Valiokunnan lausunto TyVL 6/2016 vp─ VNS 5/2016 vp

Työelämä- ja tasa-arvovaliokunta

Valtioneuvoston selonteko sisäisestä turvallisuudesta

Hallintovaliokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Valtioneuvoston selonteko sisäisestä turvallisuudesta (VNS 5/2016 vp): Asia on saapunut työelämä- ja tasa-arvovaliokuntaan lausunnon antamista varten hallintovaliokunnalle. Määräaika: 14.10.2016.

Asiantuntijat

Valiokunta on kuullut:
- kehittämisjohtaja Harri Martikainen, sisäministeriö
- hallitusneuvos Kari Mäkinen, työ- ja elinkeinoministeriö
- neuvotteleva virkamies Pirjo Lillsunde, sosiaali- ja terveysministeriö
- pääsihteeri Tanja Auvinen, Tasa-arvoasiain neuvottelukunta
- oikeudellinen asiantuntija Susanna Mehtonen, Amnesty International, Suomen osasto ry
- järjestöpäällikkö Katariina Suomu, Ensi- ja turvakotien liitto
- toiminnanjohtaja Leena-Kaisa Åberg, Rikosuhripäivystys

Valiokunta on saanut kirjallisen lausunnon:
- Etelä-Suomen aluehallintovirasto, työsuojelun vastuualue
- yhteiskuntatieteiden maisteri Talvikki Ahonen

VALIOKUNNAN PERUSTELUT

Yleistä

Valtioneuvoston selonteko sisäisestä turvallisuudesta on ensimmäinen laatuaan. Se perustuu pääministeri Sipilän hallituksen hallitusohjelman kirjaukseen sisäisen turvallisuuden selonteon laatimisesta. Työelämä- ja tasa-arvovaliokunta on käsitellyt selontekoa oman toimialansa osalta kiinnittäen huomiota tasa-arvokysymyksiin, kotouttamiseen, ihmiskaupparikosten tutkintaan sekä harmaan talouden torjuntaan.

Valmis
5.1

Selonteossa sisäinen turvallisuus on rajattu koskemaan sisäasiainhallinnon toimijoita ja eduskunnan ponsien mukaisesti huomiota on kiinnitetty erityisesti poliisin tehtäviin ja toimintaan. Viranomaiset ovat tunnistaneet uusia uhkia Suomen sisäiselle turvallisuudelle, ja turvallisuusympäristö on selonteon mukaan muuttunut pysyvästi. Selonteko antaa suunnan toiminnalle, nostaa esiin uudet toimenpiteet ja kartoittaa resurssitarpeet uuteen tilanteeseen vastaamiselle, ja hallitus sitoutuu turvaamaan sisäisen turvallisuuden viranomaisten toimintakyvyn koko maassa.

Selonteon jälkeen on tarkoitus valmistella sitä laajapohjaisempi ja kaikkia sisäisen turvallisuuden toimijoita koskeva sisäisen turvallisuuden strategia, joka korvaa aikaisemmat sisäisen turvallisuuden ohjelmat ja ohjaa hallitusohjelman rinnalla sisäisen turvallisuuden vahvistamista tulevina vuosina. Tavoitteena on tehdä Suomesta maailman turvallisin maa asua, elää, yrittää ja tehdä työtä.

Sisäisen turvallisuuden kokonaisuus

Sisäisen turvallisuuden kokonaisuutta on aiemmin (2004, 2008, 2012) hahmotettu kolmella sisäministeriön koordinoimalla laajapohjaisesti valmistellulla sisäisen turvallisuuden ohjelmalla. Näissä periaatepäätöksissä sisäisen turvallisuuden katsottiin muodostuvan laajasta kokonaisuudesta, jossa keskeistä on kansalaisten hyvinvointi, vahva sosiaalinen koheesio ja yhteisöllisyys, taloudellinen vakaus ja yhteiskunnan elinvoimaisuus. Turvallisuuden parantamisessa korostettiin eri toimijoiden yhteisesti sopimaa ja ajoittamaa toimintaa.

Valiokunta kiinnittää huomiota siihen, että nyt käsittelyssä olevassa selonteossa sisäinen turvallisuus on rajattu koskemaan vain sisäasiainhallinnon toimijoita. Valiokunta pitää tätä valitettavana ja korostaa, että sisäinen turvallisuus on vahvasti arjen turvallisuuden sisällään pitävää turvallisuuden tunnetta ja konkreettista, fyysistä toimintaympäristön turvallisuutta. Suppealta toimialalta laadittu selonteko ei mahdollista laaja-alaista keskustelua Suomen sisäisestä turvallisuudesta eduskunnassa.

Valiokunta pitää tärkeänä, että selonteon jälkeen laadittava sisäisen turvallisuuden strategia kattaa sisäisen turvallisuuden laajasti ja että sen laadinnassa ovat mukana kaikki hallinnonalat ja kansalaisyhteiskunnan keskeiset turvallisuuteen vaikuttavat tahot. Valiokunta korostaa ennalta ehkäisevän turvallisuustyön tärkeyttä rikosten ja häiriöiden ennalta estämiseksi.

Poliisin voimavarojen kohdentaminen

Poliisille osoitettujen määrärahojen väheneminen näkyy selonteon mukaan erityisesti näkyvän ja suunnitelmallisen valvonnan vähenemisenä, poliisille ilmoitettujen rikosten tutkinta-aikojen pitenemisenä ja selvitystason laskuna. Resurssitilanne lisää paineita vähentää erityisesti ennalta estävää toimintaa. Poliisi ei voi jättää tapahtuneita rikoksia tutkimatta, minkä vuoksi ainoaksi rikostorjunnan varsinaiseksi priorisointimahdollisuudeksi jää selonteon mukaan vähentää poliisitoimintaa piilorikollisuuden paljastamiseksi.

Selonteon mukaan on välttämätöntä luoda järjestelmä, jolla määräajaksi määritellään poliisille yleisen järjestyksen ja turvallisuuden sekä rikosten ennalta estämisen, paljastamisen ja selvittä-

misen painopisteet ja prioriteetit. Näiden tulee olla realistisia suhteessa poliisin käytettävissä oleviin aleneviin voimavaroihin nähden.

Lähisuhdeväkivalta ja Istanbulin sopimus

Euroopan neuvoston yleissopimus naisiin kohdistuvan väkivallan ja perheväkivallan ehkäisemisestä ja torjumisesta, ns. Istanbulin sopimus tuli voimaan Suomessa 1.8.2015. Sopimus sisältää määräyksiä toimintaperiaatteista, väkivallan ehkäisystä, väkivallan uhrien suojelusta sekä uhreille tarjottavista tukipalveluista. Sen velvoitteet liittyvät siten keskeisesti yhteiskunnan sisäiseen turvallisuuteen ja koskevat myös sisäministeriön toimialaa. Myös EU:n uhridirektiivi asettaa sisäiseen turvallisuuteen liittyviä velvoitteita.

Lähisuhdeväkivallan vastainen työ on ollut Suomessa aliresursoitua. Kaikkinaisen naisten syrjinnän poistamista koskevan yleissopimuksen, YK:n CEDAW-valvontakomitean suositusten täytäntöönpanon seurantaraportissa (2016) todetaan, että komitean suositusta "osoittamaan riittävä rahoitus naisiin kohdistuvan väkivallan vähentämisen ohjelmalle ja naisiin kohdistuvan väkivallan poistamiseen tähtääville strategioille" ei ole Suomessa pantu täytäntöön. Komitea odottaa Suomen kertovan seuraavassa määräaikaisraportissaan vuonna 2018, mihin toimenpiteisiin se on ryhtynyt suosituksen täytäntöön panemiseksi.

Valiokunta toteaa, että Istanbulin sopimuksen velvoitteiden täytäntöön panemiseksi Suomessa on vahvistettava merkittävästi lähisuhdeväkivallan vastaista työtä ja viranomaisten panostusta siihen. Valiokunta pitää valitettavana, että Istanbulin sopimuksen vaatimuksia ei ole huomioitu selonteossa eikä viranomaisten toiminnan turvaamisen priorisoinnissa.

Valiokunta kiinnittää huomiota myös siihen, että sisäistä turvallisuutta ei selonteossa tarkastella erikseen naisiin ja miehiin kohdistuvina turvallisuusuhkina ja niiden torjumisena.

Lähisuhdeväkivalta on laaja ilmiö, joka aiheuttaa vakavan turvallisuusuhan kymmenille tuhansille ihmisille vuosittain. Terveyden ja hyvinvoinnin laitoksen (THL) tiedotteen mukaan sillä tarkoitetaan väkivaltaa, jonka tekijänä on nykyinen tai entinen kumppani, perheenjäsen tai muu läheinen ihminen. Lähisuhdeväkivallan uhrina on useimmiten nainen tai lapsi. Naiset myös saavat lähisuhdeväkivallasta miehiä enemmän ja vakavampia vammoja. Lähisuhdeväkivaltaan kuolleista suurin osa on naisia.

Väkivalta läheisissä ihmissuhteissa poikkeaa THL:n mukaan muusta väkivallasta sekä rikoksena, väkivallan muotona että kokemuksena. Sen tapahtumapaikkana on usein oma koti ja tekijänä oma kumppani tai ihminen, jonka kanssa yhteinen arkielämä jaetaan. Lähisuhdeväkivalta ei tule aina viranomaisten tai muiden ulkopuolisten tietoon, sillä siihen liittyy häpeää, syyllisyyttä ja vaikenemista. Sitä ei myöskään aina mielletä samalla tavalla rikokseksi kuin esimerkiksi tuntemattoman tekemää väkivaltaa. Se kuitenkin vaikuttaa monin tavoin kaikkien osallisten hyvinvointiin, terveyteen ja turvallisuuteen.

Aiemmat sisäisen turvallisuuden ohjelmat ovat vaihtelevasti listanneet toimenpiteitä naisiin kohdistuvan väkivallan ehkäisemiseksi ja siihen puuttumiseksi. Valiokunta pitää valitettavana, että

nyt käsittelyssä oleva selonteko ei mainitse lainkaan naisiin kohdistuvaa väkivaltaa ilmiönä ja lähisuhde- ja seksuaalinen väkivaltakin esiintyy tekstissä vain muutamana irrallisena lauseena.

Valiokunta korostaa, että voimavarojen kohdentamista harkittaessa poliisin ja poliittisen päätöksentekijän tulee tunnistaa ne sukupuolten epätasa-arvoon liittyvät ominaispiirteet, jotka tuottavat ihmisille erilaisia turvallisuustilanteita ja turvallisuuden tunteita. Valiokunta tähdentää, että lähisuhdeväkivaltaa ja seksuaalirikoksia ei tule luokitella vähäisiksi tai vähemmän vakaviksi rikoksiksi, vaan niiden tutkintaan ja selvittämiseen tulee varata riittävästi voimavaroja.

Selonteossa otetaan kantaa myös sovittelun käyttöön rikos- ja riita-asioissa ja todetaan, että sovittelun käyttöä pitäisi lisätä esitutkintaa korvaavana menettelynä vähäisissä rikoksissa. Valiokunta huomauttaa, että sovittelu lähisuhdeväkivaltarikoksissa on ongelmallista uhrin ja tekijän läheisen ja toisistaan riippuvaisen aseman vuoksi. Valiokunta korostaa, että sovittelua tulee erityisesti lähisuhdeväkivaltarikosten sovittelussa käyttää taiten ja vain silloin, kun se on perusteltua, sekä muistuttaa, että hallitus on tasa-arvo-ohjelmassaan vuosille 2016—2019 sitoutunut selvittämään lähisuhteissa tapahtuvan väkivallan sovitteluprosesseja.

Valiokunta kiinnittää huomiota myös siihen, että Suomessa on viimeisen kymmenen vuoden aikana kehitetty runsaasti erilaisia malleja ja oppeja, joiden avulla väkivaltaan voidaan puuttua, ohjata rikosten uhreja ja niihin syyllistyneitä tukipalveluihin ja kehittää moniammatillista yhteistyötä. Poliisilla on ollut keskeinen rooli mm. MARAK-työryhmissä, joissa vakavaa parisuhdeväkivaltaa kokeneita uhreja tai sen uhan alla eläviä henkilöitä pyritään auttamaan. Valiokunta pitää tärkeänä, että poliisi osallistuu jatkossakin tällaiseen toimintaan. Valiokunta huomauttaa, että vuonna 2001 tehdyn tutkimuksen mukaan lähisuhdeväkivallan ennalta ehkäiseminen säästäisi Suomessa vuositasolla 90 miljoonaa euroa. Väkivallan ennalta ehkäiseminen on siten myös kustannustehokasta.

Maahanmuutto ja kotouttaminen

Selonteossa todetaan, että Suomessa ennen kokematon turvapaikan hakijoiden määrä asettaa suuret haasteet turvapaikkaprosessille, kotouttamiselle ja kielteisen päätöksen saaneiden palauttamiselle. Selonteossa viitataan hallituksen joulukuussa 2015 julkistamaan turvapaikkapoliittiseen toimenpideohjelmaan, joka sisältää yli 80 eri hallinnonalojen vastuulle kuuluvaa toimenpidettä. Ohjelman tavoitteena on saada vuonna 2015 voimakkaasti kasvanut turvapaikanhakijatilanne Suomessa hallintaan tehostamalla turvapaikka- ja palautusprosesseja, saada kustannukset hallintaan ja kotouttaa turvapaikan saaneet.

Valiokunta toteaa, että kuluvana vuonna turvapaikanhakijoiden määrä on laskenut lähes samoihin lukuihin kuin ennen vuotta 2015. Syyskuun 18. päivään mennessä turvapaikanhakijoita oli kirjattu 4 455, kun vuonna 2015 turvapaikanhakijoita tuli maahan kaikkiaan 32 476 henkilöä.

Toimintaohjelman perusteella on toteutettu useita lakiuudistuksia. Turvapaikanhakijoiden oikeusapua on rajoitettu ja valitusaikoja hallintotuomioistuimiin on lyhennetty. Ulkomaalaislaista on poistettu humanitaarinen suojelu. Perheenyhdistämistä kiristettiin lisäämällä toissijaista suojelua saaneille turvapaikanhakijoille toimeentuloedellytys perheenyhdistämisen ehdoksi.

Selonteon mukaan kotouttamisella on olennainen merkitys sille, miten lisääntynyt maahanmuutto vaikuttaa rikollisuuteen ja sisäiseen turvallisuuteen. Valiokunta huomauttaa, että perheen yhdistämisen ehtojen tiukennus saattaa heikentää kotoutumista. Eläminen erossa perheestä ja epävarmuus perheen hyvinvoinnista aiheuttaa pelkoa ja ahdistusta, mikä vaikeuttaa keskittymistä opintoihin ja työnhakuun.

Kielteisten turvapaikkapäätösten arvioidaan valiokunnan saaman selvityksen mukaan lisäävän voimakkaasti paperittomien ihmisten määrää Suomessa. Pitkittyessään paperittomuus aiheuttaa erilaisten sosiaalisten ongelmien kasautumisen. Oikeudettoman asemansa vuoksi paperiton joutuu helposti hyväksikäytetyksi tai riistetyksi, tai oikeudeton asema saattaa kannustaa tai pakottaa hänet rikolliseen toimintaan. Paperittomien kohtaamat ongelmat ja uhat saattavat ajan myötä aiheuttaa erilaisia turvallisuusriskejä myös kantaväestölle. Valiokunta esittää, että hallitus seuraa paperittomien määrää ja siihen liittyviä ongelmia sekä ryhtyy tarvittaessa lisätoimenpiteisiin.

Ihmiskaupparikosten tutkinta

Selonteossa todetaan, että rikostutkinnan ainoaksi varsinaiseksi priorisointimahdollisuudeksi jää vähentää poliisitoimintaa piilorikollisuuden paljastamiseksi. Tällaisia rikoksia ovat muun muassa ihmiskauppa ja tietoverkossa tapahtuvat rikokset.

Valiokunta huomauttaa, että ihmiskauppa on vakava järjestäytyneen rikollisuuden muoto, jonka ennalta ehkäisemiseksi on päinvastoin työskenneltävä nykyistä paljon aktiivisemmin. Myös uhrien oikeuksien toteuttamista on tehostettava.

Työsuojeluviranomaisten valvontatoiminnassa on tullut esille useita tapauksia, joissa on vahvoja viitteitä työperäisestä ihmiskaupasta. Ihmiskauppaan liittyvät tapaukset eivät työperäiseen hyväksikäyttöön liittyvien oikeudellisten käsitteiden päällekkäisyyden tai osaamisessa olevien puutteiden vuoksi kuitenkaan aina etene prosessissa ihmiskaupparikoksina, vaan tutkintaa tehdään muulla rikosnimikkeellä, kuten kiskonnantapaisena työsyrjintänä tai törkeänä kiskontana. Näiden rikosten uhrien oikeudellinen asema on sekä tutkinnan aikana että tuomion osalta heikompi kuin ihmiskaupparikoksen uhrin. Mikäli uhrin katsotaan esimerkiksi näytön puuttumisen vuoksi olevan ihmiskaupan sijasta kiskonnantapaisen työsyrjinnän uhri, hän ei pääse ihmiskaupan uhrien auttamisjärjestelmään tai joutuu sieltä pois. Valiokunta katsoo, että työperäiseen ihmiskauppaan liittyvän rikollisuuden tutkintaa ja työperäisen ihmiskaupan tai sen kaltaisen toiminnan uhrien suojelua tulee edelleen parantaa siinä tapauksessa, että he näytön puutteen vuoksi tai muusta syystä eivät saa riittävää suojelua.

Ihmiskaupan ja siihen liittyvän prostituution ja pakkotyön tutkinnassa tulee ennen kaikkea ottaa huomioon erityisen haavoittuvassa asemassa olevat henkilöt, kuten alaikäiset turvapaikanhakijat tai jo oleskeluluvan saaneet nuoret tai paperittomat henkilöt.

Valiokunta pitää tärkeänä, että vakavia ihmisoikeusrikoksia tutkitaan tehokkaasti. Mitä harvemmin asiat etenevät rikostutkintaan ja -tuomioon, sitä vaikeampi on motivoida rikoksen uhreja hakemaan apua ja tekemään yhteistyötä poliisin kanssa. Onnistuneet tapaukset, joissa tekijät tuomitaan ja uhri saa korvauksia, kasvattavat luottamusta ja sisäistä turvallisuutta.

Harmaan talouden torjunta

Työsuojeluviranomainen on tehnyt poliisihallinnon kanssa pitkäaikaista yhteistyötä työturvallisuuden valvonnassa ja viime vuosina erityisesti tapauksissa, joissa tavoitteena on ollut torjua harmaan talouden aiheuttamia haittoja työntekijöille, yrityksille ja yhteiskunnalle.

Työsuojeluviranomainen voi tehdä poliisille ilmoituksen, jos on todennäköisiä perusteita epäillä, että on tehty rangaistavaksi säädetty teko. Ilmoitukset liittyvät usein harmaan talouden torjuntaan tilanteissa, joissa työnantaja käyttää esimerkiksi luvatonta ulkomaista työvoimaa tai ei noudata työaikalaissa säädettyjä velvollisuuksia.

Osa rangaistavaksi säädetyistä teoista on selkeitä rikkomustyyppisiä laiminlyöntejä, joiden enempi selvittely esitutkinnassa ei työsuojeluviranomaisen näkemyksen mukaan ole tarpeellista. Jutun siirtäminen poliisin esitutkintaan johtaa vain usein rikoksen vähäisyyden tai taloudellisten syiden vuoksi esitutkinnan rajoittamispäätökseen, mikä taas on omiaan antamaan ulospäin viestin, että lakeja ja asetuksia voidaan rikkoa, koska niistä ei tuomita rangaistukseen. Se voi pitkään jatkuessa murentaa luottamusta viranomaistoimintaan ja pahimmillaan luoda entistä enemmän pohjaa epäterveelle kilpailulle ja harmaalle taloudelle.

Valiokunta pitää tärkeänä, että työsuojeluviranomaisen hallinnollisten sanktioiden käyttömahdollisuuksia rikkomustyyppisissä laiminlyönneissä lisätään. Työsuojeluviranomaisen tulisi olla mahdollista selvissä rikkomustapauksissa määrätä rangaistus esimerkiksi laiminlyöntimaksutyyppisessä menettelyssä, josta on tilaajavastuulain valvonnassa saatu hyviä tuloksia. Seuraamuksen määräämisen siirtäminen poliisilta työsuojeluviranomaiselle vähentäisi tehtävien päällekkäisyyttä ja tehostaisi valvontaa.

VALIOKUNNAN PÄÄTÖSESITYS

Työelämä- ja tasa-arvovaliokunta esittää,

että hallintovaliokunta ottaa edellä olevan huomioon.

Helsingissä 4.10.2016

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

puheenjohtaja Tarja Filatov sd
varapuheenjohtaja Heli Järvinen vihr (osittain)
jäsen Pertti Hakanen kesk
jäsen Hannakaisa Heikkinen kesk
jäsen Reijo Hongisto ps
jäsen Anna Kontula vas
jäsen Jaana Laitinen-Pesola kok
jäsen Leena Meri ps

jäsen Merja Mäkisalo-Ropponen sd
jäsen Ilmari Nurminen sd
jäsen Veronica Rehn-Kivi r
jäsen Eero Suutari kok
jäsen Martti Talja kesk
jäsen Juhana Vartiainen kok
jäsen Eerikki Viljanen kesk
varajäsen Antero Laukkanen kd

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Marjaana Kinnunen

ERIÄVÄ MIELIPIDE

Perustelut

Valiokunnan lausunnossa todetaan, että "Naiset myös saavat lähisuhdeväkivallasta miehiä enemmän ja vakavampia vammoja." Lauseen voidaan katsoa pitävän siinä mielessä paikkansa, että lähisuhteissa tehdyistä henkirikoksissa enemmistö uhreista on naisia. Samoin on vahvoja viitteitä siitä, että toistuvan lähisuhdeväkivallan uhri on useammin nainen.

Toisaalta viranomaisten tietoon tulleissa törkeissä pahoinpitelyissä ja henkirikosten yrityksissä lähisuhteissa uhrina on useammin mies kuin nainen (Rikos- ja pakkokeinotilasto 2015). Siten valiokunnan lausuntoon päätynyttä väitettä voi pitää vähintäänkin kiistanalaisena.

Lause on osa kahden kappaleen kokonaisuutta, joka on kopioitu THL:n nettisivujen tiedotusmateriaalista. Asian käsittelyn aikana valiokunta ei kuullut asiantuntijoita lähisuhdeväkivallan sukupuolittuneisuudesta, vaan teema päätettiin ottaa lausuntoon yleiskeskustelussa.

Pidän sopimattomana tapaa, jolla lausuntotekstiin copypastettiin suoraan popularisoitua, sisällöltään ongelmallista tekstiä. Myös viranomaislähteet saattavat sisältää virheitä ja epätarkkuuksia, ja siksi ne tulisi käyttää samanlaisen kuulemisprosessin kautta kuin muutkin tiedot. Kun käsiteltävien asioiden kirjo on laaja, ei edustajilta voida olettaa asiantuntijuutta kaikessa.

Niiltä osin kuin kyse ei ole yleisesti tunnetusta ja tunnustetusta asian laidasta, kaikkien lausunnoissa esitettävien tosiasiaväitteiden tulisi perustua asiantuntijakuulemiseen tai vähintäänkin kaikkien edustajien käytössä oleviin lähteisiin.

Mielipide

Edellä olevan perusteella esitän,

että hallintovaliokunta ottaa edellä olevan huomioon.

Helsingissä 4.10.2016

Anna Kontula vas