Asiantuntijalausunto K 6/2018 vp Yhdenvertaisuusvaltuutetun kertomus eduskunnalle 2018
https://www.eduskunta.fi/valtiopaivaasiakirjat/K+6/2018

Eduskunnan työelämä- ja tasa-arvovaliokunnalle

Kiitän luottamuksesta ja annan kutsuttuna asiantuntijana kunnioittavasti lausunnon Yhdenvertaisuusvaltuutetun kertomuksesta Eduskunnalle 2018.

Kyseessä on ensimmäinen Yhdenvertaisuusvaltuutetun kertomus Eduskunnalle. Yhdenvertaisuusvaltuutettu on toiminut itsenäisenä viranomaisena nykyisellä aiempaa laajemmalla tehtävänkuvalla vuodesta 2015. Yhdenvertaisuusvaltuutetun tehtäviin kuuluu yhdenvertaisuuden edistämisen ja syrjintään puuttumisen lisäksi ulkomaalaisten oikeuksien toteutumisen valvonta, kansallisen ihmiskaupparaportoijan tehtävä sekä maastapoistamisen täytäntöönpanon valvojana toimiminen.

Keskityn asiantuntijalausunnossani **kolmeen pääkohtaan**, jotka kertomuksesta nousee: Yhdenvertaisuusvaltuutetun 1. **resursseihin, 2. yhdenvertaisuussuunnitelmiin ja lakimuutosehdotuksiin, 3. ulkomaalaisten, erityisesti turvapaikanhakijoiden, oikeuksiin ja oikeusturvan toteutumiseen.**

1. Resurssit

Yhdenvertaisuusvaltuutetun toimiala on erittäin laaja mutta resurssit riittämättömät. Suomi satsaa vähemmän kuin muut Pohjoismaat yhdenvertaisuus- ja tasa-arvoelinten toimintaan.[1] Suomen yhdenvertaisuusvaltuuten toimistossa on 16 pysyvää virkaa, joiden lisäksi hankerahoituksella on työskennellyt 2-5 henkilöä. Tällä hetkellä toimistossa työskentelee 21 henkilöä syrjintä-, hallinto-, viestintä- sekä ulkomaalais-, ihmiskauppa- ja maastapoistamisasioiden tiimeissä. Tasa-arvovaltuutetun toimistossa työskenteli v. 2017 9 henkilöä ja vuoden 2017 määräraha 995 000 euroa (Tasa-arvovaltuutetun vuosikertomus 2017). Yhdenvertaisuus- ja tasa-arvoasioissa työskentelee Suomessa vakituisesti 25 henkilöä.

Ruotsin yhdenvertaisuusvaltuutettu Diskrimineringsombudsmannen toimistossa työskenteli vuonna 2017 94 henkilöä ainoastaan yhdenvertaisuustapausten kanssa ja vuoden 2018 budjetti oli 11,8 miljoonaa euroa (Equinet 2018a). Norjassa on yhdenvertaisuus- ja tasa-arvovaltuutettu, jossa työskenteli vuonna 2015 58 henkilöä ja jonka budjetista 6,1 miljoonaa on suunnattu yhdenvertaisuusasioille (Equinet 2018b). Tanskassa yhdenvertaisuusasiat on jaettu Tanskan Ihmisoikeusinstitituutin ja tasa-arvolautakunnan välille. Pelkästään ihmisoikeusinstituutissa oli v. 2015 24 henkeä töissä ja yhdenvertaisuusasioiden käyttöön tarkoitettu budjetti 1,3 miljoonaa euroa. Tasa-arvolautakunnassa työskenteli vuonna 2014 7 henkilöä.

HELSINGIN YLIOPISTO
HELSINGFORS UNIVERSITET
UNIVERSITY OF HELSINKI
VALTIOTIETEELLINEN TIEDEKUNTA
STATSVETENSKAPLIGA FAKULTETEN
FACULTY OF SOCIAL SCIENCES

Department of Social Research, Unit of Sociology P.O. Box 16 (Snellmaninkatu 12), FI-00014 University of Helsinki
Telephone +358 9 191 23963, fax +358 9 191 23010, www.helsinki.fi/university

Resurssien riittämättömyyttä kuvastaa se, että lakisääteisiä tehtäviä, kuten maastapoistamisen valvontaa on suoritettu projektirahoituksella. Maastapoistamisen täytäntöönpanon valvonnalle tulisi osoittaa vakituinen resurssi. Maastapoistamiset, erityisesti turvapaikanhakijoiden maastapoistamiset ovat herättäneet paljon keskustelua julkisuudessa ja poliisin toimintaa on kritisoitu. Yhteiskunnallisen luottamuksen nimissä olisi ehdottoman tärkeää, että maastapoistamisen valvonnalle taattaisiin riittävät resurssit.

Resurssien tarkistamista puolustaa myös syrjintäyhteydenottojen merkittävä kasvu ja syrjintää koskevan tutkimustiedon tarve. Syrjintäyhteydenotot ovat kasvaneet merkittävästi: vuodesta 2014 yhteydenottojen määrä on lähes nelinkertaistunut ja viime vuonna yhteydenottoja oli 1107. Euroopan perusoikeusviraston tekemä EU-MIDIS II kyselytutkimus etnisten vähemmistöjen kohtaamasta syrjinnästä EU:ssa osoitti että Suomessa lähes puolet (45%) vastaajista, jotka olivat 1. tai 2. polven maahanmuuttajia Saharan eteläpuolisista maista, olivat kokeneet syrjintää edellisen vuoden aikana. Luku oli Luxemburgin (50 %) jälkeen Euroopan toiseksi korkein ja selvästi maiden keskiarvoa (24%) korkeampi (FRA 2017, 29-31). Tulos viittaa rodullistamiseen perustuvan rasistisen syrjinnän olevan Suomessa yleistä. Syrjintäkokemukset työmarkkinoilla olivat yleisimpiä. EU-MIDIS II tutkimuksesta selviää myös että vain 12 % syrjintää kokeneista oli raportoinut syrjinnästä viranomaisille, luku oli laskenut vuonna 2008 tehdystä kyselystä (FRA 2017, 15) eli valtaosa syrjinnästä jää piiloon. Tarvitaan kansallista tutkimusta moniperustaisesta syrjinnästä ja sen syistä. **Yhdenvertaisuusvaltuutetun kertomuksen ehdotus eri syrjintäperusteet huomioivasta säännöllisesti toistettavasta syrjintäbarometristä onkin erittäin kannattavaa. Siihen tulisi varata riittävät resurssit.**

2. Yhdenvertaissuussuunitelmat ja lakimuutosesitykset

Yhdenvertaisuusvaltuutetun kertomuksesta käy ilmi, että yhdenvertaisuuslain määräämiä velvoitteiden tuntemisessa on vaihtelua niin kunta- kuin toimijatasolla. Yhdenvertaisuussuunnitelmien laadukkaassa tekemisessä on vaihtelua ja oppilaitosten sekä varhaiskasvatusyksiköiden yhdenvertaisuustyössä vaihtelua. Kertomuksessa nostetaan esiin SOTE-uudistuksenkin kannalta tärkeä yksityiskohta: kuinka varmistaa että yksityiset palveluntuottajat, esimerkiksi varhaiskasvatuksessa noudattavat yhdenvertaisuusperiaatetta. Valtuutetun suositus, että yhdenvertaisuuslaissa säädetään varhaiskasvatukselle yksikkökohtainen velvoite yhdenvertaisuuden edistämiseen vastaavalla tavalla kuin oppilaitoksille, onkin suositeltavaa. Samoin kiusaamisen kitkemisen nimissä hyvä uudistus olisi määritellä syrjinnäksi oppilaitoksen haluttomuus puuttua oppilaaseen tai opiskelijaan kohdistettuun häirintään.

Työnhakuun liittyvä syrjintä on yksi yleisimpiä ja haitallisimpia syrjinnän muotoja. Yhdenvertaisuusvaltuutetun kertomuksessa esitetyt parannusehdotukset olisivatkin erittäin tervetulleita. Kertomuksessa esitetään että työnhakijalla olisi kaikissa tilanteissa mahdollisuus saada selvitys työnantajalta perusteista, joilla valintapäätös on tehty. Yhdenvertaisuusvaltuutetulla tulisi työsuojeluviranomaisten ohella olla toimivalta arvioida myös työelämässä tapahtuvaa syrjintää.

Kertomuksessa nostetaan esille myös nykyiseen lakiin sisältyvä heikennys, joka tulisi korjata. Lain mukaan Yhdenvertaisuusvaltuutetulla ei ole mahdollista viedä syrjintää koskevaa asiaa yhdenvertaisuus- ja

tasa-arvolautakunnan käsiteltäväksi mikäli asiassa ei ole mahdollista nimetä uhria. Tämä on ristiriidassa valtuutetun mandaattia edistää yhdenvertaisuutta yhteiskunnassa myös ennaltaehkäisevässä merkityksessä. Tämä on ongelmallista myös edellä esitetyn tutkimustiedon valossa, jonka mukaan syrjintäkokemuksista harvoin ilmoitetaan viranomaisille.

3. Ulkomaalaisten oikeudet

Yhdenvertaisuusvaltuutetun kertomus tukee tutkijoiden ja oikeusoppineiden esille tuomaa huolta turvapaikanhakijoiden oikeusturvasta Suomessa. Ulkomaalaislain muutokset sekä turvapaikkaprosessin tiukentuminen ovat vaikeuttaneet turvapaikanhakijoiden asemaa tavalla, joka on ristiriidassa kansainvälisten ihmisoikeusvelvoitteiden sekä oikeusvaltion periaatteiden kanssa.

Ulkomaalaislakia on laskujeni mukaan muutettu huhtikuuhun 2018 mennessä 72 kertaa sen jälkeen kun se 30.4.2004 astui voimaan. Esimerkiksi vuonna 2015 lakiin tehtiin 13 muutosta (Näre painossa). Vaikka osa muutoksista on ollut pieniä ja teknisiä muihin lakeihin liittyviä muutoksia, on lakiin tehty laskujeni mukaan yli 51 merkittävää sisällöllistä muutosta. Ulkomaalaislaki onkin nykyisillään vaikeaselkoinen, mikä asettaa haasteita lain tulkinnalle (Näre painossa).

Esimerkkinä Ulkomaalaislain soveltamiseen liittyvistä tulkintavaikeuksista, on viimeisin elokuussa säädetty EU direktiivin 2016/801 tuoma muutos Ulkomaalaislakiin, jonka perusteella Maahanmuutovirasto linjasi etteivät turvapaikanhakijat voi enää hakea oleskelulupaa opiskelun perusteella elleivät he luovu turvapaikkahakemuksesta. EU direktiivissä 2016/801 on kyse laista kolmansien maiden kansalaisten maahantulon ja oleskelun edellytyksistä tutkimuksen, opiskelun, työharjoittelun ja vapaaehtoistoiminnan perusteella. Siinä eksplisiittisesti mainitaan, ettei direktiiviä tule soveltaa turvapaikanhakijoihin ja ettei direktiivi ”saisi vaikuttaa jäsenvaltioiden oikeuteen myöntää lupia muuta kuin tässä direktiivissä säänneltyä opiskelua, tutkimusta tai harjoittelua varten kolmansien maiden kansalaisille jotka eivät kuulu sen soveltamisalaan” (2016/801 (29). Hallituksen esityksessäkään ei mainittu vaikutuksia turvapaikanhakijoille. Sisäministeriö ja Maahanmuuttovirasto tulkitsi kuitenkin muutosta niin, että turvapaikanhakijoiden mahdollisuutta virallistaa oleskelunsa Suomessa jälleen rajattiin.

Turvapaikanhakijoiden oikeusturvaa on pala palalta murennettu. Turvapaikanhakijoiden oikeuksia on heikennetty rajoittamalla oikeutta oikeusavustajaan käytännössä muilta paitsi alaikäiseltä hakijalta turvapaikanhaun ensimmäisessä vaiheessa. Tämä on heikentänyt turvapaikkaprosessin laatua ja pidentänyt turvapaikkaprosessin kestoa kun oikeusapua on mahdollista saada vasta valitusvaiheessa. Valitusaikoja on lyhennetty, korkeimman hallinto-oikeuden valituslupaperusteita tiukennettu, oikeusavustajien palkkioperusteita muutettu, oikeutta vastaanottopalveluihin ja perheenyhdistämiseen on rajoitettu.

Ulkomaalaislain ja oikeusturvan muutosten kokonaisvaikutuksia tulisikin arvioida ja arvioinnin perusteella tehdä ulkomaalaislakiin tarvittavia muutoksia.

Nykyisin vastaanottopalvelut lakkaavat siinä vaiheessa kun hallinto-oikeudelta tulee kielteinen päätös turvapaikkahakemukseen. Valtio tekee turvapaikanhakijoista paperittomia ja laittomia ja altistaa heidät hyväksikäytölle, mikä ruokkii harmaata taloutta ja työperäistä riistoa, sillä käytännössä kaikkien kielteisten päätösten saaneiden turvapaikanhakijoiden palauttaminen ei onnistu ja palautukset Irakiin ja Afganistaniin ovat tällä hetkellä lopetettu. Yhteiskunnan turvallisuuden ja inhimillisen, oikeudenmukaisen kohtelun kannalta on kestämätöntä että Suomeen luodaan varjoyhteiskuntaa.

On huolestuttavaa, että kielteisen päätöksen saaneita turvapaikanhakijoita on otettu säilöön palautusta varten heidän hakiessaan työperäistä oleskelulupaa. Maassa olevien työllistyneiden tai opiskelupaikan saaneiden turvapaikanhakijoiden mahdollisuutta oleskelunsa laillistamiseen tulisikin tukea ei pyrkiä rajaamaan. Yhdenvertaisuusvaltuutetun ehdotus palomuurista vailla oleskelulupaa oleskelevien viranomaisasioinnissa, on erittäin kannatettava.

Kertomuksessa tuodaan esiin Yhdenvertaisuusvaltuutetun Turun yliopiston ja Åbo Akademin kanssa teettämän kansainvälistä suojelua koskevista päätöksistä Maahanmuuttovirastossa 2015-2017. Pilottitutkimuksen tulosten perusteella Maahanmuuttoviraston tulkinta turvapaikanhakuun liittyvästä todistustaakasta muuttui ajanjaksolla tiukemmaksi, mikä tiivistyi päätöksissä toistuneeseen lauseeseen ’pelkosi ei ole objektiivisesti perusteltua’. Tämä on vastoin pakolaisoikeuden periaatetta, jonka mukaan päätöksentekijällä on turvapaikanhakijaa korkeampi todistuskynnys ja päätöksentekijän on pystyttävä kumoamaan oletus tulevasta vainosta.

Tutkimuksen tulokset ovat huolestuttavia perus- ja ihmisoikeuksien, Suomea sitovien kansainvälisten velvoitteiden sekä suomalaisen oikeusvaltion periaatteiden toteutumisen kannalta. Eduskunnassa tulisi huolestua tutkimuksen tuloksista, sillä viranomaisohjauksen ja tulkintalinjausten kautta tapahtuva perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisedellytysten heikentäminen ohittaa lainsäädäntömenettelyn.

Maahanmuuttoviraston kiristyneen linjan vuoksi herää vahva epäilys, onko perustuslain ja kansainvälisissä perus- ja ihmisoikeuslainsäädännössä asetettua ulkomaalaisen palautuskieltoa Suomessa rikottu. Ranskan Lyonin ja Toulousen hallinto-oikeuksien tekemät päätökset olla palauttamatta afganistanilaisia ja irakilaisia turvapaikanhakijoita Dublin-sopimuksen perusteella Suomeen osoittavat, että muissa EU-maissa katsotaan Suomen potentiaalisesti rikkovan palautuskieltoa, jonka tulisi olla ehdoton.

Kansainvälisissä ihmisoikeussopimuksissa on turvattu myös oikeus perhe-elämään, mikä ei toteudu turvapaikanhakijoiden tai muiden EU:n ulkopuolelta tulevien maahanmuuttajien kohdalla. Perheenyhdistämisen rajoitukset, jonka perusteella perheenyhdistämistä ilman tulorajoja on haettava kolmen kuukauden sisällä oleskeluluvan saamisesta ja joka on mahdollista vain pakolaisstatuksen saaneille turvapaikanhakijoille, on kohtuuton. Se että perheenyhdistämisen pistää vireille Suomeen hakeva perheenjäsen yhdistettynä edustustojen määrän vähyyteen, hakemuksen kalleuteen sekä vaatimukseen viisumista maassa, jossa perheenyhdistämishakemuksen laittaa vireille, tuottaa usein ylitsepääsemättömiä esteitä

konfliktialueilta tuleville turvapaikanhakijoille. Perheenyhdistämisen tulorajat asettavat myös kohtuuttomia vaatimuksia EU:n ulkopuolelta muuttaville. Kahden lapsen ja puolison yhdistämisen toimeentuloedellytys on 2600 euroa nettotuloa kuukaudessa, mikä on korkeampi kuin suomalaisten yleisin kokonaisansio 2500 euroa.

On yhdenvertaisen kohtelun kannalta kestämätöntä ja käsittämätöntä, että perheenyhdistämisen toimeentuloedellytystä sovelletaan eri tavoin eri oleskeluluvan saaneisiin turvapaikanhakijoihin.

Kaiken kaikkiaan kertomuksessa käsitellään monipuolisesti räikeimpiä ulkomaalaisten oikeuksiin ja oikeusturvaan liittyviä ongelmia. Odotin että siinä olisi myös puhuttu ulkomaalaisten säilöönotosta, erityisesti lasten oikeuksien kannalta. Suomessa ulkomaalaisten säilöönottoyksiköissä, Joutsenossa ja Metsälässä on vankilamaisissa olosuhteissa myös lapsia. Säilöönotto voi pisimmillään kestää 12 kuukautta. Jukka Könönen (Könönen painossa) on tutkinut poliisin ja rajavartiolaitoksen vuonna 2016 tekemiä säilöönottopäätöksiä (N=1073). Tarkastelujaksolla suurimmat ryhmät säilöönottokeskuksissa olivat EU-kansalaisia, jotka oli otettu säilöön joko rikostutkinnan tai maahantulokiellon rikkomisen takia. Säilöönotto onkin keskeinen mekanismi maahanmuuton kriminalisoinnissa kun suuri osa käännytyspäätöksistä perustuu pienimuotoisiin omaisuus- ja huumausainerikoksiin tai rikosepäilyihin, joista ei ole rikostuomiota. Merkittävä havainto on se, että poliisi käyttää Ulkomaalaislakia rikollisuuden hallintaan, silloin kun rikoslailliset prosessit johtaisivat pelkästään sakkorangaistukseen. Könösen tutkimus osoittaa ulkomaalaisten hallinnan ja kriminalisaation moninaisuuden: kuka tahansa ulkomaalainen voi päätyä epäviralliseen asemaan ja säilöönotetuksi. Säilöönotto voi seurata oleskeluluvan päättymistä, mutta toisin kuin vankilassa, ei säilöönoton pituus ei ole ennalta tiedossa. Pitkään Suomessa asuneille ulkomaalaisille säilöönotto ja karkotus voikin tarkoittaa kaksoisrangaistusta: rikoksen sovittamisen lisäksi vapauden riisto saattaa jatkua säilössä ja sen jälkeen tulee käännytetyksi.

Helsingissä 7.10.2018

Lena Näre
Sosiologian apulaisprofessori
Helsingin yliopisto

Viitteet:

1. Islanti ei ole mukana vertailussa, sillä Islanti ei ole mukana eurooppalaisessa tasa-arvo- ja yhdenvertaisuuselinten verkosto Equinetissä.

Lähteet:

FRA 2017. Second European Union Minorities and Discrimination Survey. EU-MIDIS II. Luxemburg: European Union Agency for Fundamental Rights.

Equinet 2018a: Sweden: Equality Ombudsman. http://www.equineteurope.org/Equality-Ombudsman, luettu 7.11.2018.

Equinet 2018b: Norway: Equality and anti-discrimination ombud. http://www.equineteurope.org/Equality-and-Anti-Discrimination-Ombud-LDO. Luettu 7.11.2018.

Equinet 2018c: Denmark: Board of Equal Treatment. http://www.equineteurope.org/-Denmark. luettu 7.11.2018.

Könönen, Jukka (painossa) Epävirallisen liikkumisen moninaiset muodot turvapaikanhakijoista EU-kansalaisiin. Ulkomaalaisten säilöönotto ikkunana paperittomuuteen Suomessa, *Sosiologia* 55(4).

Näre, Lena (painossa)'Olemme täällä näyttämässä, että olemme ihmisiä siinä missä muutkin' – Etnografinen tutkimus turvapaikanhakijoiden protestista Helsingissä, *Sosiologia* 55(4).

Tasa-arvovaltuutetun vuosikertomus 2017. https://www.tasa-arvo.fi/julkaisut. Luettu 7.11.2018.