



LAUSUNTO

id1559472

00.03.00

MIGDno/2014/863

21.08.2014

MAAHANMUUTTOVIRASTO

MIGRATIONSVERKET

FINNISH IMMIGRATION SERVICE

Sisäministeriö

PL 26

00023 Valtioneuvosto

SISÄMINISTERIÖ

21.08.2014

INRIKESMINISTERIET

Lausuntopyyntö 25.6.2014, SM008:00/2012

## LUONNOS HALLITUKSEN ESITYKSEKSI LAEIKSI KV. SUOJELUA HAKEVAN VASTAANOTOSTA ANNETUN LAIN JA ULKL 52 B JA 52 C §:N MUUTTAMISESTA

Sisäministeriön maahanmuutto-osasto on pyytänyt Maahanmuuttoviraston lausuntoa luonnoksesta hallituksen esitykseksi laeiksi kv. suojelua hakevan vastaanotosta annetun lain ja ulkomaalaislain 52 b ja 52 c §:ien muuttamisesta. Maahanmuuttovirasto esittää lausuntonaan seuraavaa.

### *Ihmiskaupan uhrin määritelmä*

Vastaanottolain 3 §:n 7 kohtaan luonnosteltu ihmiskaupan uhrin määritelmä vaikuttaa olevan jossain määrin ristiriidassa esityksen eräiden kohtien kanssa siltä osin kuin se on sidottu henkilön olemiseen auttamisjärjestelmässä. Näin esimerkiksi 38 §:n osalta, jonka perusteluiden (s. 33) mukaan mm. auttamisjärjestelmään ottaminen ei vielä ole ihmiskaupan (viralliseksi) uhriksi tunnistamista.

Esitys auttamisjärjestelmään ja auttamisjärjestelmään ottaminen Vastaanottolain 34 §:n (esitys auttamisjärjestelmään) ja 35 §:n (auttamisjärjestelmään ottaminen) osalta jää epäselväksi, voidaanko esitys tehdä ja toisaalta henkilö ottaa auttamisjärjestelmään, vaikka hän vastustaisi tätä tai ilman henkilön suostumusta.

### *Toipumisaika*

Vastaanottolain 36 §:n mukaisen toipumisaajan osalta esitetään vielä tarkistettavaksi se, miten perusteluissa mainitut laillisen oleskelun muodot vastaavat ulkomaalaislain 40 §:ssä mainittuja laillisen oleskelun muotoja. Perusteluissa ei nyt mainita viisumilla tai viisumivapaasti oleskelua, mikä ulkomaalaislain 40 §:n mukaan taas on laillista oleskelua.

Uhrin tunnistaminen ennen toipumisaajan päättymistä saattaa käytännössä olla erittäin vaikeaa tai jopa mahdotonta. Vaikka toipumisaika ei esityksen mukaan estä esitutkintaa, poliisi halunnee käytännössä yleensä kuulla henkilöä itseään ennen kuin tekee päätöksen mahdollisen esitutinnan aloittamisesta tai päättämisestä. EN:n yleissopimuksen estäessä maastapoistamisen täytäntöönpanon ennen kuin uhri on tunnistettu, maasta poistamispäätöksen tekeminen ennen tätä ajankohtaa käytännössä estyy ainakin ns. Dublin-asioissa, koska uhriutumisen on seikka, johon Dublin-päätöksissä tulee ottaa kantaa.

Toipumisaika vaikuttaa siten käytännössä yleisesti siihen kokonaisuikaan, mikä on tarpeen uhriutumisen selvittämiseen. Selvittäminen voi olla jopa neliosainen: 1)

www.migri.fi



päätös ottaa järjestelmään 2) toipumisajan kuluminen kuluu 3) poliisi ei voi aloittaa esitutkinta ja 4) päätöksen uhritumisesta tekee lopulta auttamisjärjestelmä. Toipumisaika saattaa näin ollen johtaa siihen, että Dublin-päätöstä ei voida tehdä tai laittaa täytäntöön asetuksen mukaisten määräaikojen puitteissa. Näin ollen Dublin-prosessia koskevia huomioita ja uhritumisen selvittämisen vaikutusta Dublin-prosessiin ei tulisi jättää ainoastaan tämän pykälän perusteluihin, vaan asiaan tulisi ottaa kantaa myös 38 §:n perusteluissa ja painottaa prosessin nopeuden ja selkeyden tärkeyttä.

Maahanmuuttovirasto myös ehdottaa, että Dublin-menettelyyn viittaavia vastaanottolain 36 §:n perusteluja muokattaisiin seuraavat seikat huomioiden:

- Vastaanottolain 36 §:n perusteluissa todettu "velvollisuus" siirtää hakija kyseiseen jäsenvaltioon, kun toinen jäsenvaltio on vastuussa voi vaikuttaa hieman harhaanjohtavalta. Perusteluja voisi täydentää niin, että niistä ilmenisi, miten velvollisuus käytännössä ilmenee: Jos hakijan osalta ei käytetä oikeutta tutkia hakemusta Suomessa ja toinen valtio on vastuussa hänen turvapaikkahakemuksensa käsittelystä, vastuunmäärittämisasetuksen 29 artikla käytännössä *velvoittaa siirtämään* hakijan hakemuksen tutkimisesta vastuussa olevaan valtioon *määräaikojen puitteissa*.

- Kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen käsittelemisestä vastuussa oleva valtio määrittää osana turvapaikkamenettelyä ja vastuu määrittää parlamentin ja neuvoston asetuksen 604/2013 esitettyjen kriteerien pohjalta ja siinä säädettyjä menettelyä (ml. määräajat) noudattaen. Päätöksessään Maahanmuuttovirasto ottaa kantaa myös hakijan esittämiin ja muihin perusteisiin, joiden nojalla hakemus tulisi tutkia Suomessa vastuussa olevan valtion sijasta ja myös tutkii oleskeluluvan myöntämisen edellytysten täyttymisen kansainväliseen suojeluun liitännäisten muiden oleskelulupaperusteiden (51 § 52 § ja 52a§) osalta, mikäli perusteita tällaisen luvan myöntämiselle on esitetty. Lisäksi on huomattava, että mahdollista ihmiskaupan uhria ei voi poistaa maasta, ennen kun uhrin tunnistaminen on saatettu päätökseen.

- Vastaanotto-laissa säädetään ihmiskaupan uhrin auttamisen aloittamisesta ja päättymisestä, auttamisen sisällöstä ja ihmiskaupan uhrin tunnistamisesta. Tässä yhteydessä merkityksellistä ei ole se, mitä harkintaa käyttäen Maahanmuuttovirasto tekee päätöksensä käännäntämisestä vastuussa olevaan valtioon, eikä tähän harkintaan tulisi siten tässä yhteydessä viitata. Tästä syystä ehdotetaan, että esityksen sivun 31 toisesta kappaleesta poistettaisiin viittaukset Maahanmuuttoviraston asiassa suorittamaan harkintaan. Kohta kuuluisi siten esim. seuraavasti: "Toipumisajan jatkamista harkittaessa tulisi ottaa huomioon se, että jos ihmiskaupan uhriksi epäilty henkilö on Suomessa kansainvälisen suojelun hakijana ja käy ilmi, että toinen jäsenvaltio on vastuussa hakemuksen tutkimisesta, on Suomella velvollisuus siirtää hakija kyseiseen jäsenvaltioon vastuunmäärittämisasetuksen määräaikoja noudattaen". Loppu kappaleesta poistettaisiin ja kappale yhdistettäisiin seuraavaan kappaleeseen.



- Lisäksi seuraavasta kappaleesta tulisi poistaa virke ”Tämä on erityisen tärkeää sellaisessa tapauksessa, jossa henkilöllä on vireillä hakemus toisessa asetusta soveltavassa maassa, eikä hän hae kansainvälistä suojelua Suomesta.”, sillä vastuunmäärittämisasetuksen pääperiaate on se, että kansainvälistä suojelua koskeva hakemus tutkitaan vain yhdessä valtiossa. Tämä valtio määrittää asetuksessa määriteltyjen kriteerien perusteella ja näin toteutuu henkilön oikeus saada hakemuksensa käsitellyksi. Tämä on tärkeää yhtä lailla silloin, kun henkilö on jättänyt kv. suojelua koskevan hakemuksen Suomessa ja jossain toisessa Dublin-valtiossa (yleisimmät tilanteet) kuin tilanteissa, joissa henkilöllä on vireillä hakemus ainoastaan jossain muussa valtiossa (perusteluiden sivulla 31 viitattu, käytännössä erittäin harvinainen tilanne).

Vastaanottolain 36 §:ää koskeviin perusteluihin sisältyvä (s. 32) kirjaus siitä, että poliisi vastaa turvapaikkatutkinnasta, tulisi muuttaa muotoon ”poliisi vastaa turvapaikkatutkinnan alkuvaiheesta”. Perusteluiden kyseistä kohtaa virasto toivoo täsmennettävän myös siltä, osin, voiko ja millä tavoin Maahanmuuttovirasto olla yhteydessä hakijaan turvapaikkatutkinnan suorittamiseksi tai asian muutoin selvittämiseksi hakijalle määrätystä toipumisajasta riippumatta (ts. voiko turvapaikkapuhuttelun virastossa suorittaa toipumisajasta riippumatta, sekä voidaanko hakijalle tehdä puhutteluun liittyviä toimenpiteitä, kuten kielitestiä).

Perustelut ovat epäselvät myös siltä osin, kuin niissä puhutaan ihmiskauppaviitteiden ilmenemisestä viraston suorittamassa turvapaikkapuhuttelussa ja että näin tapahtuessa auttamisjärjestelmä voisi esittää turvapaikkapuhuttelun lykkäämistä myöhempään ajankohtaan uhrin toipumiseksi. Esitykseen kirjatus perusteella jää epäselväksi, pitääkö puhuttelu keskeyttää, jos uhriutumisen tulee esiin vasta viraston puhuttelutilanteessa ja tarkoittaako esitykseen kirjattu, että toipumisaika käytännössä estää Maahanmuuttovirastoakin suorittamasta toimenpiteitä, jotka edellyttävät epäillyn uhrin lähestymistä.

#### *Uhrin virallinen tunnistaminen*

On tärkeää varmistaa, että uhri voidaan tunnistaa asianmukaisesti ja tunnistamisesta vastaavasta viranomaisesta säädetään yksiselitteisesti. Tähän liittyen Maahanmuuttovirasto nostaa esiin pari kysymystä sen suhteen, voiko tunnistamiseen jäädä nyt esitykseen tehtyjen kirjausten perusteella katvealueita, jotka johtavat siihen, ettei kaikissa tilanteissa ole mahdollista tehdä sellaista päätöstä, jonka seurauksena uhrin tunnistamisprosessi voidaan katsoa viedyn EN:n yleissopimuksessa tarkoitettulla tavoin päätökseen:

- Edellä 34 ja 35 §:iä koskevassa kohdassa esitettiin kysymys siitä, voiko uhria esittää järjestelmään tai ottaa siihen ilman hänen suostumustaan tai hänen vastustaessaan sitä. Tähän liittyen tulisi vastaanottolain 38 §:n osalta täsmentää, voiko auttamisjärjestelmä tunnistaa ihmiskaupan viralliseksi uhriksi myös henkilön, jota ei ole vastustuksensa tai nimenomaisen suostumuksen puuttumisen vuoksi esitetty tai otettu auttamisjärjestelmään. Jos tällaista henkilöä ei voida tunnistaa viime kädessä auttamisjärjestelmässä, voi uhrin viralliseen tunnistamiseen jäädä katve niiden henkilöiden osalta, jotka eivät halua auttamisjärjestelmään, mutta vetoavat ihmiskaupassa uhriutumiseen oleskelulupa- tai kansainvälisen suojelun asiassaan.



- Esityksen perusteluissa tulisi tarkentaa, voiko poliisille ihmiskaupan uhriksi joutumisesta tehdyn ilmoituksen käsittely poliisissa päättyä ilman, että esitutinnan käynnistämättä jättämisestä tehdään virallista päätöstä. Jos näin voi tapahtua, voiko uhri jäädä nyt 38 §:ään tehtyjen kirjausten perusteella tunnistamatta virallisesti tilanteessa, jossa poliisi ei katso voivan edes aloittaa esitutkintaa, kun uhrituminen on tapahtunut ulkomailla, ja jos esitutinnan käynnistämättä jättämisestä ei tehdä päätöstä. Vai onko tarkoitus, että näissäkkin tilanteissa auttamisjärjestelmä tunnistaa uhrin, mikä ei nyt käy ilmi esityksestä tai sen perusteluista.

Uhrin tunnistaminen maasta poistamista edeltävänä prosessina nostaa esiin kysymyksiä eri viranomaisissa tapahtuvien tunnistamisten suhteesta toisiinsa. Vaikka esityksen perusteluissa ei ole tarkemmin avattu eri viranomaisissa tapahtuvien uhrin virallisen tunnistamisen prosessien välistä suhdetta ja sitä, onko joku tunnistamisprosessista ensisijainen suhteessa toisiinsa, osa esitetyistä prosesseista vaikuttaa toisensa poissulkeville (esitutkintaviranomaisen päätös aloittaa esitutkinta poistaneen tarpeen tehdä tunnistaminen auttamisjärjestelmässä), kun taas esitutkintaviranomaisen ja Maahanmuuttoviraston tai vaihtoehtoisesti Maahanmuuttoviraston ja auttamisjärjestelmän tunnistamiset voinevat tulla kyseeseen myös rinnakkaisina, eivätkä siten vaikuta toisiaan poissulkeville. Kun EN:n yleissopimuksessa edellytetään, ettei epäiltyä ihmiskaupan uhria poisteta alueelta ennen kuin tunnistamisprosessi on saatettu loppuun, tulisi esityksessä tarkentaa, onko maasta poistamisen edellytys, että epäillyn uhrin tunnistamisprosessi toteutetaan aina kaikissa rinnakkain tunnistamista tekevissä viranomaisissa, vai riittääkö, jos yksi näistä viranomaisista saattaa prosessin loppuun. Samoin tulisi tarkentaa, onko tässä suhteessa eroa sillä, että uhri jossain viranomaisessa tunnistetaan tai ei tunnisteta ihmiskaupan uhriksi.

Esitetyt 38 §:n 1 momentti ja 3 momentin 2 kohta vaikuttavat olevan ristiriidassa keskenään: jos uhri tunnistetaan jo esitutinnan käynnistämällä, ei ole tarpeen enää tunnistaa häntä uudelleen sen päättämisen tai keskeyttämisen jälkeen.

Esityksessä on myös tarpeen huomioida, että käytännössä nyt esitetyssä mallissa tunnistaminen tapahtuisi eri viranomaisissa eri kynnyksellä. Maahanmuuttovirastossa tunnistaminen perustuisi ulkomaalaislain ihmiskaupan uhrin määrittelyyn ja uhri tunnistettaisiin "voidaan perustellusti epäillä" – kynnyksellä. Esitutkintaviranomainen tunnistaisi saman määrittelyyn pohjalta kuin Maahanmuuttovirasto, mutta alemmalla "on syytä epäillä" –kynnyksellä. Auttamisjärjestelmä puolestaan tunnistaisi uhrin edellä mainittuja matalammalla "on perusteltua syytä katsoa" – kynnyksellä vastaanottolain mukaisen uhrimäärittelyyn pohjalta.

Vastaanottolain yleisperusteluissa tulisi jollain tavalla avata vastaanottolain ja ulkomaalaislain ihmiskaupan uhrin määrittelyyn eroa eli sitä, mikä merkitys uhrin tunnistamisella vastaanottolain mukaisesti on henkilön ulkomaalaislain mukaisen lupa- tai maasta poistamista koskevan asian tarkasteluun. Vastaanottolain mukainen toisen viranomaisen tekemä uhrin tunnistaminen ei voine ehdottomasti sitoa Maahanmuuttoviraston päätösharkintaa oleskelulupa- tai maasta poistamisasiassa (UlkL 52 ja 52 a §:n tai 147 §:n mukaisessa harkinnassa), mutta Maahanmuuttoviraston tulee toisaalta voida nojata päätösharkinnassaan toisen viranomaisen tekemään tunnistamiseen ja arvioida tunnistamiseen peilautuen,



täytyvätkö UlkL 52 a §:n edellytykset ja voidaanko uhri käännä. Uhrin asema ei myöskään sellaisenaan voi vaikuttaa Dublin-menettelyyn, koska se ei ole asetuksessa lueteltu vastuuperuste. Kansallisella lailla ei voida säätää sellaista menettelyä tai kansallisia määräaikoja, jotka estäisivät vastuunmäärittämisasetukseen perustuvan menettelyn soveltamisen (ml. määräajat).

On myös tärkeää, että tunnistamisen osalta toimivaltaiset eri viranomaiset voivat saada toisiltaan tiedon siitä, onko toinen viranomainen tehnyt ihmiskaupan uhriksi epäillyn henkilön osalta 38 §:ssä mainitunlaisen päätöksen, jolla uhri on implisiittisesti tunnistettu (tai ei ole tunnistettu) virallisesti ihmiskaupan uhriksi ja jolla tunnistamisprosessi kyseisessä viranomaisessa on siis saatettu päätökseen.

Esitetään pohdittavaksi myös, voiko esitutkintaviranomaista ja auttamisjärjestelmää velvoittaa toimittamaan tiedon uhrin tunnistamista tarkoittavasta päätöksestä Maahanmuuttovirastolle. Velvollisuus toimittaa tieto tunnistamista koskevasta päätöksestä automaattisesti Maahanmuuttovirastoon edesauttaisi epäillyn tai tunnistetun uhrin lupa-asian selvittämistä. On tärkeää varmistaa, että Maahanmuuttoviraston tiedonsaantioikeus kattaa kaikissa tilanteissa tiedon siitä, onko kyseinen virastosta lupaa hakeva henkilö tunnistettu uhriksi vai ei ja tällaisen tunnistamista koskevan päätöksen perusteluista.

Yksityiskohtaisissa perusteluissa (38 §) voisi myös tarkentaa, mitä uhrin tunnistaminen ja esimerkiksi se, että Maahanmuuttovirasto tunnistaisi henkilön ihmiskaupan uhriksi antaessaan tälle oleskeluluvan 52 a §:n 2 mom. nojalla, käytännössä tarkoittaa.

EN:n yleissopimuksen 10 artiklan 2 kohta edellyttää sopimusvaltioiden varmistavan, että tilanteissa, joissa on perusteltua syytä epäillä henkilön joutuneen ihmiskaupan uhriksi, kyseistä henkilöä ei poisteta maasta ennen kuin tunnistaminen on saatettu päätökseen. Käytännössä tämä estää maastapoistamista (ml. Dublin päätöksen) koskevan päätöksenteon ennen, kun uhri on tunnistettu. Koska suurimmassa osassa Dublin-menettelyssä käsiteltävissä tapauksissa uhriutumisen on tapahtunut ulkomailla, ei uhria käytännössä tulisi tunnistamaan 38 §:n 1 momentin mukaisen pääsäännön mukaisesti esitutkintaviranomaisen toimesta, vaan vasta 3 momentin mukaisesti auttamisjärjestelmän toimesta sen jälkeen, kun esitutkintaviranomainen tai syyttäjä on ensin päättänyt olla käynnistämättä esitutkintaa Suomessa. On tärkeää, että tunnistamisprosessin monivaiheisuus ei käytännössä estä vastuunmäärittämisasetuksen soveltamista. Menettely uhrin tunnistamiseksi tulee voida saattaa loppuun siten, että siirtopäätös voidaan tehdä asetuksen mukaisia määräaikoja noudattaen ja myös siten, että poliisille jää kohtuullinen aika päätökseen sisältyvän maastapoistamispäätöksen täytäntöönpanolle.

Dublinin-menettelyssä käsiteltävien asioiden osalta olisi Maahanmuuttoviraston näkökulmasta tärkeää, että esityksen perusteluissa avattaisiin Dublin-järjestelmän peruseriaatteita ja tuotaisiin esille prosessin mukaiset määräaika- ja muutkin myös uhrin tunnistamista koskevan 38 §:n perusteluissa ja erityisesti siitä näkökulmasta, että vetoamalla (perusteettomasti) uhriutumiseen ei voisi systemaattisesti vesittää Dublin-menettelyä.



*Vastaanoton asiakasrekisteriin talletettavat tiedot*

Vastaanottolain 48 §:n 6 kohtaan lisättäväksi esitettyä "auttamisen aloittamista koskevaan esitykseen liittyvien" tietojen tallettamista ei ole tarkemmin selitetty esityksessä. Jos esitys tarkoittaa sitä, että asiakasrekisteriin voidaan tallettaa auttamisen aloittamisesta ja sen lopettamiseen asti tietoja, niin Maahanmuuttovirasto pitää esitystä hyvänä ja selkeänä parannuksena nykytilaan. Sellaisena esitys ikään kuin toimii pohjana tai ankkuroi tietojen tallettamisen siihen, että kyseessä on auttamisjärjestelmän asiakas.

Virasto katsoo esitettyjen 5 ja 6 kohtien parantavan nykytilaa, mutta esittää vielä harkittavaksi sanan "muuta" lisäämistä 5 ja 6 kohtien alkuun, koska osa näistä tiedoista sisältyy jo asiallisesti kohtiin 1-4 ja pykälän muuhun tekstiin.

Ylijohtajan sijainen,           Tiina Suominen  
Johtaja

Ylitarkastaja                   Johanna Rätty

Asiakirja on sähköisesti allekirjoitettu asiankäsittelyjärjestelmässä.  
Maahanmuuttovirasto 21.08.2014 klo 10.36. Allekirjoituksen oikeellisuuden voi todentaa kirjaamosta.