



OIKEUSMINISTERIÖLLE

Viite: VN/3528/2021

Asia: Lausunto yhdenvertaisuuslain osittaisuudistusta koskevasta mietinnöstä

Suomen tuomariliitto - Finlands domareförbund ry jäljempänä Tuomariliitto vastaa seuraaviin kysymyksiin liittyen yhdenvertaisuuslain osittaisuudistukseen:

Hyvitys:

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

Perustuslaki edellyttää, että tuomiovaltaa käyttää tuomioistuin (PL 3 §). Lähtökohdat yleisten tuomioistuinten ja hallintotuomioistuinten väliselle toimivaltajaolle ilmenevät perustuslain 99 §:n 1 momentista, jonka mukaan ylintä tuomiovaltaa riita- ja rikosasioissa käyttää korkein oikeus sekä hallintolainkäyttöasioissa korkein hallinto-oikeus. Tuomiovaltaa on voitu antaa muillekin tahoille edellyttäen, että niiden puolueettomuus ja oikeudenmukainen oikeudenkäynti on turvattu (PL 21 § ja Euroopan ihmisoikeussopimus 6 artikla).

Tuomariliitto huomauttaa, että uudistuksella ollaan siirtämässä toimivaltaa käsitellä riita-asioita viranomaisena toimivalle lautakunnalle ja valitusoikeutta riita-asiassa hallinto-oikeuksiin perustuslain selvistä säännöksistä poiketen.

Suomessa on jo kauan katsottu, että oikeusturvan takeet toteutuvat parhaiten, kun tuomioistuimet toteuttavat ydintehtäväänsä ja ovat yksin toimivaltaisia antamaan täytäntöönpanokelpoisia ratkaisuja. Erilaisten lautakuntien on nähty rikastavan ja kehittävän oikeudellista viitekehystä ja asiantuntemusta roolissaan lausunnonantajina, valvontaviranomaisina ja suosituksin. Tuomiovallan erillään pitäminen takaa omalta osaltaan sen riippumattomuutta ja oikeuskäytännön läpinäkyvyyttä.

Oikeudenhoidon uudistamisohjelmassa vuosille 2013–2015 asetettiin tavoitteeksi vähentää hallintolainkäyttöeliminä toimivia lautakuntia (Mietintöjä ja lausuntoja 16/2013). Niin ikään tuomioistuinlaitoksen kehittämiskomitean mietinnössä katsottiin, että erilaisia suosituksia, lausuntoja, ohjeita ja ratkaisusuosituksia antavia lautakuntia sekä itsesääntelyeliminä toimivia lautakuntia ei tulisi kehittää tuomioistuintyyppisiksi auktoritatiivista tuomiovaltaa käyttäviksi elimiksi, vaan pitää ne selkeästi erillään tuomioistuinlaitoksesta (Komiteanmietintö 2003:3)

Nyt ehdotetun tuomiovaltaa käyttävän lautakunnan jäsenten nimittämismenettelyssä painottuisi yhdenvertaisuuslain asiantuntemus, eikä niinkään tuomarin virkaan nimitettävältä edellytettävät tiedot, taidot ja ominaisuudet.

Esitetystä lautakunnasta ei tulisi tosiasiallisesti riippumaton siten kuin tuomiovallan käytössä edellytetään. Lautakunta olisi poliittisessa ja/tai hallinnollisessa nimitysmenettelyssä määrääjäksi nimitettävä viranomaiselin, johon valikoitunee pääasiassa henkilöitä, joilla on oikeudenalalla lautakuntaan asiantuntijuuteensa perustuvan nimitetyksi tulemisen jälkeen kaksoisrooli hallinnonalan tehtävissä sekä tutkivana ja valvovana viranomaisena (esim. yhdenvertaisuusvaltuutetun toimistossa lausunnonantajana) että täytäntöönpanokelpoisen ratkaisun tekijänä lautakunnassa.

Perusteeksi sille, että tuomiovaltaa tavanomaisessa riita-asiassa siirretään pois tuomioistuimelta, esitetään tuomioistuinten ruuhkautumista ja oikeudenkäyntikuluriskiä. Sanotut perusteet eivät kestä tarkastelua oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin näkökulmasta.

”Access to justice” tulee turvata asiaryhmästä riippumatta kaikille. Yksittäisen asiaryhmän osittaista siirtämistä eri menettelyyn käsittelyn jouduttamiseksi ei voi pitää hyväksyttävänä kansalaisten yhdenvertaisen oikeusturvan näkökulmasta.

Puuttuvan perusrahoituksen vuoksi viivästyvät käsittelyt eivät myöskään ole hyväksyttävää peruste sille, että asianosaisten oikeusturvaa tosiasiallisesti heikennetään siirtämällä ratkaisuvalltaa pois riippumattomilta tuomioistuimilta yhdessä sen ydintehtävistä eli riita-asioissa. Oikeusturvaongelmista lausutaan laajemmin jäljempänä esityksen menettelyllisiä ehdotuksia käsittelevässä kohdassa.

Jos katsotaan, että yleisen tuomioistuimen menettelyyn, erityisesti prosessikynnyksen ja oikeudenkäyntikuluriskin osalta sisältyy puutteita, ne tulisi korjata joko oikeudenkäyntikulujen sääntelyä yleensä tai tässä asiaryhmässä erikseen koskevalla sääntelyllä. Tämä voitaisiin toteuttaa esimerkiksi siten, että kannalleen myönteisen yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunnan lausunnon saanutta kanteen vireille saattanutta tahoa ei voitaisi velvoittaa korvaamaan vastapuolen oikeudenkäyntikuluja muutoin kuin erityisestä syystä.

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?

Esitetyt lautakunnan ja käräjäoikeuksien toimivallat olisivat osin päällekkäisiä. Käräjäoikeus voisi käsitellä lautakunnan toimivaltaan sinänsä kuuluvan hyvitysvaatimuksen muun asian, esimerkiksi rikos-, vahingonkorvaus- tai muu riita-asian yhteydessä.

Tuomiovallan käyttäminen tulee olla läpinäkyvää ja järjestetty mahdollisimman yksiselitteisesti, jotta se palvelee oikeusturvan tarvitsijoita. Tuomariliiton näkemyksen mukaan tilanne, jossa samaa lainsäädännöstä sovelletaan ja sen perusteella annetaan täytäntöönpanokelpoisia ratkaisuja hallintoprosessissa ja/tai käräjäoikeuksissa on sekava eikä palvele oikeusjärjestelmän käyttäjiä eikä lainsoveltajia.

Koska hyvitysasiat ovat luonteeltaan riita-asioita, ei ole tarkoituksenmukaista jakaa asiaryhmää yleisiin tuomioistuihin sekä hallintomenettelyyn ja hallintoprosessiin. Mietintö ei ole selkeä siltä osin, onko siinä tarkoitettu jättää asianosaiselle mahdollisuus riita-asiassa panna pääasia vireille käräjäoikeudessa ja siihen liittyvä hyvitysvaatus vireille

lautakunnassa samanaikaisesti. Muitakin lis pendes -tilanteita voi ilmetä, mikä tekee uudistuksesta erityisen ongelmallisen.

Esityksessä toimivaltakysymykset on määritelty hyvin epätasaisesti ja tämä voi johtaa merkittäviin ongelmiin, jos asiaa ei jatkoselvitetä laajasti.

Ehdotettu jako linjojen välillä johtanee myös oikeuskäytännön eriytymiseen ja siten ratkaisuiden ennakoitavuus heikentyy. Tämäkään ei ole tarkoituksenmukaista eikä vahvista oikeusturvaa.

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?

Hallintolainkäyttöasioissa 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. Hyvitys on seuraamus, joka luonteeltaan rinnastuu lähinnä vahingonkorvaukseen. Hyvitysvaatimus saattaa kohdistua myös viranomaiseen. Myös vahingonkorvausta viranomaisen virkatoimessa aiheuttaman vahingon nojalla koskevat vaatimukset valtiota vastaan käsitellään yleisissä tuomioistuimissa. Kysymys ei ole julkisoikeudellisesta sääntelystä. Hallintoprosessin käyttämiselle rinnakkaisena prosessimuotona hyvityksen määräämisessä ja valitusoikeutta hallinto-oikeuteen ei voi pitää miltään osin perusteltuna eikä asianmukaisena ratkaisuna.

Tuomariliitto pitää ehdotettua lautakuntamenettelyä ongelmallisena, koska kirjallinen menettely ei takaa oikeusturvan toteutumista eikä se ole läpinäkyvää.

Kokemuksen perusteella voidaan arvioida, että hyvitysasioiden ratkaiseminen edellyttää tosiasiaa laajahkoa henkilötodistelua. Suullisen todistelun perusteella ratkottavan riita-asian oikeudenkäyntimenettelyä varten on säädetty oikeudenkäymiskaari, jota sovelletaan yleisissä tuomioistuimissa.

Ehdotettu käsittelyjärjestys johtaisi Tuomariliiton näkemyksen mukaan päinvastaiseen lopputulokseen, kuin se, jota uudistuksella tavoitellaan. Se taho, joka osaa ja kykenee ilmaisemaan itseään ammattitaitoisemmin kirjallisesti sekä suullisesti ja jolla on mahdollisuus käyttää siihen lainopillista avustajaa, on ylivertaisessa asemassa verrattuna vastapuoleensa.

Näin ollen myöskään hallintoprosessin soveltamisella toteutettavaksi ehdotettu kuluriskin poistaminen ei vaikuttaisi oikeusturvaa parantavasti vaan päinvastoin.

Se, että nyt ehdotetusta viranomaisratkaisusta voidaan hakea muutosta hallintotuomioistuimeen, ei korjaa ensiasteen menettelyn ilmeisiä oikeusturvapuutteita.

Lisäksi Tuomariliitto huomauttaa, että ehdotetun yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunnasta annetun lain 12 §:n menettelysäännökset ovat erityisen epäselviä ja tulkinnanvaraisia. Lautakunnassa mahdollisesti toimitettaviin suullisiin käsittelyihin liittyy lukuisia ongelmakohtia. Vastaavaa lautakuntatyypin elimen suorittamaa kaksiosaisista riita-asian ratkaisuvallaa ei ole muualla lainsäädännössä.

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

Yhdenvertaisuuslakiin ehdotetaan lisättäväksi uusi 26 a §, joka koskee sovinnon vahvistamista hallintotuomioistuimessa. Sen mukaan hallintotuomioistuimessa vireillä olevassa asiassa voidaan vahvistaa ratkaisuksi sovinto hyvitysasialla koskevalta osalta sen mukaan kuin oikeudenkäymiskaaren 20 luvussa säädetään.

Sovinnon vahvistaminen olisi täysin uusi menettely hallintotuomioistuimissa. Oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annettuun lakiin ei sisälly säännöksiä sovinnon vahvistamisesta. Epäselväksi jää muun muassa se, mitä hallinto-oikeuden vahvistamaan sovintoon voisi sisältyä ja millä kokoonpanolla asiat tulisi ratkaista. Lisäksi herää kysymys, tulisiko hallinto-oikeuksissa voida soveltaa lakia riita-asioiden sovittelusta ja sovinnon vahvistamisesta yleisissä tuomioistuimissa.

Ehdotettu säännös korostaa sitä seikkaa, että kysymys on riita-asioista, joita tulisi ratkoa yleisen tuomioistuinlinjan puolella, jossa sovelletaan kokonaisuudessaan oikeudenkäymiskaareen säädettyä oikeudenkäyntimenettelyä.

Tuomariliitto huomauttaa, että hallinto-oikeuksissa ei tällä hetkellä ole asiantuntemusta oikeudenkäymiskaaren soveltamiseen tai sovittelumenettelyyn miltään osin.

Esityksen vaikutukset:

Millaisia vaikutuksia arvioitte ehdotetuilla muutoksilla olevan?

Ehdotettu muutos lisäisi oikeuskäytännön ja oikeudenhoidon sirpaleisuutta ja epäyhtenäisyyttä. Epäselvä toimivaltajako saattaisi johtaa myös oikeudenmenetyksiin.

Ehdotetun muutoksen johdosta asiamäärät lisääntyvät hallintotuomioistuimissa. Mahdollista on, että myös perusteettomien hyvitysvaatimusten, jotka aiheuttavat merkittäviä kuluja vastapuolelle, määrä nousee. Liikeryitys ei voi mainehaitan syntymisen vuoksi suhtautua yliolkaisesti selvästi perusteettomina pitämiinsä vaatimuksiin.

Muut huomiot esityksessä:

Onko teillä muita huomioita esityksestä?

Esitys edellyttäisi merkittävää lisäkoulutusta hallinto-oikeuksien henkilökunnalle. Myös lautakunnan uusista tehtävistä aiheutuisi kustannusvaikutuksia. Tällaista resurssien käyttöä yhdestä asiaryhmästä irrotetun yhden rajallisen osa-alueen hyväksi ei voida pitää millään tavalla perusteltuna kansalaisten yhdenvertaisuuden ja oikeuden saavutettavuuden näkökulmasta.

Lisäksi Tuomariliitto huomauttaa, että myös hallinto-oikeudet kärsivät riittämättömästi perusrahoituksesta ja käsittelyajat ovat pitkiä. Se, että lautakunta tarjoaisi ohituskaistan ensiasteen ratkaisulle hyvitysasialla ei useissa tapauksissa siten merkittävästi nopeuttaisi asian kokonaiskäsittelyaikaa.

Kun otetaan huomioon mietinnössä esitetyt hyvitysasioiden toimivaltamuutoksia koskevat taloudelliset ja muut vaikutukset sekä ehdotuksen sisältämät lukuisat ongelmakohtat, uudistuksen negatiiviset vaikutukset muodostuvat siitä mahdollisesti saataviin hyötyihin nähden selvästi suuremmiksi. Uudistus ei ole perusteltu.

Tuomariliitto vastustaa edellä mainituilla perusteilla hyvitysasioiden siirtämistä osittain hallinnolliseen menettelyyn. Yhdenvertaisuuslain tarkoittamat hyvitysvaatimukset on jatkossakin käsiteltävä kokonaisuudessaan riita-asiain käsittelyjärjestyksessä riippumattomassa yleisessä tuomioistuimessa.

Yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunnalle voitaisiin säätää kuluttajariitalautakunnan kaltainen toimivalta antaa suosituksia hyvityksen maksamisesta ja että kanneajan kuluminen katkeaisi lautakuntamenettelyn aikana.

Edellä todetulla tavalla uudistuksella toimittaisiin toisin kuin perustuslain 99 §:ssä säädetään, joten tällainen uudistus tulisi tehdä perustuslain 73 § huomioiden perustuslain säätämisyjärjestyksessä.

Lausunnon valmistelu

Lausuntoa on valmisteltu Tuomariliiton hallituksessa ja oikeuspoliittisessa valiokunnassa. Lausunnon kirjoittamiseen ovat osallistuneet käräjätuomarit Johanna Helminen, Pekka Louhelainen ja Samuli Yli-Rahnasto sekä asessori Antti Mikkonen. Tuomariliiton hallitus on käsitellyt lausunnon 15.6.2022.

Helsingissä 16.6.2022

Suomen tuomariliitto – Finlands domareförbund ry

Anna Pitkänen
puheenjohtaja

Minna Hällström
varapuheenjohtaja

Suomen tuomariliitto - Finlands domareförbund ry toimii tuomioistuinlaitoksen kehittämiseksi sekä sen merkityksen ja tuomarin riippumattoman aseman säilyttämiseksi yhteiskunnassa. Tuomarikunnanyhteisenä järjestönä Tuomariliitto valvoo ja edistää jäsentensä ammatillisia ja muita yhteisiä pyrkimyksiä.