

YHDENVERTAISUUS- ja TASA-ARVOLAUTAKUNTA/Jaosto

Viranomaisen harkintavalta, syrjintäolettama

Diaarinumero: YVTLTK/5XX/2018

Antopäivä: XX.XX.2019

Hakija on Ranskan kansalainen. Hän katsoi yhdenvertaisuusvaltuutetun ja yhdenvertaisuusvaltuutetun toimistossa työskennelleen virkamiehen syrjineen häntä hänen kansalaisuutensa perusteella, koska hänen kotikuntansa rekisteröimistä koskevan asiansa syrjivyyden selvittämistä ei toimistossa jatkettu, vaan häntä ohjattiin selvittämään oleskeluoikeuteensa liittyvät epäselvyydet poliisin kanssa ja olemaan sen jälkeen yhteydessä maistraattiin kotikuntansa rekisteröimiseksi. Yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunta katsoi, ettei asiassa ollut syntynyt syrjintäolettamaa ja hylkäsi hakemuksen.

Asian tausta

Hakija on Ranskan kansalainen. Hän otti yhteyttä yhdenvertaisuusvaltuutetun toimistoon erään maistraatin menettelyyn liittyen. Hän katsoi maistraatin syrjineen häntä hänen kansalaisuutensa perusteella, kun maistraatti oli pyytänyt häntä toimittamaan todistuksen oleskeluoikeudestaan Suomessa hänen kotikuntansa rekisteröimiseksi väestötietojärjestelmään.

Yhdenvertaisuusvaltuutetun toimistossa selvitettiin hakijan asiaa ja neuvottiin häntä selvittämään ensin oleskeluoikeutensa rekisteröimistä koskeva asia ja ottamaan sen jälkeen uudelleen yhteyttä maistraattiin kotikuntansa rekisteröimiseksi väestötietojärjestelmään.

Hakijan vaatimukset

Hakija vaatii yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakuntaa selvittämään, ovatko yhdenvertaisuusvaltuutettu ja yhdenvertaisuusvaltuutetun toimiston virkamies syrjineet häntä hänen kansalaisuutensa perusteella hänen asiansa käsittelyssä. Hän vaatii lisäksi lautakuntaa asettamaan vastaajille uhkasakon.

Hakijan vaatimusten perusteet

Hakija katsoo, että hänellä on Euroopan unionin vapaan liikkuvuuden direktiivin (2004/38/EY) ja Euroopan unionin tuomioistuimen ratkaisukäytännön perusteella oikeus oleskella Suomessa, koska hän on itsenäinen ammatinharjoittajana sekä [REDACTED]. Hän arvioi, että yhdenvertaisuusvaltuutettu olisi tutkinut maistraatin menettelyn, jos maistraatti olisi kohdistanut hakemuksessa tarkoitetun menettelynsä Suomen kansalaiseen. Hakija katsoo, että yhdenvertaisuusvaltuutettu ja yhdenvertaisuusvaltuutetun toimiston virkamies ovat syrjineet häntä hänen kansalaisuutensa perusteella, koska he eivät ole pyytäneet häneltä selvitystä hänen asuinpaikastaan.

Hakija toteaa vastaselityksessään, että hänen kotikuntansa rekisteröimiseen liittyvät olosuhteet johtuivat hänen kansalaisuudestaan ja että kyseessä oli näin ollen häneen kohdistunut välillinen syrjintä. Vertailukelpoinen tilanne olisi ollut kotikuntaa koskevan rekisterimerkinnän tekeminen väestötietojärjestelmään Suomen kansalaiselle oleskeluoikeuden perusteella. Tällaisen henkilön oleskeluoikeus Suomessa on kuitenkin aina selvä.

Vastaaajien vastaukset

Vastajaat kiistävät menetelleensä asiassa syrjivästi.

Vastaaajan vastauksen perustelut

Yhdenvertaisuusvaltuutetun toimiston esittelijän ja yhdenvertaisuusvaltuutetun sijaisena toimineen toimistopäällikön vastaus

Yhdenvertaisuusvaltuutetun resurssien ollessa rajalliset suhteessa yhteydenottojen määrään ja valtuutetun tehtävien laajuuteen kaikkia yhteydenottoja ei pystytä selvittämään kattavasti ja yksityiskohtaisesti. Harkittaessa, missä asiassa valtuutettu ryhtyy toimenpiteisiin, otetaan huomioon ainakin seuraavia seikkoja: Onko olemassa riittävästi näyttöä toiminnasta, joka on selvästi ja yksiselitteisesti syrjintää tai muulla tavoin yhdenvertaisuuslain vastaista? Millainen on asiakkaan oikeussuojan tarve? Onko asialla yleisempää merkitystä yksittäistapauksen ulkopuolelle ulottuvaa merkitystä yhdenvertaisuusperiaatteen tehokkaan toteutumisen näkökulmasta? Sijoittuuko asia jollekin yhdenvertaisuusvaltuutetun vuotuisista painopistealueista?

Hakijan asiaa on käsitelty yhdenvertaisuusvaltuutetun toimistossa normaalin käsittelyprosessin mukaisesti. Koska hakijan asia oli muun muassa hänen oleskeluoikeutensa rekisteröintiin liittyen epäselvä, yhdenvertaisuusvaltuutetun toimistossa katsottiin, ettei maistraatin menettelyn selvittäminen ollut kyseisessä tilanteessa perusteltua. Hakijaa neuvottiin, kuinka hän voisi edetä asiassaan. Hänen kansalaisuudellaan ei ollut asiassa merkitystä. Valtuutettu ei olisi ryhtynyt selvittämään asiaa tarkemmin maistraatin kanssa myöskään sellaisen Suomen kansalaisen osalta, joka ei olisi selvästi täyttänyt rekisterimerkinnän tekemisen edellytyksiä ja jolla olisi ollut muita vaihtoehtoja oikeuksiinsa pääsemiseksi itsenäisesti. Tällaisessa tilanteessa henkilöä olisi ohjattu neuvoin eteenpäin. Hakijan asiassa ei ollut maistraatin toimien osalta myöskään kyse niin selvästi ja yksiselitteisesti oletettaman syrjivästä tai muusta yhdenvertaisuuslain vastaisesta toiminnasta synnyttävästä toiminnasta, että valtuutettu olisi voinut pitää todennäköisenä, että maistraatti olisi suostunut tekemään merkinnän hakijalle mieluisalla tavalla, jos asiassa olisikin ryhdytty lisätoimiin. Valtuutetulla ei ole toimivaltaa muuttaa tai kumota tehtyä päätöstä, velvoittaa tekemään tietyn sisältöistä päätöstä tai antaa oikeudellisesti sitovia ohjeita. Pääasiallisesti valtuutettu pyrkii saamaan toimijan lopettamaan yhdenvertaisuuslain kannalta ongelmallisen toiminnan neuvottelemalla ja suosittelemalla.

Yhdenvertaisuusvaltuutettu ei edellyttänyt hakijalta ehtona palvelun saamiselle selvitystä siitä, että tällä oli oikeus oleskella Suomessa. Se, että hakijan oleskeluoikeuden rekisteröinnin osalta asiassa vallinneet epäselvyydet vaikuttivat osana valtuutetun tekemään kokonaisarviota, ei ole osoitus hakijan kansalaisuuteen perustuvasta epäsuotuisasta kohtelusta tai epäedulliseen asemaan joutumisesta kansalaisuuden vuoksi. Harkintaa käyttämällä valtuutettu pyrkii varmistamaan, että toimiston käytössä olevat

rajalliset resurssit voidaan kohdentaa yhdenvertaisuuden edistämiseen ja syrjinnän ehkäisyyn mahdollisimman tehokkaasti, vaikuttavasti ja oikeasuhtaisesti.

Vastaajien vastaus

Yhdenvertaisuusvaltuutetun toimistoon tuli vuonna 2016 1189 asiakasyhteydenottoa, joista 891 koski syrjintäepäilyä. Yhteydenottojen suuresta määrästä johtuen yhdenvertaisuusvaltuutetulla ei ole mahdollisuutta perehtyä niihin kaikkiin, vaan asioiden arviointi ja yhteydenottoihin vastaaminen on delegoitu suurelta osin valtuutetun toimiston henkilökunnalle. Jatkokäsittelyyn päätyvät yhteydenotot arvioidaan ensin toimiston seulontatiimissä. Tapaukset, jotka vaativat tarkempaa pohdintaa ja/tai selvittelyä, siirretään sen jälkeen esittelijöiden käsiteltäviksi. Esittelijät huolehtivat esimerkiksi lisätiedon hankkimisesta, selvityspyyntöjen tekemisestä asianosaisille ja yhdenvertaisuusvaltuutetun toimenpiteiden valmistelusta. Esittelijät myös esittelevät asian tarvittaessa valtuutetulle, joka perehtyy tapaukseen ja allekirjoittaa esittelijän laatiman vastausasiakirjan silloin, kun siinä otetaan selkeästi kantaa syrjintäolettan täyttymiseen. Pääasiallisesti yhdenvertaisuusvaltuutetun toimiston tarjoama oikeudellinen apu on neuvontaa ja ohjeistamista.

Hakijan asiaa käsiteltiin yhdenvertaisuusvaltuutetun toimistossa edellä selostettujen periaatteiden mukaisesti. Hakemuksessa tarkoitettu yhdenvertaisuusvaltuutetun toimiston virkamies toimitti hakijan hänelle lähettämät sähköpostiviestit kirjattaviksi valtuutetun sähköiseen asiakirjahallintajärjestelmään, jonka jälkeen seulontatiimiin kuuluva virkailija tutustui asiaan ja selvitti sitä soittamalla Sisä-Suomen poliisilaitokselle. Seuraavana päivänä kyseinen virkamies soitti hakijalle ja antoi neuvoja ja ohjeita tämän kotikunnan määräytymistä koskeneen tilanteen ratkaisemiseksi poliisin ja maistraatin kanssa. Hakija pyysi saada asiassa valtuutetun kirjallisen vastauksen. Hakijalle lähetettiin asiassa suomenkielinen vastaus noin viiden kuukauden kuluttua ja sen englanninkielinen käännös vajaa kuukauden kuluttua tästä.

Vuonna 2016 yhdenvertaisuusvaltuutetun toiminnan painopistealueita olivat vammaisuus, koulutus, työelämä ja maastapoistamisen täytäntöönpanon valvonta. Kyseisenä vuonna yksittäisten asiakkaiden yhteydenotot valtuutettuun lähes kaksinkertaistuivat edellisestä vuodesta, mikä edellytti valtuutetulta entistä selkeämpiä priorisointeja syrjintään puuttumisessa sekä käsittelyn rajaamista tapauksiin, joista voi saada laaja-alaisempaa hyötyä syrjinnän kohteiksi joutuneille tai syrjinnän vaarassa oleville henkilöille.

Hakijan asian käsittelyyn yhdenvertaisuusvaltuutetun toimistossa ei vaikuttanut hakijan kansalaisuus. Valtuutetun resurssien ja toiminnan painopisteiden puitteissa seulontatiimi ja hakemuksessa tarkoitettu virkamies arvioivat, että hakijalla oli halutessaan mahdollisuus saattaa asiansa omatoimisesti esimerkiksi yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunnan käsiteltäväksi.

Esittelijän esitys

Yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunta hylkää hakemuksen.

Kysymyksenasettelu

Asiassa on arvioitavana, ovatko vastaajat syrjineet hakijaa tämän kansalaisuuden tai muun henkilöön liittyvän syyn perusteella hänen asiansa käsittelyssä yhdenvertaisuusvaltuutetun toimistossa.

Perustelut

Sovellettavat oikeusohjeet

Yhdenvertaisuuslain (1325/2014) 8 §:n 1 momentin mukaan ketään ei saa syrjiä iän, alkuperän, kansalaisuuden, kielen, uskonnon, vakaumuksen, mielipiteen, poliittisen toiminnan, ammattiyhdistystoiminnan, perhesuhteiden, terveydentilan, vammaisuuden, seksuaalisen suuntautumisen tai muun henkilöön liittyvän syyn perusteella. Syrjintä on kielletty riippumatta siitä, perustuuko se henkilöä itseään vai jotakuta toista koskevaan tosiseikkaan tai oletukseen. Pykälän 2 momentin mukaan välittömän ja välillisen syrjinnän lisäksi kyseisessä laissa tarkoitettua syrjintää on häirintä, kohtuullisten mukautusten epääminen sekä ohje tai käsky syrjiä.

Yhdenvertaisuuslain 10 §:n mukaan syrjintä on välitöntä, jos jotakuta kohdellaan henkilöön liittyvän syyn perusteella epäsuotuisammin kuin jotakuta muuta on kohdeltu, kohdellaan tai kohdeltaisiin vertailukelpoisessa tilanteessa.

Yhdenvertaisuuslain 19 §:n 1 momentin 1 kohdan mukaan yhdenvertaisuusvaltuutettu voi kyseisen lain soveltamisalalla avustaa syrjinnän uhriksi joutuneita henkilöitä näiden tekemiä syrjintävalituksia tutkittaessa.

Yhdenvertaisuuslain 20 §:n 3 momentin mukaan yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunta voi muissa kuin työsuojeluviranomaisen toimivaltaan 22 §:n mukaan kuuluvissa asioissa kieltää asianomaista jatkamasta tai uusimasta syrjintää tai vastatoimia taikka määrätä tämän ryhtymään kohtuullisessa määräajassa toimenpiteisiin kyseisessä laissa säädettyjen velvollisuuksien täyttämiseksi. Lautakunta voi asettaa antamansa kiellon tai määräyksen tehosteeksi uhkasakon.

Yhdenvertaisuuslain 28 §:n mukaan vireillepanijan on syrjintää tai vastatoimia koskevaa asiaa tuomioistuimessa tai muussa viranomaisessa käsiteltäessä esitettävä selvitystä seikoista, joihin vaatimus perustuu. Jos asiaa käsiteltäessä esitettyjen selvitysten perusteella voidaan olettaa syrjinnän tai vastatoimien kieltoa rikotun, vastapuolen on kumotakseen oletuksen osoitettava, että kieltoa ei ole rikottu.

Uhkasakkolain (1113/1990) 4 §:n mukaan viranomainen voi asettaa uhkasakon, jos niin on laissa säädetty.

Yhdenvertaisuusvaltuutetusta annetun lain (1326/2014) 1 §:n mukaan yhdenvertaisuuden edistämiseksi ja syrjinnän ehkäisemiseksi oikeusministeriön yhteydessä on yhdenvertaisuusvaltuutettu. Yhdenvertaisuusvaltuutettu on toiminnassaan itsenäinen ja riippumaton.

Yhdenvertaisuusvaltuutetusta annetun lain 3 §:n mukaan yhdenvertaisuusvaltuutetun tehtävänä on valvoa yhdenvertaisuuslain noudattamista sen mukaan kuin sanotussa laissa säädetään sekä yleisesti edistää yhdenvertaisuuden toteutumista ja ehkäistä syrjintää.

Lisäksi valtuutettu toimii kansallisena ihmiskaupparaporttina. Tehtäviensä hoitamiseksi valtuutettu:

- 1) laatii ja teettää selvityksiä, julkaisee raportteja sekä tekee aloitteita;
- 2) antaa neuvoja ja lausuntoja;
- 3) edistää tiedotusta, kasvatusta ja koulutusta;
- 4) osallistuu eurooppalaiseen ja kansainväliseen yhteistyöhön;
- 5) seuraa toimialallaan Suomen kansainvälisten ihmisoikeusvelvoitteiden
- 6) noudattamista ja kansallisen lainsäädännön toimivuutta;
- 7) seuraa ihmiskauppaan liittyviä ilmiöitä.

Lisäksi yhdenvertaisuusvaltuutettu hoitaa muualla lainsäädännössä valtuutetulle säädetyt tehtävät.

Hallintolain (434/2003) 6 §:n mukaan viranomaisen on kohdeltava hallinnossa asioivia tasapuolisesti sekä käytettävä toimivaltaansa yksinomaan lain mukaan hyväksyttäviin tarkoituksiin. Viranomaisen toimien on oltava puolueettomia ja oikeassa suhteessa tavoiteltuun päämäärään nähden. Niiden on suojattava oikeusjärjestyksen perusteella oikeutettuja odotuksia.

Hallintolain 7 §:n 1 momentin mukaan asiointi ja asian käsittely viranomaisessa on pyrittävä järjestämään siten, että hallinnossa asioiva saa asianmukaisesti hallinnon palveluita ja viranomainen voi suorittaa tehtävänsä tuloksellisesti.

Väitetyn syrjinnän arviointi

Yhdenvertaisuuslain esitöiden mukaan pelkkä väite tai epäily syrjinnän kiellon rikkomisesta ei riitä syrjintäolettan syntymiseen. Täyttää näyttöä syrjinnästä ei kuitenkaan edellytetä, vaan riittävää on, että asiaa käsittelevälle toimivaltaiselle viranomaiselle syntyy esille tulleiden seikkojen valossa perustellusti olettaa syrjinnän kiellon vastaisesta menettelystä. Jos asiaa käsiteltäessä on esitetty riittävästi sellaista selvitystä, jonka perusteella voidaan olettaa syrjinnän kieltoa rikon, on vastapuolen osoitettava, että kieltoa ei ole rikottu. (HE 19/2014 vp, s. 93)

Asiassa tulee yhdenvertaisuuslain 10 §:ssä tarkoitettua välitöntä syrjintää koskevan syrjintäolettan syntymisen osalta arvioitavaksi, onko saadun selvityksen perusteella oletettavissa, että vastaajat ovat kohdelleet hakijaa hänen kansalaisuutensa tai muun hänen henkilönsä liittyvän syyn perusteella epäsuotuisammin kuin vertailukelpoisessa tilanteessa olevaa henkilöä.

Epäsuotuisalla kohtelulla viitataan yhdenvertaisuuslain esitöissä sellaiseen menettelyyn, joko tekoon tai laiminlyöntiin, jolla menettelyn kohde asetetaan muihin nähden huonompaan asemaan. Kyse voi olla esimerkiksi rajoitusten, vaatimusten, rasitteiden tai velvoitteiden asettamisesta vain tietyille henkilöille tai henkilöryhmälle samoin kuin esimerkiksi jonkin yleisesti saatavilla olevan etuuden, palvelun tai oikeuden epäämisestä tai rajoittamisesta. Säännös ei edellytä, että jokaista on aina kohdeltava täsmälleen samalla tavalla. Syrjintäkiellosta ei toisaalta myöskään johdu velvollisuutta kohdella ihmisiä eri tavoin näiden henkilökohtaisten tarpeiden edellyttämällä tavalla, jollei kyse ole ehdotetun lain 15 §:ssä tarkoitettua vammaisen henkilön tarvitsemasta kohtuullisesta mukautuksesta. (HE 19/2014 vp, s. 70)

Saadun selvityksen mukaan hakijan asiaa käsiteltiin ensin yhdenvertaisuusvaltuutetun toimiston seulontatiimissä, josta se ohjattiin edelleen hakemuksessa tarkoitetun

virkamiehen käsiteltäväksi. Asiassa hankittiin lisäselvitystä poliisilaitokselta, minkä jälkeen kyseinen virkamies neuvoi hakijaa käymään poliisilaitoksella, jotta tämä saisi oleskeluoikeutta koskevassaan asiassa tehdyn päätöksen tiedokseen ja voisi halutessaan hakea siihen muutosta. Virkamies totesi hakijalle, että sen jälkeen kun tämän oleskeluoikeuden rekisteröimistä koskeva asia olisi selvitetty, tämä voisi pyytää maistraatista kotikuntaansa koskevan väestötietojärjestelmämerkinnän muuttamista. Jos maistraatti tällöin vaatisi edelleen hakijaa esittämään oleskeluoikeuttaan koskevan rekisteröintitodistuksen, hakija voisi olla uudelleen yhteydessä yhdenvertaisuusvaltuutettuun. Selvityksestä ilmenee lisäksi muun ohella, ettei hakijan asia kuulunut vuonna 2016 valtuutetun toiminnan painopistealueisiin.

Yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunta toteaa, ettei yhdenvertaisuuslaissa, yhdenvertaisuusvaltuutetusta annetussa laissa tai muussakaan säädöksessä edellytetä, että yhdenvertaisuusvaltuutettu ryhtyisi syrjintäasioiden selvittämistä koskeviin toimenpiteisiin jokaisen toimistoon tulleen yhteydenoton perusteella. Harkittaessa, missä asioissa toimistossa ryhdytään toimenpiteisiin, asiakkaita on kohdeltava hallintolain 6 §:ssä tarkoitetulla tavalla tasapuolisesti ja oikeasuhtaisesti. Asioiden käsittely on pyrittävä järjestämään hallintolain 7 §:n 1 momentissa tarkoitetulla tavalla niin, että valtuutettu voi suorittaa tehtävänsä tuloksellisesti. Hallintolain esitöiden mukaan kyseinen säännös mahdollistaa käytettävissä olevien taloudellisten ja muiden voimavarojen huomioon ottamisen hallinnon asiointipalvelujen järjestämisessä (HE 72/2002 vp, s. 57).

Ottaen huomioon selvityksen, jonka yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunta on saanut yhdenvertaisuusvaltuutetun toimiston syrjintäasioiden käsittelyprosessista, valtuutetun toiminnan painopistealueista vuonna 2016 sekä hakijan asian käsittelystä valtuutetun toimistossa ja hakemuksessa tarkoitetun virkamiehen hakijalle antamista ohjeista lautakunta katsoo, ettei asiassa ole objektiivisesti arvioiden perusteltua aihetta olettaa vastaajien kohdelleen hakijaa tämän kansalaisuuden tai muunkaan hänen henkilöönsä liittyvän syyn perusteella epäsuotuisammin kuin jotakuta muuta, vertailukelpoisessa tilanteessa olevaa henkilöä. Saadun selvityksen perusteella ei ole aihetta olettaa, että vastaajien menettelyssä olisi kyse muustakaan yhdenvertaisuuslaissa tarkoitetusta syrjinnästä. Asiassa ei ole näin ollen syntynyt yhdenvertaisuuslain 28 §:ssä tarkoitettua syrjintäolettaa.

Uhkasakko

Yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunta on edellä todetuin perustein hylännyt hakemuksen. Asian näin päättyessä myös vaatimus uhkasakon asettamisesta on yhdenvertaisuuslain 20 §:n 3 momentin ja uhkasakkolain 4 §:n perusteella hylättävä.

Yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunnan päätös

Yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunta päätti hyväksyä esityksen.

Lainkohdat

Yhdenvertaisuuslaki (1325/2014) 8 §, 10 §, 19 § 1 momentti, 20 § 3 momentti sekä 28 §

Laki yhdenvertaisuusvaltuutetusta (1326/2014) 1 § ja 3 §

Hallintolaki (434/2003) 6 § ja 7 § 1 momentti

Uhkasakkolaki (1113/1990) 4 §

Muutoksenhaku

Muutoksenhakuohjeistus liitteenä.

Asian ovat päättäneet Tuomas Ojanen (puheenjohtaja), Outi Anttila, Merja Heikkonen, Riitta-Maija Jouttimäki ja Sonya Walkila. Asian esittelijä Hanna Kiiskinen.