

Hallintovaliokunta

Yhdenvertaisuusvaltuutetun kertomus eduskunnalle 2022

Työelämä- ja tasa-arvovaliokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Yhdenvertaisuusvaltuutetun kertomus eduskunnalle 2022 (K 7/2022 vp): Asia on saapunut hallintovaliokuntaan lausunnon antamista varten. Lausunto on annettava työelämä- ja tasa-arvovaliokunnalle.

Asiantuntijat

Valiokunta on kuullut:

- toimistopäällikkö Rainer Hiltunen, Yhdenvertaisuusvaltuutetun toimisto
- ylitarkastaja Anni Valovirta, Yhdenvertaisuusvaltuutetun toimisto
- neuvotteleva virkamies Venla Roth, oikeusministeriö
- johtava asiantuntija Tuuli Tuunanen, sisäministeriö
- poliisitarkastaja Kimmo Halme, sisäministeriö
- ylitarkastaja Heli Heikkola, suojelupoliisi
- rikostarkastaja Pekka Hätönen, Helsingin poliisilaitos
- apulaisjohtaja Katri Lyijynen, Ihmiskaupan uhrien auttamisjärjestelmä
- erityisasiantuntija Suvi Okkonen, Maahanmuuttovirasto
- oikeudellinen asiantuntija Kaisa Korhonen, Amnesty International, Suomen osasto ry

Valiokunta on saanut kirjallisen lausunnon:

- ulkoministeriö
- työ- ja elinkeinoministeriö
- Poliisihallitus
- Suomen Kuntaliitto
- Pakolaisneuvonta ry

Valiokunnan lausunto HaVL 20/2022 vp

VALIOKUNNAN PERUSTELUT

Yleistä

Yhdenvertaisuusvaltuutettu on yhdenvertaisuusvaltuutetusta annetun lain (1326/2004) mukaan toiminnassaan itsenäinen ja riippumaton. Valtuutetun tehtävänä on valvoa yhdenvertaisuuslain (1325/2014) noudattamista sekä yleisesti edistää yhdenvertaisuuden toteutumista ja ehkäistä syrjintää. Lisäksi valtuutettu toimii kansallisena ihmiskaupparaportoijana ja vuoden 2022 alusta myös naisiin kohdistuvan väkivallan raportoijana. Yhdenvertaisuusvaltuutetun toimiala onkin nykyisin melko laaja. Valtuutettuun otetaan kasvavassa määrin yhteyttä syrjintään liittyvissä asioissa, mikä osaltaan osoittaa, että syrjintää tapahtuu kaikilla yhteiskunnan osa-alueilla. Valiokunta pitää yhdenvertaisuuden edistämistä ja syrjinnän ehkäisyä yleisesti tärkeinä periaatteina.

Valtuutettu antaa lain mukaan yhdenvertaisuuden toteutumisesta kerran neljässä vuodessa eduskunnalle kertomuksen, jossa käsitellään myös ihmiskauppaa ja siihen liittyviä ilmiöitä. Käsiteltävänä oleva kertomus on yhdenvertaisuusvaltuutetun toinen. Hallintovaliokunta on antanut edellisestä kertomuksesta lausunnon (HaVL 23/2018 vp). Valtuutettu on aiemmin antanut kansallisen ihmiskaupparaportoijan kertomuksen eduskunnalle vuosina 2010 (HaVL 21/2010 vp) ja 2014 (HaVL 27/2014 vp).

Kertomuksessa käsitellään valtuutetun koko toimintaa: yhdenvertaisuus, syrjintä, ulkomaalaisten oikeuksien toteutuminen, ihmiskaupan vastainen toiminta ja maastapoistamisen täytäntöönpanon valvonta. Hallintovaliokunta keskittyy tässä lausunnossa vain eräisiin kertomuksen ihmiskaupparaportoijan tehtävää (2. luku) ja ulkomaalaisten asemaa ja oikeuksia (3. luku) koskeviissa luvuissa esitettyihin havaintoihin ja suosituksiin. Valiokunta ei näin ollen ota tässä yhteydessä kantaa kaikkiin toimialaansa kuuluviin kertomuksessa esitettyihin suosituksiin ja toteaa selvyysden vuoksi, ettei tämä tarkoita sitä, että yhdenvertaisuusvaltuutetun suositukset ja näkemykset olisivat valiokunnan mielestä kannatettavia.

Ihmiskaupan vastainen toiminta

Ihmiskauppa on vakavaa ja moniulotteista kansainvälistä rikollisuutta, jota tapahtuu Suomessakin aiempaa enemmän tai ainakin sitä tunnistetaan muun muassa viranomaisille annetun koulutuksen johdosta yhä paremmin. Ihmiskaupan vastainen toiminta on Suomessa kehittynyt viimeisten vuosien aikana merkittävästi. Ihmiskaupan uhrien tunnistaminen ja uhrien ohjaaminen avun piiriin ovat nykyisin osa esimerkiksi Maahanmuuttoviraston, poliisin ja työsuojeluviranomaisten toimintaa. Valiokunta pitää tärkeänä, että sosiaali- ja terveydenhuoltouudistuksen yhteydessä hyvinvointialueille rakennetaan toimivat menettelyt ihmiskaupan uhrien tunnistamiseksi ja avun pariin ohjaamiseksi. Lisäksi valiokunta toteaa, että vaikka järjestämisvastuu sosiaali- ja terveyspalvelujen osalta siirtyy, on kunnilla jatkossakin tärkeä rooli. Ihmiskaupan uhrin tunnistaminen voi tapahtua kunnan palveluissa, ja ihmiskaupan uhri voi tarvita esimerkiksi työllisyys- ja maahanmuuttopalveluja. Toimenpiteitä viranomaisten osaamisen kehittämiseksi ihmiskauppa-asioissa on myös syytä jatkaa.

Kuten kertomuksestakin ilmenee, ihmiskaupparikollisuus on yleensä piilorikollisuutta. Viranomaisten tietoon tulleen ihmiskaupparikollisuuden arvioidaan edustavan näin ollen vain pientä

Valiokunnan lausunto HaVL 20/2022 vp

osaa tapahtuneista rikoksista. Vuosina 2016—2020 esitutkintaviranomaisten tietoon on tullut keskimäärin hieman yli 80 ihmiskaupparikosta vuodessa. Ihmiskauppaan kytkeytyvien rikosten tutkinta on usein pitkäkestoista, ja saadun selvityksen mukaan vain pieni osa esitutkintaviranomaisten tietoon tulleista tapauksista on johtanut syytteen nostamiseen, eikä tuomioita ihmiskaupparikosasioissa ole juurikaan annettu. Samaan aikaan ihmiskaupan uhrien auttamisjärjestelmän asiakasmäärä on jatkuvasti kasvanut.

Valiokunta pitää tärkeänä, että rikosvastuu toteutuu jatkossa ihmiskaupparikoksissa nykyistä tehokkaammin. Poliisi on sille myönnetyn määräaikaisten lisärahoituksen turvin voinut perustaa valtakunnallisen ihmiskaupparikosten tutkintaryhmän Helsingin poliisilaitokselle. Vuoden 2021 alussa toimintansa aloittanut ryhmä toimii tiiviissä yhteistyössä keskusrikospoliisin, poliisilaitosten nimettyjen ihmiskaupparikostorjunnan asiantuntijoiden sekä muiden viranomaisten ja yhteistyötahojen kanssa. Saadun selvityksen mukaan ihmiskaupparikosten tutkintaan erikoistunut ryhmä on osoittautunut tarpeelliseksi. Valiokunta pitää tärkeänä, että toiminnan pysyvä rahoitus turvataan. Valiokunta kuitenkin samalla toteaa, että jokaisella poliisilaitoksella tulee olla riittävät valmiudet estää, paljastaa ja tutkia ihmiskaupparikoksia. Tämä edellyttää poliisin riittävän kokonaisrahoituksen turvaamista pitkäjänteisesti. Myös koulutuksia ihmiskaupan tunnistamiseksi jo tutkinnan alkuvaiheessa ja muita toimenpiteitä toiminnan kehittämiseksi on perusteltua jatkaa.

Valtioneuvosto on hyväksynyt ihmiskaupan vastaisen toimintaohjelman vuosille 2021—2023, jonka tavoitteena on edistää ihmiskaupan ilmituloa, tehostaa rikosvastuun toteutumista ja parantaa ihmiskaupan uhrien asemaa. Ihmiskaupan vastainen työ on poikkihallinnollista ja edellyttää toimenpiteitä usean ministeriön hallinnonalalla sekä eri toimijoiden tiivistä yhteistyötä.

Turvallisuusympäristön muutosta koskevassa ajankohtaiselonteossa (HaVL 14/2022 vp — VNS 1/2022 vp) on arvioitu, että Venäjän Ukrainassa aloittaman sodan vaikutukset sisäiseen turvallisuuteen saattavat näkyä esimerkiksi järjestäytyneiden rikollisryhmien siirtymisenä muuttoliikkeen mukana tai hädänalaisten ihmisten päätyminen rikollisuuden, kuten ihmiskaupan, uhreiksi. Valiokunta on käsitellessään ehdotusta tilapäisen suojelun antamiseksi Ukrainasta sotaa pakeneville ihmisille kiinnittänyt huomiota ihmiskaupan ja ihmissalakuljetuksen torjuntaan sekä valmiuteen vastata tehokkaasti mahdolliseen hybridivaikuttamiseen (HaVP 28/2022 vp). Ihmiskaupan lisääntymiseen on myös tässä mielessä varauduttava.

Ulkomaalaisten asema ja oikeudet Suomessa

Hallintovaliokunta on esimerkiksi sisäisen turvallisuuden selonteosta antamassaan mietinnössä (HaVM 19/2021 vp) todennut, että turvapaikkajärjestelmän perustavoite on kansainvälisen suojelun antaminen sitä aidosti tarvitseville. Toimivalla järjestelmällä voidaan myös estää väärinkäytökset ja varmistaa kielteisen päätöksen saaneiden tehokas ja viivytyksetön palauttaminen. Valiokunta on useissa yhteyksissä tuonut esiin, että palautusjärjestelmä ei tällä hetkellä toimi asianmukaisesti, mikä heikentää koko turvapaikkajärjestelmän legitimitettä.

Valiokunta toteaa, että laittoman maassa oleskelun kasvuun liittyy usein muita yksilön ja yhteiskunnan kannalta haitallisia ilmiöitä, kuten ihmiskauppaa ja hyväksikäyttöä, laittoman maahantulon järjestämistä, syrjäytymisen vaaraa, harmaata taloutta, rikolliseen toimintaan ajautumista ja mahdollista radikalisoitumista. Valiokunta pitää tärkeänä, että laitonta maahantuloa ja maassa

Valiokunnan lausunto HaVL 20/2022 vp

oleskelua ilman laillista oleskeluoikeutta ehkäistään tehokkaammin sekä palautuksia toimeenpannaan nykyistä toimivammin kunnioittaen perustuslain ja kansainvälisten ihmisoikeussopimusten palautuskieltoja. Valiokunta korostaa tässäkin yhteydessä, että tehokas palautuspolitiikka on toimivan maahanmuutto- ja turvapaikkapolitiikan keskeinen elementti. Tehokas palauttaminen on olennaista myös EU:n yhteisen turvapaikkajärjestelmän toimivuuden ja uskottavuuden näkökulmasta. Palautuspäätösten täytäntöönpanon tehostamiseksi on edelleen pyrittävä saamaan aikaan toimiva palautusyhteistyö keskeisten lähtömaiden kanssa.

Yhdenvertaisuusvaltuutetun kertomuksessa viitataan Maahanmuuttoviraston syksyllä 2021 tekemään arvioon, jonka mukaan Suomessa on noin 3 000 vuonna 2016 tai aiemmin turvapaikkaa hakenutta ihmistä, jotka ovat edelleen maassa, vaikka heillä ei ole oleskeluoikeutta. Yhtenä yhdenvertaisuusvaltuutetun suosituksena eduskunnalle on, että Suomeen ennen vuotta 2017 saapuneiden ja täällä edelleen vailla oleskelulupaa olevien oleskelu tulisi virallistaa erillislailla.

Valiokunta toteaa, että laittoman maahantulon ja maassa oleskelun vastaiseen toimintaohjelmaan (LAMA-ohjelma) vuosille 2021—2024 on kirjattu mahdollisten kansallisten ratkaisujen selvittäminen pitkään maassa ilman oleskeluoikeutta oleskelleiden henkilöiden tilanteeseen. Sisäministeriössä on tämän johdosta laadittu virkamiestyönä asiasta selvitys (Sisäministeriön julkaisuja 2022:16), jossa yhtenä vaihtoehtona tarkastellaan mahdollisuutta oleskelun laillistamiseen erillislailla, jota myös valtuutettu kertomuksessaan ehdottaa. Lisäksi sisäministeriö on selvittänyt lainsäädännöllistä ratkaisua tilanteeseen, jossa hakijalta puuttuu oleskeluluvan myöntämisen edellytyksistä ainoastaan matkustusasiakirja (Sisäministeriön julkaisuja 2022:15). Valiokunta on kuulut asiantuntijoita mainituista selvityksistä asiassa O 10/2022 vp.

Oleskelun virallistamista erillislailla on kertomuksessa ja valiokunnan asiantuntijakuulemisessa perusteltu sillä, että laillistaminen ehkäisisi syrjäytymistä, varjo yhteiskunnan muodostumista, harmaata taloutta, ihmisten hyväksikäyttöä työelämässä sekä ihmiskauppaa ja muita ihmisoikeusloukkauksia. Valiokunnan asiantuntijakuulemisessa on kuitenkin tuotu esiin varsin vahvoja perusteita sille, ettei mainittua ehdotusta tule toteuttaa. Suomalaista oikeusjärjestelmää kunnioittaneet ja maastapoistamispäätöstä noudattaneet joutuisivat kertalaillistamisella eriarvoiseen asemaan suhteessa heihin, jotka eivät ole päätöstä noudattaneet. Vastaavia tilanteita voisi syntyä myös tulevaisuudessa, jolloin olisi arvioitava yhdenvertaisuutta ja oikeudenmukaisuutta suhteessa aiempiin laillistamistilanteisiin. Valiokunnan mielestä esitetty laillistamisratkaisu heikentäisi järjestelmän uskottavuutta kokonaisuudessaan. Lisäksi on syytä ottaa huomioon, että oleskeluluvan myöntäminen henkilöille, joiden henkilöllisyys ei ole tiedossa, muodostaa Suomelle turvallisuusriskin. Asialla on merkitystä myös kansallisen turvallisuuden näkökulmasta.

Valiokunta ei pidä yhdenvertaisuusvaltuutetun ehdotusta oleskelun laillistamisesta erillislailla kannatettavana. Valiokunta pitää kuitenkin tärkeänä, että ns. varjo yhteiskunnan syntyminen voidaan muilla toimenpiteillä estää.

Kertomuksessa todetaan, että poliisin ulkomaalaisvalvontaa koskevassa koulutuksessa on tapahtunut hyvää kehitystä ja koulutusta syrjinnän kiellosta on lisätty. Saadun selvityksen mukaan Poliisihallitus on antanut uuden ulkomaalaisvalvontaa koskevan ohjeen, jossa käsitellään muun muassa etnisen profiloinnin kieltoa. Asiaan on kiinnitetty enenevästi huomiota myös muissa turvallisuusviranomaisissa. Valiokunta pitää tärkeänä, että lainsäädäntö ja ohjeistus ovat tältäkin

Valiokunnan lausunto HaVL 20/2022 vp

osin ajan tasalla. Samalla valiokunta toteaa, että viranomaisilla tulee olla riittävät toimivaltuudet ja tosiasiallinen mahdollisuus asianmukaisen ulkomaalaisvalvonnan toteuttamiseen.

Valiokunta korostaa lasten oikeuksien toteutumisen merkitystä ulkomaalaislainsäädännössä ja -päätöksenteossa.

Digitaalisten palvelujen saavutettavuus

Valiokunta pitää tärkeänä, että digitaaliset palvelut ovat yhdenvertaisesti kaikkien ulottuvilla ja hyödynnettävissä. Osalla väestöstä ei välttämättä ole riittävää sähköisen asioinnin vaatimaa käyttäjäosaamista eikä tarvittavia laitteita käytössään. Myös esimerkiksi ikääntymisestä tai sairaudesta johtuva toimintakyvyn aleneminen vaikeuttaa omatoimista palveluasiointia. Palveluja tulee digitalisoituvassa yhteiskunnassa voida tästä huolimatta käyttää. Saavutettavuus on keskeinen elementti erityisesti viranomaisten toiminnassa ja julkisissa palveluissa. Digitaaliset palvelut tulee toteuttaa ja suunnitella niin, että ne ovat aidosti saavutettavia. Samalla on huolehdittava viranomais- ja välttämättömyyspalvelujen monikanavaisuudesta.

VALIOKUNNAN PÄÄTÖSESITYS

Hallintovaliokunta esittää,

että työelämä- ja tasa-arvovaliokunta ottaa edellä olevan huomioon.

Helsingissä 22.6.2022

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

puheenjohtaja Riikka Purra ps
varapuheenjohtaja Mari-Leena Talvitie kok
jäsen Tiina Elo vihr
jäsen Eveliina Heinäluoma sd
jäsen Hanna Holopainen vihr
jäsen Hanna Huttunen kesk
jäsen Mika Kari sd
jäsen Mikko Kärnä kesk
jäsen Mauri Peltokangas ps
jäsen Juha Pylväs kesk
jäsen Mari Rantanen ps
jäsen Matti Semi vas
jäsen Kari Tolvanen kok
jäsen Heidi Viljanen sd
varajäsen Veronika Honkasalo vas
varajäsen Ben Zyskiewicz kok

Valiokunnan lausunto HaVL 20/2022 vp

Valiokunnan sihteereinä ovat toimineet

valiokuntaneuvos Henri Helo

valiokuntaneuvos Minna-Liisa Rinne

Valiokunnan lausunto HaVL 20/2022 vp
Eriävä mielipide

Eriävä mielipide

Perustelut

Yhdenvertaisuusvaltuutetun kertomuksen mukaan vuonna 2015—2016 toteutetut muutokset ulkomaalaislakiin heikensivät erityisesti kansainvälistä suojelua hakevien henkilöiden oikeuksia. Joitakin korjausliikkeitä on tapahtunut vuosina 2020—2021, mutta lisämuutoksia ulkomaalaislakiin tarvitaan. Tästä esimerkkinä on paperittomien ihmisten ryhmä, johon kuuluu satoja lapsia. Tälle ryhmälle on löydettävä kestäviä, inhimillisiä ratkaisuja.

Oleskelun virallistamista erillislailla on kertomuksessa ja valiokunnan asiantuntijakuulemisessa perusteltu sillä, että laillistaminen ehkäisisi syrjäytymistä, varjoyhteiskunnan muodostumista, harmaata taloutta, ihmisten hyväksikäyttöä työelämässä sekä ihmiskauppaa ja muita ihmisoikeusloukkauksia.

Yhdymme näihin näkemyksiin.

Pidämme perusteltuna yhdenvertaisuusvaltuutetun esittämää ehdotusta Suomeen ennen vuotta 2017 saapuneiden ja täällä edelleen vailla oleskelulupaa olevien oleskelun virallistamisesta erillislailla erityisesti lapsenoikeudet ja -etu huomioiden. Samaa on ehdotettu myös sisäministeriön selvityksessä ilman oleskeluoikeutta maassa olevien tilanteesta. Tämä on yksi keino estää varjoyhteiskunnan syntymistä. Samoin kannatamme sitä, että ulkomaalaislain kokonaisuudistuksen yhteydessä arvioidaan, miten paperittomuutta voidaan tulevaisuudessa ehkäistä, jotta vastaavaa tilannetta ei enää syntyisi.

Korostamme, että kyse olisi kertalaillistamisesta, eli laillistaminen koskisi vain tietyn ryhmän oleskelua. Heillä saattaa olla Suomen kansalaisuutta oleva lapsi tai parisuhde Suomen kansalaiseen tai Suomessa oleskeluluvalla oleskelevaan. Heillä saattaa olla myös opiskelupaikka tai työpaikka, mihin he voisivat oleskeluluvalla päästä töihin.

Kyse ei ole täysin tuntemattomista ihmisistä, koska he ovat olleet Suomen turvapaikkaprosessissa, jossa heidän henkilöllisyytään on selvitetty. Jokaisen henkilön kohdalla harkinta tehtäisiin vielä erikseen. Koska kyse olisi poikkeustilanteesta johtuvasta kertalaillistamisesta, se ei koskisi Suomeen tulevaisuudessa tulevia turvapaikanhakijoita, joille ei oleskelulupaa turvapaikka- tai muussa prosessissa myönnettäisi.

Mielipide

Edellä olevan perusteella esitämme,

että työelämä- ja tasa-arvovaliokunta ottaa edellä olevan huomioon.

Valiokunnan lausunto HaVL 20/2022 vp
Eriävä mielipide

Helsingissä 22.6.2022

Tiina Elo vihr
Hanna Holopainen vihr
Matti Semi vas