

14.6.2007

Dnro 1830/5/07

Ratkaisija: Apulaisoikeusasiamies Jukka Lindstedt

Esittelijä: Oikeusasiamiehensihteeri Eeva Nykänen

Viite: Ulkoasiainministeriön kirje 31.5.2007

**LAUSUNTO YK:N ROTUSYRJINNÄN POISTAMISTA KOSKEVAN
KANSAINVÄLISEN YLEISSOPIMUKSEN 17.–19.
MÄÄRÄAIKAISRAPORTIN LAATIMISTA VARTEN**

Ulkoasiainministeriö on viitekohdassa mainitulla kirjeellään pyytänyt eduskunnan oikeusasiamieheltä lausuntoa rotusyrjinnän poistamista koskevan YK:n yleissopimuksen yhdistetyn 17., 18. ja 19. määräaikaisraportin valmistelua varten. Ulkoasiainministeriön lausuntopyyntö koskee lokakuun 2001 jälkeistä aikaa, mutta huomiota pyydetään kiinnittämään lähinnä viimeaikaiseen kehitykseen. Ulkoasiainministeriö kehottaa lausunnonantajia kiinnittämään huomiota Suomen vuonna 2004 saamien loppupäätelmien täytäntöönpanotoimiin sekä erityisesti naisten, lasten, alkuperäiskansan edustajien, vammaisten henkilöiden, maahanmuuttajien ja vähävaraisten henkilöiden mahdollisesti kokemaan moninkertaiseen syrjintään.

Lausuntonani esitän seuraavan.

Perustuslain 109 §:n mukaan eduskunnan oikeusasiamiehen tehtävänä on valvoa, että tuomioistuimet ja muut viranomaiset sekä virkamiehet, julkisyhteisön työntekijät ja muutkin julkista tehtävää hoitaessaan noudattavat lakia ja täyttävät velvollisuutensa. Tehtäväänsä hoitaessaan oikeusasiamies valvoo perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutumista. Yhdenvertaisen kohtelun edistäminen ja syrjinnän vastustaminen sekä tähän olennaisesti liittyvä vähemmistöoikeuksien toteutumisen seuranta kuuluvat siten keskeisesti eduskunnan oikeusasiamiehen laillisuusvalvontaan. Yhdenvertaisuuden toteutuminen on ollut jo usean vuoden ajan oikeusasiamiehen laillisuusvalvonnassa erityisteemana.

Eduskunnan oikeusasiamies seuraa perus- ja ihmisoikeuksien toteutumista tutkiessaan oikeusasiamiehelle saapuneita kanteluita sekä tehdessään tarkastuksia. Lisäksi eduskunnan oikeusasiamies voi ottaa esimerkiksi ulkomaalaisiin tai vähemmistöihin liittyviä kysymyksiä tutkittavaksi omana aloitteena.

Vuonna 2006 eduskunnan oikeusasiamiehelle tehtiin yhteensä 3620 kantelua. Vuonna 2005 kanteluiden lukumäärä oli 3326 ja vuonna 2004 2913. Kanteluita, joissa esitetään väitteitä viranomaistoiminnassa tapahtuneesta syrjinnästä tai rasistisesta kohtelusta, ei tilastoida omaksi ryhmäkseen. Asiasanalla 'syrjintä'

löytyy eduskunnan oikeusasiamiehen kanslian diaarista 31 vuonna 2006 vireille tullutta kantelua. Asiasanalla 'rasismi' löytyy diaarista vastaavana ajankohtana vireille tulleita kanteluita yhteensä 10. Kanteluissa esitetyt syrjintäväitteet koskivat etnisen syrjinnän ohella muun muassa sukupuoleen, ikään, uskonnolliseen vakaumukseen tai mielipiteeseen perustuvaa syrjintää.

Kantelukirjoituksissa esitetyt väitteet syrjinnästä tai rasistisista asenteista liittyvät usein väitteisiin, jotka koskevat viranomaisen muuta lainvastaista toimintaa tai velvollisuuden laiminlyöntiä. Esimerkiksi kielteiseen viisumi-, oleskelulupa- tai etuuspäätökseen sekä päätöksen tehneen viranomaisen menettelyyn tai julkisen palvelun saatavuuteen kohdistuvaan arvosteluun saattaa liittyä väitteitä syrjinnästä. Lisäksi syrjintää tai rasismia koskevia väitteitä on esitetty muun muassa asioissa, joissa on ollut kyse poliisin menettelystä rikosilmoituksen tutkinnassa. Omana ryhmänään nousevat esiin kantelut, jotka koskevat etniseen vähemmistöön kuuluvien vankien ja ulkomaalaisten kokemaa syrjintää vankiloissa.

Kirjallisessa kantelumenettelyssä on usein vaikea selvittää riittävällä varmuudella, onko väitettyä syrjintää tapahtunut. Syrjintää tai rasistisia asenteita koskevat kantelut ovatkin johtaneet vain hyvin harvoissa tapauksissa oikeusasiamiehen toimenpiteisiin. Kanteluissa ei ole juurikaan noussut esiin naisten, lasten, alkuperäiskansan edustajien, vammaisten henkilöiden, maahanmuuttajien ja vähävaraisten henkilöiden mahdollisesti kokemaa moninkertaista syrjintää, johon ulkoasiainministeriö kehottaa lausunnonantajia kiinnittämään lausunnoissa erityistä huomiota.

Kysymys erityisesti ikään, vammaisuuteen ja etniseen alkuperään perustuvasta yhdenvertaisuudesta tuodaan vahvasti esiin oikeusasiamiehen ja apulaisoikeusasiamiesten tekemillä tarkastuksilla. Erityisesti tarkastuksilla vankiloihin ja muihin suljettuihin laitoksiin kiinnitetään aina huomiota etnisiin ja kielellisiin vähemmistöihin kuuluvien ja ulkomaalaisten henkilöiden asemaan ja yhdenvertaiseen kohteluun.

Oikeusasiamiehen kanslia on aktiivisesti kehittänyt tiedottamista, jotta mahdolliset rasismien ja syrjinnän uhrin saisivat tietoa oikeusasiamiehen toiminnasta. Kanslian verkkosivut ja oikeusasiamiehen toiminnasta kertovat esitteet, joihin sisältyy kantelulomake ja ohjeet kantelun tekemiseksi, on saatavilla suomen ja ruotsin ohella saameksi, englanniksi, saksaksi, ranskaksi, venäjäksi, viroksi ja viittomakielellä.

Kanteluiden käsittelykieli on joko suomi tai ruotsi. Saamenkieliset kantelut käännetään suomen kielelle ja niihin annetut ratkaisut saamen kielelle. Käytännössä myös muun muassa englanninkielisiä kanteluita on tutkittu ja kantelijalle annettu tieto oikeusasiamiehen kannanoton sisällöstä englanniksi. Tarvittaessa muunkielisiäkin kanteluita on käännetty ja otettu tutkittavaksi.

Eräitä erityiskysymyksiä

Etnisiin vähemmistöihin kuuluvien ja ulkomaalaisten vankien asema

Eduskunnan oikeusasiamiehelle tulee vuosittain joitakin etnisiin vähemmistöihin kuuluvien vankien kohtelua koskevia kanteluita. Lisäksi kysymys etniseen alkuperään perustuvasta syrjinnästä nousee esiin vankilatarkastuksilla, sillä niillä kiinnitetään erityistä huomiota etnisiin ja kielellisiin vähemmistöihin kuuluvien sekä ulkomaalaisten vankien asemaan.

Edeltäjäni, apulaisoikeusasiamies Rautio selvitti vuonna 2004 omana aloitteenaan kysymystä romanivankien asuttamisesta Konnunsuon vankilassa (3.11.2004/dnro 713/2/03). Asian ratkaisussa todettiin, että romanivankien tilanne Konnunsuon vankilassa oli erittäin valitettava, sillä heille ei kyetty takaamaan turvallista vankeusrangaistuksen suorittamista muutoin kuin suljetulle osastolle sijoittamalla. Tämän vuoksi romanivankien mahdollisuudet osallistua täysipainotteisesti kaikkiin vankilan toimintoihin olivat kaventuneet heidän syntyperänsä vuoksi, vaikka viranomaisten velvollisuus oli huolehtia kaikkien vankien tasapuolisesta kohtelusta. Asiassa kävi ilmi, että ulkomaalaistaustaisten vankien tilanne oli usein samanlainen kuin romanivankien. Tilanne ei vastannut apulaisoikeusasiamies Raution käsityksen mukaan rangaistuksen täytäntöönpanosta annetun lain 2 luvun 3 §:ssä asetettua tavoitetta, jonka mukaan rangaistuksen täytäntöönpano on järjestettävä siten, että rangaistuksena on pelkkä vapaudenmenetys. Vankeinhoitoviranomaiset olivat kuitenkin itse huomioineet asian ja pyrkineet aktiivisesti ratkaisemaan ongelmaa muun muassa etsimällä keinoja vankien väliseen rasismiin ja väkivaltaan puuttumiseksi. Asiassa ei tullut esiin viranomaisten lainvastaista menettelyä tai velvollisuuksien laiminlyöntiä. Apulaisoikeusasiamies Rautio piti kuitenkin tärkeänä sitä, että romanivankien asemaa pyrittiin parantamaan ja saattamaan se mahdollisimman samankaltaiseksi muiden vankien kanssa ainakin lisäämällä heille tarkoitettuja toimintamahdollisuuksia.

Vankilatarkastuksilla tehdyt huomiot ja kanteluasioihin liittyvät selvitykset viittaavat yleisemminkin siihen, että etniseen alkuperään tai ulkomaalaistaustaan perustuvaa syrjintää ja rasismia ei esiinny niinkään vankilaviranomaisten kuin muiden vankien asenteiden vuoksi. Etnisiin vähemmistöihin kuuluvia ja ulkomaalaistaustaisia vankeja on jouduttu valitettavan usein asuttamaan suljetulle osastolle heidän omasta pyynnöstään heidän turvallisuutensa takaamiseksi. Tarkastuksilla vankilan henkilöstölle korostetaan heidän velvollisuuttaan huolehtia romani- ja muiden vähemmistöön kuuluvien vankien turvallisuudesta ja estää painostusta muiden vankien taholta. Valitettavasti asiaan on kuitenkin hyvin vaikea puuttua, sillä syrjintä ja rasistinen käytös tapahtuvat usein vankilahenkilökunnan huomaamatta. Tarkastuksilla on käynyt ilmi, että eräissä vankiloissa on muita paremmin onnistuttu ylläpitämään sellainen ilmapiiri, jossa etnisiin vähemmistöihin kuuluviin ja ulkomaalaistaustaisiin vankeihin ei kohdistu syrjintää.

Vuonna 2006 apulaisoikeusasiamies Jääskeläinen otti omana aloitteenaan tutkittavaksi kysymyksen ulkomaalaistaustaisten, äidinkielenään muuta kuin suomea puhuvien vankien mahdollisuudesta saada tietoa laitoksen oloista sekä vankien oikeuksista ja velvollisuuksista kielellä, jota he ymmärtävät. Asia on yhä vireillä.

Oikeus käyttää omaa kieltään tapaamisissa vapaudenmenetyksen aikana

Eräässä vuonna 2006 tutkimassani kantelussa oli kyse oikeudesta käyttää romanikieltä vapaudenmenetyksen aikana (30.6.2006/dnro 1600/4/05). Kantelija kertoi kantelukirjoituksessa muun ohella, että tapaamista valvonut poliisi ei ollut antanut kantelijan käyttää vapautensa menettänyttä poikaansa tavatessaan romanikieltä. Totesin kanteluun antamassani vastauksessa, että poliisiviranomaisella ei ollut hyväksyttävää perustetta kieltää tutkintavankia tai tämän tapaajaa käyttämästä omaa kieltään tapaamisen yhteydessä. Näkemykseni mukaan viranomaisella oli kuitenkin tutkintavankeudesta annetun lain 13 §:n 3 momentin tarkoittaman tarpeellisen valvonnan järjestämiseksi oikeus etukäteen tarkistaa, mitä kieltä tapaamisessa aiotaan käyttää, jotta paikalle voitiin järjestää kyseistä kieltä taitava virkamies tai tulkki tapaamisen valvonnan toteuttamiseksi. Myös jo aloitetun tapaamisen keskeyttäminen voi tulla kysymykseen, mikäli oli epäiltävissä valvonnan tarkoituksen odottamattomasti vaarantuvan mm. sillä perusteella, ettei valvonnasta vastaava ymmärtänyt tapaamisessa ennalta sovitun vastaisesti käytettyä kieltä. Tämän menettelyn mahdollisti näkemykseni mukaan se, ettei lähiomaistenkaan tapaamisoikeus ollut täysin rajoittamaton. Selvää kuitenkin oli, ettei lakia sovellettaessa saanut tehdä tyhjäksi lainkohdan tarkoitusta mahdollistaa lähiomaisten yhteydenpito.

Tapauksessa saadun selvityksen perusteella oli pääteltävissä, että kantelijaa ja hänen poikaansa oli kielletty tapaamistilanteessa keskustelemasta tutkittavana olleesta rikoksesta. Kantelijalle oli ilmoitettu, että tapaaminen keskeytettäisiin, mikäli siinä käytettäisiin sellaista kieltä, jota tapaamista valvova poliisimies ei ymmärtäisi. Tämä rajoitus oli näkemykseni mukaan perustunut juuri tapaamisen valvonnan tarkoituksen turvaamiseen. Asiassa saadusta selvityksestä kävi ilmi, että kantelijan ja hänen poikansa tapaamista ei ollut keskeytetty, sillä kantelija oli poikansa kehotuksesta lopettanut romanikielen käyttämisen ja alkanut puhua suomea. Mielestäni asiassa ei ollut näytetty toteen, että poliisi olisi valvotun tapaamisen yhteydessä menetellyt lainvastaisesti.

Kantelukirjoitus herätti laillisuusvalvonnan näkökulmasta myös yleisemmällä tasolla kysymyksen, miten lähiomaisten valvotut tapaamiset toteutetaan tilanteessa, jossa tultaisiin käyttämään kieltä, jota viranomaisella ei ymmärtäisi tarpeellisen valvonnan toteuttamiseksi. Tästä syystä pyysin sisäasiainministeriön poliisiosastoa antamaan lausuntonsa asiassa. Sisäasiainministeriön lausunnossa todetaan mm. seuraavaa: "*Tilanteet, joissa vapautensa menettäneiden ja heitä tapaamaan tulleet käyttäisivät kieltä, jota viranomaisella ei tulisi ymmärtää, ovat jokseenkin harvinaisia. Pidätetyn ja tutkintavangin ja hänen lähiomaistensa valvottuun tapaamiseen on käytännössä etukäteen sovittu menettelytavasta ja tarpeen vaatiessa on käytetty tulkkia apuna tapaamisen valvonnassa. Mikäli tarve tulkin käyttämiseen on tullut esille vasta tapaamisen alkaessa, tapaaminen on yleensä keskeytetty tai sitä on lykätty, kunnes tulkkia on saatu järjestetyksi. Esille on tullut myös tapaamisen aikana käydyn keskustelun tallentaminen.*" Lisäksi sisäasiainministeriön lausunnossa todettiin, että ministeriön saamista selvityksissä oli tuotu esille tarve tapaamisista koskevan menettelyn ohjeistamiseen tältä osin. Pidin omalta osaltani sisäasiainministeriön toimenpiteitä asiassa perusteltuina.

Saamelaisasiat

Saamelaisten ja saamen kielen asemaa koskeneita kanteluita tai omana aloitteena tutkittavaksi tulleita asioita on viime vuosina ollut esillä hyvin vähän. Vuonna 2006 tuli vireille kaksi saamen kielen asemaa koskevaa kantelua, joista toisessa oli kyse valtion käännöstuen myöntämisestä saamenkieliselle kirjallisuudelle. Tämän lisäksi viime vuosien aikana vireille tulleet kantelut ovat koskeneet esimerkiksi oikeutta saada päivähoitopalveluja saamen kielellä sekä oikeutta saada saamenkielisiä asiakirjoja.

Apulaisoikeusasiamies Rautio tutki vuonna 2003 tarkastuksen johdosta omana aloitteena saamelaisten vaikutusmahdollisuuksien lisäämistä Yleisradio Oy:n hallintoelimissä (31.12.2003/dnro 112/2/01). Apulaisoikeusasiamies Rautio totesi asiassa antamassaan päätöksessä muun muassa, että saamelaisia on tarkasteltava erityisenä vähemmistönä, jonka asema jossakin määrin poikkeaa muista perustuslain 17 §:n 3 momentissa tarkoitetuista ryhmistä. Tämän vuoksi olisi syytä pohtia, onko saamelaisten nykyinen vaikutusmahdollisuus sopusoinnussa lainsäädännön saamelaisille tunnustaman erityisaseman kanssa. Apulaisoikeusasiamies Rautio päätyi ratkaisussa siihen, että oli olemassa myös oikeudellisia perusteita vahventaa saamelaisten edustusta Yleisradio Oy:n hallinnossa, mikä olisi periaatteellinen ilmaisu saamen kielen ja kulttuurin tukemisen puolesta.

Edelleen vuodelta 2003 voidaan mainita kantelu, jossa oli kysymys siitä, että kantelijalle oli lähetetty tieto hänen saamenkielisen sähköpostiviestinsä eteenpäin välittämisestä suomeksi, minkä lisäksi kantelijan pyytämän saamenkielisen lomakkeen saatekirje oli ollut suomenkielinen. Vaikka asiassa ei ollut menetelty voimassa olleen saamen kielen käyttämisestä viranomaisissa annetun lain säännösten vastaisesti, korosti apulaisoikeusasiamies Rautio kuitenkin ratkaisussaan hyvän hallinnon ja hyvän asiakaspalvelun näkökulmasta viranomaisten ja julkisten laitosten velvollisuutta omalta osaltaan turvata saamenkielisen väestön mahdollisuus käyttää äidinkieltään asioidessaan laitoksessa tai viranomaisessa.

Ulkomaalaisasiat

Ulkomaalaiskanteluiksi luokitellaan lähinnä ulkomaalaislakiin ja kansalaisuuslakiin liittyvät asiat. Kantelukohteina ovat useimmiten lupa- ja lausuntoviranomaiset, etenkin Ulkomaalaisvirasto, poliisi, sisäasiainministeriö, ulkoasiainministeriö ja ulkomaanedustustot sekä rajavalvontaa suorittava rajavartiolaitos. Vuonna 2006 ratkaistiin 65 ulkomaalaisasiaksi luokiteltua asiaa. Vuonna 2005 ulkomaalaisasioita ratkaistiin 47. Usein kantelun kohteena oli lupahakemusten pitkä käsittelyaika tai tyytymättömyys viranomaisen tekemään kielteisen oleskelulupa- tai viisumipäätökseen. Toimenpiteisiin johtaneita väitteitä syrjinnästä tai rasismista ei kanteluissa ilmennyt.

Vuonna 2004 apulaisoikeusasiamies Rautio ratkaisi poliisin menettelyä ulkomaalaisvalvontaan liittyvässä henkilöllisyyden selvittämisessä koskevan asian (24.8.2004/dnro 2711/4/03). Kantelu ei johtanut toimenpiteisiin, mutta poliisin toteuttama ulkomaalaisvalvonta herätti laillisuusvalvonnan näkökulmasta

yleisemmällä tasolla kysymyksen, miten ulkomaalaisvalvonnan suorittamisessa vältettäisiin aiheuttamasta epäluuloja siitä, että valvonnassa olisi kysymys vain ihonvärin tai muun epäasiallisen perusteen aiheuttamasta toimenpiteestä. Tämän johdosta asiassa pyydettiin sisäasianministeriön poliisiosastoa antamaan lausuntonsa. Apulaisoikeusasiamies Rautio totesi asiassa antamassaan vastauksessa, että ulkomaalaisvalvonnassa ymmärrettävästi pyritään siihen, että siinä tarvittavat toimenpiteet mahdollisimman pitkälle kohdistuisivat ulkomaalaisiin. Kun valtaväestöstä ulkonäöltään eroavien osuus on ulkomaalaisissa suurempi kuin koko väestössä, on ymmärrettävää, että ulkonäkö jossakin määrin vaikuttaa siihen, ketkä valikoituvat valvonnan kohteeksi. Toisaalta huomattava osa maassamme oleskelevista ulkomaalaisista ei ulkonäöltään eroa valtaväestöstä eikä ulkonäköero sinänsä osoita ketään ulkomaalaiseksi. Selvää on myös, että usein ei ole mitään varmaa tapaa havaita jonkun olevan ulkomaalainen hänen henkilöllisyyttään lähemmin tarkastamatta.

Ratkaisussa todettiin vielä, että koska ulkomaalaisvalvonta kohdistuu rajattuun henkilöpiiriin eikä ole poliisin tavanomaista yleisvalvontaa, jonka kohteeksi kuka tahansa voi yleisellä paikalla joutua, on hyvin ymmärrettävää, että valvonta helposti koetaan yhdenvertaisuutta loukkaavaksi. Toiminnassa on sen vuoksi erityisesti syytä pyrkiä hälventämään ilmeisen väistämättä joskus esiin nousevia epäluuloja siitä, että kysymys olisi vain ihonvärin tms. epäasiallisen perusteen aiheuttamasta toimenpiteestä. Tätä tavoitetta voidaan edistää esimerkiksi suunnittelemalla valvonta toteutettavaksi siinä määrin kuin mahdollista poliisin muun valvonnan, kuten liikennevalvonnan yhteydessä. Yksi keino tavoitteen saavuttamiseksi on toimenpiteen riittävä perusteleminen sen kohteelle ja erityisen huomion kiinnittäminen asianmukaiseen käyttäytymiseen valvontatehtävässä.

- - -