

Lakivaliokunta

Yhdenvertaisuusvaltuutetun kertomus eduskunnalle 2022

Työelämä- ja tasa-arvovaliokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

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

Asiantuntijat

Valiokunta on kuullut:

- yhdenvertaisuusvaltuutettu Kristina Stenman, Yhdenvertaisuusvaltuutetun toimisto

VALIOKUNNAN PERUSTELUT

Yleistä

Yhdenvertaisuusvaltuutetusta annetun lain mukaan valtuutettu antaa kerran neljässä vuodessa eduskunnalle kertomuksen yhdenvertaisuuden toteutumisesta. Lain mukaan kertomuksessa käsitellään myös ihmiskauppaa ja siihen liittyviä ilmiöitä. Yhdenvertaisuusvaltuutettu toimii Suomen kansallisena ihmiskaupparaporttina. Valtuutetulle on säädetty myös uusi tehtävä naisiin kohdistuvan väkivallan raportoina 1.1.2022 alkaen.

Nyt käsiteltävä eduskuntakertomus on yhdenvertaisuusvaltuutetun toinen. Kertomuksessa käsitellään valtuutetun toiminnan ja toimivallan eri puolia — yhdenvertaisuutta, syrjintää, ulkomaa-laisten oikeuksien toteutumista, ihmiskaupan vastaista toimintaa ja maastapoistamisen täytännön valvontaa. Tässä kertomuksessa ei vielä käsitellä valtuutetun uuteen, naisiin kohdistuvan väkivallan raportoin tehtävään liittyviä havaintoja.

Kertomuksen ensimmäisessä luvussa käsitellään valtuutetun työtä yhdenvertaisuuden edistämiseksi ja syrjintään puuttumiseksi. Luvussa nostetaan esiin valtuutetun keskeisiä havaintoja ja huomioita yhdenvertaisuudesta ja syrjinnästä sekä lainsäädännön toimivuudesta. Havaintoja ihmiskaupasta ja ihmiskaupan vastaisesta toiminnasta käsitellään luvussa kaksi ja luvussa esitetään myös suosituksia muun muassa ihmiskaupan uhrien oikeussuojan parantamiseksi. Kolmannessa

Valiokunnan lausunto LaVL 16/2022 vp

luvussa käsitellään ulkomaalaisten aseman ja oikeuksien toteutumista muun muassa lapsen oikeuksien näkökulmasta sekä nostetaan esiin keskeisiä ulkomaalaislainsäädännön uudistamistarpeita. Kolmannessa luvussa käsitellään myös valtuutetun havaintoja maastapoistamisen täytäntöönpanon valvonnan työstä ja esitetään suosituksia erityisesti haavoittuvassa asemassa olevien palautettavien aseman parantamiseksi. Kertomuksen lopussa on eduskunnalle annettavat suositukset, joiden avulla voidaan parantaa perus- ja ihmisoikeuksien toteutumista Suomessa.

Lakivaliokunta keskittyy lausunnossaan ihmiskauppaa koskevaan jaksoon 2 ja sen osalta erityisesti rikosvastuun toteutumista koskevaan jaksoon 2.3. Lisäksi valiokunta kiinnittää kertomukseen liittyen huomiota eräisiin oikeusturvaa ja oikeussuojan saatavuutta koskeviin kysymyksiin.

Yhdenvertaisuusvaltuutetun tehtävät on määritelty yhdenvertaisuusvaltuutetusta annetussa laissa (1326/2014). Lain mukaan yhdenvertaisuusvaltuutetun tehtävänä on muun muassa valvoa yhdenvertaisuuslain (1325/2014) noudattamista. Yhdenvertaisuuslain 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. Lähtökohta kaikkien ihmisten yhdenvertaisuudesta on tärkeä. On myös tärkeää, että yhdenvertaisuusvaltuutettu valvoo yhdenvertaisuuslain toteutumista laajasti valvontatehtävään sovellettavan lainsäädännön mukaisesti.

Ihmiskauppa

Ihmiskauppaa koskevia kysymyksiä on käsitelty aiemmissa kansallisen ihmiskaupparaporttoijan kertomuksissa vuosilta 2010 (K 17/2010 vp) ja 2014 (K 19/2014 vp). Ensimmäisessä kertomuksessa käsiteltiin 1) ihmiskaupan uhrien auttamisjärjestelmää, 2) ihmiskaupan uhrien maassa oleskeluun ja maasta poistamiseen liittyviä menettelyjä sekä 3) rikosprosessia ja ihmiskauppaa koskevien säännösten soveltamista ja tulkintaa. Lakivaliokunta on vuoden 2010 raportista antamassaan lausunnossa (LaVL 16/2010 vp) keskittynyt toimialansa mukaisesti viimeksi mainittuun osa-alueeseen. Toisesta kertomuksesta antamassaan lausunnossa (LaVL 21/2014 vp) lakivaliokunta keskittyi niin ikään erityisesti rangaistussäännöksiin ja rikosprosessiin liittyviin suosituksiin. Myös ensimmäistä yhdenvertaisuusvaltuutetun eduskuntakertomusta koskevassa lausunnossaan (LaVL 21/2018 vp) lakivaliokunta keskittyi ihmiskauppaa koskeviin kysymyksiin. Edellä todetun mukaisesti lakivaliokunta keskittyy myös nyt käsiteltävän kertomuksen osalta erityisesti ihmiskauppaa koskevaan jaksoon ja omaan toimialaansa liittyen siltä osin rikosvastuun toteutumisesta koskeviin kysymyksiin.

Nyt käsiteltävän kertomuksen mukaan ihmiskaupan vastainen toiminta Suomessa on kehittynyt viimeisten vuosien aikana paljon. Rikostutkintojen, tuomioiden, tunnistettujen uhrien ja ihmiskaupan vastaisessa toiminnassa mukana olevien tahojen määrä on kasvanut moninkertaiseksi. Kertomuksen ja yhdenvertaisuusvaltuutetulta saadun selvityksen mukaan rikosvastuun toteutumisesta ja rikosprosessista tulee kuitenkin tehostaa ihmiskaupan torjunnan osalta.

Kertomuksen mukaan suurin osa ihmiskaupasta ja siihen liittyvästä hyväksikäytöstä jää piiloon. Ihmiskauppa on taloudellisesti kannattava rikos, josta hyöttyy järjestäytynyt rikollisuus. Esitutkintaviranomaiset eivät pysty selvittämään kaikkia ihmiskaupparikoksia. Ihmiskauppaan syyllistyneistä henkilöistä vain pieni osa jää kiinni ja kantaa rikosoikeudellisen vastuun tekemistään ri-

Valiokunnan lausunto LaVL 16/2022 vp

koksista. Kertomuksessa kuvataan rikosvastuun toteuttamisen eri ongelmakohtia. Kertomuksessa nousevat esiin muun muassa koulutukseen, osaamiseen ja resurssien vahvistamiseen liittyvät kysymykset. Kertomuksessa nostetaan esiin myös esitutkintayhteistyön kehittäminen niin syyttäjien kanssa kuin moniviranomaisyhteistyön muodossa.

Kertomuksessa kiinnitetään myös huomiota siihen, että oikeusministeriö selvittää mahdollisuutta esitutkintalain muutokseen, jonka mukaan ihmiskaupan mahdollisiin uhreihin kohdistuvat tutkintatoimenpiteet olisi mahdollisuuksien mukaan annettava tähän tehtävään erityisesti perehtyneille tutkijoille ja tutkinnanjohtajille.

Kertomuksessa tuodaan esiin, että rikosvastuun tehostamiseksi Helsingin poliisilaitoksella keskitettiin ihmiskaupparikosten tutkintaa talousrikosten torjuntaan vuonna 2020. Vuoden 2021 alussa aloitti vahvemmin resursoitu valtakunnallinen ihmiskaupparikosten tutkintaan erikoistunut ryhmä. Ryhmän tavoitteena on toimia tiiviissä yhteistyössä keskusrikospoliisin, poliisilaitosten nimettyjen ihmiskaupparikostorjunnan asiantuntijoiden sekä muiden viranomaisten ja yhteistyötahojen kanssa. Poliisilaitosten vastuulla ovat edelleen paikallisten ihmiskaupparikosten paljastaminen ja tutkiminen, ja tutkintaryhmä puolestaan tutkii laajemmat, valtakunnalliset ihmiskaupparikokset. Tutkintaryhmä voi tukea poliisilaitoksia tutkimisessa. Vastauksena poliisin tutkintaryhmälle Etelä-Suomen syyttäjäalueelle on perustettu ihmiskauppaan perehtyneiden erikoissyyttäjien ryhmä.

Rikosvastuun toteutumisen tehostamiseksi yhdenvertaisuusvaltuutettu esittää suosituksinaan, että 1) ihmiskauppatutkinnat annetaan mahdollisuuksien mukaan tähän perehtyneille tutkijoille ja tutkinnanjohtajille, 2) poliisia on edelleen koulutettava ihmiskaupan tunnistamiseksi jo tutkinnan alkuvaiheessa ja 3) ihmiskauppaan erikoistuneen tutkintaryhmän resurssit on vakinaistettava.

Lakivaliokunta pitää ihmiskauppaan liittyvän rikosvastuun toteutumista tärkeänä. Kertomuksessa selostetun mukaisesti esitutkinnan ja syytteen etenemisellä on merkitystä myös uhrin auttamisen kannalta. Kertomuksessa todetu tavoin rikosvastuun toteutuminen edellyttää koko viranomaisketjun toimivuutta. Valtuutetun esittämät suositukset ovat tärkeitä, ja ne on perusteltua ottaa huomioon arvioitaessa eri keinoja rikosvastuun toteutumisen tehostamiseksi. Lisäksi valiokunta huomauttaa, että ihmiskauppaan liittyvä ilmiö on parhaillaan erittäin ajankohtainen. Lakivaliokunta on turvallisuusympäristön muutosta koskevaa ajankohtaissselontekoa käsittelevässä lausunnossaan (LaVL 14/2022 vp) kiinnittänyt huomiota siihen, että Ukrainasta on Venäjän hyökkäyksen seurauksena paennut miljoonia ihmisiä. Suomeen heitä arvioidaan saapuvan useita kymmeniä tuhansia. Sotaa paenneet siviilit, erityisesti naiset ja lapset, ovat haavoittuvassa asemassa ja olosuhteiden johdosta alttiita ihmiskaupalle sekä työperäiselle ja seksuaaliselle hyväksikäytölle.

Oikeusturva ja oikeussuojan saatavuus

Edellä todetun mukaisesti lakivaliokunta kiinnittää huomiota eräisiin oikeusturvaa ja oikeussuojan saatavuutta koskeviin kysymyksiin, joita on tuotu esiin yhdenvertaisuusvaltuutetun kertomuksessa.

Valiokunnan lausunto LaVL 16/2022 vp

Kertomuksessa (s. 15) tuodaan esiin, että yhdenvertaisuuslain mukaan syrjinnän uhrilla on oikeus saada hyvitystä viranomaiselta, työnantajalta tai koulutuksen järjestäjältä tai tavaroiden tai palveluiden tarjoajalta, jos syrjinnän kieltä on rikottu. Kertomuksen mukaan hyvityksen hakemisesta on tehty Suomessa erityisen vaikeaa. Uhrin on itse haastettava syrjintään syylistynyt käräjäoikeuteen ja vaadittava hyvitystä silloinkin, kun yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunta on jo todennut, että syrjintää on tapahtunut. Uhrin ei kuitenkaan useimmiten kannata vaatia hyvitystä käräjäoikeudessa, koska riskinä on, että uhri voi joutua maksamaan huomattavat vastapuolen oikeudenkäyntikulujen korvaukset, jos hän häviää vaatimuksen oikeudessa.

Edellä todetun perusteella yhdenvertaisuusvaltuutettu esittääkin kertomuksessaan suositukseensa, että yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunnalla tulee olla mahdollisuus määrätä hyvityksen katsoessaan henkilön tulleen syrjityksi. Yhdenvertaisuuslaki ei sinällään kuulu lakivaliokunnan toimialaan. Lakivaliokunta pitää kuitenkin muun muassa oikeussuojan saatavuuteen, prosessin kestoon ja kulumisiin liittyen perusteltuna selvittää ja arvioida edellä mainittua suositusta yhdenvertaisuuslain uudistuksen yhteydessä.

Yhdenvertaisuusvaltuutetulta saadun selvityksen mukaan työelämän syrjintä on edelleen laaja, rakenteellinen syrjinnän ongelma, jossa kuitenkin syrjinnän uhrin oikeussuojakeinot ovat käytännössä heikommat kuin muilla elämänalueilla.

Yhdenvertaisuusvaltuutetun kanta on, että yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunnan sekä yhdenvertaisuusvaltuutetun toimivalta tulee laajentaa työelämän syrjintäasioiden käsittelyyn. Valtuutetulta saadun selvityksen mukaan tällä hetkellä työsuojelun valvontalain asettama varsin korkea kynnys työsuojeluviranomaisen sitovalle hallintopäätökselle aiheuttaa, että syrjinnän uhrin ainoa oikeussuojakeino yhdenvertaisuuslain nojalla on käytännössä hyvityskanteen ajaminen käräjäoikeudessa. Prosessi on vaativa, ja siihen sisältyy huomattava kulumisriski uhrille. Tältä osin uhrin ovat syrjintäperusteen osalta erilaisessa asemassa: sukupuolen vuoksi syrjityt voivat viedä asiansa tasa-arvovaltuutetun käsittelyyn ja saada valtuutetulta perustellun kannanoton ja/tai viedä asian yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakuntaan, jossa käsittely on kevyempää kuin käräjäoikeudessa ja osapuolille maksutonta.

Valtuutetulta saadun selvityksen mukaan valvontaviranomaisten painotukset ovat erilaisia: työsuojeluviranomaisen toimivallassa painottuu työnantajan toimenpiteiden valvonta, kun vuorostaan yhdenvertaisuusvaltuutetun ja yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunnan toimivallassa painottuu uhrin oikeussuoja. Työsuojeluviranomaisen sekä yhdenvertaisuusvaltuutetun ja yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunnan rinnakkaiset toimivallat täydentäisivät valtuutetun näkemyksen mukaan toisiaan.

Edellä todettuun liittyen yhdenvertaisuusvaltuutettu esittää suositukseensa, että yhdenvertaisuusvaltuutetun ja yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunnan toimivalta laajennetaan työelämän syrjintätapauksiin. Lakivaliokunta pitää muun muassa oikeussuojan saatavuuteen, kustannuksiin ja kulumisiin liittyvistä syistä yhdenvertaisuusvaltuutetun suositusta huomionarvoisena. Asiaa on perusteltua selvittää.

Yhdenvertaisuusvaltuutetun kertomuksessa kiinnitetään oikeusturvaan liittyen huomiota myös ulkomaalaislain mukaisiin menettelyihin, erityisesti maastapoistamispäätöksen täytäntöönpan-

Valiokunnan lausunto LaVL 16/2022 vp

vuuteen ja riskiin palautuskiellon loukkauksesta. Lakivaliokunta pitää tärkeänä, että oikeusturvasta huolehditaan myös ulkomaalaislain mukaisissa menettelyissä.

Lakivaliokunta korostaa lisäksi yleisesti, että oikeusturvan toteutumisessa ja oikeussuojan saatavuudessa ovat keskeisessä asemassa koko oikeusturvaa toteuttava viranomais- ja tuomioistuin-ketju sekä sen riittävä resursointi samoin kuin menettelyjen kesto ja kustannukset asianosaisille.

VALIOKUNNAN PÄÄTÖSESITYS

Lakivaliokunta esittää,

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

Helsingissä 18.5.2022

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

puheenjohtaja Leena Meri ps
varapuheenjohtaja Sandra Bergqvist r
jäsen Eeva-Johanna Eloranta sd
jäsen Hanna Huttunen kesk
jäsen Saara Hyrkkö vihr
jäsen Pihla Keto-Huovinen kok
jäsen Marko Kilpi kok
jäsen Pasi Kivisaari kesk
jäsen Mari Rantanen ps
jäsen Suldaan Said Ahmed vas
jäsen Ruut Sjöblom kok
jäsen Mirka Soinikoski vihr
jäsen Sebastian Tynkkynen ps
jäsen Paula Werning sd

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Mikko Monto

Valiokunnan lausunto LaVL 16/2022 vp
Eriävä mielipide

Eriävä mielipide

Perustelut

Yhdenvertaisuusvaltuutetun tehtävänä on valvoa yhdenvertaisuuslain noudattamista. Yhdenvertaisuuslain mukaan ketään ei saa syrjiä iän, alkuperän, kansalaisuuden, kielen, uskonnon, vakauksen, mielipiteen, poliittisen toiminnan, ammattiyhdistystoiminnan, perhesuhteiden, terveydentilan, vammaisuuden, seksuaalisen suuntautumisen tai muun henkilöön liittyvän syyn perusteella. Valtuutetun valvontatehtävä on siten hyvin laaja.

Edellä todetusta huolimatta valtuutetun kertomuksessa eduskunnalle keskitytään ennen muuta ulkomaalaisten aseman ja oikeuksien parantamiseen. Tämä on ongelma ottaen huomioon, että viereille tulleiden syrjäytyneiden perusteella terveydentila on yksi yleisimmistä syrjäytymisperusteista Suomessa, ja kaikista merkittävin syrjintää kokeva ryhmä ovat vammaiset ihmiset. Esimerkiksi vammaisuuteen ja terveydentilaan perustuvaa syrjintää olisikin ollut syytä käsitellä kertomuksessa huomattavasti enemmän. Nyt käsiteltävä kertomus on puutteellinen ja epätasapainoinen.

Yhdenvertaisuusvaltuutettu esittää kertomuksessaan suosituksenaan, että yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunnalla tulee olla mahdollisuus määrätä hyvitys katsoessaan henkilön tulleen syrjityksi. Katsomme, että lakivaliokunnan lausunnossa olisi tullut suhtautua kriittisesti valtuutetun mainittuun suositukseen. Oikeudenmukaisen menettelyn turvaamiseksi hyvityksen määräämistä koskevista asioista olisi muutoin vähintäänkin lautakunnan kokoonpanoa, sen jäsenten oikeusasemaa ja lautakunnan menettelysääntöjä arvioitava kokonaisvaltaisesti uudestaan.

Yhdenvertaisuusvaltuutettu esittää suosituksenaan niin ikään, että yhdenvertaisuusvaltuutetun ja yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunnan toimivalta laajennetaan työelämän syrjintätapauksiin. Lakivaliokunnan lausunnon mukaan asiaa on perusteltua selvittää. Työelämän syrjintäasiat eivät kuitenkaan kuulu lakivaliokunnan toimialaan, eikä lakivaliokunnan olisi siksi tullut lausua niistä.

Kiinnitämme tässä yhteydessä lisäksi huomiota ulkomaalaisasioiden suureen määrään suomalaisissa hallintotuomioistuimissa. Tuomioistuinten julkisten toiminta- ja vuosikertomusten perusteella esimerkiksi Helsingin hallinto-oikeudessa vuonna 2020 ratkaistuista asioista noin puolet oli ulkomaalaisasioita. Myös korkeimmassa hallinto-oikeudessa ulkomaalaisasiat muodostavat selvästi suurimman asiaryhmän (41 prosenttia saapuneista asioista vuonna 2021). Selvää on, että ulkomaalaisasioiden näin suuri määrä ruuhkauttaa tuomioistuinten toimintaa ja kuluttaa paljon resursseja. Seurauksena onkin käsittelyaikojen pitkittyminen lukuisissa yksilön kannalta tärkeissä sekä yhteiskunnallisesti ja taloudellisesti merkittävässä asiaryhmissä, kuten esimerkiksi kaavoitusta ja rakentamista, immateriaalioikeuksia ja kunnallishallintoa koskevista asioista. Tällä hetkellä ulkomaalaisasioiden keskimääräinen käsittelyaika onkin huomattavasti lyhyempi kuin käsittelyajat useimmissa muissa asiaryhmissä. Kysymyksessä on vakava yhdenvertaisuusongelma, johon olisi ollut syytä kiinnittää huomiota myös lakivaliokunnan lausunnossa.

Valiokunnan lausunto LaVL 16/2022 vp
Eriävä mielipide

Mielipide

Edellä olevan perusteella esitämme,

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

Helsingissä 18.5.2022

Mari Rantanen ps
Sebastian Tynkkynen ps
Leena Meri ps