

Työelämä- ja tasa-arvovaliokunta

Yhdenvertaisuusvaltuutetun kertomus eduskunnalle 2018

JOHDANTO

Vireilletulo

Yhdenvertaisuusvaltuutetun kertomus eduskunnalle 2018 (K 6/2018 vp): Asia on saapunut työelämä- ja tasa-arvovaliokuntaan mietinnön antamista varten. Asia on lisäksi lähetetty hallintovaliokuntaan, lakivaliokuntaan ja sosiaali- ja terveystieteiden valiokuntaan lausunnon antamista varten.

Lausunnot

Asiasta on annettu seuraavat lausunnot:

- hallintovaliokunta HaVL 23/2018 vp
- lakivaliokunta LaVL 21/2018 vp
- sosiaali- ja terveystieteiden valiokunta StVL 11/2018 vp

Asiantuntijat

Valiokunta on kuullut:

- yhdenvertaisuusvaltuutettu Kirsi Pimiä, Yhdenvertaisuusvaltuutetun toimisto
- toimistopäällikkö Rainer Hiltunen, Yhdenvertaisuusvaltuutetun toimisto
- ylitarkastaja Venla Roth, Yhdenvertaisuusvaltuutetun toimisto
- ylitarkastaja Anni Valovirta, Yhdenvertaisuusvaltuutetun toimisto
- vanhempi hallitussihteeri Seija Jalkanen, työ- ja elinkeinoministeriö
- hallitusneuvos Olli Sorainen, työ- ja elinkeinoministeriö
- lainsäädäntöneuvos Jorma Kantola, sisäministeriö, maahanmuutto-osasto
- erityisasiantuntija Mirkka Mykkänen, sisäministeriö, poliisiosasto
- ylitarkastaja Jenny Kaarnasaari, sisäministeriö, rajavartiolaitos-osasto
- kulttuuriasiainneuvos Satu Heikkinen, opetus- ja kulttuuriministeriö
- erityisasiantuntija Tapani Aaltela, sosiaali- ja terveystieteiden valiokunta
- neuvotteleva virkamies Pirjo Lillsunde, sosiaali- ja terveystieteiden valiokunta
- johtaja Kaarina Myyri-Partanen, Etelä-Suomen aluehallintovirasto, työsuojelun vastuualue
- tulosalueen johtaja Kaj Välimäki, Maahanmuuttovirasto
- poliisitarkastaja Måns Enqvist, Poliisihallitus
- ylitarkastaja Katri Lyijynen, Joutsenon vastaanottokeskus
- erikoissuunnittelija Anneli Weiste-Paakkanen, Terveystieteiden ja hyvinvoinnin laitos (THL)
- pääsihteeri Merja Heikkonen, Vammaisten henkilöiden oikeuksien neuvottelukunta

Valiokunnan mietintö TyVM 14/2018 vp

- johtaja Natalia Ollus, YK:n yhteydessä toimiva Euroopan kriminaalipolitiikan instituutti (HEUNI)
- toiminnanjohtaja Leena-Kaisa Åberg, Rikosuhripäivystys
- toimialajohtaja Marja Pentikäinen, Helsingin Diakonissalaitos
- ihmisoikeuksien asiantuntija Matti Jutila, Ihmisoikeusliitto
- oikeudellinen asiantuntija Kaisa Korhonen, Amnesty International, Suomen osasto ry
- toiminnanjohtaja Jaana Kauppinen, Pro-tukipiste ry
- pääsihteeri Kerttu Tarjamo, Seta ry
- asiantuntija Miika Sahamies, Akava ry
- asiantuntija Katja Leppänen, Elinkeinoelämän keskusliitto EK ry
- asiantuntija Anne Mironen, Suomen Ammattiliittojen Keskusjärjestö SAK ry
- lainopillinen asiamies Atte Rytönen, Suomen Yrittäjät ry
- apulaisprofessori, dosentti Lena Näre
- apulaisprofessori Matti Sarvimäki

Valiokunta on saanut kirjalliset lausunnot:

- Ihmisoikeuskeskus
- Helsingin poliisilaitos
- Valtakunnallinen romaniasiain neuvottelukunta (RONK)
- Helsingin kaupunki
- Lieksan kaupunki
- Suomen Kuntaliitto
- Pakolaisneuvonta ry
- Toimihenkilökeskusjärjestö STTK ry
- Suomen afganistanilaisten yhdistysten liitto ry
- Suomen Venäjänkielisten Yhdistysten Liitto ry

VALIOKUNNAN PERUSTELUT

Yleistä

Oikeusministeriön yhteydessä on vuoden 2015 alusta lukien toiminut yhdenvertaisuusvaltuutettu. Aiempi vähemmistövaltuutetun virka, jonka tehtävät rajoittuivat vain etnisen syrjinnän vastaisiin toimenpiteisiin, muutettiin tuolloin yhdenvertaisuusvaltuutetun viraksi. Yhdenvertaisuusvaltuutetun tehtäviin kuuluu puuttuminen kaikenlaiseen yhdenvertaisuuslaissa (1325/2014) tarkoitettuun syrjintään sen perusteesta riippumatta.

Valtuutetusta ja hänen tehtävistään säädetään yhdenvertaisuusvaltuutetusta annetussa laissa (1326/2014). Mainitun lain mukaan valtuutettu antaa kerran neljässä vuodessa eduskunnalle kertomuksen yhdenvertaisuuden toteutumisesta. Nyt käsiteltävänä on ensimmäinen yhdenvertaisuusvaltuutetun antama kertomus eduskunnalle. Tätä ennen vähemmistövaltuutettu on antanut kertomuksen kansallisena ihmiskaupparaportojana vuosina 2010 ja 2014 (K 17/2010 vp ja K 19/2014 vp).

Valiokunnan mietintö TyVM 14/2018 vp

Yhdenvertaisuusvaltuutettu on toiminnassaan itsenäinen ja riippumaton. Yhdenvertaisuuden edistämisen ja syrjintään puuttumisen ohella valtuutetulle kuuluvat vähemmistöjen, kuten ulkomaalaisten oikeuksien toteutumisen valvonta, kansallisen ihmiskaupparaportoinnin tehtävä sekä maastapoistamisen täytäntöönpanon valvojana toimiminen. Yhdenvertaisuusvaltuutetun kertomuksessa käsitellään valtuutetun toiminnan ja toimivallan kaikkia osa-alueita.

Yhdenvertaisuusvaltuutetun kertomuksessa tuodaan esille yhdenvertaisuuden toteutumiseen Suomessa liittyviä havaintoja. Kertomus sisältää yhdeksän suositusta, jotka koskevat yhdenvertaisuuslain muutostarpeita (suositus 1), ulkomaalaisten asemaa ja oikeuksia Suomessa (suositukset 2—6) sekä ihmiskaupan uhrien aseman parantamista (suositukset 7—9).

Työelämä- ja tasa-arvovaliokunta yhtyy hallintovaliokunnan (HaVL 23/2018 vp) näkemykseen siitä, että yhdenvertaisuusvaltuutetun kertomuksen rakenne on selkeä ja asioiden esittämistapa onnistunut. Samoin työelämä- ja tasa-arvovaliokunta yhtyy lakivaliokunnan (LaVL 21/2018 vp) arvioon kertomuksen ansioista ja aineiston hyödynnettävyydestä. Kertomus antaa kattavan kuvan yhdenvertaisuusvaltuutetun laajasta tehtäväkentästä ja keskeisistä yhdenvertaisuuden toteutumiseen Suomessa liittyvistä ongelmista.

Yhdenvertaisuusvaltuutetun kertomuksessa todetaan, että syrjinnän ehkäisemisen ja yhdenvertaisuuden edistämisen kannalta on keskeistä saada vertailukelpoista ja säännöllisesti kerättävää tutkimustietoa, jolloin puuttuminen syrjiviin rakenteisiin ja epäkohtiin saisi vankemman perustan. Työelämä- ja tasa-arvovaliokunta kannattaa kertomuksessa ehdotettua, eri syrjintäperusteet huomioivaa ja säännöllisesti toistettavaa syrjintäbarometriä, joka tuottaisi tutkittua tietoa syrjinnästä. Valtioneuvoston perus- ja ihmisoikeustoimintaohjelman osana vuosien 2018—2019 aikana toteutettava perusoikeusbarometri voi valiokunnan näkemyksen mukaan toimia pohjana säännönmukaiselle syrjintää koskevan tiedon keräämiselle.

Yhdenvertaisuusvaltuutetun tehtävän keskeisenä yhteiskunnallisena tavoitteena on yhdenvertaisuuden toteutuminen Suomessa aiempaa paremmin. Valtuutetun laaja toimintakenttä ja rajalliset resurssit edellyttävät toiminnan priorisointia. Valtuutettu valitsee vuosittain teemat, joihin toiminnassa kiinnitetään erityistä huomiota. Työelämä- ja tasa-arvovaliokunta kantaa lakivaliokunnan ja hallintovaliokunnan tavoin huolta siitä, että yhdenvertaisuusvaltuutetun toimiston henkilöresurssit ja toimintamääräraha ovat tehdyistä lisäyksistä huolimatta edelleen varsin rajalliset.

Valiokunta toteaa, että oikeusministeriö on joulukuussa 2018 asettanut selvityshenkilön kartoittamaan vaihtoehtoja oikeusministeriön yhteydessä toimivien erillisvirastojen toimintojen kokoamiseksi hallinnollisesti yhteen. Eri toimijoiden yhteiset hallinnon ja viestinnän resurssit mahdollistaisivat nykyisten voimavarojen suuntaamista enemmän kunkin toimijan varsinaiseen sisältötyöhön. Asiaa koskevan selvityksen on tarkoitus valmistua kuluvan vuoden maaliskuun loppuun mennessä.

Työelämässä tapahtuva syrjintä

Voimassa olevan lainsäädännön mukaan työsuojeluviranomaiset valvovat yhdenvertaisuuslain noudattamista työelämässä. Yhdenvertaisuusvaltuutettu esittää kertomuksessaan, että syrjinnän uhrin oikeussuojan vahvistamiseksi yhdenvertaisuusvaltuutetulle annettaisiin työsuojeluviran-

Valiokunnan mietintö TyVM 14/2018 vp

omaisten ohella toimivalta arvioida myös työelämässä tapahtuvaa syrjintää. Tällöin yhdenvertaisuusvaltuutettu voisi ottaa kantaa yksittäisiin työsyryntätapauksiin ja edistää niiden selvittelyä työsuojeluviranomaisten ja tasa-arvovaltuutetun rinnalla.

Vuonna 2014 uudistettua yhdenvertaisuuslakia koskevan hallituksen esityksen mukaan valmistelun yhteydessä arvioitiin myös sitä, minkä viranomaistahon tulisi valvoa yhdenvertaisuuslain noudattamista työelämässä. Vaihtoehtoina esillä olivat tuolloin mallit, joissa valvonta kuuluu yksinomaan työsuojeluviranomaisille tai yksinomaan yhdenvertaisuusvaltuutetulle sekä malli, jossa näillä viranomaisilla on rinnakkainen toimivalta työelämän valvonnassa. Lakia säädettäessä päädyttiin siihen, että valtuutetun tehtäviin ei kuulu valvoa yhdenvertaisuuslain noudattamista siltä osin kuin valvonta on säädetty työsuojeluviranomaisten tehtäväksi. Voimassa olevan lain mukaan työsuojeluviranomaiset vastaavat yhdenvertaisuuslain noudattamisen yksittäistapauksellisesta valvonnasta työelämässä, kun taas yhdenvertaisuusvaltuutetulle kuuluu yleisempiä edistämis-, seuranta- ja sovittelutehtäviä.

Euroopan komissio on julkaissut kesäkuussa 2018 suosituksen (EU) 2018/951 tasa-arvoelimiä koskevista normeista. Suosituksessa todetaan mm. seuraavaa: ”Jäsenvaltioiden olisi harkittava tasa-arvoelinten toimeksiannon laajentamista siten, että se kattaa kaikkien kiellettyjen syrjintäperusteiden osalta työn ja ammatin, tavaroiden ja palvelujen saatavuuden ja tarjonnan, koulutuksen, sosiaaliturvan ja sosiaalietuudet, mukaan lukien näihin perusteisiin liittyvä vihapuhe kyseisillä aloilla. Riippumatta siitä, kattaako tasa-arvoelimen toimeksianto vain yhden kysymyksen vai onko sille annettu useita kysymyksiä kattava toimeksianto ja/tai käsittelee se useita syrjintäperusteita, tasa-arvoelinten sisäisellä rakenteella olisi varmistettava, että toimeksiannon jokaiseen osaan ja jokaiseen syrjintäperusteeseen kiinnitetään huomiota tavalla, joka on oikeassa suhteessa kyseisen syrjintäperusteen vaikutukseen, ja resurssit olisi kohdennettava vastaavasti.”

Valiokunta toteaa, että työsuojeluviranomaisilla on työlainsäädännön syvälinen tuntemus ja heille kuuluu yleissitovien työehtosopimusten noudattamisen valvonta. Tarkastajat käyvät työpaikoilla, jolloin heillä on hyvät mahdollisuudet arvioida yhdenvertaisuuden toteutumista ja mahdollista syrjintää käytännössä. Työsuojeluviranomaisilla on myös valtakunnallisesti kattava toimipisteiden verkosto, ja ne ovat pääasiallisia työelämää koskevan lainsäädännön noudattamista valvovia viranomaisia Suomessa. Yhdenvertaisuusvaltuutetun tehtäviin työelämässä kuuluu muun muassa työnantajien avustaminen edistämistoimenpiteiden suunnittelussa, yleisten suositusten antaminen syrjinnän ehkäisemiseksi ja yhdenvertaisuuden edistämiseksi, sovittelijana toimiminen sekä selvitysten ja aloitteiden tekeminen. Valiokunnan näkemyksen mukaan työsuojeluviranomaisen ja yhdenvertaisuusvaltuutetun tehtävät täydentävät tällä hetkellä toisiaan.

Työelämä- ja tasa-arvovaliokunnan saamista asiantuntijalausunnoissa on esitetty sekä toimivallan laajentamista puoltavia että sitä vastustavia kantoja. Valiokunta suhtautuu yhdenvertaisuusvaltuutetun työelämän valvontaan liittyvän toimivallan lisäämistä koskevaan ehdotukseen varauksellisesti. Pällekkäinen toimivalta ei vaikuta tarkoituksenmukaiselta ratkaisulta, eikä se selkeyttäisi tilannetta yksilön oikeusturvan näkökulmasta. Sen sijaan valiokunta tähdentää eri valvontaviranomaisten tiiviin yhteistyön ja toimivan tiedonvaihdon tärkeyttä.

Valiokunnan mietintö TyVM 14/2018 vp

Yhdenvertaisuuslain osittaisuudistus

Yhdenvertaisuusvaltuutettu ehdottaa raportissaan yhdenvertaisuuslain osittaisuudistuksen käynnistämistä listaten kuusi kehittämiskohdetta (suositus 1). Edellä käsitellyn työsyRJintään liittyvän toimivallan laajentamisen lisäksi raportissa ehdotetaan, että yhdenvertaisuusvaltuutetulla tulisi olla mahdollisuus saattaa syrjintää koskeva asia yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunnan käsiteltäväksi myös uhria nimeämättä ja että yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunnalle annettaisiin oikeus määrätä hyvitys syrjinnän uhrille. Lisäksi suositus 1 sisältää oppilaitosten toimintaan ja varhaiskasvatukseen liittyviä uudistusehdotuksia. Työelämä- ja tasa-arvovaliokunta pitää perusteltuna selvittää tarkemmin mahdollisuuksia toteuttaa mainitut yhdenvertaisuuslain osittaisuudistukseen liittyvät ehdotukset.

Valiokunta ei kuitenkaan suhtaudu varauksettoman myönteisesti ehdotukseen, joka koskee työnhakijan oikeutta saada kaikissa tilanteissa selvitys työnantajalta perusteista, joilla valintapäätös on tehty. Työnantajiin kohdistuva velvoite antaa selvitys kaikista rekrytointipäätösten perusteista lisäksi tuntuvasti työnantajien hallinnollista taakkaa. Lisäksi työnantajan rekrytointipäätöksiin liittyvä selvitysvelvollisuuden laajentaminen voisi lisätä rekrytointiin liittyvää epävarmuutta. Tämän seurauksena osa rekrytoinneista saatettaisiin jättää kokonaan tekemättä tai ne voitaisiin toteuttaa hakijajoukkoa rajaamalla ja julkisia rekrytointimenettelyjä välttämällä, jotta riski mahdollisista valituksista pienenesi. Näin ollen työnantajan selvitysvelvollisuuden laajentaminen voisi pikemminkin heikentää kuin parantaa työnhakijoiden tosiasiallista yhdenvertaisuutta.

Valiokunta kannattaa kuitenkin yhdenvertaisuuslain toimivuutta koskevan selvityksen laatimista. Tällöin voidaan myös selvittää tarkemmin työelämän valvontaan liittyvän työnjaon toimivuutta ja tehokkuutta sekä muita kertomukseen sisältyviä uudistusehdotuksia. Valiokunnan saaman tiedon mukaan yhdenvertaisuuslain toimivuutta koskeva tutkimushanke on tarkoitus toteuttaa valtioneuvoston tutkimus- ja selvityshankkeena vuosina 2019—2020. Tehdyn selvityksen jälkeen voidaan paremmin arvioida lainsäädännön mahdollisia muutostarpeita. Mahdolliselle yhdenvertaisuuslain osittaisuudistukselle tulee valiokunnan näkemyksen mukaan varata riittävästi aikaa, jotta valmistelutyö voidaan tehdä perusteellisesti ja huolellisesti.

Vammaisten henkilöiden asema

Vammaisuus on yhdenvertaisuusvaltuutetun kertomuksen mukaan ollut toiseksi yleisin syrjintäperuste, jonka vuoksi valtuutettuun otetaan yhteyttä. Vammaisten henkilöiden yhdenvertaisuuden edistäminen on ollut yksi valtuutetun toiminnan painopistealueista vuosina 2016 ja 2017. Vammaisten henkilöiden osallisuuden ja yhdenvertaisuuden toteutumisessa on kuitenkin vielä paljon tehtävää.

YK:n yleissopimus vammaisten henkilöiden oikeuksista ja sen lisäpöytäkirja (SopS 27/2016) tulivat voimaan Suomessa 10.6.2016. Sopimus sisältää määräyksiä mm. esteettömyydestä, saavutettavuudesta ja kohtuullisista mukautuksista. Työelämä- ja tasa-arvovaliokunta yhtyy yhdenvertaisuusvaltuutetun kertomuksen näkemykseen siitä, että YK:n vammaissopimuksen oikeuksien ja vammaisten henkilöiden tosiasiallisen yhdenvertaisuuden toteutuminen edellyttää lainsäätäjältä aktiivisia toimenpiteitä, vammaisuuden moninaisuuden ymmärtämistä yhteiskunnan eri tasoilla,

Valiokunnan mietintö TyVM 14/2018 vp

esteettömän ja saavutettavan yhteiskunnan tietoista luomista sekä perus- ja ihmisoikeusmyönteistä laintulkintaa.

Valiokunta toteaa, että entistä tehokkaammat syrjimättömyyden edistämistoimet ovat tarpeen, jotta vammaisten yhdenvertaisuus työelämässä ja oikeus työhön toteutuisi nykyistä paremmin. Lisäksi olisi tehostettava syrjinnän valvontaa ja lisättävä tietoisuutta siitä, mitä syrjintä on ja miten siihen voidaan puuttua. Yhdenvertaisuutta valvovien viranomaisten yhteistoimintaa on sujuvoitettava niin, että erilaiset toimivallat eivät hämmennä vammaisia ihmisiä.

Työelämä- ja tasa-arvovaliokunta viittaa kaikilta osin sosiaali- ja terveysvaliokunnan lausunnossa (StVL 11/2018 vp) esille tuotuihin näkökohtiin vammaisten kohtaamasta syrjinnästä. Valiokunta korostaa sosiaali- ja terveysvaliokunnan tavoin mm., että YK:n vammaissopimuksen mukaan vammaisilla henkilöillä on yhdenvertaisesti muiden kanssa mahdollisuus valita asuinpaikkansa sekä se, missä ja kenen kanssa he asuvat, eivätkä he ole velvoitettuja käyttämään tiettyä asuinjärjestelyä.

Esteettömyys ja saavutettavuus

Yhdenvertaisuusvaltuutettu nostaa kertomuksessaan esille myös digitaalisen ympäristön saavutettavuuden. Erilaiset sähköiset palvelut luovat paljon uusia mahdollisuuksia, mutta sisältävät samalla riskejä yhdenvertaisuuden näkökulmasta. "Digisyrjäytymisen" vaaravyöhykkeessä ovat kaikki ne, jotka eivät syystä tai toisesta pysty hankkimaan sopivia laitteita, käyttämään niitä tai saamaan esimerkiksi pankkitunnuksia kirjautuakseen palveluihin. Valiokunta yhtyy myös sosiaali- ja terveysvaliokunnan näkemyskseen siitä, että yhdenvertaisuuden lisääminen edellyttää verkkopalvelujen helppokäyttöisyyden kehittämistä.

Valiokunta tähdentää yhdenvertaisuusvaltuutetun ja sosiaali- ja terveysvaliokunnan tavoin, että esteettömyys ja saavutettavuus pitäisi huomioida ennakoivasti uudistusten ja lainsäädäntöhankkeiden yhteydessä. Työelämä- ja tasa-arvovaliokunnan näkemyksen mukaan olisi syytä harkita yhdenvertaisuusvaikutusten arvioinnin vakiinnuttamista osaksi lainvalmisteluprosessia ja valtioneuvoston hankkeiden valmistelua. Tällainen vaikutusarviointi olisi tarpeen, jotta erilaisten uudistusten yhdenvertaisuusnäkökohtiin liittyviä haitallisia vaikutuksia voidaan tunnistaa paremmin ja sitä kautta luoda vaihtoehtoisia ratkaisumalleja.

Yhdenvertaisuusvaltuutetun kertomuksesta ilmenee, että kieli on yksi merkittävä syrjintäyhteydenoton peruste. Valiokunta pitää sosiaali- ja terveysvaliokunnan tavoin ongelmallisena, että palveluja ei saa aina omalla äidinkielellä. Työelämä- ja tasa-arvovaliokunta yhtyy myös sosiaali- ja terveysvaliokunnan esittämään näkemyskseen palvelujen, ohjeiden ja verkkosivustojen selkkielisyyden tärkeydestä.

Ulkomaalaisten asema ja oikeudet Suomessa

Yhdenvertaisuusvaltuutetun tehtävät sisältävät ulkomaalaisten ja etnisten vähemmistöjen samoin kuin muiden syrjinnän vaarassa olevien ryhmien olojen, aseman ja oikeuksien seuraamista sekä näiden ryhmien yhdenvertaisuuden edistämistä ja syrjinnän ehkäisemistä. Ulkomaalainen

Valiokunnan mietintö TyVM 14/2018 vp

voi kansalaisuutensa, kielensä tai alkuperänsä vuoksi joutua syrjityksi, jolloin valtuutettu yhdenvertaisuuden edistämisen ja syrjintään puuttumisen kautta voi ottaa hänen asiansa käsittelyyn.

Työelämä- ja tasa-arvovaliokunta toteaa, että maahanmuuttajien integrointi osaksi suomalaista yhteiskuntaa ja työelämää on yksi keskeinen tekijä ratkaistaessa työmarkkinoiden kohtaanto-ongelmia ja työvoiman saatavuuden haasteita. Näin ollen esimerkiksi turvapaikanhakijoille tulee turvata toimivat väylät työmarkkinoille siirtymiseen.

Yhdenvertaisuusvaltuutetun kertomuksessa todetaan, että valtuutettu on havainnut viimeisen kolmen vuoden aikana epäkohtia mm. turvapaikanhakijoiden oikeusturvan toteutumisessa, perheen yhdistämisessä ja lapsen edun huomioimisessa ulkomaalaista lasta koskevissa päätöksissä. Lisäksi kertomuksen mukaan puutteita näyttää olevan erityisen haavoittuvien turvapaikanhakijoiden tunnistamisessa ja heille asianmukaisen tuen tarjoamisessa.

Hallintovaliokunta ja lakivaliokunta ovat viitanneet lausunnoissaan oikeusministeriön käynnistämään tutkimushankkeeseen, jossa selvitetään turvapaikanhakijoiden oikeusturvan toteutumista. Työelämä- ja tasa-arvovaliokunta yhtyy näkemyksiin hankkeen tärkeydestä ja toteaa, että selvitys turvapaikanhakijoiden oikeusapupalvelujen laajuudesta ja laadusta on julkaistu joulukuussa 2018 (valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan artikkelisarja 33/2018). Selvityksessä ehdotetaan useita toimenpiteitä turvapaikanhakijoiden oikeusturvan parantamiseksi. Selvitys on osa laajempaa valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan Kohti yhdenvertaisia ja laadukkaita oikeusapupalveluita -hanketta, jonka loppuraportti julkaistaan lokakuussa 2019. Työelämä- ja tasa-arvovaliokunta pitää tärkeänä, että Turvapaikanhakijat oikeusavun asiakkaina -selvitystä hyödynnetään tulevia lainsäädäntömuutoksia harkittaessa.

Yhdenvertaisuusvaltuutetun kertomuksen suositus 2 sisältää ehdotuksen ulkomaalaislain muuttamiseksi todistustaakan jakautumisen ja perheen yhdistämishakemuksiin liittyvän toimeentulo-edellytyksen osalta. Työelämä- ja tasa-arvovaliokunta yhtyy kertomuksen näkemykseen siitä, että pakolaisaseman ja toissijaisen suojeluaseman saaneiden perheen yhdistämishakemuksiin ei pitäisi soveltaa toimeentuloedellytystä ja että erityisesti lapsen oikeus perhe-elämään ja vanhempiensa hoivaan tulee huomioida. Valiokunta suhtautuu myönteisesti myös suosituksen 5 sisältämään ehdotukseen säätää lailla perustuslain 19 §:ssä säädetystä oikeudesta välttämättömään huolenpitoon ja toimeentuloon, johon myös ilman oleskelulupaa oleskelevilla henkilöillä on oikeus. Valiokunnan näkemyksen mukaan lainsäädännöllä tai tarvittaessa muilla toimenpiteillä tulee turvata viranomaisten yhdenmukaiset tulkinnat perustuslain edellyttämän välttämättömän toimeentulon ja huolenpidon sisällöstä, sillä kuntien nykyiset toisistaan poikkeavat käytännöt johtavat yhdenvertaisuuden näkökulmasta ongelmalliseen tilanteeseen.

Valtuutetun kertomukseen sisältyvä suositus 3 liittyy kansainvälistä suojelua hakevan vastaanotosta sekä ihmiskaupan uhrin tunnistamisesta ja auttamisesta annetun lain (746/2011, jäljempänä *vastaanottolaki*) muutosehdotukseen sen turvaamiseksi, että vastaanottopalvelut eivät lakkaisi ennen kielteisen turvapaikkapäätöksen saaneen hakijan maastapoistamispäätöksen täytäntöönpanoa. Suositus 6 sisältää puolestaan ehdotuksen maastapoistamisen täytäntöönpanon valvontaresurssien vakinaistamisesta. Näiden suositusten osalta työelämä- ja tasa-arvovaliokunta viittaa hallintovaliokunnan lausunnossaan esittämiin näkemyksiin.

Valiokunnan mietintö TyVM 14/2018 vp

Suositus 4 koskee ns. palomuurin käyttöönottoa, jolloin ilman oleskelulupaa oleskeleville henkilöille taattaisiin mahdollisuus asioida viranomaisen kanssa ilman pelkoa maastapoistamispäätöksen täytäntöönpanosta asioinnin seurauksena. Työelämä- ja tasa-arvovaliokunta katsoo, että asian selvittämistä tulee harkita. Järjestelmästä ei tule kuitenkaan luoda automaattia, joka takaisi laitomasti maassa olevalle jonkinlaisen immuniteetin viranomaisten puuttumiselle.

Ihmiskaupan vastainen toiminta

Ihmiskauppa on vapautteen kohdistuva rikos, jossa hyväksikäytetään haavoittuvassa asemassa olevia ihmisiä pääsääntöisesti taloudellisen hyödyn saamiseksi. Yhdenvertaisuusvaltuutettu seuraa kansallisena ihmiskaupparaportojana ihmiskauppaan liittyviä ilmiöitä ja on tärkeä toimija ihmiskaupan vastaisessa työssä. Suomessa tunnistetuista ihmiskaupan uhreista valtaosa on ulkomaalaisia, minkä vuoksi ihmiskaupan vastaiseen työhön liittyy myös erilaisia ulkomaalaisoikeudellisia kysymyksiä.

Yhdenvertaisuusvaltuutetun toimisto on yhteistyössä Euroopan kriminaalipolitiikan instituutin (HEUNI) kanssa toteuttanut selvityksen, jossa on arvioitu ihmiskaupan uhrien auttamista koskevan lainsäädännön toimivuutta (valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 24/2018). Selvityksessä on tarkasteltu sitä, miten viranomaiset soveltavat vastaanottolain säännöksiä, sekä sitä, miten ihmiskaupan uhrien oikeus saada apua toteutuu Suomessa. Selvitysten tulosten ja johtopäätösten pohjalta on laadittu 11 suositusta, joista keskeisimmät liittyvät ihmiskaupan uhrien auttamista koskevan erillislain säätämiseen, lainsäädännön soveltamisohjeen antamiseen kunnille ja kansalaisjärjestöjen toimintaedellytysten parantamiseen. Osa selvityksen suosituksista on nostettu myös yhdenvertaisuusvaltuutetun kertomuksen suosituksiksi.

Toimiva ihmiskaupan uhrien auttamisjärjestelmä on tehokkaan ihmiskaupan vastaisen toiminnan edellytys. Valtuutettu esittää suosituksessa 7 ihmiskaupan uhrien auttamista koskevan lainsäädännön selkiyttämistä. Tähän liittyen yhdenvertaisuusvaltuutettu ehdottaa, että ihmiskaupan uhrien erityisasemaa voitaisiin parantaa esimerkiksi säätämällä erillislaki tai sisällyttämällä asiaa koskevia säännöksiä sosiaali- ja terveydenhuoltoa koskevaan yleislainsäädäntöön. Lisäksi kertomuksessa ehdotetaan ihmiskaupan uhrien auttamisen ja rikosprosessin välisen kytköksen heikentämistä sekä auttamisen uhrilähtöisyyden vahvistamista.

Ihmiskaupan uhrin auttamisen sääntely on kokonaisuus, josta osa on auttamisjärjestelmän ja osa kuntien vastuulla. Uhri on oikeutettu auttamistoimiin riippumatta siitä, onko hänellä Suomessa kotikunta vai ei. Joutsenon vastaanottokeskuksen ylläpitämä ihmiskaupan uhrien auttamisjärjestelmä vastaa vailla kotikuntaa olevien palvelujen järjestämisestä. Kotikunnalla on puolestaan velvollisuus järjestää palvelut kotikunnan omaaville ihmiskaupan uhreille.

Selvitys ihmiskaupan uhrien auttamista koskevan lainsäädännön toimivuudesta osoittaa, että auttamisjärjestelmän tarjoama viranomaisapu ei tavoita kaikkia apua tarvitsevia ihmiskaupan uhreja. Erityisen haasteellinen tilanne on nykyisin kunnissa, sillä kuntien sosiaali- ja terveystoimi ei tunne riittävästi ihmiskaupan uhrien auttamista koskevaa vastaanottolakia, eikä ihmiskaupan uhrien erityisasema palveluiden saajina kunnissa toteudu. Näin ollen ihmiskaupan uhrit eivät aina saa palveluja, joihin he lain mukaan olisivat oikeutettuja. Työelämä- ja tasa-arvovaliokunta pitää tärkeänä, että sosiaali- ja terveysministeriön hallinnonalalla jatketaan työtä sen eteen, että so-

Valiokunnan mietintö TyVM 14/2018 vp

siaali- ja terveydenhuollon ammattilaiset osaisivat tunnistaa, auttaa ja ohjata ihmiskaupan uhrit auttamisjärjestelmän piiriin. Valiokunnan näkemyksen mukaan ihmiskaupan uhrien aseman parantaminen ei tältä osin edellytä ensisijaisesti uutta lainsäädäntöä, vaan nykyistä parempaa tietoisuutta voimassa olevan lainsäädännön sisällöstä. Työelämä- ja tasa-arvovaliokunta pitää lakivaliokunnan tavoin tärkeänä selvittää, miten ihmiskaupan uhrien yhdenvertaisuus avun saamisessa voitaisiin varmistaa koulutuksella ja ohjeistuksella sekä tarvittavin muin toimin.

Yhdenvertaisuusvaltuutetun kertomuksen mukaan ihmiskaupan vastainen toiminta on kehittynyt edellisen eduskunnalle annetun kansallisen ihmiskaupparaportoinnin kertomuksen jälkeen myönteiseen suuntaan. Ihmiskaupan uhreja tunnistetaan enemmän, ja rikosvastuu ihmiskauppaan syylistyneitä vastaan toteutuu koko ajan paremmin. Tilanne on kuitenkin edelleen ongelmallinen siksi, että auttamisjärjestelmään pääsy ja siinä pysyminen linkittyvät vahvasti ihmiskaupparikoksen rikosprosessiin. Oikeus auttamisjärjestelmän auttamistoimiin päättyy rikosprosessin päättyessä tai sen jatkuessa muulla rikosnimikkeellä. Lisäksi uhrit, jotka pelkäävät rikoksen ilmitulon mahdollisia seurauksia, eivät uskalla hakeutua auttamisjärjestelmään.

Työelämä- ja tasa-arvovaliokunta yhtyy lakivaliokunnan esittämiin auttamisjärjestelmään ohjautumista koskeviin näkemyksiin. Myös työelämä- ja tasa-arvovaliokunta pitää perusteltuna selvittää tarkemmin auttamisjärjestelmän ja rikosprosessin yhteyden heikentämistä sekä sitä, miten auttamisen uhrilähtöisyyttä voitaisiin vahvistaa, jotta haavoittuvassa asemassa olevat uhrit ohjautuisivat nykyistä paremmin ihmiskaupan uhrien auttamisjärjestelmään. Valiokunta yhtyy myös lakivaliokunnan näkemykseen siitä, että on tärkeää turvata sekä uhrien avunsaanti että rikosvastuun toteutuminen.

Työelämä- ja tasa-arvovaliokunta kannattaa myös suositukseen 8 sisältyvien ehdotusten tarkempaa selvittämistä. Yhdenvertaisuusvaltuutettu ehdottaa, että ihmiskaupan uhrin jatkuvaluonteisen oleskeluluvan perusteita muutettaisiin siten, että oleskeluluvan saamiseksi riittää uhrin ”haavoittuva asema” nykyisen ”erityisen haavoittuvan aseman” sijaan. Lisäksi yhdenvertaisuusvaltuutettu ehdottaa arvioitavaksi mahdolliset muutostarpeet myös tilapäiseen ihmiskaupan uhrin oleskelulupaan. Kuten lakivaliokunta on todennut, voivat oleskeluluvan kynnykset vaikuttaa myös siihen, uskaltaako ihmiskaupan uhri hakeutua auttamisjärjestelmän piiriin. Lisäksi ulkomaalaisiin työntekijöihin kohdistuvissa ihmiskauppa lähellä olevissa työsyryntätapauksissa yksi este tekojen selvittämiseksi on työsuojeluviranomaisen havaintojen perusteella se, että uhrit ehtivät poistua maasta ennen kuin heitä on kuultu. Se, että uhrilla on mahdollisuus pysyä maassa asian selvittämisen kannalta riittävän pitkään, voisi työelämä- ja tasa-arvovaliokunnan näkemyksen mukaan edistää rikosten selvittämistä.

Eduskunta on ihmiskaupparaportoinnin kertomusta käsitellessään (TyVM 16/2014 vp) edellyttänyt valtioneuvoston ryhtyvän toimenpiteisiin ihmiskaupakoordinaattorin toimintaa koskevan lainsäädännön valmistelemiseksi. Valiokunta toteaa, että valtioneuvoston ihmiskaupan vastaisen toiminnan yhteensovittamissihteeristön ja ihmiskaupan vastaisen toiminnan koordinaattorin toimikausi on päättynyt vuonna 2018. Sisäministeriö on tilannut selvityksen valtioneuvoston ihmiskauppa-asioiden koordinaatio- ja raportointijärjestelyistä (SM julkaisu 20/2018). Selvityksen kehittämisehdotukset tähtäävät siihen, että koordinaatorakenne vakiintuisi osaksi valtionhallintoa ja että kaikilla toimijoilla olisi selvä rooli osana rakennetta. Työelämä- ja tasa-arvovaliokunnalle annetun tiedon mukaan selvityksen käsittely on edelleen kesken, eikä päätöksiä esimerkiksi koor-

Valiokunnan mietintö TyVM 14/2018 vp

dinaattorin sijoituspaikasta ole vielä tehty. Työelämä- ja tasa-arvovaliokunta pitää koordinaatio-rakennetta tarpeellisenä välineenä ihmiskaupan vastaisen toiminnan tehostamisessa.

Työsuojeluviranomaisen toimivallan laajentaminen ihmiskaupparikoksiin

Työsuojelun valvonnasta ja työpaikan työsuojeluyhteistoiminnasta annettu laki (44/2006, jäljempänä *valvontalaki*) sisältää menettelysäännökset työsuojeluviranomaisen työsuojelua koskevien säännösten noudattamisen valvonnassa sekä säännökset työnantajan ja työntekijöiden välisestä työsuojelun yhteistoiminnasta työpaikalla. Yhdenvertaisuusvaltuutetun kertomuksen suositus 9 sisältää ehdotuksen valvontalain muuttamiseksi siten, että työsuojeluviranomaisen olisi ilmoitettava epäilemistään ihmiskaupparikoksesta poliisille.

Lakivaliokunta katsoo lausunnossaan, että työsuojeluviranomaisen toimivallan laajentamiseen liittyvä suositus vaikuttaa lisäselvityksen arvoiselta. Työelämä- ja tasa-arvovaliokunta yhtyy lakivaliokunnan näkemykseen ja toteaa, että samassa yhteydessä on perusteltua selvittää tarpeet säätää esitutkintaviranomaisen velvollisuudesta pyytää työsuojeluviranomaiselta lausuntoa ihmiskauppatapauksissa. Tämä mahdollistaisi työsuojeluviranomaisen asiantuntemuksen hyödyntämisen myös silloin, kun teot tulevat esitutkintaviranomaisen tietoon muuta kautta kuin työsuojeluviranomaisen ilmoituksen perusteella.

Muuta

Lainsäädäntöön ei sisälly muita säännöksiä yhdenvertaisuusvaltuutetun kertomuksen antamisajankohdasta kuin että se annetaan eduskunnalle kerran neljässä vuodessa. Yhdenvertaisuusvaltuutetusta annetun lain perusteluissa on todettu, että kertomus yhdenvertaisuuden toteutumisesta annetaan kerran vaalikaudessa sopivaksi katsottavana ajankohtana. Kertomuksen antamista vaalikauden loppupuolella puoltaa se, että kertomuksen suositukset ovat hyödynnettävissä esimerkiksi hallitusohjelmaa laadittaessa. Valiokunnan näkemyksen mukaan yhdenvertaisuusvaltuutetun kertomuksen antaminen ja sen käsittely voisi kuitenkin olla perusteltua ajoittaa jatkossa vaalikauden ensimmäiselle puoliskolle ja mahdollisesti jo sen ensimmäisille valtiopäiville. Tällainen aikataulutusta mahdollistaa sen, että eduskunta voi tarkastella kertomuksen johdosta mahdollisesti antamiensa toimenpidevelvoitteiden toteuttamista vielä saman vaalikauden aikana.

VALIOKUNNAN PÄÄTÖSEHDOTUS

Työelämä- ja tasa-arvovaliokunnan päätösehdotus:

Eduskunta hyväksyy kannanoton kertomuksen K 6/2018 vp johdosta.

Valiokunnan mietintö TyVM 14/2018 vp

Valiokunnan kannanottoehdotus

Eduskunta edellyttää, että valtioneuvosto

- 1. arvioi lainsäädännön mahdollisia muutostarpeita yhdenvertaisuuslain toimivuutta koskevan tutkimushankkeen päätyttyä,*
- 2. laatii tarvittavat lainsäädäntömuutokset sen mahdollistamiseksi, että pakolaisaseman ja toissijaisen suojeluaseman saaneiden perheen yhdistämishakemuksiin ei sovelleta toimeentuloedellytystä,*
- 3. toteuttaa tarvittavat toimenpiteet, joilla yhdenmukaistetaan viranomaisten tulkinnat perustuslain edellyttämän välttämättömän toimeentulon ja huolenpidon sisällöstä,*
- 4. toteuttaa tarvittavat toimenpiteet, joilla turvataan ihmiskaupan uhrien yhdenvertaisuusavun saannissa,*
- 5. selvittää lainsäädännön mahdolliset muutostarpeet ihmiskaupan uhrien auttamisen ja rikosprosessin kytköksen heikentämisen, auttamisen uhrilähtöisyyden vahvistamisen sekä ihmiskaupan uhrin oleskeluhuvan perusteiden osalta,*
- 6. selvittää lainsäädännön muutostarpeet, jotka koskevat työsuojeluviranomaisen toimivallan laajentamista ihmiskaupparikoksiin liittyen.*

Helsingissä 21.2.2019

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

varapuheenjohtaja Heli Järvinen vihr
jäsen Reijo Hongisto sin
jäsen Anna Kontula vas
jäsen Jaana Laitinen-Pesola kok
jäsen Rami Lehto ps
jäsen Merja Mäkisalo-Ropponen sd
jäsen Ilmari Nurminen sd
jäsen Veronica Rehn-Kivi r
jäsen Juha Rehula kesk
jäsen Eero Reijonen kesk
jäsen Eero Suutari kok
jäsen Martti Talja kesk
jäsen Juhana Vartiainen kok
jäsen Eerikki Viljanen kesk

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Maiju Tuominen

Valiokunnan mietintö TyVM 14/2018 vp
Vastalause

VASTALAUSE

Perustelut

Yhdenvertaisuusvaltuutetun kertomus käsittelee hyvin laajasti monia eri sektoreita, jotka ovat siinänsä tärkeitä yhteiskunnallisen toiminnallisuuden kannalta. Haluan kuitenkin kiinnittää muutamaa kertomuksesta nousseeseen asiaan huomiota, joita pidän selvinä epäkohtina.

Ensinnäkin perussuomalaiset ei voi hyväksyä sitä, että yhdenvertaisuusvaltuutettu on kiinnittänyt hyvin laajasti huomiota paperittomien oikeuksiin, jotka saavat toimeentulotuen ja huolenpidon kaikissa tilanteissa, varsinkin pääkaupungissamme Helsingissä. Tähän kun lisätään Helsingin valtuuston tekemä vuoden 2017 lopun päätös siitä, että kiireellisen hoidon lisäksi varmistetaan kaikille paperittomille henkilöille välttämätön sairauksien hoito, lääkitys sekä seuranta ja rokotukset että suun terveydenhuollon palvelut samassa laajuudessa kuin turvapaikanhakijoille. Perussuomalaiset katsoo, että tällainen palvelujen tarjonta heikentää kantaväestön tilannetta.

Toisaalta yhdenvertaisuusvaltuutetun kertomus nostaa esiin voimallisesti myös ns. vihapuheen ja sen merkityksen yhteiskunnalle, jolla pystytään osoittamaan sormella kantaväestöä ja sen puheita vallitsevassa yhteiskunnallisessa tilanteessa. Perussuomalaiset ei voi hyväksyä tällaista tulkintaa kokonaisuudessaan, sillä yhdenvertaisuusvaltuutettu on ainakin osittain unohtanut sen, että rasismia ilmenee myös kantaväestön suuntaan.

Kolmanneksi perussuomalaiset haluaa kiinnittää huomiota samaten raportissa laajasti palstatilaa saaneeseen asiaan eli perheenyhdistämissiin. Näissä tilanteissa varsin ongelmallista on se, että Suomeen saapuneet henkilöt ovat käyttäneet järjestelmäämme hyväksi myös siten, että tänne on etenkin vuonna 2015 ja sen jälkeen tullut lähes vain ja ainoastaan nuoria miehiä tai alaikäisiä poikia perheenyhdistämisten toivossa. Samaten perussuomalaiset näkee ongelmallisena sen, että perheen merkitys kotoutumiselle huomioiden on niin keskeistä, että näissä tapauksissa toimeentuloedellytys tulisi poistaa. Emme voi olla tällaista kehitystä tukemassa, koska oma kantaväestömme olisi sijaiskärsijänä muiden muassa mahdollisten työpaikkamenetysten suhteen.

Lopuksi perussuomalaiset haluaa muistuttaa myös siitä, että haluamme edelleen säilyttää työvoiman saatavuusharkinnan EU- tai ETA-alueen ulkopuolelta tulevalle työvoimalle. Tämä siksi, koska haluamme ensisijaisena tarkoituksenamme estää työmarkkinoiden vääristymistä halpatyövoimalla ja näin myös suojella suomalaista työntekijää.

Vastalauseen kannanottoehdotus

Edellä olevan perusteella ehdotan valiokunnan kannanottoehdotukseksi:

Eduskunta edellyttää, että valtioneuvosto ei ryhdy toimenpiteisiin kertomuksen suosituksen 2—6 johdosta.

Helsingissä 21.2.2019

Rami Lehto ps