YHDENVERTAISUUS
VALTUUTETTU
DISKRIMINERINGSOMBUDSMANNEN
NON-DISCRIMINATION OMBUDSMAN
OVTTAVEARDÁSAŠVUOĐAÁITTARDEADDJI

16.10.2023 VVTDno-2023-1556

Työelämä- ja tasa-arvovaliokunnalle

Yhdenvertaisuusvaltuutetun lausunto hallituksen esitykseen valtion talousarvioksi vuodelle 2023 - HE 41/2023 vp ja valtioneuvoston selonteko julkisen talouden suunnitelmasta vuosille 2024-2027 – VNS 1/2023 vp

Yhdenvertaisuusvaltuutettu on itsenäinen ja riippumaton viranomainen, jonka tehtävinä on syrjintään puuttuminen ja yhdenvertaisuuden edistäminen erityisesti vähemmistöjen osalta. Ulkomaalaislain (301/2004) ja yhdenvertaisuuslain (1325/2014) esitöissä valtuutetun yhdeksi tehtäväksi on katsottu ulkomaalaisten oikeuksien ja aseman edistäminen. Valtuutettu toimii myös kansallisena ihmiskaupparaportoijana ja maastapoistamisen täytäntöönpanon valvojana. Valtuutettu toimii myös naisiin kohdistuvan väkivallan raportoijana sekä seuraa toimialallaan Suomen kansainvälisten ihmisoikeusvelvoitteiden noudattamista ja kansallisen lainsäädännön toimivuutta yhdenvertaisuusvaltuutetusta annetun lain (1326/2014) 3 §:ssä säädetyn mukaisesti.

Toiminnastamme, julkaisuista sekä ajankohtaisista teemoista on tietoa verkkosivuillamme.

Valtuutettu kiittää pyynnöstä lausua hallituksen esityksistä valtion talousarvioksi vuodelle 2024 sekä valtiontalouden kehyksistä 2024-2027.

1. Yleisesti hallituksen esityksistä valtion talousarvioksi sekä valtiontalouden kehyksiksi

Hallituksen esityksiin valtion talousarvioksi vuodelle 2024 sekä valtiontalouden kehyksiksi vuosille 2024-2027 sisältyy laajoja toimenpiteitä, joiden tavoitteena on sopeuttaa valtiontaloutta. Monia näistä ollaan toteuttamassa jo vuonna 2024. Yhdenvertaisuusvaltuutettu korostaa perustuslain 6 §:n mukaista yhdenvertaisuusperiaatetta ja syrjinnän kieltoa, jota yhdenvertaisuuslaki täsmentää, sekä perustuslain 22 §:n mukaista julkisen vallan velvoitetta turvata perus- ja ihmisoikeudet. Seuraavassa nostetaan esiin joitakin huomioita valtuutetun eri tehtävien näkökulmasta.

Muutosehdotukset sosiaaliturvaan

Yhdenvertaisuusvaltuutettu korostaa perustuslain 19 §:n mukaista, jokaisen oikeutta välttämättömään toimeentuloon ja huolenpitoon.

Valtuutettu on lausunnoissaan monista tänä syksynä annettavista ns. budjettilaeista muun muassa toimeentulotuen sekä sosiaaliturvan muutosten osalta esittänyt huolensa siitä, että esitysten yhteisvaikutuksia eri henkilöryhmiin ja kotitalouksiin ei ole tehty ennen esitysten antamista, eikä niiden perusoikeus- tai yhdenvertaisuusvaikutuksia ole riittävästi arvioitu. Esimerkiksi toimeentulotukilainsäädännön muutokset, joilla on tarkoitus alentaa vuokramääriä, jotka oikeuttavat toimeentulotukeen, voi olla vaikutuksia työllistymiseen, mikäli henkilö joutuu liian korkeiden asumiskustannusten vuoksi luopumaan pienempipalkkaisesta työpaikasta taajamissa. Vaikutuksia esimerkiksi haavoittuvien ryhmien kohdalla, joilla ei ole mahdollisuutta kokoaikaiseen ansiotyöhön, on arvioitu heikosti. Lainsäädännön arviointineuvosto on lausunnossaan 12.10.2023 kiinnittänyt tähän huomiota, ja pitänyt arvioita erityisen puutteellisina asumistuen osalta.

Yhdenvertaisuusvaltuutettu korostaa myös, että YK:n vammaisyleissopimus velvoittaa, että vammaiset henkilöt osallistetaan heitä koskevaan päätöksentekoon. Vaikka vammaisetuudet sinänsä on talousarvioesityksessä ja kehyksessä jätetty indeksileikkausten ulkopuolelle, koskevat esimerkiksi asumistuen, työttömyysturvan ja toimeentulotuen muutokset myös vammaisia henkilöitä. Erityisen haavoittuvassa asemassa olevien henkilöiden asema on tunnistettava lainvalmistelussa.

Muutoksia osatyökykyisten työllistymisedellytyksiin tai työllistymisen kannustimiin, ei ole arvioitu edellä mainittujen esitysten yhteydessä, eikä näitä ei ole arvioitu myöskään eduskunnalle toimitetuissa muistioissa. Esimerkiksi työttömyysturvan 300 euron suojaosa on mahdollistanut osa-aikatyön vastaanottamisen henkilöille, joiden työkyky ei välttämättä ole mahdollistanut kokoaikatyön vastaanottamista. Suojaosuuden poisto vähentää osatyökykyisten käteen jäävää osuutta ilman, että suojaosuuden poistolla tavoiteltu kokoaikatyön vastaanottamisen kannuste voi heidän kohdallaan aktualisoitua. Myös VM arvioi, että työttömyysturvan suojaosien lakkauttamisen vaikutus työllisyyteen on kokonaisuudessaan todennäköisesti vähäinen. Osa-aikatyötä tekevien kannalta työttömyysturvan suojaosuuden lakkauttamisella puolestaan on välitön vaikutus toimeentuloedellytyksiin ja etuustasoon.

Vammaispalvelulaki

Eduskunta on päättänyt siirtää vammaispalvelulain voimaantuloa vuoden 2025 alkuun. Yhdenvertaisuusvaltuutettu korostaa, että jo aiemmin hyväksytyn vammaispalvelulain tavoitteet ovat kannatettavia ja toteuttavat vammaisten henkilöiden yhdenvertaisuutta, osallisuutta yhteiskuntaan sekä tukevat itsenäistä elämää.

Yhdenvertaisuusvaltuutettu on tuonut esiin tarpeen eri toimin vahvistaa vammaisten henkilöiden työelämäosallisuutta. Vammaisten henkilöiden työelämäosallisuuden mahdollistamisen ja vahvistamisen tulee olla vammaispalvelulain ja sen eri palveluiden läpäisevä teema, sen lisäksi että tarvitaan toimia myös esimerkiksi TE-palvelujen vammaisten henkilöiden työllisyyttä tukevien toimien parantamiseksi. Yhdenvertaiset mahdollisuudet osallistua työelämään niin työntekijänä kuin yrittäjänäkin tulisi myös ottaa huomioon yksittäisiä palveluja myönnettäessä. Tämä tarkoittaa, että vammaispalveluiden käytänteiden ja järjestämistapojen on joustettava, jotta yrittäjyys ja työnteko on vammaiselle henkilölle tosiasiallisesti mahdollista. On erittäin tärkeää, että vammaispalvelulain toimeenpanoon varataan riittävät resurssit näiden toimintatapojen mahdollistamiseksi vuodesta 2024 eteenpäin.

Haavoittuvassa asemassa olevien ryhmien oikeuksien turvaaminen

Hallitus on asettanut lainsäädäntöhankkeita hallitusohjelman mukaisesti, joiden vaikutus valtiontalouteen on varsin pieni, mutta joiden haitalliset

vaikutukset yksittäisten, haavoittuvassa asemassa olevien henkilöiden kohdalla voivat olla huomattavia. Tällaisena voidaan mainita esimerkiksi lakihanke, jolla on tarkoitus rajoittaa paperittomien henkilöiden sosiaali- ja terveydenhuollon palveluja, kuten se oli rajattu ennen 1.1.2023 voimaan astuneita lainsäädännön muutoksia. Useiden esitysten vaikutukset kohdistuvat vasta valtiontalouden kehysvuosille 2025-2027, joten näiden kohdalla on vielä mahdollisuus tehdä huolelliset perus- ja ihmisoikeusvaikutusten sekä yhdenvertaisuusvaikutusten arviointi, erityisesti haavoittuvassa asemassa olevien ryhmien osalta.

Yhdenvertaisuusvaltuutettu korostaa myös, että esimerkiksi maahanmuuttoa ja kotoutumista koskevien hallitusohjelmakirjausten toimeenpanossa tulee huolellisesti arvioida myös perus- ja ihmisoikeusvaikutuksia, huomioiden muun muassa erityisesti kansainvälistä suojelua saavien henkilöiden ja muiden haavoittuvassa asemassa olevien henkilöiden erityistarpeet. Pitkäjänteinen ja laadukas kotoutumista edistävä työ tukee parhaimmillaan maahanmuuttajien hyvää asettumista yhteiskuntaan ja työelämään, ja luo turvalliset puitteet myös perheiden, lasten ja nuorten elämälle Suomessa.

Tärkeä osa näille puitteille on erityisesti kansainvälistä suojelua saavien henkilöiden kohdalla luottamus oleskelun pysyvyydestä ja perusturvasta, sekä hyvät tukiverkostot viranomaisissa ja kansalaisyhteiskunnassa. Siksi esimerkiksi kaavaillut kotoutumislain muutoksia, joilla on tarkoitus leikata kunnille maksettavia laskennallisia korvauksia 33 % myönteisen päätöksen saaneiden turvapaikanhakijoiden vastanotosta sekä 25 % kiintiöpakolaisten vastaanotosta, on syytä arvioida yhdenvertaisuuden näkökulmasta huolellisesti. Laskennalliset korvaukset mahdollistavat, että myös pienemmissä kunnissa on mahdollisuus pieneen erityisosaamisen ja koordinaation resurssiin kotoutumisen tueksi, ja näin pienimuotoiseen positiiviseen erityiskohteluun, jolla on usein erityinen merkitys perheiden kotoutumiselle. Nämä toimet myös tukevat työelämään sijoittumista, sillä kuntien kotoutumista tukevilla palveluilla voidaan myös koordinoida yhteistyötä koulutuksen järjestäjien, TE-palvelujen ja työnantajien välillä.

Ihmiskauppaa on ehkäistävä ja uhreja autettava

Yhdenvertaisuusvaltuutettu haluaa tehtävässään ihmiskaupparaportoijana nostaa esiin julkisten palveluiden merkityksen ihmiskauppaa ennalta ehkäisevänä tekijänä. Yhdenvertainen, heikommassa asemassa olevia ihmisiä tukeva yhteiskunta suojaa yksilöä monin tavoin. Esimerkiksi riittävä

toimeentulo, mielenterveys- ja päihdepalveluiden saatavuus, lastensuojelun riittävät resurssit sekä matalan kynnyksen kieli- ja kotoutumiskoulutus toimivat yhteiskunnan turvaverkkoina, joiden avulla voidaan lisätä hyvinvointia.

Työperäisen hyväksikäytön kohteeksi joutuvat Suomessa pääosin ulkomaalaiset, matalamman koulutustason töissä työskentelevät henkilöt. Kotoutumis- ja kielipalveluiden tarjoaminen myös työn vuoksi maahan muuttaville vahvistavat oikean tiedon saamista yhteiskunnan rakenteista ja pelisäännöistä sekä tukevat kiinnittymistä yhteiskuntaan. Ohjaus- ja neuvontapalveluihin on erittäin tärkeää varata riittävät resurssit myös työperusteisten muuttajien osalta.

Haavoittuvassa asemassa olevat ihmiset ovat ihmiskaupparikollisten kohderyhmä. Suomessa on tunnistettavissa ihmisryhmiä, joihin kuuluvien alttius ihmiskaupan uhriksi joutumiselle voi kasvaa. Esimerkiksi sijaishuollosta kadonneet lapset ja nuoret voivat joutua selviytymään tavoilla, jotka johtavat hyväksikäyttöön. Päihteidenkäyttäjien ja asunnottomien ihmisten parissa voidaan tunnistaa ihmiskaupan piirteitä sisältävää hyväksikäyttöä. Sosiaali- ja terveyspalveluiden riittävä resursointi on tärkeää, mutta myös perustoimeentulon turvaaminen, niin että haavoittuvassa asemassa olevat ihmiset eivät altistu harmaan talouden työelämän hyväksikäytölle.

Harmaan talouden toimenpideohjelman toimeenpanossa vuosille 2020-2023 on tehty hyvin laaja-alaista työtä ilmiöön puuttumiseksi eri keinoin. Harmaan talouden torjunta on kiinteästi yhteydessä myös ihmiskaupan torjuntaan. Ollakseen vaikuttava, toimenpideohjelmalle tulee varata resursseja ja aiemmilla ohjelmakausilla saatua tietoa tai laadittuja hyviä käytäntöjä tulee jatkaa.

Nuorisorikollisuuden torjunnassa on rakennettava myönteisiä vaihtoehtoja

Talousarvioesitykseen sisältyy oikeusministeriön hallinnonalalle 1 milj. euroa rikollisuuden ennaltaehkäisyyn ja kehittämistoimiin ja kriminaalipolitiikan kiristysten valmisteluun. Lisäksi sisäministeriön hallinnonalalla panostetaan nuorisorikollisuuden ehkäisyyn ja torjuntaan 5 milj. euron lisäyksellä. Yhdenvertaisuusvaltuutettu muistuttaa, että näihin liittyviä toimenpide- ja politiikkatoimiehdotuksia on arvioitava huolellisesti niiden yhdenvertaisuusvaikutusten selvittämiseksi. Erityisesti kriminaalipoliittisten kiristysten ja mahdollisesti poliisin toimivaltaa nykyisestä lisäävät ehdotukset on alistettava huolelliselle vaikutusarvioinnille, jotta perus- ja

ihmisoikeuksien suoja varmistetaan kaikkien ja erityisesti haavoittuvassa asemassa olevien, kuten alaikäisten henkilöiden kohdalla.

Lisäksi on tärkeää, että panostuksessa nuorisorikollisuuden ehkäisyyn ja torjuntaan huolehditaan siitä, että toimenpiteillä varmistetaan muun muassa ankkuritoiminnan laajentaminen ja kehittäminen sekä muiden vastaavien moniammatillisten ennaltaehkäisevien toimintamallien resurssointi.

Yhdenvertaisuusvaltuutettu korostaa, että lasten ja nuorten rikollisuuden ennalta ehkäisy tapahtuu ensisijaisesti perheissä, koulussa, vapaa-ajalla ja iän myötä työelämässä. Ulkopuolisuus, oppimisvaikeudet, sekä kokemukset häirinnästä ja rasismista, sekä mahdollinen ylisukupolvinen syrjäytyminen työelämästä lisäävät nuoren riskiä syrjäytyä ja jopa ajautua rikollisuuteen. Väkivallaton lapsuus- toimenpideohjelman väliarvioinnissa (luku 4.4.) maaliskuussa 2023 on koottu tärkeitä, monialaisia toimenpidesuosituksia muun muassa lasten ja nuorten välisen katuväkivallan ehkäisemiseksi, joiden resursointi on varmistettava. On myös tärkeää, että kaikille nuorille varmistetaan yhdenvertaisesti ensimmäiset kokemukset työelämään sijoittumisesta, aina TET- jaksoista opintojen pakollisten harjoittelujaksojen ja kesätöiden kautta. Tässä esimerkiksi Ohjaamo-toiminnan moniammatilliset yhteistyöverkostot voivat olla tärkeässä roolissa. Myös nuorten työpajatoiminta voi merkittävällä tavalla tukea nuoren polkua koulutukseen ja työelämään, ja toiminnan edellytykset on syytä turvata.

Yhdenvertaisuusarviointia tulee vahvistaa

Kaiken kaikkiaan yhdenvertaisuusvaltuutettu pitää keskeisenä, että valtioneuvosto vahvistaa hankkeidensa perus- ja ihmisoikeusarviointia, sekä tämän arvion osana yhdenvertaisuusvaikutusten arviota. Lisäksi jo toteutettujen uudistusten osalta on tärkeää seurata toimeenpanoa ja tarvittaessa tehdä korjauksia, mikäli esimerkiksi riskit haavoittuvassa asemassa olevien rakenteellisen syrjinnän vahvistumiselle toteutuvat.

2. Yhdenvertaisuusvaltuutetun toiminta ja resurssit

Yhdenvertaisuuslain osittaisuudistus astui voimaan 1.6.2023. Uudistuksen tärkeitä muutoksia olivat erityisesti yhdenvertaisuusvaltuutetun toimivallan ulottaminen työelämän syrjintätapauksiin, häirintään puuttumisen velvoitteen vahvistaminen varhaiskasvatuksessa ja koulutuksessa, yhdenvertaisuussuunnitteluvelvoite varhaiskasvatuksen järjestäjälle, yhdenvertaisuusvaltuutetun mahdollisuus viedä syrjintäasia yhdenvertaisuus- ja tasa-

arvolautakunnan käsittelyyn ilman nimettyä syrjinnän uhria, sekä yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunnan toimivalta antaa suositus hyvityksestä.

Lakiuudistuksen yhteydessä yhdenvertaisuusvaltuutetun määrärahoihin varattiin 450 000 euron lisäys, mikä vastaa viiden viran kustannuksia. Lisäys toteutuu täysimääräisesti vuonna 2024, mutta jo keväällä 2023 käynnistettiin työelämätoimivallan valmisteluhanke, jonka aikana vahvistettiin yhteistyökäytäntöjä muun muassa aluehallintovirastojen työsuojeluyksikköihin sekä työoikeuden asiantuntijoihin.

1.6.2023 voimaan astuneen lakimuutoksen jälkeen yhteydenotot työelämän syrjintäasioihin ovat kasvaneet. Kun syrjintäyhteydenottoja työelämän osalta on edellisinä vuosina ollut noin 200-250 vaikka valtuutetulla ei ole ollut toimivaltaa näissä asioissa, voidaan tällä hetkellä ennakoida, että yhteydenotot asettuvat noin 400 yhteydenoton vuositasolle. Myös kokonaisuudessaan syrjintäyhteydenottojen lukumäärä on jatkanut kasvuaan vuosina 2022 ja 2023. Tämä tarkoittaa, että huomattava osa lisäresursseista joudutaan edelleen kohdentamaan yksittäisten syrjintäasioiden käsittelyyn.

Vuoden 2024 talousarvioesityksen osalta valtuutettu toteaa, että siihen sisältyy nyt resurssien lisäys valtuutetun työhön, jota voidaan pitää ehdottomana miniminä, jotta yhdenvertaisuuslain osittaisuudistuksen tuomat uudet tehtävät voivat toteutua. On erittäin tärkeää yhdenvertaisuuslainsäädännön uskottavuuden ja tehokkuuden näkökulmasta, että käytössä olevat resurssit edes kohtuudella mahdollistavat tehtävien hoidon.

Tavoitteena on kuitenkin, että valtuutettu voisi lisätä ennakoivia toimiaan yhdenvertaisuuden edistämiseksi yhdenvertaisuuslain mukaisesti, muun muassa yhdenvertaisuussuunnittelun valvonnan osalta, sekä esimerkiksi tekoälyn käytön ennakollisen yhdenvertaisuusvaikutusten arvioinnin osalta.

Vuosien 2025-2027 valtiontalouden kehykset sisältävät edelleen huomattavia valtiontalouden tasapainottamistoimenpiteitä, myös oikeushallinnon alalla. Yhdenvertaisuusvaltuutettu toteaa, että valtuutettu on viime vuosien aikana ottanut vastaan huomattavia lisätehtäviä varsin niukoin resurssein, ja näiden tehtävien hoitaminen edellyttää vähintään nykyistä resursointia.

3. Yhdenvertaisuuslainsäädännön kehittäminen

Hyväksyessään yhdenvertaisuuslain osittaisuudistuksen 30.11.2022, eduskunta hyväksyi samalla seuraavan lausuman:
”Eduskunta edellyttää, että valtioneuvosto selvittää yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunnan toimivallan työelämän asioissa yhdenvertaisuuslain soveltamisalalla vuoden 2024 loppuun mennessä.”

Hallitusohjelmaan tai hallituksen esitykseen vuoden 2024 talousarvioksi ei sisälly mitään kirjauksia tältä osin. On kuitenkin erittäin tärkeää, että valtioneuvosto ja eduskunta seuraavat uudistuneen lainsäädännön toteutumista, niin että siinä tehokkaasti toteutuu syrjinnän uhrin oikeusturva sekä hänen oikeutensa hyvitykseen. Yhdenvertaisuusvaltuutetun toimivallan laajeneminen työelämäasioihin oli tärkeä, pitkään kaivattu askel. Yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunnalla on kuitenkin mahdollisuus antaa oikeudellisesti sitova ratkaisu, ja sillä on merkittävä tehtävä matalan kynnyksen, maksuttomana oikeusturvan toteuttajana sekä yhdenvertaisuuslain oikeuskäytännön rakentajana. Lautakunnan toimivallan laajentamista myös työelämän syrjintäasioihin on siksi syytä edelleen selvittää.



Yhdenvertaisuusvaltuutettu Kristina Stenman