YVTltk 1187/2022 2.6.2022

Lausunto eduskunnan työelämä- ja tasa-arvovaliokunnalle

Asia: K 1/2022 vp Tasa-arvovaltuutetun kertomus eduskunnalle 2022

Tasa-arvovaltuutetun kertomus on varsin laaja ja kattava selvitys valtuutetun toiminnasta ja tasa-arvon toteutumisesta Suomessa.

Tässä lausunnossa keskitytään eräisiin yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunnan havaitsemiin keskeisiin kehittämistarpeisiin kuten oikeusturvan kehittämiseen sekä tasa-arvolain ja yhdenvertaisuuslain yhdenmukaistamiseen.

Tavoitteena syrjintäperusteneutraali lainsäädäntö

Tasa-arvovaltuutettu on esittänyt suosituksenaan muun ohella, että tulee käynnistää kattava selvitys vaihtoehdoista, joilla oikeussuojan saavutettavuutta sukupuolisyrjintää koskevissa asioissa voidaan parantaa. Yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunta on tästä samaa mieltä ja toteaa lisäksi seuraavaa.

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-arvolaissa ja yhdenvertaisuuslaissa 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 hyvitysasiat ensi asteena yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunnassa, yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunnalta puuttuva toimivalta työelämäasioissa yhdenvertaisuuslain soveltamisalalla, yksilöltä puuttuva mahdollisuus saattaa asioita vireille yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunnassa tasa-arvolain soveltamisalalla, yhdenvertaisuusvaltuutetulta puuttuva toimivalta valvoa työelämässä esiintyvää syrjintää ja yhdenvertaisuuslain 15 §:stä puuttuva tasa-arvolakia vastaava työnantajan velvollisuus selvityksen antamiseen kaikkia syrjintäperusteita koskien.

Suomen erikoiseen syrjintäperusteittain erottelevaan 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.

Lopuksi on vielä selvyyden vuoksi 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).

Oikeusturvan kehittäminen

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 192014 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 määräaikaisraportoinnin yhteydessä 1.4.2021 antamissaan päätelmissä ongelmallisena sitä, että syrjinnän uhri voi saada hyvitystä vain yleisissä tuomioistuimissa pitkähkön oikeusprosessin jälkeen. Komitean mukaan Suomen olisi harkittava mahdollisuutta antaa yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunnalle toimivalta määrätä syrjinnän uhreille korvausta maksettavaksi, jotta heillä olisi tehokas ja nopea oikeussuojakeino. (Concluding observations on the seventh periodic report of Finland, 1.4.2021, CCPR/C/FIN/CO/7, kpl.12. ja 13.)

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

Lisäksi tasa-arvovaltuutettu on esittänyt suosituksenaan, että lautakuntaa kehitetään sellaiseksi matalan kynnyksen oikeussuojaelimeksi, joka voi määrätä hyvityksiä. Yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunta on samaa mieltä, ja toteaa, että lautakunnan toimivalta määrätä hyvitys maksettavaksi parantaisi merkittävästi syrjinnän uhrin oikeusturvaa sekä olisi omiaan vähentämään tarvetta hakea hyvitystä yleisiltä tuomioistuimilta.

Yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunnalta puuttuva mahdollisuus hyvityksen määräämisen on omiaan lisäämään oikeussuojan päällekkäistä hakemista, joka tarpeettomasti kuluttaa oikeuslaitoksen niukkoja resursseja, ja on omiaan pitkittämään ja vaikeuttamaan syrjinnän uhrin pääsemistä oikeuksiinsa. Tämä on johtanut siihen, että 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 mahdollisuutta nostaa erillistä kannetta tuomioistuimessa hyvityksen saamiseksi, vaikka yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunta olisi todennut vastaajan menetelleen 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 siviilioikeudellisia kanteita hyvityksen saamiseksi erittäin harvoin. Etenkin haavoittuvimmassa asemassa olevien syrjinnän uhrien mahdollisuus hyvityksen saamiseen jää nykyisin lähinnä teoreettiseksi.

Oikeuskäytännössä etenkin Ruotsissa, mutta eräissä tapauksissa hieman samansuuntaisesti myös Suomessa, hyvityksen on katsottu muodostavan myös sanktioluonteisen seuraamuksen, jossa yksilölle hyvitettävän 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 hyvitettävää 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, Keski-Pohjanmaan KäO 15.9.2017, asia R 17/4040 ja Varsinais-Suomen KäO 26.5.2021, asia R 19/5705). Hyvityksen määräämisessä ei siis ole kyse puhtaasti yksityisoikeudellisesta asiasta, vaan siihen sisältyy selvä julkisoikeudellinen elementti.

Lautakunnan toimivallalla määrätä hyvitys olisi syrjintää ennalta ehkäisevä vaikutus, koska taloudellisen seuraamuksen riski jouduttaisiin huomioimaan erilaisten syrjintää potentiaalisesti sisältävien menettelyjen ja toimenpiteiden suunnittelussa ja toteuttamisessa.

Kaiken kaikkiaan hyvitysmahdollisuuden puuttuminen yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunnan menettelystä estää 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.

Yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunta piti 21.4.2016 sosiaali- ja terveysministeriölle antamassaan lausunnossa tarpeellisena, että sosiaali- ja terveysministeriö ryhtyy viipymättä toimenpiteisiin vireillepano-oikeuden laajentamiseksi tasa-arvoasioissa yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunnassa eduskunnan työelämä- ja tasa-arvovaliokunnan lausunnossa (TyVM 11/2014 vp-HE 192014 vp, HE 111/2014 vp, 4.12.2014) edellytetyllä tavalla niin, että yksilö voi tasa-arvolain soveltamisalaan kuuluvissa asioissa saattaa asioita vireille lautakunnassa. Sosiaali- ja terveysministeriö asettikin työryhmän valmistelemaan tarvittavaa lainsäädäntömuutosta, mutta asia ei kuitenkaan edennyt valtioneuvostossa ja työryhmä lakkautettiin. On erittäin valitettavaa, ettei tätäkään merkittävää oikeusturvan puutetta ole korjattu.

Juhani Kortteinen

pääsihteeri

yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunta