12.09.2018

Eduskunta
Hallintovaliokunta

Viite *Yhdenvertaisuusvaltuutetun kertomus K 6/2018*

LAUSUNTO EDUSKUNNAN HALLINTOVALIOKUNNALLE

Sosiaali- ja terveysministeriö lausuu yhdenvertaisuusvaltuutetun kertomuksesta suositusten 5, 7 ja 9 osalta.

Sosiaali- ja terveysministeriön lausunto suositukseen 5 on laadittu ministeriön hyvinvointi- ja palveluosaston aikuiset –tulosryhmässä ja suositukseen 7 on hyvinvoinnin ja terveydensuojelun tulosryhmässä. Lausunto työsuojeluun liittyvistä kysymyksistä on laadittu ministeriön työ- ja tasa-arvo-osaston valvonta- ja ohjausyksikössä.

Suositus 5: Säädetään lailla välttämättömästä huolenpidosta ja toimeentulosta

Yhdenvertaisuusvaltuutetun kertomuksessa esitetään, että perustuslain 19 §:ssä säädetystä välttämättömästä huolenpidosta ja toimeentulosta, johon kaikilla – myös ilman oleskelulupaa oleskelevilla henkilöillä – on oikeus, säädettäisiin lailla.

Sosiaali- ja terveysministeriö on käsitellyt ulkomaalaisten asemaan ja palveluihin liittyviä kysymyksiä viime vuosina monissa eri yhteyksissä. Taustalla on turvapaikan hakijoiden määrän voimakas lisääntyminen vuonna 2015. Vaikka turvapaikanhakijoiden määrä on sittemmin palannut aiempien vuosien tasolle, ovat erilaiset ulkomaalaisten oleskeluun liittyvät kysymykset edelleen esillä ja kehittämisen kohteena.

Ilman ulkomaalaislain mukaista oleskelulupaa olevien ulkomaalaisten asema on ollut erityisen tarkastelun kohteena. Heidän asemaansa on käsitelty myös maahanmuuton ministerityöryhmässä useissa eri yhteyksissä. Ministeriryhmän hyväksymässä laittoman maassa oleskelun ehkäisyä ja hallintaa koskevassa poikkihallinnollisessa toimenpidesuunnitelmassa on myös painotettu mm. välttämättömien sosiaali- ja terveyspalvelujen turvaamista. Ulkomaalaislaki (301/2004) ja vastaanottolaki (Laki kansainvälistä suojelua hakevan vastaanotosta sekä ihmiskaupan uhrin tunnistamisesta ja auttamisesta 746/2011) kuuluvat sisäministeriön vastuulle, mutta sosiaali- ja terveysministeriö on antanut useista ulkomaalaislakiin tehdyistä muutosesityksistä lausuntonsa.

Esimerkiksi humanitaarisen suojelun kumoamista koskevaan ulkomaalaislain muutosesitykseen STM:n totesi lausunnossaan seuraavaa: ”Mikäli henkilöt jäävät oleskelemaan Suomeen pidempiä aikoja maasta poistumatta, heillä on oikeus kuitenkin ihmisarvoisen elämän perusedellytysten vähimmäistason turvaavaan tulotasoon ja palveluihin perustuslain 19 §:n 1 momentin nojalla. Mikäli tällaisten henkilöiden määrä maassa lisääntyy eikä heillä ole työtä

Meritullinkatu 8, Helsinki
PL 33, 00023 VALTIONEUVOSTO
www.stm.fi

Puhelin 0295 16001
Telekopio 09 6980 709

e-mail: kirjaamo@stm.fi
etunimi.sukunimi@stm.fi

ja toimeentuloa, aiheutuu tästä erilaisia syrjäytymisongelmia. Ne heijastuvat myös ympäröivään yhteiskuntaan ja siksi tähän olisi syytä varautua. Tässä tilanteessa myös seurakunnat, kolmas sektori sekä yksittäiset kansalaiset voivat edelleen antaa tukensa."

Perustuslain 19 §:n 1 momentin sisältö

Perustuslain 19 §:n 1 momentin mukaan jokaisella, joka ei kykene hankkimaan ihmisarvoisen elämän edellyttämää turvaa, on oikeus välttämättömään toimeentuloon ja huolenpitoon. Välttämättömällä toimeentulolla ja huolenpidolla tarkoitetaan sellaista tulotasoa ja palveluja, joilla turvataan ihmisarvoisen elämän edellytykset. Tällaiseen tukeen kuuluu esimerkiksi terveyden ja elinkyvyn säilyttämisen kannalta välttämättömän ravinnon ja asumisen järjestäminen. Tämän järjestämiseen tarvitaan käytännössä perustuslakia alemman asteista lainsäädäntöä.

Perustuslain 19 §:n 1 momentin suhde toimeentulotukilakiin on ollut esillä eri yhteyksissä perustuslakivaliokunnassa. Perustuslakivaliokunta on pitänyt toimeentulotukea käytännössä perustuslain 19 §:n 1 momentissa tarkoitetun ihmisarvoisen elämän edellyttämän toimeentulon ja huolenpidon takuuna siltä osin kuin turvaa annetaan rahamääräisinä suorituksina (PeVL 31/1997 vp, s. 2/II).

Viimesijaisen huolenpidon ja toimeentulon turvaaminen muodostaa perustuslaissa kokonaisuuden, josta osa on hoidettu toimeentulotukijärjestelmän kautta. Toimeentulotuki on viimesijainen harkinnanvarainen tuen muoto, jota on voitu soveltaa joustavasti myös kiireellisiin akuutin avun tilanteisiin.

Perustuslakivaliokunta on käsitellessään hallituksen esitystä laiksi maahanmuuttajien kotouttamisesta ja turvapaikanhakijoiden vastaanotosta annetun lain 3 ja 19 c §:n muuttamisesta huomauttanut, että vaikka henkilö ei enää kuuluisikaan turvapaikanhakijoiden vastaanoton piiriin, hän ei menetä oikeuttaan perustuslain 19 §:n 1 momentissa turvattuun välttämättömään toimeentuloon ja huolenpitoon (PeVL 26/2010 vp, s. 2/II). Samassa yhteydessä perustuslakivaliokunta totesi, että käytännössä ehdotus voinee johtaa ainakin siihen, että tällainen henkilö voi hätätilanteessa turvautua toimeentulotukilain mukaiseen kiireelliseen toimeentulotukeen (laki toimeentulotuesta, 14 §:n 3 momentti) silloin, kun hän ei voi saada välttämätöntä toimeentuloaan muulla tavalla.

Vailla oleskelulupaa olevat ja lainsäädäntö

Viime aikoina erityisen ongelmallisiksi ovat osoittautuneet tilanteet, joissa henkilö on maassa vailla oleskelulupaa, mutta henkilö ei suostu palaamaan tai häntä ei voida palauttaa kotimaahansa. Tilapäistä oleskelulupaa ei myönnetä, jos kolmannen maan kansalainen ei suostu palaamaan vapaaehtoisesti tai vaikeuttaa paluun järjestelyjä. Vastaanottopalvelut päätyttyä henkilöt jäävät käytännössä välttämättömän toimeentulon ja huolenpidon tulkintojen varaan, joita on tehtävä toimeentulotukilain ja sosiaalihuoltolain mukaan.

Sosiaali- ja terveysministeriö on laatinut kuntainfon tammikuussa 2017 laittomasti maassa oleskelevien kiireellisestä sosiaali- ja terveydenhuollosta, johon yhdenvertaisuusvaltuutetun kertomuksessakin viitataan. Ministeriö on 13.9.2017 päivittänyt kuntaohjettaan (2/2017). Kuntainfo käsittelee viranomaisten vastuuta välttämättömän toimeentulon ja huolenpidon turvaamisessa sosiaalihuoltolain ja toimeentulotukilain perusteella. Lainsäädännöstä johtuen

Kuntainfo ei ole kovin yksityiskohtainen ja sitä koskevien käytäntöjen tarkentaminen on toimeentulotukilain ja sosiaalihuoltolain toimeenpanijoiden, eli Kelan ja kuntien tehtävänä. Lisäksi kunnalla on mahdollisuus omilla päätöksillään myöntää maassa oleskeleville ja myös ns. paperittomille henkilöille laajempia palveluita kuin mitä lainsäädäntömme tällä hetkellä takaa.

Sosiaalihuoltolain (1301/2014) 12 §:ssä säädetään jokaisen kunnassa oleskelevan henkilön oikeudesta kiireelliseen sosiaalihuoltoon. Säännöksen mukaan jokaisella kunnassa oleskelevalla henkilöllä on oikeus saada kiireellisessä tapauksessa hänen yksilölliseen tarpeeseensa perustuvat sosiaalipalvelut siten, ettei hänen oikeutensa välttämättömään huolenpitoon ja toimeentuloon vaarannu. Muussa kuin kiireellisessä tapauksessa riittävät sosiaalihuollon palvelut järjestetään henkilölle, jolla on kotikunta Suomessa. Sosiaalihuoltolain mukaista kiireellistä sosiaalipalvelua haetaan oleskelukunnasta.

Toimeentulotuesta annetussa laissa ei ole erityisiä säännöksiä toimeentulotukijärjestelmän soveltamisesta maassa ulkomaalaislainsäädännön kannalta laillisesti tai laittomasti, pysyvästi tai väliaikaisesti oleskeleviin ulkomaalaisiin. Toimeentulotuen myöntäminen edellyttää oleskelua Suomessa. Lisäksi toimeentulotukilakia on Suomen perustuslain 19 §:n 1 momentti huomioon ottaen tulkittava niin, että toimeentulotukiasia on käsiteltävä niin, ettei asiakkaan oikeus välttämättömään toimeentuloon ja huolenpitoon vaarannu. Suomessa oleskelevalle hakijalle on myönnettävä vähintään välttämätön osuus perustoimeentulotuesta, jos tämä on kiireellisen toimeentulotuen tarpeessa, eikä voi turvata toimeentuloaan muulla tavoin.

Edellytyksenä toimeentulotuen myöntämiselle kunnassa oleskelevalle ulkomaalaiselle on se, että oleskelu on vakinaista. Hyvin lyhtyaikainen satunnainen oleskelu ei yleensä perusta Kansaneläkelaitokselle velvollisuutta myöntää perustoimeentulotukea. Toisaalta oleskeluluvan puuttuminen ei pelkästään ole osoitus siitä, että henkilön oleskelu kunnassa olisi hyvin lyhytaikaista tai satunnaista. Myöskään karkotuspäätöstä ei ole pidettävä osoituksena oleskelun lyhytaikaisuudesta, ellei karkotuspäätös ole lainvoimainen.

Eduskunnan apulaisoikeusasiamies on myös käsitellyt perustuslain 19 §:n 1 momentin mukaista välttämättömän toimeentulon ja huolenpidon sekä erityislainsäädännön suhdetta. Hätämajoitusta koskevassa ratkaisussaan (30.5.2017 EOAK/2834/2016) todennut mm. seuraavaa: ”Esitänkin sosiaali- ja terveysministeriölle edellä mainitun toimeentulo-oheistuksen uudistamisen lisäksi, että ministeriö ryhtyy välittömästi toimenpiteisiin hätämajoitusta koskevan lainsäädännön täsmentämiseksi.”

Lainsäädännön kehittäminen

Sosiaali- ja terveysministeriö ottaa eduskunnan apulaisoikeusasiamiehen päätöksen (2834/2016) huomioon kun sosiaalihuoltolakia tarkastellaan sote- ja maakuntauudistuksen johdosta tehtävien tarkentavien muutosten johdosta. Toimeentulotukilakia on myös tarkoitus uudistaa. Tätä varten sosiaali- ja terveysministeriö tulee asettamaan oikeudellisen asiantuntijatyöryhmän, jonka tehtävänä on muun muassa määritellä oikeus kiireelliseen tukeen sekä käydä läpi välttämättömän toimeentulon ja huolenpidon käsitettä (ns eksistenssiminimi) aineellisen avun sisällön ja tuen keston osalta. Valmistelu edellyttää huolellista perustuslaillista punnintaa, kohderyhmän tarkempaa määrittelyä sekä integrointia muuhun palvelu- ja etuusjärjestelmää koskevaan lainsäädäntöön.

Suositus 7: Selkiytetään ihmiskaupan uhrien auttamista koskevaa lainsäädäntöä

Yhdenvertaisuusvaltuutetun kertomuksessa esitetään, että ihmiskaupan uhrien erityisasemaa palveluiden saajina parannettaisiin esimerkiksi säätämällä erillislaki sosiaali- ja terveysministeriön johdolla tai sisällyttämällä ihmiskaupan uhrien erityisasema ja oikeus auttamistoimiin sosiaali- ja terveydenhuoltoa koskevaan yleislainsäädäntöön ja turvaamalla sosiaali- ja terveystoimen riittävä ohjaus.

Lisäksi kertomuksessa esitetään, että ihmiskaupan uhrien auttamisen ja rikosprosessin kytköstä heikennettäisiin siten, että lainsäädäntö ja sen soveltaminen olisivat nykyistä paremmin sopusoinnussa Suomea sitovan kansainvälisen ja EU-oikeuden kanssa. Auttamisen uhrilähtöisyyttä vahvistettaisiin, jotta erityisen haavoittuvassa asemassa olevat ihmiskaupan uhrit ohjautuisivat nykyistä useammin ihmiskaupan uhrien auttamisjärjestelmään.

Sosiaali- ja terveysministeriö pitää hyvänä, että yhdenvertaisuusvaltuutetun kertomuksessa käsitellään laajasti ihmiskaupan uhrien asemaa. Sosiaali- ja terveysministeriön mielestä kertomuksesta on hyötyä ihmiskaupan uhrien aseman parantamiseen tähtäävässä työssä.

Oikeusministeriön ja sosiaali- ja terveysministeriön aloitteesta viime vuoden ja tämän kevään aikana tehtiin TEAS-selvitys siitä, miten ihmiskaupan uhrien oikeus saada apua toteutuu. Yhdenvertaisuusvaltuutetun toimisto ja HEUNI saivat TEAS-hankkeen tehtäväkseen. *(HEUNI on oikeusministeriön hallinnon alaan kuuluva erillisvirasto, jonka tehtävänä on auttaa Yhdistyneiden kansakuntien kriminaalipoliittisten päätösten ja suositusten laatimisessa ja toteuttamisessa)*. Raportti julkistettiin maaliskuussa 2018.

Yhdenvertaisuusvaltuutetun kertomuksen suositukset sosiaali- ja terveysministeriön toimialalle pohjaavat mainitun viime maaliskuussa 2018 julkaistun TEAS-hankkeen tutkimuksen tuloksiin. TEAS-hankkeen tulokset ja yhdenvertaisuusvaltuutetun raportti ovat arvokkaita apuvälineitä toiminnan kehittämisessä. Lainsäädännön muutostarpeiden arviointia ei ole kuitenkaan vielä ehditty tehdä.

Sosiaali- ja terveysministeriössä järjestettiin ennen kesää tapaaminen ihmiskaupparaportoijan, perhe- ja peruspalveluministeri Saarikon ja muutaman virkamiehen kesken, missä pohdittiin myös ratkaisuja siihen, jotta SOTE-sektorilla tunnistettaisiin paremmin ihmiskaupan uhrien erityisasema palvelujen saajana.

Sisäministeriössä toimi viime kevääseen asti ihmiskauppakoordinaattorin vetämänä ministeriöiden välinen yhteensovittamissihteeristö. Yhteensovittamissihteeristön määräajan päätyttyä toukokuussa 2018 koordinaatiorakenne on puuttunut. Esimerkiksi TEAS-hankkeen suosituksista ja yhdenvertaisuusvaltuutetun raportista ei ole päästy vielä keskustelemaan ministeriöiden välisessä koordinaatiorakenteessa. Sisäministeriö on teettämässä parhaillaan selvitystä koordinaatiorakenteesta. Sosiaali- ja terveysministeriö pitää tärkeänä, että koordinaatiorakenne saataisiin pikaisesti aikaiseksi. Sen kautta lainsäädäntömuutostarpeita ja muutakin kehittämistyötä voitaisiin viedä eteenpäin.

Sosiaali- ja terveysministeriö oli myötävaikuttamassa siihen, että Suomen Kuntaliiton kuntakirje ihmiskaupasta toimitettiin 2016. Nyt sosiaali- ja terveysministeriö on valmistellut kuntainfo-luonnoksen, joka on lähtemässä lähiaikoina.

Sosiaali- ja terveysministeriön hallinnonalalla on viime aikoina tehty paljon työtä sen eteen, että sosiaali- ja terveydenhuollon ammattilaiset osaisivat tunnistaa, auttaa ja ohjata ihmiskaupan uhrit auttamisjärjestelmän piiriin. Mukana yhteistyössä ovat olleet niin THL, IOM, Lääkäriliitto ja terveyden huollon muut eri ammattijärjestöt sekä auttamisjärjestöjä. Edellä mainitun TEAS-selvityksen lisäksi on julkistettu ohje*: Ihmiskaupan uhrin ensivaiheen tunnistaminen ja palveluohjaus 2017, Ohje sosiaali- ja terveydenhuollon ammattilaisille*. Siihen on liittynyt myös valtakunnallinen koulutuskiertue kevään aikana. Lisäksi mm. terveydenhuollon ammattiliitot ovat jakaneet tietoa omien ammattilehtiensä artikkeleissa, joilla on ollut suuri ammattilaisten tavoittavuus. Järjestöjen ja yhteistyöverkoston tuki työssä on keskeisen tärkeää ministeriön omien resurssien ollessa rajalliset.

SUOSITUS 9: Valmistellaan lainmuutos työsuojeluviranomaisen toimivallan laajentamiseksi ihmiskaupparikoksiin

Yhdenvertaisuusvaltuutetun kertomuksessa esitetään, että muutettaisiin työsuojeluviranomaisen toimintaa ohjaavaa ns. valvontalakia (44/2006) siten, että työsuojeluviranomaisen on ilmoitettava epäilemästään ihmiskaupparikoksesta poliisille.

Sosiaali- ja terveysministeriö toteaa, että ihmiskaupparikokset eivät kuulu tällä hetkellä työsuojeluviranomaisen toimivaltaan. Toimivallan laajentaminen on järkevä ehdotus, sillä usein poliisi kysyy työsuojeluviranomaiselta lausuntoa myös ihmiskaupparikoksista, johon ei tällä hetkellä ole toimivaltaa viranomaisella vastata.

Työsuojeluviranomaiselle tulee vuosittain useita satoja yhteydenottoja työsyrjintään liittyen. Vain pieni osa yhteydenotoista tulee vireille ja johtaa tarkempaan viranomaisselvittelyyn. Viime vuonna yhteydenottoja tuli tilastojen mukaan noin 545 kappaletta.

Määrätieto on suunta-antava, sillä syrjintään liittyvään yhteydenottoon saattaa liittyä myös joku toinen asialuokka, yleensä työsuhteen pelisääntöihin liittyvä muu työsuojeluviranomaisen valvoma asia. Vireille tulleita syrjintätapauksia oli viime vuonna 197 kpl. Yhdenvertaisuusvaltuutetun kertomuksessa on ollut osin harhaanjohtavasti tilastotietoa työsuojeluviranomaiselle tulleista tapauksista. Valtuutettu on ilmoittanut korjanneensa eduskuntaan toimitettua kertomusta näiden tietojen osalta. Kertomuksessa oli sekoitettu yhteydenottojen kokonaismäärä sekä varsinaisesti käsiteltyjen ja vireille tulleiden tapausten määrät.

Haasteellinen työsuojeluvalvonnan kannalta on ehdotus yhdenvertaisuusvaltuutetun toimivallan laajentamisesta myös työelämässä tapahtuvaan syrjintään. Yhdenvertaisuuslain valmistelun yhteydessä päädyttiin nykyiseen ratkaisuun ja edelleen sekä työsuojeluviranomaiset että työmarkkinajärjestöt pitävät jaettua toimivaltaa hyvänä. Kahden eri viranomaisen päällekkäinen toimivalta ei olisi omiaan selkeyttämään asiaa kansalaisten näkökulmasta.

Lopuksi

Sosiaali- ja terveysministeriö katsoo, että sen toimialan toimilla on keskeinen merkitys useiden syrjinnän vaarassa olevien ryhmien perusoikeuksien toteutumiselle. Tämän vuoksi sosiaali- ja terveysministeriö pitää tärkeänä, että se tunnistaa toimintansa vaikutuksia eri väestöryhmiin ja tekee linjauksia, jotka tukevat yhdenvertaisuuden toteutumista ja syrjimättömyyttä. Myös avoin vuoropuhelu kansalaisyhteiskunnan kanssa on keskeistä. Varmistamalla yhdenvertaisuuden toteutuminen, voidaan rakentaa sosiaalisesti kestävää yhteiskuntaa kaikille.

Sosiaali- ja terveysministeriö on tehnyt yhdenvertaisuuslain edellyttämän toiminnallisen yhdenvertaisuussuunnitelman vuosille 2018-2020. Suunnitelmassa on identifioitu ne konkreettiset toimenpiteet, joilla sosiaali- ja terveysministeriö edistää yhdenvertaisuuden toteutumista omassa toiminnassaan ja ehkäisee syrjintää. Osana suunnitelman toimeenpanoa henkilöstölle tiedotetaan yhdenvertaisuusasioista. Aikomuksena on tehdä tässä asiassa yhteistyötä Yhdenvertaisuusvaltuutetun kanssa.

Hallitussihteeri Susanna Rahkonen