Työelämä- ja tasa-arvovaliokunnalle

AMNESTY INTERNATIONAL

AI FI 37/2016
24.10.2016

AMNESTY INTERNATIONAL SUOMEN OSASTO
Hietaniemenkatu 7 A
00100 Helsinki
P: 09 5860 440 F: 09 5860 4460
E: amnesty@amnesty.fi W: www.amnesty.fi

Amnesty Internationalin lausunto työelämä- ja tasa-arvovaliokunnalle hallituksen esityksestä työttömyysturvalain, kotoutumisen edistämisestä annetun lain ja asumiseen perustuvan sosiaaliturvalainsäädännön soveltamisesta annetun lain muuttamisesta (HE 169/2016 vp)

Amnesty International on maailman suurin ihmisoikeusjärjestö, jonka toiminta perustuu yksittäisten ihmisten tuelle. Tukijoita on yli 7 miljoonaa, 150 maassa eri puolilla maailmaa. Amnesty International on poliittisesti ja uskonnollisesti sitoutumaton. Amnesty International työskentelee Suomessa tällä hetkellä muun muassa pakolaisten ja turvapaikanhakijoiden oikeuksien puolesta ja vaatii Suomea kunnioittamaan ihmisoikeuksia turvapaikkamenettelyssä sekä edistämään oikeudenmukaista globaalia vastuunjakoa ja turvallisia, laillisia reittejä sotaa ja vainoa pakeneville. Amnesty International kiittää mahdollisuudesta lausua otsikon asiasta ja lausuu kunnioittavasti seuraavaa.

Amnesty kummeksuu sosiaali- ja terveysministeriön kuulemismenettelyä hallituksen esityksen luonnosvaiheessa. Kuulemiskierros käytiin läpi poikkeuksellisen kiireellisellä aikataululla eikä lausuntopyyntöä lähetetty lainkaan esimerkiksi järjestöille, vaan pelkästään neljälle ministeriölle ja Kansaneläkelaitokselle. Kuitenkin järjestöistä muun muassa Suomen Pakolaisapu, Suomen Punainen Risti, Suomen Setlementtiliitto ja Ihmisoikeusliitto ovat seuranneet ja kommentoineet hanketta.[1]

Hallituksen esityksessä ehdotetaan työttömyysturvalakia väliaikaisesti muutettavaksi siten, että kaikille ulkomaalaislain perusteella oleskeluluvan saaneille työttömille työnhakijoille myönnettäisiin jatkossa työmarkkinatuen sijaan kotoutumistukea, jonka suuruus olisi 90 prosenttia peruspäivärahan määrästä.

Amnesty pitää esitystä ongelmallisena yhdenvertaisuuden ja syrjinnän kieltojen kannalta. Suomen perustuslain 6 §:n mukaan ihmiset ovat yhdenvertaisia lain edessä. Perustuslaki kieltää syrjinnän, eli ihmisten asettamisen ilman hyväksyttävää perustetta eri asemaan esimerkiksi alkuperän perusteella. Perustuslaissa turvatut perusoikeudet suojaavat yksilöä ja velvoittavat lainsäätäjää ja julkista valtaa niiden vallankäytön alalla yhtälailla riippumatta siitä, onko suojan kohteena oleva yksilö esimerkiksi Suomen kansalainen vai ei.

Oikeus yhdenvertaisuuteen ja syrjinnän kielto ovat muiden perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisen keskeinen edellytys, ja ne turvataan kaikissa keskeisissä kansainvälisissä ihmisoikeussopimuksissa, mukaan lukien YK:n kansalais- ja poliittisia oikeuksia koskevan yleissopimuksen 2 artiklassa, taloudellisia, sosiaalisia ja sivistyksellisiä oikeuksia koskevan yleissopimuksen 2 artiklassa, euroopan neuvoston

[1] Järjestöjen kannanotto: STM:n lakiesitys perusoikeuksien vastainen – ulkomaalaisille alempi peruspäiväraha kuin suomalaisille, 26.9.2016, Pakolaisavun verkkosivuilla: http://pakolaisapu.fi/2016/09/26/jarjestot-ulkomaalaisten-sosiaaliturvauudistus-perusoikeuksien-vastainen/

ihmisoikeussopimuksen 14 artiklassa ja kahdennessatoista lisäpöytäkirjassa, Euroopan sosiaalisen peruskirjan E artiklassa ja Euroopan unionin perusoikeuskirjan 20 ja 21 artiklassa.

Esitys asettaa sekä kansainvälistä suojelua saaneet että muut ulkomaalaiset lain edessä eriarvoiseen asemaan suomalaisiin nähden. Ihmisten asettaminen lainsäädännössä ja viranomaistoiminnassa näin jyrkästi eri asemaan kansalaisuuden, maahanmuuton ja työttömyyden perusteella ei lähtökohtaisesti vaikuta perustellulta. Toisaalta myös hyvin heterogeenisen kaikkien Suomessa oleskelevien ulkomaalaisten henkilöiden joukon niputtaminen lainsäädännössä, täysin riippumatta esimerkiksi henkilöiden lähtömaasta, maahanmuuton perusteesta tai mistään muistakaan tekijöistä, vaikuttaa eriskummalliselta ratkaisulta.

Erikseen on syytä todeta, että ehdotetut kiristykset kohdistunevat erityisen voimakkaasti naispuolisiin maahanmuuttajiin. Tilastokeskuksen tilastojen mukaan työttömyysaste on vieraskielisten naisten keskuudessa suurempi kuin muissa ryhmissä.[2]

Maahanmuuttajille maksettavan tuen määrän pienentämistä perustellaan myös sillä, että maahanmuuttajien yleiset valmiudet työllistyä ovat usein heikommat kuin muilla työnhakijoilla. Esityksessä tunnustetaan, että maahanmuuttajien työllistymisen esteenä ovat usein rakenteelliset tekijät, työllistymistä edistävien sosiaalisten verkostojen puute ja jopa työnantajien asenteet. Paitsi että maahanmuuttajien asettaminen lainsäädännön tasolla muita heikompaan asemaan osin työnantajien syrjivien, rasististenkin asenteiden perusteella on itsessään hyväksymätön peruste eriarvoiselle kohtelulle, olisi toivottavaa, että maahanmuuttajien rankaisemisen ja olojen kurjistamisen sijaan maahanmuuttajien työllistymistä ja siten kotoutumisen edellytyksiä pyrittäisiin laajasti edistämään.

Esityksen perusteluissa viitataan myös oletettuun myönteisten oleskelulupapäätösten määrän nousuun ja siitä seuraavaan perheenyhdistämishakemusten määrän oletettuun nousuun. Tässä yhteydessä on korostettava, että eduskunnan kesällä 2016 hyväksymät ulkomaalaislain kiristykset muuttivat jo aiemmilla lakimuutoksilla hyvin vaikeaksi tehdyn kansainvälistä suojelua saavien perheenyhdistämisen käytännössä mahdottomaksi valtaosalle Suomesta kansainvälistä suojelua saavista ja heidän läheisistään. Myös nyt esitetyt kiristykset synkentävät toteutuessaan entisestään niiden ulkomaalaisten asemaa, jotka toivovat pääsevänsä nauttimaan Suomessa ihmisoikeudestaan perhe-elämään, joskaan työttömuusturvaa ja sen korvaavaa kotoutumistukea ei etuuksina otettanekaan huomioon perheenyhdistämisen edellytyksenä olevaa riittävää toimeentuloa arvioitaessa.

Esityksessä ehdotetaan myös muutettavaksi asumiseen perustuvan sosiaaliturvalainsäädännön soveltamisesta annettua lakia siten, että asumisen vakinaisuutta arvioitaessa huomioon otettavana seikkana ei enää pidettäisi sitä, että henkilö on pakolainen tai saanut oleskeluluvan Suomessa toissijaisen tai humanitaarisen suojelun perusteella. Oleskeluluvan peruste ja maahanmuuton syy otettaisiin jatkossa huomioon osana asumisen vakinaisuuden kokonaisarvioita ilman laissa erikseen säädettyä painotusta.

Euroopan komission 13. heinäkuuta 2016 esittämän unionin yhteisen turvapaikkajärjestelmän uudistamista koskevan ehdotuksen[3] mukaan EU:n nykyisen määritelmädirektiivin[4] korvaavassa määritelmäasetuksessa edellytettäisiin kansainvälisen suojelun aseman säännöllistä uudelleenarviointia ja painotettaisiin kansainvälisen suojelun aseman tilapäisyyttä. Amnesty on jo aiemmin ilmaissut huolta oleskelulupien pakollisen uudelleenarvioinnin vaikutuksista. Paitsi että pakollinen uudelleenarviointi aiheuttaisi jäsenvaltioiden viranomaisille huomattavaa hallinnollista taakkaa, aiheuttaisi se kansainvälistä suojelua

[2] Tilastokeskus: Suomeen muuttaneiden naisten ja miesten työmarkkinatilanne, koulutus ja poliittinen osallistuminen (2014), s. 18-22, http://www.stat.fi/tup/julkaisut/tiedostot/julkaisuluettelo/ywrp2_201400_2014_12369_net.pd

[3] http://europa.eu/rapid/press-release_IP-16-2433_fi.htm

[4] Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2011/95/EU, annettu 13 päivänä joulukuuta 2011, vaatimuksista kolmansien maiden kansalaisten ja kansalaisuudettomien henkilöiden määrittelemiseksi kansainvälistä suojelua saaviksi henkilöiksi, pakolaisten ja henkilöiden, jotka voivat saada toissijaista suojelua, yhdenmukaiselle asemalle sekä myönnetyn suojelun sisällölle.

nauttivan henkilön oleskeluun merkittävää epävarmuutta, joka vaikeuttaisi kotoutumista ja esimerkiksi henkilön opiskelumahdollisuuksia ja työmarkkina-asemaa.

Asumisen vakinaisuuden arviointi sosiaaliturvalainsäädäntöä sovellettaessa ehdotetaan jatkossa tehtäväksi kokonaisharkinnan perusteella antamatta erityistä huomiota sille, perustuuko henkilön oleskelu kansainväliseen suojeluun eli henkilökohtaisen vainon kokemiseen tai muuhun vakavaan haittaan. Ottaen huomioon pyrkimyksen EU-lainsäädännössä painottaa kansainvälisen suojelun perusteella oleskeluluvan saaneiden oleskelun tilapäisyyttä, herää kysymys, miten kansainvälisen suojelun saajien asumisen pysyvyyttä tässä kokonaisharkinnassa tullaan jatkossa arvioimaan? Joka tapauksessa vaikuttaa siltä, että lain soveltamisratkaisujen lopputulos tässä syvälle yksilön perus- ja ihmisoikeuksien alaan jäävässä kysymyksessä on jäämässä entistä enemmän viranomaisten laajan harkintavallan varaan tavalla, joka vähentää merkittävästi lain ja sosiaaliturvajärjestelmän ennakoitavuutta.

Kuten useita kuluvan vuoden aikana nopealla tahdilla tehtyjä pakolaisten ja turvapaikanhakijoiden oikeusasemaan ja suojelutasoon vaikuttaneita lainsäädäntökiristyksiä ja niiden taustalla vaikuttavaa hallituksen turvapaikkapoliittista ohjelmaa, myös lausuttavana olevaa hallituksen esitystä perustellaan tarkoituksella ”lieventää Suomen vetovoimaa turvapaikanhakijoiden maahanmuuton kohteena”. Amnesty pitää kehitystä erittäin huolestuttavana.

Suomea ei voida pitää ”erityisen houkuttelevana” turvapaikkamaana, ja Suomelle poikkeuksellisen syksyn 2015 jälkeen maahan saapuneiden turvapaikanhakijoiden määrä on vuonna 2016 palannut käytännössä sille normaalille tasolle, jolla se on ollut kuluvan vuosituhannen ajan.[5] Samaan aikaan maailmassa on käynnissä historian vakavin pakolaiskriisi, joka ei kuitenkaan koettele erityisesti rikkaita EU-maita, vaan ennen kaikkea Euroopan ulkopuolisia kehittyviä maita. Pakolaisista 86 prosenttia oleskelee köyhissä, kehittyvissä maissa ja yli 56 prosenttia pakolaisista oleskelee vain kymmenessä maassa, joiden osuus maailmantaloudesta on yhteensä vain 2,5 prosenttia.[6]

Amnesty toivoo maailman rikkaimpien valtioiden – kuten Suomen – vastaavan tilanteeseen solidaarisuutta osoittaen. Käytännössä tämä tarkoittaa vastuullista pakolaispolitiikkaa ja sen edistämistä, että kansainvälistä suojelua tarvitseville löydetään humanitaarisesti kestäviä ratkaisuja. Sen sijaan, että Suomea pyritään tekemään ”vähemmän houkuttelevaksi” maaksi ajamalla kiireessä ja kriisimielialaan tukeutuen läpi yhä uusia tiukennuksia, olisi Suomella nyt mahdollisuus auttaa pientä osaa maailman kaikkein haavoittuvimmassa asemassa olevista ja akuutin avun tarpeessa olevista pakolaisista hallitulla tavalla: nostamalla merkittävästi pakolaiskiintiötään. Samaan aikaan on välttämätöntä, että Suomi turvaa oikeudenmukaisen turvapaikkamenettelyn tänne saapuneille turvapaikanhakijoille. Suomen on myös kohdeltava inhimillisesti ja syrjimättömästi Suomesta oleskeluluvan jo saaneita ulkomaalaisia riippumatta heidän oleskelunsa perusteesta.

Kunnioittavasti



Pia Puu Oksanen
Ihmisoikeustyön johtaja
Amnesty International Suomen osasto

---

[5] 1.1.–23.10. vireille tulleita turvapaikkahakemuksia oli 4 883. Määrään sisältyy omaehtoisesti Suomeen saapuneiden turvapaikanhakijoiden lisäksi EU:ssa yhteisesti sovittujen sisäisten siirtojen perusteella Italiasta ja Kreikasta siirrettyjä turvapaikanhakijoita. http://www.migri.fi/download/70357_turvapaikkatilastot_17._23.10.pdf?3b461767d4fbd388

[6] Ks. esim. Amnestyn raportti 18.10.2016, *Tackling the global refugee crisis: From shirking to sharing responsibility* osoitteessa https://www.amnesty.org/en/documents/pol40/4905/2016/en/



Mikko Aarnio
Oikeudellinen asiantuntija
Amnesty International Suomen osasto