Asiantuntijalausunto K 7/2022 vp Yhdenvertaisuusvaltuutetun kertomus eduskunnalle 2022

Eduskunnan työelämä- ja tasa-arvovaliokunnalle

Kiitän luottamuksesta ja annan kutsuttuna asiantuntijana kunnioittavasti lausunnon Yhdenvertaisuusvaltuutetun kertomuksesta eduskunnalle 2022.

Kyseessä on toinen 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. Valtuutetulle on säädetty uusi tehtävä naisiin kohdistuvan väkivallan raportoijana 1.1.2022 alkaen, mitä ei kertomuksessa käsitellä.

Yhdenvertaisuusvaltuutetun kertomuksessa käsitellään yhdenvertaisuusvaltuutetun työtä ja yhdenvertaisuuden tilaa Suomessa, ihmiskauppaa sekä ulkomaalaisten asemaa ja oikeuksia Suomessa. Kertomus on kiitettävän laaja ja monipuolinen. Lausunnossani keskityn erityisesti syrjinnän ehkäisemiseen ja syrjintää kokeneiden oikeusturvaan sekä ulkomaalaisten asemaan ja oikeuksiin Suomessa.

1. Syrjinnän ehkäisy ja syrjintää kokeneiden oikeusturva

Alkuperään perustuva syrjintä on Suomessa yleistä ja yleisempää kuin EU maissa. Euroopan perusoikeusviraston tekemä 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. Tutkimuksesta selviää, että vain 12 % syrjintää kokeneista oli raportoinut syrjinnästä viranomaisille, luku oli laskenut vuonna 2008 tehdystä kyselystä (FRA 2017, 15). Tämä kertoo osaltaan, etteivät syrjintää kokeneet luota viranomaisiin tai usko raportoinnin edistävän asiaa.

Syrjintä on erityisen yleistä työmarkkinoilla. Helsingin yliopiston sosiologian tieteenalalla tehdyssä kokeellisessa tutkimuksessa luotiin viisi identtistä CV:tä hakijaprofiileilta, jotka olivat syntyneet tai kasvaneet ja kouluttautuneet Suomessa. Hakemuksissa ainoastaan nimi oli muutettu (suomalainen, englantilainen, venäläinen, irakilainen, somalialainen). Hakemukset lähetettiin samoihin työpaikkoihin viidellä

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

eri alalla. Koe osoitti etnisen syrjinnän olevan yleistä kaikilla aloilla. suomalaisella nimellä varustettu CV sai eniten vastauksia, seuraavaksi eniten vastauksia tuli englantilaisella ja venäläisellä nimellä varustettuihin CV:hin kun taas rodullistetuimmat hakijat eli irakilaisella ja somalialaisella nimellä varustettuihin CV:hin tuli 3-4 neljää kertaa vähemmän vastauksia (Ahmad 2020a; 2020b).

Tutkimukset osoittavat etnisen ja alkuperään perustuvan syrjinnän olevan yleistä suomalaisilla työmarkkinoilla mutta syrjinnästä raportoidaan harvoin työsuojeluvaltuutetulle. Työmarkkinoilla tapahtuva syrjintä rapauttaa vähemmistöjen luottamusta yhteiskuntaan sekä vaikuttaa suoraan yksilöiden sosiaaliseen ja taloudelliseen asemaan ja osallisuuden kokemuksiin. Ulkomaalaisten kohdalla se vaikuttaa kotoutumisen mahdollisuuksiin.

Valtuutetun kertomuksessa nostetaan esiin myös vammaisten henkilöiden asema työmarkkinoilla. Erityisen tärkeää on vammaistutkimuksen tuoma näkökulma vammaisuuteen yksilön ja ympäristön välisenä suhteensa, ei yksilön henkilökohtaisina ominaisuuksina tai puutteina. Tämä näkökulma edellyttää työelämälainsäädännön ja -käytäntöjen perusteellista murrosta. Vammaisuutta ei tule rinnastaa työkyvyttämyyteen tai sairauteen. On hyvä, että Työ- ja elinkeinoministeriö on selvittänyt vammaisten henkilöiden työllistymisen rakenteellisia esteitä (Kyröläinen 2020) mutta on erittäin huolestuttavaa, ettei vammaisten henkilöiden työelämään osallistumisesta ole olemassa riittävää tilasto- ja tutkimustietoa.
Valtuutetun suositukset liittyen vammaisten työllistymisen esteiden purkamiseksi, vammaisvaikutusten arvioinnista merkittävissä yhteiskunnallisissa hankkeissa sekä tutkimustiedon puutteiden korjaaminen ovat tärkeitä suosituksia mutta myös YK:n vammaisten henkilöiden oikeuksia koskevan sopimuksen Suomea koskevia velvoitteita.

Työmarkkinoilla tapahtuvaan syrjintää on puututtava vahvemmin ja syrjintää kokeneiden oikeusturvaa vahvistettava. Työsuojeluvaltuutetun toimintamahdollisuudet puuttua syrjintää eivät ole riittävät, sillä työsuojeluviranomaisen toiminta keskittyy työnantajan ohjaamiseen työsuhteen aikana. Syrjintää tapahtuu kuitenkin ennen ja jälkeen työsuhdetta. Yhdenvertaisuusvaltuutetulla on erityisosaamista syrjintätapauksissa, joten **valtuutetun suositus, että jatkossa työelämän syrjintää koskevan asian voisi tuoda yhdenvertaisuusvaltuutetun käsiteltäväksi onkin erittäin kannatettava. Samoin erittäin kannatettava on valtuutetun suositus, että yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunnalla olisi mahdollisuus määrätä hyvitystä samassa yhteydessä, kun se arvioi, onko syrjinnän kieltoa rikottu. Tämä olisi merkittävä parannus nykytilanteeseen, jossa uhrin on itse haettava hyvitystä käräjäoikeudessa.** Syrjintätapauksen vieminen oikeuteen edellyttää resursseja ja sisältää taloudellisen riskin, mikäli uhri häviääkin vaatimuksen oikeudessa.
Nämä uudistukset vahvistaisivat merkittävästi syrjinnän uhrien oikeusturvaa. Niiden avulla vahvistettaisiin laajemmin viestiä siitä, ettei syrjintä työmarkkinoilla jää ilman seuraamuksia – mikä on vallitseva asiantila.

Yhdenvertaisuusvaltuutetun kertomuksessa tuodaan esiin useita huolestuttavia heikkouksia viranomaisten yhdenvertaisuustyössä. On huolestuttavaa, että alle puolet kunnista on laatinut viranomaistoimintaa

käsittelevän yhdenvertaisuussuunnitelman ja että yhdenvertaisuussuunnitelmien laatu on usein heikkoa. Yhdenvertaisuussuunnitteluvelvoite tulisi ulottaa nykyistä laajemmin yhteiskunnan eri tahoille ja koulutuksessa myös varhaiskasvatukseen.

Yhdenvertaisuusvaltuutetun suositukset liittyen Valtioneuvoston ja ministeriöiden vahvempaan suunnitelmatyön resurssointiin ja kehittämiseen ovat tärkeitä. Suunnitelmat eivät kuitenkaan itsessään takaa yhdenvertaisuuden toteutumista käytännön viranomaisten toiminnassa. Poliisissa tapahtuva etninen profilointi, josta YK:n ihmisoikeuskomitea on Suomea moittinut, sekä romaneihin kohdistunut operaatio, osoittavat että organisaation ylätasolla tapahtuva suunnittelutyö on ensimmäinen askel mutta se on pystyttävä jalkauttamaan koko organisaation toimintamalliksi koulutusta ja käytännön antirasistisia toimintamalleja kehittämällä.

Syrjintään on pystyttävä puuttumaan syrjintään myös ennaltaehkäisevästi kasvatuksen ja koulutuksen sekä selvitys- ja tutkimustoiminnan avulla. Yhdenvertaisuusvaltuutetun valtuutetun selvitys afrikkalaistaustaisten henkilöiden kokemasta syrjinnästä vuodelta 2020 on esimerkki tärkeästä selvitystyöstä, jonka tärkeä tulos oli, että rasismia esiintyy kaikilla koulutusasteilla jo varhaiskasvatuksesta lähtien. Olisi toivottavaa, että valtuutella olisi resursseja vastaavan selvityksen toteuttamiseksi säännöllisin väliajoin.

Valtuutetulle tulleet yhteydenotot ovat enemmän kuin viisinkertaistuneet vuosien 2014 ja 2021 välillä, viime vuonna syrjintään liittyviä yhteydenottoja oli jo 1584. On huolestuttavaa, etteivät valtuutetun resurssit riitä antamaan kaikille syrjintää kohdanneille yhteydenottajille apua vaan valtuutetun on valittava vain periaatteellisesti tärkeät tai syrjinnän uhrin kannan erityisen merkittävät, joita lähteä ajamaan eteenpäin. Suomen yhdenvertaisuusvaltuutetun resurssit ovat selvästi muita pohjoismaisia verrokkimaita niukemmat. Suomen yhdenvertaisuusvaltuutetun toimistossa työskenteli vuonna 2020 20 henkilöä, kun Ruotsin vastaavassa toimistossa henkilökuntaa oli samana vuonna 106 ja Norjassa vuonna 2021 35 henkilöä (Equinet 2022).

Yhdenvertaisuusvaltuutetun resursseja tulisi vahvistaa suhteessa asiakasmäärien kasvuun, jotta kaikkia syrjinnän uhrien asiaa voidaan edistää. Resursseja tulee vahvistaa, jotta yhdenvertaisuusvaltuutetun toimisto voi tukea myös syrjintää ennaltaehkäisevää ja koulutustyötä eri organisaatioissa sekä kehittää antirasistisia toimintamalleja pitkäjänteisesti. Nykyisin kehittämistyötä tehdään paljolti erilaisilla ulkopuolisilla hankerahoituksilla, mikä ei ole kestävä malli.

2. Ulkomaalaisten oikeudet ja asema Suomessa

Yhdenvertaisuusvaltuutetun kertomus tukee tutkijoiden ja oikeusoppineiden esille tuomaa huolta ulkomaalaisten asemasta ja oikeusturvasta Suomessa. Ulkomaalaislakiin tehdyt muutokset ja lain tulkintakäytännöt ajavat Suomessa asuvia ihmisiä paperittomuuteen ja ovat ristiriidassa kansainvälisten ihmisoikeusvelvoitteiden kanssa.

Kansainvälisissä ihmisoikeussopimuksissa on turvattu oikeus perhe-elämään, mikä ei usein toteudu turvapaikanhakijoiden tai muiden EU:n ulkopuolelta tulevien maahanmuuttajien kohdalla. Perheenyhdistämisen rajoitukset, jonka perusteella perheenyhdistämistä ilman tulorajoja on haettava kolmen kuukauden sisällä pakolaisstatuksen myöntämisestä 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 hakijoille. Pandemia-aikana Suomen edustustojen sulkeminen pitkiksi ajoiksi teki perheenyhdistämisprosessin käynnistämisen ja eteenpäin viemisen mahdottomaksi. On hyvä, että yhdenvertaisuusvaltuutettu nostaa esiin näitä ongelmia.

Perheenyhdistämisen tulorajat asettavat myös kohtuuttomia vaatimuksia EU:n ulkopuolelta muuttaville. Kahden lapsen ja puolison yhdistämisen toimeentuloedellytys on 3500 euroa bruttotuloa kuukaudessa, mikä on korkeampi kuin suomalaisten yleisin kokonaisansio. **On yhdenvertaisen kohtelun kannalta kestämätöntä, että ulkomaalaisilta edellytetään korkeampia tulorajoja perheen elättämiseksi kuin suomalaisilta.**

Lasten oikeuksien ja perhe-elämän suojan toteutuminen tulisi lain tulkinnoissa olla ensisijaista, eikä maahantulosäännösten kiertämispykälää (36. 2§) tai aiempia ulkomaalaislain säännösten vastaisia menettelyjä, eikä varsinkaan eri oleskelulupahakemuksien jättämistä tulisi tulkita kansainvälisiä sopimusvelvoitteita vahvemmin. Maahantulosäännösten kiertämispykälän soveltaminen on kestämätöntä maailmassa, jossa lailliset keinot tulla maahan EU:n ulkopuolisista maista ovat lähes mahdottomat. Maahanmuuttoviraston päätöksissä on myös käytetty perhesiteen tosiallista katkeamista syynä evätä perheenyhdistämishakemus. Moni hakija tulee konfliktialueilta, joissa perheenjäsenet ovat vuosia joutuneet asumaan eri maissa ja turvan hakeminen voi olla vuosien prosessi. Valtuutetun kertomuksessa mainitut tapaukset, joissa Maahanmuuttovirasto on evännyt suomalaisilta lapsilta oikeuden toiseen vanhempaan syystä, että vanhempi on antanut väärää tietoa jossain vuosia kestäneen oleskelulupaprosessin aikana, rikkoo kansainvälisiä sopimuksia ja on oikeustajun vastaista. On kestämätön lähtökohta ajatella, että ulkomaalainen oleskeluluvan hakija tuntisi suomalaisen järjestelmän niin hyvin ja luottaisi viranomaisiin niin täydellisesti, ettei prosessissa voisi tulla antaneeksi vääriä tietoja, etenkin kun viranomaiskohtaamisissa ollaan usein riippuvaisia tulkista. On perusoikeuksien kannalta ristiriitaista ja yhteiskunnan edun vastaista, että perheenyhdistämisprosesseissa vaaditaan asiakirjoja, joita ei kuitenkaan hyväksytä tai joita voi olla käytännössä mahdotonta saada. Valtuutetun kertomuksessa tuodaan ansiokkaasti esiin erilaisia byrokraattisia rajoja sekä perheenyhdistämisessä että oleskelun virallistamisessa. Nämä byrokraattiset esteet ehkäisevät perusoikeuksien toteutumisen ja tuottavat paperittomuutta. Perheenyhdistämisen rajaaminen ehkäisee kotoutumista ja etenkin alaikäisten kohdalla sysää yksilön yhteiskunnan marginaaliin.

Yhdenvertaisuusvaltuutetun suositus, että Ulkomaalaislain 36.2 § soveltamisalaa on rajattava, on tärkeä suositus. On ongelmallista, ettei tämä sisälly Sisäministeriön perheenyhdistämiseen liittyviä ongelmia kartoittavaan hankkeeseen. Olisi tärkeä arvioida laajemminkin Ulkomaalaislakiin tehtyjen muutosten kokonaisvaikutuksia ulkomaalaisten oikeusturvaan.

Turvapaikanhakijoiden oikeusturvaa on murennettu viime vuosina. 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. Kesällä 2019 myös uusintahakemusten tutkittavaksi ottamisen kynnystä nostettiin, vaikka turvapaikkaprosessien ongelmia ei olla korjattu. Ihmisten sysääminen laittomuuden tilaan on yhteiskunnan ja yksilön edun vastaista. **Onkin toivottavaa, että Eduskunta ottaa myönteisen kannan Lupa elää -kansalaisaloitteeseen.**

Ulkomaalaislakiin on vuosien varrella tehty kymmeniä muutoksia. Laki on vaikeaselkoinen ja mahdollistaa hakijan perusoikeusvastaisia tulkintoja, kuten valtuutetun raportista ilmenee. Ulkomaalaislain muutosten kokonaisvaikutuksia ulkomaalaisten oikeusturvalle tulisi arvioida kokonaisvaltaisesti ja ryhtyä sen perusteella tarvittaviin toimenpiteisiin.

Helsingissä 13.6.2022

Lena Näre
Sosiologian apulaisprofessori
Helsingin yliopisto

Lähteet:

Ahmad, A. (2020a), When the Name Matters: An Experimental Investigation of Ethnic Discrimination in the Finnish Labor Market. *Sociological Inquiry,* 90: 468-496.

Ahmad A. (2020b) Do Equal Qualifications Yield Equal Rewards for Immigrants in the Labour Market? *Work, Employment and Society,* 34(5):826-843.

Equinet 2022. European directory of Equality bodies. https://equineteurope.org/european-directory-of-equality-bodies/

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

Kyröläinen, A (2020) Vammaisten henkilöiden työllistymisen rakenteelliset esteet. Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja 2020: 36.