Valiokunnan lausunto HaVL 23/2018 vp– K 6/2018 vp

Hallintovaliokunta

Yhdenvertaisuusvaltuutetun kertomus eduskunnalle 2018

Työelämä- ja tasa-arvovaliokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Yhdenvertaisuusvaltuutetun kertomus eduskunnalle 2018 (K 6/2018 vp): Asia on saapunut hallintovaliokuntaan lausunnon antamista varten. Lausunto on annettava työelämä- ja tasa-arvovaliokunnalle.

Asiantuntijat

Valiokunta on kuullut:
- yhdenvertaisuusvaltuutettu Kirsi Pimiä, Yhdenvertaisuusvaltuutetun toimisto
- ylitarkastaja Pirjo Kruskopf, Yhdenvertaisuusvaltuutetun toimisto
- ylitarkastaja Venla Roth, Yhdenvertaisuusvaltuutetun toimisto
- ylitarkastaja Anni Valovirta, Yhdenvertaisuusvaltuutetun toimisto
- johtaja Johanna Suurpää, oikeusministeriö
- lainsäädäntöneuvos Jorma Kantola, sisäministeriö
- erityisasiantuntija Mirkka Mykkänen, sisäministeriö
- ylitarkastaja Jenny Kaarnasaari, sisäministeriö, rajavartio-osasto
- vanhempi hallitussihteeri Seija Jalkanen, työ- ja elinkeinoministeriö
- hallitussihteeri Susanna Rahkonen, sosiaali- ja terveysministeriö
- ylitarkastaja Suvi Okkonen, Maahanmuuttovirasto
- poliisitarkastaja Marko Heikkilä, Poliisihallitus
- rikosylikomisario Jari Koski, Helsingin poliisilaitos
- ylitarkastaja Katri Lyijynen, Joutsenon vastaanottokeskus
- Ihmisoikeustyön johtaja Niina Laajapuro, Amnesty International, Suomen osasto ry
- johtava lakimies Marjaana Laine, Pakolaisneuvonta ry
- asianajaja Ville Punto, Suomen Asianajajaliitto

Valiokunta on saanut kirjallisen lausunnon:
- Suomen Kuntaliitto

Valmis
5.0

VALIOKUNNAN PERUSTELUT

Yleistä

Nykyinen yhdenvertaisuuslaki (1325/2014) on tullut voimaan vuoden 2015 alusta. Yhdenvertaisuusvaltuutettu on toiminut nykyisellä aiempaa laajemmalla tehtävänkuvalla kolmen vuoden ajan.

Yhdenvertaisuusvaltuutettu antaa yhdenvertaisuusvaltuutetusta annetun lain (1326/2014) 8 §:n 2 momentin mukaan eduskunnalle kerran neljässä vuodessa kertomuksen yhdenvertaisuuden toteutumisesta. Kertomuksessa käsitellään myös ihmiskauppaa ja siihen liittyviä ilmiöitä. Valiokunnan käsiteltävänä on ensimmäinen yhdenvertaisuusvaltuutetun kertomus eduskunnalle.

Yhdenvertaisuusvaltuutettu toimii kansallisena ihmiskaupparaportoijana. Valtuutettu seuraa ihmiskauppaan liittyviä ilmiöitä, laatii ja teettää aihepiiriä koskevia selvityksiä sekä seuraa toimialallaan Suomen kansainvälisten ihmiskauppavelvoitteiden noudattamista ja lainsäädännön toimivuutta. Valtuutettu on antanut kansallisen ihmiskaupparaportoijan kertomuksen eduskunnalle vuosina 2010 ja 2014. Valiokunta on antanut mainitusta kertomuksesta viimeksi lausunnon HaVL 27/2014 vp.

Valiokunta toteaa, että yhdenvertaisuusvaltuutetun toimiala on varsin laaja. Yhdenvertaisuusvaltuutetun kertomuksessa käsitellään valtuutetun koko toimintaa: yhdenvertaisuus, syrjintä, ulkomaalaisten oikeuksien toteutuminen, ihmiskaupan vastainen toiminta ja maasta poistamisen täytäntöönpanon valvonta. Hallintovaliokunta keskittyy tässä lausunnossa erityisesti kertomuksen ulkomaalaisten asemaa ja oikeuksia Suomessa (3. luku) ja yhdenvertaisuusvaltuutetun ihmiskaupparaportoijan tehtävää (4. luku) koskeviin osiin. Kertomuksen johtopäätökset ja eduskunnalle annettavat suositukset on koottu kertomuksen loppuun. Valiokunta pitää kertomuksen rakennetta selkeänä ja asioiden esittämistapaa onnistuneena.

Ulkomaalaisen asema ja oikeudet Suomessa

Yhdenvertaisuusvaltuutettu toteaa kertomuksessaan, että ulkomaalaisilla, etenkin turvapaikanhakijoilla on vähemmän tietoa suomalaisesta yhteiskunnasta ja heille kuuluvista oikeuksista. Osin tämän vuoksi turvapaikanhakijoilla on korostuneen oikeussuojan tarve.

Turvapaikanhakijoiden asema on kertomuksen mukaan viimeisen kolmen vuoden aikana vaikeutunut huomattavasti lainsäädäntömuutosten ja käytänteiden tiukentumisen seurauksena. Valitusaikoja turvapaikka-asioissa on lyhennetty, oikeutta käyttää avustajaa rajattu, korkeimman hallinto-oikeuden valituslupaperusteita tiukennettu ja oikeusavustajien palkkioperusteita muutettu sekä oikeutta vastaanottopalveluihin heikennetty. Kertomuksessa todetaan, että vastaanottopalveluiden lakkaaminen kielteisen turvapaikkapäätöksen jälkeen on riittävien peruspalvelujen puuttuessa lisännyt turvapaikanhakijoiden riskiä joutua hyväksikäytön, jopa ihmiskaupan uhriksi.

Valiokunta toteaa, että Suomeen saapui vuonna 2015 poikkeuksellisen paljon turvapaikanhakijoita (yli 32 000). Ulkomaalaislainsäädäntöön on tehty kuluvalla vaalikaudella useita muutoksia.

Muutoksilla on tavoiteltu muun muassa sitä, että Suomen lainsäädäntö ei eroaisi EU:n ja muiden jäsenvaltioiden lainsäädännöstä (HaVM 3/2016 vp — HE 2/2016 vp). Lisäksi tavoitteena on ollut hallita maahanmuuttoa, vähentää maahanmuuton kustannuksia, edistää kansainvälistä tai tilapäistä suojelua saavien perheenkokoajien kykyä vastata perheensä toimeentulosta, helpottaa perheenjäsenten yhteiskuntaan asettumista sekä varmistaa, ettei Suomi näyttäydy erityisen houkuttelevana turvapaikanhakumaana (HaVM 11/2016 vp — HE 43/2016 vp).

Kertomuksessa mainittujen turvapaikanhakijan oikeusavun rajoittamiseen ja valitusaikojen lyhentämiseen kansainvälistä suojelua koskevista päätöksistä liittyvien lainmuutosten tavoitteena on ollut tehostaa ja sujuvoittaa hallintomenettelyä ja tuomioistuinprosessia sekä huolehtia oikeusavun saatavuudesta kansainvälistä suojelua koskevia asioita käsiteltäessä. Valiokunta on mainitusta hallituksen esityksestä lakivaliokunnalle antamassaan lausunnossa tähdentänyt, että turvapaikkaa ja kansainvälistä suojelua koskevien asioiden käsittelyssä sekä muussa ulkomaalaislain soveltamisessa on otettava myös vastaisuudessa asianmukaisesti perus- ja ihmisoikeusnäkökohdat huomioon. Valiokunta on myös pitänyt tärkeänä, että lainmuutosten toimivuutta ja vaikutusta käsittelyaikojen lyhentymiseen ja hakijoiden oikeusturvaan seurataan (HaVL 13/2016 vp — HE 32/2016 vp). Tämän vuoksi valiokunta pitää myönteisenä, että oikeusministeriössä on saadun selvityksen mukaan käynnissä tutkimushanke, jossa selvitetään myös turvapaikanhakijoiden oikeusturvan toteutumista.

Yhdenvertaisuusvaltuutettu on havainnut epäkohtia muun muassa turvapaikanhakijoiden oikeusturvan toteutumisessa, perheenyhdistämisessä ja lapsen edun huomioimisessa ulkomaalaista lasta koskevissa päätöksissä sekä erityisen haavoittuvassa asemassa olevien turvapaikanhakijoiden tunnistamisessa.

Kansainvälistä suojelua koskevissa asioissa oikeusapua antavat nykyisin ensisijaisesti julkiset oikeusavustajat. Tehtävä voidaan kuitenkin antaa myös yksityisen avustajan hoidettavaksi. Oikeusapulain (257/2002) 17 a §:n mukaan kansainvälistä suojelua koskevassa asiassa yksityiselle avustajalle vahvistetaan kohtuullinen asiakohtainen palkkio avustajan tehtävän hoitamisesta. Valiokunnan asiantuntijakuulemisessa on tuotu esiin, että osana viime aikaisia lainmuutoksia käyttöön otettu asiakohtainen palkkio on heikentänyt turvapaikanhakijoiden mahdollisuutta saada oikeusapua yksityisiltä oikeusavustajilta, koska turvapaikka-asioiden hoitaminen ei ole enää avustajille taloudellisesti kannattavaa. Valiokunnan käsityksen mukaan valtioneuvoston asetusta oikeusavun palkkioperusteista (761/2016) ollaan muuttamassa niin, että palkkio voidaan jatkossa vahvistaa säädettyjä euromääriä suurempana tai pienempänä, jos erityiset syyt sitä vaativat.

Saadun selvityksen mukaan Maahanmuuttoviraston henkilöstön valmiuksia tunnistaa turvapaikanhakijan erityisen haavoittuva asema pyritään parantamaan ohjeistuksen ja koulutuksen avulla. Myös lapsen edun huomioon ottamista ja sen arviointia pyritään Maahanmuuttovirastossa jatkuvasti kehittämään. Viraston sisäisen ohjeistuksen mukaan esimerkiksi sosiaalityöntekijän lausunto pyydetään aiempaa useammin lapsiperheelle päätöstä tehtäessä.

Valiokunta toteaa tässä yhteydessä, että EU-tasolla on käsittelyssä yhteensä seitsemän säädösehdotusta yhteisen turvapaikkajärjestelmän toteuttamiseksi. Säädösehdotusten tavoitteena on toteuttaa vihdoin EU:n yhteinen turvapaikkajärjestelmä ja saada se vastaamaan muuttunutta toimintaympäristöä. Ehdotusten läpileikkaavana tavoitteena on menettelyiden tehostaminen, vää-

rinkäytöksiin puuttuminen ja hakijoiden edelleen liikkumisen torjuminen. Samalla hakijoiden ja suojelua saavien työntekoon ja yhdenvertaiseen kohteluun liittyviä oikeuksia pyritään eräiltä osin vahvistamaan ja erityisesti yksin tulleiden alaikäisten suojaa parantamaan. Valiokunta on todennut, että ehdotettu yhteistä turvapaikkajärjestelmää koskeva lainsäädäntö on saatava voimaan mahdollisimman nopeasti.

Ilman huoltajaa olevien lasten edustajajärjestelmään liittyviä säännöksiä sisältyy vastaanottodirektiiviä, Dublin-asetusta, menettelyasetusta ja määritelmäasetusta koskeviin ehdotuksiin. Jäsenvaltioiden on myös huolehdittava edustajien toiminnan valvonnan järjestämisestä. Tavoitteena on selkeä järjestelmä, jossa lapsen etu otetaan ensisijaisesti huomioon. Ehdotukset aiheuttavat muutostarpeita myös kansalliseen lainsäädäntöön. Valiokunta on pitänyt myönteisenä, että ilman huoltajaa olevan lapsen oikeusturvaa pyritään parantamaan edustajajärjestelmää kehittämällä (esim. HaVL 25/2017 vp ja HaVL 26/2017 vp sekä HaVL 9/2018 vp). Valiokunta yhtyy yhdenvertaisuusvaltuutetun näkemykseen siitä, että alaikäisten turvapaikanhakijoiden edustajien toimintaa tulee valvoa. Toimivalta edustajatoiminnan ohjauksessa, suunnittelussa ja valvonnassa on saadun selvityksen mukaan tällä hetkellä epäselvä.

Valtuutettu ehdottaa todistustaakan jakautumisesta turvapaikanhakijan ja viranomaisen välillä säädettäväksi ulkomaalaislaissa. Saadun selvityksen mukaan kertomuksessa (suositus 2) mainittu EU:n määritelmädirektiivin artikla on jäsenvaltioita sitova ja se otetaan jo nykyisin huomioon asiaa selvitettäessä ja näyttöä arvioitaessa. Direktiiviä täytäntöön pantaessa on arvioitu, ettei ulkomaalaislakia ole mainituilta osin tarpeen muuttaa (HE 166/2003 vp). Käytäntö on kuitenkin osoittanut, että ulkomaalaislaki ei todistustaakan jaon osalta ole kyllin selkeä. Valiokunta huomauttaa, että kertomuksessa mainittu säännös sisältyy myös EU:ssa vireillä olevaan ehdotukseen uudeksi määritelmäasetukseksi (HaVL 36/2016 vp, HaVL 13/2017 vp ja HaVL 25/2017 vp).

Kertomuksessa esitellään kansainvälistä suojelua koskevista päätöksistä Maahanmuuttovirastossa 2015—2017 tehdyn pilottitutkimuksen keskeiset havainnot. Kansainvälistä suojelua myönnettiin vuonna 2017 huomattavasti vähemmän kuin vuonna 2015. Kertomuksen mukaan Maahanmuuttoviraston kiristynyttä ratkaisukäytäntöä ei voida selittää ulkomaalaislainsäädännön muutoksilla, vaan selittävät tekijät näyttäisivät liittyvän yleisempään poliittiseen ohjaukseen, hallinnonalan sisäiseen ohjaukseen ja tulkintastandardien muutokseen. Tutkimuksessa näkyvää kehitystä voidaan yhdenvertaisuusvaltuutetun mukaan pitää huolestuttavana sekä perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisen että suomalaisen oikeusvaltion kannalta.

Valiokunta pitää tärkeänä, että esimerkiksi turvapaikanhakijan oikeudellista asemaa selvitetään eri keinoin. Valiokunnan asiantuntijakuulemisessa on tuotu esiin yhtenä tutkimustuloksia selittävänä tekijänä maatiedon merkittävä vaikutus kaikissa turvapaikkahakemuksen käsittelyn vaiheissa. Maatiedon muuttuminen voi vaikuttaa uusiin maalinjauksiin ja myös tulkintalinjan muuttumiseen Maahanmuuttovirastossa. Saadun selvityksen mukaan turvapaikkapäätöksentekoon vuosina 2015—2017 on vaikuttanut myös hallituksen turvapaikkapoliittisen toimenpideohjelman perusteella loppuvuodesta 2015 tehty kansainvälinen vertailu.

Maahanmuuttovirasto on saadun selvityksen mukaan laatinut turvapaikkapäätöksenteosta ja -menettelystä sisäisen selvityksen. Selvityksessä on tunnistettu useita kehittämiskohteita, jotka liitty-

vät hakemuksen vireillepano- ja vastaanottovaiheeseen, tulkkaukseen, turvapaikkapuhutteluun ja maalinjausten valmisteluun.

Kansainvälistä suojelua hakevan vastaanotosta sekä ihmiskaupan uhrien auttamisesta annetun lain (746/2011, vastaanottolaki) pääsäännön mukaan vastaanottopalveluja saaneelle ulkomaalaiselle annetaan oleskeluluvan epäämisen tai tilapäisen suojelun lakkaamisen jälkeen vastaanottopalveluja siihen saakka, kunnes hän on poistunut maasta. Lakia on 1.7.2015 voimaan tulleella muutoksella (HaVM 47/2014 vp — HE 170/2014 vp) täsmennetty siten, että vastaanottopalvelut lakkaavat ulkomaalaiselta, joka voisi avustettuna palata kotimaahansa käyttäen hyväksi vapaaehtoisen paluun järjestelmää. Aiemmin oli mahdollista, että vastaanottopalvelut jatkuivat oleskeluluvan epäämisen jälkeen, vaikka henkilöllä ei ollut laillista perustetta oleskella Suomessa.

Yhdenvertaisuusvaltuutettu on kertomuksessaan tuonut esiin, että ilman oleskelulupaa Suomessa oleskelevien henkilöiden määrä on viime vuosina kasvanut, koska kaikkia lainvoimaisen kielteisen turvapaikkapäätöksen saaneita ei ole voitu palauttaa. Aiemmin henkilöille, joita ei voitu viranomaistoimin palauttaa, myönnettiin tilapäinen oleskelulupa maasta poistamisen estymisen vuoksi. Nykyisin oleskelulupaa ei sen sijaan myönnetä, jos ulkomaalaisen paluu jää toteutumatta sen vuoksi, ettei hän suostu palaamaan kotimaahansa tai pysyvään asuinmaahansa tai vaikeuttaa paluunsa järjestelyä. Valiokunta on voimassa olevaa säännöstä säädettäessä todennut, että oleskelulupajärjestelmä ei ole uskottava, jos viranomaisen päätöstä oleskelulupahakemuksen hylkäämisestä ei tarvitse noudattaa ja jos viranomaisen päätöksen noudattamatta jättämisestä seuraa viranomaiselle velvollisuus myöntää oleskelulupa. Sellaista tilannetta ei voida pitää hyväksyttävänä, että henkilö voi itse päättää jäädä maahan, vaikka hän ei ole täytäntöönpanokelpoisella päätöksellä saanut laillisen maahan jäämisen edellytyksenä olevaa oleskelulupaa. Uskottava lupajärjestelmä yhdessä tehokkaan palautuspolitiikan kanssa toimii osana laittoman maahantulon ehkäisyn strategiaa sekä vähentää ihmiskaupan ja ihmissalakuljetuksen kannustimia.

Tässä yhteydessä on syytä todeta, että perustuslakivaliokunta on huomauttanut, että vaikka henkilö ei enää kuuluisikaan turvapaikanhakijoiden vastaanoton piiriin, hän ei menetä oikeuttaan perustuslain 19 §:n 1 momentissa turvattuun välttämättömään toimeentuloon ja huolenpitoon (PeVL 26/2010 vp). Sosiaali- ja terveysministeriö on antanut suositukset laittomasti maassa oleskelevien kiireellisestä sosiaali- ja terveydenhuollosta. Alueelliset käytännöt kuitenkin kunnissa vaihtelevat. Saadun selvityksen mukaan mainitun perustuslain säännöksen ja erityislainsäädännön suhdetta on tarkoitus selvittää sote- ja maakuntauudistuksen johdosta sosiaalihuoltolakiin tehtävien muutosten ja asetettavan oikeudellisen asiantuntijatyöryhmän työn yhteydessä.

Maasta poistamisen täytäntöönpanon valvonta

Yhdenvertaisuusvaltuutetulla on vuodesta 2014 ollut tehtävänään valvoa ulkopuolisena ja riippumattomana viranomaisena maasta poistamisten täytäntöönpanoa. Tehtävä perustuu paluudirektiiviin (2008/115/EY), joka saatettiin Suomessa voimaan ulkomaalaislain muutoksella (1214/2013).

Ulkomaalaisen, jolla ei ole Suomessa oleskeluoikeutta, tulee poistua ensisijaisesti vapaaehtoisesti maasta. Poliisin tehtävänä on poistaa maasta ne ulkomaalaiset, jotka eivät täytä maassa oleskelun edellytyksiä. Poliisi hoitaa pakkotoimin tapahtuvassa maasta poistamisessa matkajärjestelyt,

asettaa saattajat matkalle ja toteuttaa varsinaisen maasta poistamisen. Poliisi myös varmistaa ennen käännytyspäätöksen täytäntöönpanoa, ettei tuomioistuin ole määrännyt päätökselle täytäntöönpanokieltoa.

Kertomuksen mukaan poliisi saattoi 554 henkilöä vuonna 2017 kotimaahansa. Yhdenvertaisuusvaltuutettu valvoi näistä 118 henkilön palautusta. Yhdenvertaisuusvaltuutettu arvioi erityisesti palautusten täytäntöönpanoa perus- ja ihmisoikeuksien näkökulmasta. Valvonnan toteuttamisen edellytyksenä on, että valtuutettu saa tiedon suunnitelluista maasta poistamisista. Poliisilaitokset ilmoittavat Poliisihallituksen ohjeistuksen mukaan maasta poistamispäätöksen täytäntöönpanosta Helsingin poliisilaitokselle, joka organisoi toimintaa valtakunnallisesti. Poliisin suhtautuminen yhdenvertaisuusvaltuutetun valvontamandaattiin on kertomuksen ja saadun selvityksen mukaan rakentavaa ja yhteistyötä kehitetään edelleen.

Valiokunta toteaa, että maasta poistamiset lisääntyvät edelleen lähivuosina ja niistä tulee entistä vaikeampia erityisesti palautettavien henkilöiden ja ulkopuolisen vastustuksen sekä haastavien kohdemaiden vuoksi. Riippumattoman valvojan läsnäolo tahdonvastaisissa palautuksissa lisää viranomaistoiminnan läpinäkyvyyttä, parantaa palautettavien oikeusturvaa ja hälventää viranomaistoimintaan kohdistuvaa epäluuloa sekä väärien tietojen leviämistä.

Hallintovaliokunta on julkisen talouden suunnitelmasta vuosille 2016—2019 antamassaan lausunnossa (HaVL 13/2015 vp) todennut, että valtuutetulla ei ole tehtävään riittäviä resursseja. Valiokunta on myös vuoden 2018 talousarvioehdotuksesta antamassaan lausunnossa (HaVL 30/2017 vp) katsonut, ettei tehtävän rahoittamista väliaikaisella projektirahoituksella voida pitää pysyvänä ratkaisuna, ja pitänyt tärkeänä, että valvontatehtävään osoitettu 100 000 euron määräraha vakinaistetaan. Lisäksi valiokunta on todennut, että valvontaan tulee vuodelle 2018 osoittaa 300 000 euron lisärahoitus kasvaneen palautettavien määrän vuoksi. Valiokunta pitää myönteisenä, että tehtävään on esitetty lisämäärärahaa myös vuoden 2019 talousarviossa ja siihen on jatkossa tarkoitus osoittaa riittävä vakituinen määräraha.

Yhdenvertaisuusvaltuutettu kansallisena ihmiskaupparaportoijana

Valtuutettu on aikaisemmissa kertomuksissaan eduskunnalle arvioinut muun muassa rikoslain ihmiskauppasäännösten soveltamista ja tulkintaa. Kertomuksessa annettujen suositusten perusteella eduskunta on velvoittanut valtioneuvoston valmistelemaan lainmuutoksia, joiden ensisijaisena tarkoituksena on ollut parantaa ihmiskaupan tunnistamista rikosprosessissa ja edistää rikosvastuun toteuttamista ihmiskauppaan syyllistyneitä vastaan.

Ihmiskaupan vastainen toiminta on kehittynyt Suomessa pitkäjänteisen työn seurauksena. Ihmiskauppaa tunnistetaan nykyisin selvästi aiempaa paremmin ja myös rikosvastuu toteutuu aiempaa useammin. Vaikka suuri osa tunnistetuista ihmiskaupan uhreista on ulkomaalaistaustaisia, tunnistetaan Suomessa myös maan sisäistä ihmiskauppaa, jossa sekä uhrit että tekijät ovat Suomen kansalaisia. Suomalaisia naisia ja tyttöjä viedään myös ulkomaille seksuaalisen hyväksikäytön uhreiksi.

Käsiteltävänä olevassa yhdenvertaisuusvaltuutetun kertomuksessa arvioidaan ihmiskaupan uhrien auttamista koskevan lainsäädännön toimivuutta. Toimiva ihmiskaupan uhrien auttamisjärjes-

telmä on tehokkaan ihmiskaupan vastaisen toiminnan edellytys. Rikosvastuun toteutuminen edellyttää sitä, että valtiolla on tarjota ihmiskaupan uhreille apua ja suojelua rikoksentekijöitä vastaan.

Suomessa on toiminut vuodesta 2007 alkaen lakisääteinen ihmiskaupan uhrien auttamisjärjestelmä, josta säädetään vastaanottolaissa. Myös muut jo toteutetut lainsäädännölliset ja muut toimenpiteet, joiden tarkoituksena on ehkäistä ihmiskauppaa, auttaa ja suojella ihmiskaupan uhreja sekä torjua ihmiskaupparikollisuutta, ovat edistäneet ihmiskaupan vastaista toimintaa. Valiokunta pitää tärkeänä, että ihmiskaupan uhrien auttaminen on lähtökohtaisesti valtion vastuulla ja että järjestelmä on valtiorahoitteinen. Kunnat, kansalaisjärjestöt ja muut toimijat tukevat omalla toiminnallaan tätä työtä. Monialainen yhteistyö ja verkostoyhteistyö sekä uhrilähtöisyys ovat keskeisiä toimintaperiaatteita uhrien auttamisessa. Uhrin kokonaistilanteen huomioimiseksi valiokunta tähdentää tiivistä yhteistyötä kotikunnan peruspalvelujen ja valtion auttamisjärjestelmän välillä.

Yhdenvertaisuusvaltuutetun yhdessä Euroopan kriminaalipolitiikan instituutin (Heuni) kanssa toteuttamassa selvityshankkeessa on selvitetty, miten viranomaiset soveltavat ihmiskaupan uhrien auttamista koskevaa vastaanottolakia, sekä sitä, miten ihmiskaupan uhrien oikeus saada apua toteutuu. Selvityksen perusteella yksi keskeisin haaste liittyy ennen kaikkea suomalaisten ja muiden kunnissa pysyvämmin asuvien ihmiskaupan uhrien auttamiseen. Ihmiskaupan vastainen työ kunnissa nojaa vahvasti yksittäisten työntekijöiden osaamiseen. Kunnissa tehtävää auttamistyötä vaikeuttaa selvityksen mukaan se, etteivät vastuussa olevat sosiaali- ja terveysviranomaiset tunne ihmiskaupan uhrien erityisasemaa ja siitä johtuvia oikeuksia palvelujen saajina.

Hallintovaliokunta pitää erittäin tärkeänä, että lainsäädännön toimivuutta ja vaikutuksia seurataan ja analysoidaan sekä tarvittaessa ryhdytään toimenpiteisiin havaittujen ongelmien ratkaisemiseksi. Samalla on tärkeää arvioida muiden seikkojen ohella auttamisjärjestelmän resursointiin ja käytännön työtapojen kehittämiseen liittyviä kysymyksiä.

Valiokunta toteaa, että ihmiskaupan vastainen toiminta edellyttää monialaista yhteistyötä eri toimijoiden kesken sekä kansallisella että kansainvälisellä tasolla. Suomessa ihmiskaupan vastainen toiminta koskee monia viranomaistahoja, kuten poliisi-, raja-, tulli-, maahanmuutto-, työsuojelu- ja veroviranomaisia sekä syyttäjiä ja kuntasektoria. Kolmannen sektorin toimijat ovat keskeisiä yhteistyökumppaneita. Saadun selvityksen mukaan valtioneuvoston ihmiskaupan vastaisen toiminnan yhteensovittamissihteeristön toimikausi on päättynyt 31.5.2018. Valtioneuvoston ihmiskauppa-asioiden koordinaatio- ja raportointijärjestelyistä on tehty selvitys, mutta toiminnan jatkosta ei ole vielä tehty päätöksiä. Valiokunta katsoo, että toiminnan koordinointi ja hyvä yhteistyö niin viranomaisten välillä kuin myös viranomaisten ja kansalaisjärjestöjen välillä on ihmiskaupan torjunnan tehostamisen ja uhrien oikeuksien turvaamisen kannalta välttämätöntä.

Hallintovaliokunta pitää tärkeänä ihmiskaupan vastaisen toiminnan suunnitelmallisuutta. Edellisen kansallisen ihmiskaupparaportoijan kertomuksen jälkeen on laadittu valtioneuvoston ihmiskaupan vastainen toimintaohjelma, jossa keskeisenä teemana on ihmiskaupan uhrien tunnistamis- ja ohjausjärjestelmän kehittäminen. Saadun selvityksen mukaan tästä mekanismista on laadittu valtioneuvoston ihmiskaupan vastaisen työn yhteensovittamistyössä kuvaus, joka toimii apuna muun muassa viranomaismenettelyjen kehittämisessä. Uuden ihmiskaupan vastaisen toimintasuunnitelman laatiminen on käynnistymässä.

Valiokunnan lausunto HaVL 23/2018 vp

Hallintovaliokunnan käsityksen mukaan kynnys päästä ihmiskaupan uhrien auttamisjärjestelmään on jo nykyisellään varsin matala. Keskeistä on edelleen, että kaikissa ihmiskaupan uhreja mahdollisesti kohtaavissa viranomaisissa osataan tunnistaa mahdolliset ihmiskaupan uhrit, kohdata heidät ja ohjata avun piiriin. Tätä on mahdollista edistää esimerkiksi systemaattisella koulutuksella, ohjeistuksella ja valmiiden toimintamallien luomisella. Esimerkkinä asiakokonaisuuteen liittyvästä koulutuksesta on valiokunnan asiantuntijakuulemisessa tuotu esiin EU:n sisäisen turvallisuuden rahaston rahoittama hanke, jossa järjestetään koulutusta poliisissa ja Rajavartiolaitoksessa. Poliisihallitus on antanut vuonna 2015 ohjeen ihmiskauppaan ja sen kaltaisiin rikoksiin puuttumisesta sekä ihmiskaupan uhrien auttamisesta. Ohjeen päivittäminen on parhaillaan käynnissä. Koulutukseen ja muihin tehostamistoimiin on varauduttava myös asianmukaisin voimavaroin. Valiokunta kiinnittää tässäkin yhteydessä huomiota erityisesti poliisin riittäviin kokonaisresursseihin.

VALIOKUNNAN PÄÄTÖSESITYS

Hallintovaliokunta esittää,

että työelämä- ja tasa-arvovaliokunta ottaa edellä olevan huomioon.

Helsingissä 9.10.2018

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

puheenjohtaja Juho Eerola ps
varapuheenjohtaja Timo V. Korhonen kesk
jäsen Anders Adlercreutz r
jäsen Pertti Hakanen kesk
jäsen Mika Kari sd (osittain)
jäsen Kari Kulmala sin
jäsen Antti Kurvinen kesk (osittain)
jäsen Sirpa Paatero sd
jäsen Olli-Poika Parviainen vihr (osittain)
jäsen Juha Pylväs kesk
jäsen Veera Ruoho kok
jäsen Wille Rydman kok
jäsen Matti Semi vas
jäsen Mari-Leena Talvitie kok
jäsen Tapani Tölli kesk

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

istuntoasiainneuvos Henri Helo

ERIÄVÄ MIELIPIDE

Perustelut

Yhdenvertaisuusvaltuutettu on ensimmäisessä kertomuksessaan eduskunnalle esittänyt useita konkreettisia suosituksia lainsäädäntö- ja muihin toimiin ryhtymisestä. Kaikki esitetyt suositukset ovat erinomaisesti perusteltuja ja kannatettavia.

Useat suosituksista koskevat hallintovaliokunnan alaan kuuluvaa ulkomaalaislakia ja maahanmuuttopolitiikkaa, joihin on vaalikauden aikana kohdistettu useita tiukennuksia hallituksen ankaran turvapaikkapoliittisen ohjelman mukaisesti. Keväällä 2016 toteutettiin nopealla tahdilla kolme erillistä, merkittävästi pakolaisten ja turvapaikanhakijoiden asemaan vaikuttanutta kiristystä ulkomaalaislakiin.

Kolmas kansainvälisen suojelun kategoria ja oleskeluluvan peruste, humanitaarinen suojelu, poistettiin ulkomaalaislaista. Humanitaarista suojelua voitiin aiemmin myöntää henkilölle, joka ei voinut palata kotimaahansa aseellisesta selkkauksesta tai vaikeasta ihmisoikeustilanteesta johtuvan huonon turvallisuustilanteen tai ympäristökatastrofin vuoksi. Säännös oli kansainvälisesti edistyksellinen.

Turvapaikanhakijoiden oikeusturvaa heikennettiin rajaamalla oikeutta maksuttomaan oikeusapuun niin, että oikeusapuun ei enää sisälly avustajan käyttö turvapaikkapuhuttelussa. Samalla turvapaikkapäätösten valitusaikoja hallinto-oikeuteen ja korkeimpaan hallinto-oikeuteen lyhennettiin, turvapaikanhakijoiden avustamista keskitettiin yksityisiltä lakimiehiltä oikeusaputoimistoille ja avustajien palkkiojärjestelmä muutettiin vaativampiin tapauksiin huonosti istuvaksi kiinteiden taksojen järjestelmäksi. Muutokset ovat vaikuttaneet merkittävästi turvapaikanhakijoiden mahdollisuuteen saada laadukasta oikeudellista apua ja turvapaikkaoikeuteen erikoistuneiden asiantuntijajuristien toimintaedellytyksiin. Asiantuntija-arvioiden mukaan valitusaikojen lyhentäminen ei myöskään ole johtanut nopeampiin prosesseihin, joilla rajoituksen käyttöönottoa perusteltiin. On äärimmäisen tärkeää, että turvapaikanhakijalla on mahdollisuus saada hyvää ja laadukasta oikeusapua mahdollisimman aikaisessa vaiheessa.

Kansainvälistä suojelua saavien mahdollisuuksia perheenyhdistämiseen heikennettiin rajusti asettamalla perheenyhdistämisen edellytykseksi ankara toimeentuloedellytys, joka käytännössä estää perhe-elämän viettämisen monilta Suomesta suojelua saaneilta ja koskee lähtökohtaisesti myös yksin saapuneita lapsia. On kohtuutonta ja lapsen oikeuksien vastaista, että toimeentuloedellytyksiä on joissain tapauksissa sovellettu myös alaikäisiin, yksin tulleisiin turvapaikanhakijoihin. Lakimuutos asettaa kansainvälisen suojelun saajat myös keskenään eri asemaan, kun kiintiöpakolaiset ja turvapaikan saaneet voivat hakea perheenyhdistämistä tiukan kolmen kuukauden aikarajan kuluessa ilman toimeentuloedellytystä, kun taas oleskeluluvan toissijaisen suojelun perusteella saaneita toimeentuloedellytys koskee aina.

Lakimuutosten rinnalla turvapaikanhakijoiden oikeusasemaan on vaikuttanut merkittävästi Maahanmuuttoviraston tiukentunut linja. Esimerkiksi yhdenvertaisuusvaltuutettu sekä Turun yliopiston ja Åbo Akademin tutkijat ovat selvityksessään katsoneet, että turvapaikan saaminen Suomes-

ta on muuttunut merkittävästi vaikeammaksi viranomaisen tulkintalinjan muutosten vuoksi, eivätkä muutokset ole selitettävissä lakien muutoksilla. Yhden ihmisryhmän asemaa on heikennetty ilman demokraattista päätöstä valtiosääntöoikeudellisesti ongelmallisella tavalla. Taustalla vaikuttavat korostuneesti viranomaisiin kohdistunut poliittinen paine ja hallituksen vaatimukset tiukemmasta tulkintalinjasta. Suomi myös palauttaa turvapaikanhakijoita, mukaan lukien lapsia ja lapsiperheitä, epäinhimillisiin oloihin muun muassa Afganistaniin ja Irakiin.

Virheellisten turvapaikkapäätöksien määrä on myös lisääntynyt. Tämän voi ainakin osittain katsoa johtuneeksi turvapaikanhakijoiden oikeusavun rajaamisesta sekä mm. viranomaisten kokemasta aikapaineesta käsitellä turvapaikkahakemuksia. Turvapaikanhakijoiden oikeusturvan turvaamiksesi olisikin nyt tärkeää huolehtia siitä, että kielteisen päätöksen saaneiden turvapaikanhakijoiden uusintahakemukset käsitellään huolellisesti ja oikeudenmukaisesti. Emme myöskään voi hyväksyä suunnitelmia rajata mahdollisuuksia tehdä uusintahakemuksia. Tämä on YK:n pakolaissopimuksen mukaisten kansainvälisten sitoumuksiemme hengen vastaista.

Yhdenvertaisuusvaltuutettu esittää ulkomaalaislakiin muutoksia todistustaakan selkeyttämiseksi turvapaikanhakijan ja viranomaisten välillä. Erityisesti olisi syytä täsmentää lain tasolla Euroopan unionin määritelmädirektiivin vaatimuksia siitä, että turvapaikanhakijan kokema aiempi oikeudenloukkaus katsotaan vakavaksi osoitukseksi hakijan perustellusta pelosta joutua vainotuksi tai todellisesta vaarasta joutua kärsimään vakavaa haittaa, jollei ole perusteltua syytä arvioida, ettei tämä vaino tai vakava haitta tule toistumaan. Lainsäädännön täsmentäminen tältä osin on tarpeellista muun muassa edellä mainitun yhdenvertaisuusvaltuutetun, Turun yliopiston ja Åbo Akademin selvityksen valossa, jossa Maahanmuuttoviraston linjan näytettiin aiemmin koettujen oikeudenloukkausten huomioimisessa merkittävästi tiukentuneen viime vuosina, vaikkei tulkintalinjan muutos ollut lakimuutoksilla selitettävissä.

Yhdenvertaisuusvaltuutettu suosittaa myös kansainvälistä suojelua saavien perheenyhdistämiseen vuonna 2016 tehtyjen tiukennusten kumoamista. Taloudellisen aseman perusteella syrjivä ja perhe-elämän vieton estävä toimeentuloedellytys kansainvälistä suojelua saavien henkilöiden perheenyhdistämisen ehtona tulisi poistaa laista. Vähintäänkin EU:n perheenyhdistämisdirektiivin edellyttämä pakolaisaseman saaneiden perheenyhdistämishakemuksiin sovellettava mahdollisuus hakemuksen tekemiseen kolmen kuukauden kuluessa päätöksestä olisi ulotettava koskemaan myös toissijaista suojelua saaneita, sillä erilaiselle kohtelulle suojelukategorian nojalla ei ole hyväksyttäviä perusteita. Lain tarkastelun ohella tulisi myös varmistaa, että perheenyhdistämiseen oikeutetuilla on tosiasiallinen mahdollisuus hakemuksen jättämiseen. Tämä edellyttää nykytilanteessa pääsyä asioimaan harvassa edustustoverkossa, ja viime vuosina on esiintynyt ongelmia esimerkiksi syyrialaisten pääsyssä asioimaan Ankarassa sijaitsevassa edustustossa Turkin muuttuneesta viisumipolitiikasta johtuen.

Yhdenvertaisuusvaltuutettu kiinnittää huomiota myös maastapoistamisten täytäntöönpanon valvonnan resurssien vakinaistamiseen. Yhdenvertaisuusvaltuutetun lakisääteisenä tehtävänä on valvoa palautuksia muun muassa osallistumalla palautuslennoille. Kuten valiokunta on aiemmin todennut, tähän tulee turvata riittävät ja vakituiset resurssit. On syytä huomata, että yhdenvertaisuusvaltuutettu valvoo vain palautusten täytäntöönpanoa ja esimerkiksi käytettyjä voimakeinoja. Sen sijaan mikään viranomaistaho ei tällä hetkellä seuraa sitä, mitä maasta poistetuille tapahtuu palautuksen jälkeen.

Valiokunnan lausunto HaVL 23/2018 vp
Eriävä mielipide

Yhdenvertaisuusvaltuutettu on esittänyt suosituksia myös äärimmäisen haavoittuvassa asemassa olevien paperittomien henkilöiden aseman auttamiseksi. Vuonna 2015 tehtyjen lakimuutosten myötä kielteisen turvapaikkapäätöksen saaneille henkilöille ei käytännössä enää ole myönnetty tilapäisiä oleskelulupia maastapoistamisen estymisen perusteella, ja hakijoita on poistettu vastaanottopalveluiden piiristä jo ennen kuin maastapoistamispäätökset ovat täytäntöönpantavissa. Yhdessä viime vuosina toteutettujen turvapaikanhakijoiden asemaan vaikuttaneiden lakimuutosten, Maahanmuuttoviraston tiukentuneen tulkintalinjan ja maastapoistamisten tehostamispyrkimysten kanssa seurauksena on ollut ihmisiä yhteiskunnan ulkopuolelle haavoittuvaan asemaan ajava paperittomuuden kasvu Suomessa.

Vastaanottolakiin tulisikin toteuttaa tarvittavat muutokset sen turvaamiseksi, että vastaanottopalvelut eivät lakkaisi ennen kielteisen turvapaikkapäätöksen saaneen hakijan maastapoistamisen täytäntöönpanoa. Ilman oleskelulupaa oleskeleville henkilöille tulisi myös taata mahdollisuus asioida viranomaisen kanssa ilman pelkoa maastapoistamispäätöksen täytäntöönpanosta asioinnin seurauksena. Lisäksi lailla tulisi säätää siitä, miten paperittomille henkilöille taataan perustuslain 19 §:n edellyttämä, jokaiselle kuuluva oikeus välttämättömään huolenpitoon ja toimeentuloon. Tässä yhteydessä olennaista olisi säätää koko maassa lailla myös paperittomien henkilöiden oikeudesta välttämättömään terveydenhoitoon, kuten hallitus viime kaudella esitti ja kuten Helsingissä on tehty.

Yhdenvertaisuusvaltuutettu esittää tärkeitä suosituksia myös ihmiskaupan uhrien asemaan liittyen. Ihmiskaupan uhrien auttamista koskevaa lainsäädäntöä tulisi selkeyttää ja parantaa uhrien erityisasemaa palveluiden saajina esimerkiksi säätämällä aiheesta erillislaki tai sisällyttämällä ihmiskaupan uhrien erityisasema ja oikeus auttamistoimiin sosiaali- ja terveydenhuoltoa koskevaan yleislainsäädäntöön ja turvaamalla sosiaali- ja terveystoimen riittävä ohjaus. Myös ihmiskaupan uhrien auttamisen ja ihmiskauppaan liittyvän rikosprosessin kytköstä tulisi heikentää ihmiskaupan uhrien auttamisen nostamiseksi keskiöön ja ihmiskaupan uhrien saamiseksi nykyistä useammin auttamisjärjestelmien piiriin. Lisäksi ulkomaalaislakia tulisi muuttaa siten, että ihmiskaupan uhrin oleskeluluvan saamiseksi riittäisi uhrin "haavoittuva asema" nykyisen "erityisen haavoittuvan aseman" sijaan. Ihmiskaupan uhrit tulisi huomioida myös työsuojeluviranomaisen toimivallassa, siten että työsuojeluviranomaisen olisi ilmoitettava myös epäilemästään ihmiskaupparikoksesta poliisille.

Yhdenvertaisuusvaltuutetun esittämien suositusten lisäksi edellä mainitut turvapaikanhakijoiden oikeusapuun tehdyt tiukennukset, jotka merkittävästi heikensivät yhden ihmisryhmän oikeusturvaa, tulisi perua. On myönteistä, että oikeusministeri Häkkänen on luvannut selvityksen lakimuutoksen vaikutuksista hakijoiden oikeusturvaan sekä ensimmäisenä askeleena ilmoittanut asiakohtaisten palkkioiden muuttamisesta siten, että palkkioasetuksessa määrätyistä kiinteistä palkkioista voidaan erityisistä syistä poiketa. Lisäksi olisi muun muassa tarpeen pikimmiten teettää riippumaton, ulkopuolinen selvitys viimeaikaisten lakimuutosten ja Maahanmuuttoviraston tiukentuneen tulkintalinjan vaikutuksista turvapaikanhakijoiden oikeusturvaan, kansainvälisen suojelun toteutumiseen ja palautuskiellon loukkaamattomuuteen. Jo ennen tämän selvityksen tuloksia turvapaikanhakijoiden palautukset vakavien ihmisoikeusloukkausten vaaraan esimerkiksi Afganistaniin tulee keskeyttää.

Valiokunnan lausunto HaVL 23/2018 vp
Eriävä mielipide

Mielipide

Edellä olevan perusteella esitämme,

että työelämä- ja tasa-arvovaliokunta ottaa edellä olevan huomioon.

Helsingissä 9.10.2018

Matti Semi vas
Anders Adlercreutz r
Olli-Poika Parviainen vihr