellyttämä velvollisuus kohtuullisiin mukautuksiin työelämässä laajennettiin koskemaan yleisemmin viranomaisia, koulutuksen järjestäjiä sekä tavaroiden ja palveluiden tarjoamista yleisölle.

Kun erityisesti yhdenvertaisuuslain kohtuullisia mukautuksia koskevaa säädöstä sovelletaan monenlaisissa arkisissa tilanteissa ilman juridista asiantuntemusta, on niitä koskevaa lainsäädäntöä syytä kehittää, tarkentaa ja systematisoida vastaamaan selvemmin YK:n vammaisyleissopimuksen velvoitteita sekä sen soveltamisesta syntyntä soveltamiskäytäntöä.

Korkein hallinto-oikeus on tuoreessa oikeuskäytännössään viitannut siihen, että vaikka YK:n vammaisoikeussopimusta valtiosisäisesti voimaannpantaessa olisikin arvioitu (HE 284/2014 vp), että sopimuksen voimaansaattaminen ei edellytä lainsäädäntömuutoksia, tämä ei tarkoita sitä, ettei lainsäädännöllä ja oikeuskäytännössä olisi tarpeen edelleen täydentää YK:n

vammaisoikeussopimuksen implementointia. Korkein hallinto-oikeus totesikin olevan selvää, ettei tällä maininnalla voimaannpanolain esitoissa ole merkitystä, jos lailla valtionsisäisesti voimaansaatetun sopimuksen mukaiset vammaisten henkilöiden oikeudet muuta edellyttävät (KHO 2022:6, 4.1.2022, vuosikirjapäätös).

Suomen lainsäädännössä ei ole määritelty saavutettavuuden ja esteettömyyden epäämistä syrjinnäksi, joten Suomi ei ole pannut täytäntöön riittävällä tavalla YK:n vammaisyleissopimuksen velvoitteita. Tämä voidaan toteuttaa säätämällä esteettömyyden ja saavutettavuuden epäämisestä syrjintänä täydentäen ja tarkentaen näin nykyisen yhdenvertaisuuslain sääntelyä kohtuullisten mukautusten epäämisestä.

Yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunta on kymmenissä lainvoimaisissa ratkaisuissaan katsonut, että saavutettavuuden/esteettömyyden laiminlyönti on syrjintää.

Oikeuskäytännössä on katsottu, että esteettömyyden laiminlyöminen järjestämällä yleisölle avoin tilaisuus esteellisissä tiloissa täyttää myös syrjintärikoksen tunnusmerkistön (Varsinais-Suomen KäO, 26.5.2021, R 19/5705).

Saavutettavuuden ja esteettömyyden epäämisen säätämisessä kielletyksi syrjinnäksi on kyse siitä, että kielletty erityinen syrjinnän muoto tulee tehokkaasti ja selkeästi lainsäädännössä sanktioituksi.

Mahdolliset rakennusten ym. tekniset saavutettavuusnormit eivät vielä riitä YK:n vammaisoikeussopimuksen implementoimiseksi kotimaiseen lainsäädäntöön. Lisäksi joudutaan arvioimaan, onko esim. yleisölle avoimen tilaisuuden tai toiminnon järjestäjä suunnitellessaan toiminnon järjestämistä ottanut huomioon, että myös toimintarajoitteiset henkilöt voivat osallistua toimintoon, kuten YK:n vammaisoikeussopimuksen mukainen esteettömyyden turvaaminen edellyttää.

Onkin syytä harkita YK:n vammaisyleissopimukseen sisältyvän kaikille sopivan suunnittelun velvoitteen sisällyttämistä lainsäädäntöömme kuten Norjassa on tehty. Kaikille sopivan suunnittelun tarkoitus on ennakolta ehkäistä tilanteita, joissa tarvitaan jälkikäteen erityistoimenpiteitä toimintarajoitteisten henkilöiden yhtäläisen palvelujen saamisen ja osallistumisen mahdollistamiseksi. Mitä paremmin tässä onnistutaan, sitä vähemmän syntyy kustannuksia jälkikäteisistä mukautustoimenpiteistä. Riittämätön kaikille sopiva suunnittelu johtaa kustannustehottomuuteen, aiheuttaa segregatiota ja synnyttää toimintarajoitteisille henkilöille toistuvasti tilanteita, joissa heidän tarvitsee osoittaa rajoitteensa laatu ja sen edellyttämät toimenpiteet heidän yhdenvertaisen osallistumisensa mahdollistamiseksi. YK:n vammaisoikeussopimuksen tarkoituksena on päästä mahdollisimman lähelle tilannetta, jossa kaikille sopivan suunnittelun toteuttamisella toimintarajoitteiset henkilöt ovat yhdenvertaisesti osallisia yhteiskunnassa ja sen toiminnoissa.

Sekä kotimainen (KHO 2020:448) että kansainvälinen oikeuskäytäntö (EIT, *Cam v. Turkki*, 23.2016 ja CRPD -komitea *H.M. v. Ruotsi*, 21.5.2012) perustelevat sitä, että yhdenvertaisuuslain 8 §:ssä säädetään kielletyksi syrjinnäksi kohtuullisten mukautusten epäämisen lisäksi niiden tarpeellisuuden ja mahdollisuuden arvioimisen laiminlyönti. Vaikka tapauskohtaisessa arvioinnissa päädyttäisiinkin siihen, etteivät kohtuulliset mukautukset olisi jostakin hyväksyttävästä syystä mahdollisia, arvio on joka tapauksessa tehtävä ja sen tekemättä jättäminen on kiellettyä syrjintää. Edellä mainittua KHO:n päätöstä 2020:48 voitaisiin sinänsä tulkita myös niin, että laiminlyömillä kokonaan kohtuullisten mukautusten tarpeellisuuden ja mahdollisuuden arvioinnin, voisi välttää vastuun sellaisen tarpeessa olleen vammaisen henkilön syrjinnästä. Euroopan ihmisoikeustuomioistuin (*Cam v. Turkki*, 23.2016) on kuitenkin todennut syrjinnän kieltoa koskevan EIS:n 14 artiklan

loukkauksen myös tilanteessa, jossa ei ollut arvioitu kohtuullisten mukautusten mahdollisuutta, kun sokeaa henkilöä ei ollut hyväksytty musiikkikoulun oppilaaksi.

Yhdenvertaisuuslaissa tulee säätää riittävän selvästi saavutettavuuden ja esteettömyyden epääminen yhdeksi kielletyn syrjinnän muodoksi. Kysymys on YK:n vammaisoikeusyleissopimuksen keskeisten määräysten tehokkaan valtiosisäisen täytäntöönpanon edellyttämistä välttämättömistä lainsäädäntömuutoksista. Samalla saatettaisiin myös lain säännökset vastaamaan nykyistä oikeuskäytäntöä. Säännösmuutokset tulee toteuttaa nyt yhdenvertaisuuslain osittaisuudistuksen yhteydessä.

Hallituksen esitykseen sisältyvää yhdenvertaisuuslain 15 §:n tarkennusta voidaan pitää tarpeellisena, mutta riittämättömänä. Ehdotuksen pykäläkohtaiseen perusteluun sisältyy kuitenkin sellaisia uusia näkökohtia (s. 68 – 69), joita ei voida pitää asianmukaisina. Ehdotuksen perusteluissa todetaan:

”Tarkoituksena ei myöskään ole, että kohtuulliset mukautukset toimisivat ikään kuin ylimääräisenä muutoksenhakureittinä yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunnan kautta, vaan sen sijaan esimerkiksi sosiaalipalveluiden säännönmukaisessa muutoksenhakumenettelyissä tulisi tarvittaessa huomioida myös kohtuulliset mukautukset.”

Ensinnäkin tämä perustelu on virheellinen siltä osin kuin siinä todetaan, että yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunta olisi muutoksenhakuelin. Kun lautakunta ei nykyisen eikä ehdotetun yhdenvertaisuuslain mukaan voi kumota viranomaispäätöksiä, ei se voi toimia sen paremmin varsinaisena kuin ylimääräisenäkään muutoksenhakureittinä.

Toiseksi, jos siinä esitetään jotain uutta rajausta yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunnan toimivaltaan, siitä tulee säätää selvästi laissa. Sellaista rajausta hallituksen esitykseen ei kuitenkaan sisälly. Lautakunnalla on toimivalta tutkia asia riippumatta siitä, onko kohtuullisia mukautuksia koskeva asia käsitelty säännönmukaisessa muutoksenhakumenettelyssä.

Lakialoite LA 42/2020 vp laiksi yhdenvertaisuuslain 15 §:n muuttamisesta

Yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunta on todennut lausunnossaan (6.6.2019, Dno YVTltk 688/2019) aiemmin, että vammaisuudelle ei ole olemassa yksiselitteistä oikeudellista määritelmää, vaan sille on eri laeissa annettu erilaisia määritelmiä. YK:n vammaisten henkilöiden oikeuksien yleissopimuksen 1 artiklan mukaan vammaisiin henkilöihin kuuluvat ne, joilla on sellainen pitkäaikainen ruumiillinen, henkinen, älyllinen tai aisteihin liittyvä vamma, joka vuorovaikutuksessa erilaisten esteiden kanssa voi estää heidän täysimääräisen ja tehokkaan osallistumisensa yhteiskuntaan yhdenvertaisesti muiden kanssa. Vammaisuus voi olla syntyperäistä, taikka se voi johtua esimerkiksi tapaturmasta tai onnettomuudesta. (HE 19/2014, s. 67)

Lautakunta totesi lausunnossaan, että oikeuskäytännössä on katsottu ikääntyneen henkilön vammaisuudesta olevan kyse silloin, kun vamma sekä siitä johtuvat toimintarajoitteet eivät liity normaaliin ikääntymiseen. Myös ikääntyneillä vammaisilla henkilöillä sekä ikääntyneinä vammautuneilla henkilöillä on oikeus palveluihin ja tukitoimiin vammaisuuden perusteella samoin perustein kuin muillakin vammaisilla henkilöillä (KHO 2016:197, 2.12.2016).

YK:n vammaisten henkilöiden oikeuksien yleissopimuksessa tarkoitettuja vammaisia henkilöitä voivat olla myös henkilöt, joilla on kestoaltaan pitkäaikainen toimintarajoite, jonka vaikeusaste voi

vaihdella huomattavasti. Sopimuksen piirissä voidaan katsoa olevan muun muassa kehitysvammaiset, mielenterveyskuntoutujat, muistisairaat ja ryhmät, joiden toimintarajoite syntyy neurologisesta toimintarajoitteesta. (HE 284/2014 vp., s. 23-24)

Yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunta on katsonut, että lyhytaikaista tilapäistä vammaa ei kuitenkaan pidetä vammaisuutena (YVTltk 301/2017, 30.1.2018).

Lakialoitteessa esitettyä lisäystä voidaan pitää sinänsä hyväksyttävänä. On kuitenkin otettava huomioon, että kognitiivisen suoriutumisen tuen tarve voi liittyä toisaalta vammaisuuteen ja toisaalta ikääntymiseen taikka kumpaankin. Yhdenvertaisuuslain 15 §:llä pannaan toimeen YK:n vammaisyleissopimuksen velvoitteita ja siinä tarkoitettut kohtuulliset mukautukset on tarkoitettu nimenomaan vammaisuuteen perustuvaan yksilön tarpeeseen saada mukautuksia. Ikääntymistä ei voida pitää sellaisena 15 §:ssä tarkoitettuna vammaisuutena, jonka perusteella syntyisi velvollisuus kohtuullisiin mukautuksiin. Näin ollen arvioitaessa velvollisuutta kohtuullisiin mukautuksiin kognitiivisen tuen tarpeen perusteella, joudutaan arvioimaan tapauskohtaisesti, perustuuko tuen tarve vammaisuuteen vai perustuuko se ikääntymiseen. Silloin kun kysymys on sekä vammaisuuteen että ikääntymiseen liittyvästä kognitiivisen tuen tarpeesta, edellyttää perus- ja ihmisoikeusmyönteinen tulkinta tuen järjestämistä yhdenvertaisuuslain 15 §:n mukaisena kohtuullisena mukautuksena, jos se toteuttaa paremmin ja laajemmin yksilön perus- ja ihmisoikeudet.

Resurssit

Yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunta korostaa tarvetta varmistaa viimeistään yhdenvertaisuuslain osittaisuudistuksen yhteydessä lautakunnalle riittävät resurssit tehtäviensä hoitamiseen. Lautakunnan riittämättömiin resursseihin ovat kiinnittäneet huomiota lautakunnan itsensä lisäksi useat koti- ja ulkomaiset tahot.

Euroopan rasismin ja suvaitsemattomuuden vastaisen komission (ECRI) Suomea koskeissa väliseurannan suosituksissa 18.6.2019 edellytettiin Suomen viranomaisilta ensisijaista toimeenpanoa siten, että yhdenvertaisuus- ja tasa-arvo lautakunnan resursseja lisättäisiin huomattavasti, jotta se pystyisi toteuttamaan tehtävänsä täysimittaisesti. ECRI totesi 3.3.2022 julkaisemissaan päätelmissä, etteivät viranomaiset olleet panneet täytäntöön tätä suositusta.

Myös ETYJin Suomessa kesäkuussa 2021 vieraillut suvaitsevaisuus- ja syrjimättömyyserityisedustajien valtuuskunta kiinnitti huomiota lautakunnan resurssien riittämättömyyteen.

Lausunnon pyytäminen eduskunnan perustuslakivaliokunnalta

Hallituksen esitystä arvioitaessa nousee esiin useita sellaisia keskeisiä kysymyksiä, joissa ehdotusta joudutaan arvioimaan myös perustuslain kannalta, joten työelämä- ja tasa-arvovaliokunnan olisi aiheellista pyytää hallituksen esityksestä lausuntoa myös perustuslakivaliokunnalta, jotta sillä olisi mahdollisuus arvioida lakiehdotusta perustuslakiin ja ihmisoikeussopimuksiin sisältyvien velvoitteiden kannalta.

Eduskunnan arvioidessa voimassa olevaa yhdenvertaisuuslakia sekä perustuslakivaliokunta että työelämä- ja tasa-arvovaliokunta tunnistivat useita yhdenvertaisuuslain kehittämistarpeita, ja edellyttivät niiden jatkovalmistelua. Näistä eräänä tärkeimpänä syrjinnän uhrien oikeusturvaa

parantavana seikkana nousi esiin yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunnan mahdollisuus määrätä hyvitystä maksettavaksi syrjinnän uhrille.

Perustuslakivaliokunta katsoi lausunnossaan (PeVL 31/2014 vp – HE 19/2014, s. 10), että syrjintää kokeneiden käytössä tulisi olla matalan kynnyksen oikeusturvakanavia, joiden kautta asiaa voitaisiin selvittää ja päättää mahdollisesta hyvityksestä ilman korkeaa kuluriskiä ja pitkiä käsittelyaikoja. Tästä syystä valiokunta piti tärkeänä, että työelämä- ja tasa-arvovaliokunta vielä selvittää mahdollisuudet käsitellä hyvitystä koskevat asiat ensi asteena yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunnassa.

Mietinnössään (TyVM 11/2014 – HE 19/2014 vp, HE 111/2014, s. 8) työelämä- ja tasa-arvovaliokunta piti yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakuntaa tärkeänä matalan kynnyksen oikeusturvakanavana syrjinnän kohteeksi joutuneelle, joka on tuomioistuimenettelyyn verrattuna myös valtiontaloudellisesti tarkoituksenmukainen. Valiokunta katsoi kuitenkin, ettei sillä tässä yhteydessä ollut mahdollisuuksia käytettävissä olevan ajan ja resurssien puitteissa selvittää hyvityksen määräämistä yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunnassa, vaan muutos tulee tältä osin selvittää erikseen. Valiokunta on myös v. 2022 ehdottanut, eduskunnan edellyttävän, että valtioneuvosto selvittää syrjinnän uhrien oikeussuojan vahvistamiseksi yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunnan kehittämisen matalan kynnyksen oikeussuojaelimeksi, joka voi määrätä maksettavaksi hyvitystä syrjinnän uhrille (TyVM 8/2022 vp, s.11).

Oikeusministeriön yhdenvertaisuuslain muuttamista varten 4.6.2021 asettama työryhmä selvitti mietinnössään (28.3.2022) hyvityksen määräämistä yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunnassa ja esitti yksimielisesti, että lautakunnalle tulisi antaa toimivalta määrätä hyvitystä suoritettavaksi syrjinnän uhrille.

Kun hallituksen esitykseen ei kuitenkaan sisälly ehdotusta yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunnalle annettavasta toimivallasta määrätä hyvitystä maksettavaksi syrjinnän uhrille, olisi tarpeen saada perustuslakivaliokunnan arvio yhtäältä siitä, asettaako perustuslaki tämän hyvityksen määräämistä koskevan toimivallan antamiselle yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunnalle sellaisia esteitä, ettei se sen takia ole mahdollista ja toisaalta siitä, onko Suomessa vallitseva oikeustila tässä suhteessa Suomen ihmisoikeusvelvoitteiden mukainen. Viimeksi mainittu perustuslakivaliokunnan arviointi on välttämätöntä erityisesti siksi, että useat ihmisoikeuksia valvovat kansainväliset toimielimet ovat jo usean vuoden ajan suosittaneet Suomelle tällaisen toimivallan antamista yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunnalle.

Myös sen arvioiminen, onko hallituksen esitys sopusoinnussa ja riittävä YK:n vammaisyleissopimuksen velvoitteiden kannalta, edellyttää perustuslakivaliokunnan arviointia, koska nykyisen yhdenvertaisuuslain eduskuntakäsittelyn aikana vuoden 2014 syksyllä YK:n vammaisyleissopimus ei ollut Suomessa voimassa, vaan tuli voimaan vasta 10.6.2016 (SopS 26 ja 27/2016).

Muilta osin viitataan yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunnan lausuntoon (Dno. YVTltk 1162 /2022) oikeusministeriölle mietinnöistä koskien yhdenvertaisuuslain osittaisuudistusta (VN/3528/2021). (Liitteenä)

Juhani Kortteinen, pääsihteeri

Yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunta