

Asia: VN/27731/2024

Lausuntopyyntö hallituksen esityksestä EU:n muuttoliike- ja turvapaikkasopimuksen muodostavien säädösten täytäntöönpanemiseksi

Ei lausuttavaa

Ei lausuttavaa -toteaminen

-

Seulonta

Yleiset huomiot seulontamenettelystä

Rikosuhripäivystys korostaa, että jokainen seulontaa suorittava viranomainen tulee kouluttaa tunnistamaan erilaisia haavoittuvuustekijöitä sekä viitteitä ihmiskaupasta, muusta hyväksikäytöstä ja psykologisesta/pakottavasta kontrollista. Tämä on keskeistä, jotta seulottavien henkilöiden erityistarpeet voidaan tosiasiallisesti tunnistaa ja jotta seulonta-asetuksen mukaisesti ihmiskaupan uhrien tunnistamisesta vastaavat viranomaiset tai muut asiaankuuluvat viranomaiset osataan tarvittaessa kutsua paikalle (8.9 artikla). Tämä asiaankuuluvien viranomaisten paikalle kutsuminen tulee tehdä hyvin matalalla kynnyksellä jo esimerkiksi vähäistenkin ihmiskauppaviitteiden tultua esiin.

Rikosuhripäivystys pitää tärkeänä, että seulottavilla henkilöillä on halutessaan mahdollisuus tavata luotettavia ja riippumattomia järjestöjä tai muita organisaatioita, jotka tarjoavat tukea ja neuvontaa esimerkiksi mahdollisiin haavoittuvuuksiin tai rikoksen uhrin oikeuksiin liittyen.

Rikosuhripäivystys toteaa, että Suomella on Euroopan neuvoston sopimukseen sekä Euroopan unionin oikeuteen perustuva velvollisuus tunnistaa ihmiskaupan uhrit. Euroopan neuvoston ihmiskaupan vastaisen yleissopimuksen 10 artiklan mukaan sopimuspuolen on varmistettava, että toimivaltaisilla viranomaisilla on asianmukainen koulutus ja menettelyt ihmiskaupan uhrien aktiivista tunnistamista varten, sekä että henkilöä, jonka osalta on perusteltu syy olettaa hänen olevan ihmiskaupan uhri, ei poisteta maasta ennen tunnistamista.

Lisäksi Euroopan ihmisoikeussopimuksen 4 artiklan tulkinnassa Euroopan ihmisoikeustuomioistuim on vakiintuneesti katsonut, että valtiolla on positiivinen velvollisuus ryhtyä tehokkaisiin toimiin ihmiskaupan uhrien tunnistamiseksi ja suojelemiseksi. Tuomioistuin on oikeuskäytännössään korostanut viranomaisten velvollisuutta toimia silloin, kun niillä on käytettävissään uskottavia

viitteitä ihmiskauppariskistä, sekä todennut, että tunnistamisvelvollisuus ulottuu myös tilanteisiin, joissa uhri ei itse kykene tai uskalla ilmaista olevansa ihmiskaupan uhri.

EU:n ihmiskauppadirektiivi luo valtiolle velvollisuuden tunnistaa uhri varhaisessa vaiheessa (yhteistyössä alan tukijärjestöjen kanssa). Tunnistamisvelvollisuutta täydentää EU:n rikosuhridirektiivi, joka velvoittaa viranomaisia tekemään rikoksen uhrin yksilöllisen arvioinnin ja tunnistamaan erityisen suojelun tarpeessa olevat henkilöt. Ihmiskaupan uhrin mainitaan direktiivissä nimenomaisesti erityisen haavoittuvana ryhmänä, mikä edellyttää uhrin aseman tunnistamista jo menettelyn varhaisessa vaiheessa.

Viranomaiset ja tehtävienjako viranomaisten välillä

-

Seulontaviranomaisten toimivaltuudet

-

Seulottavan henkilön läsnäolo seulonnassa

-

Riippumaton perusoikeuksien seurantamekanismi seulontaan ja rajamenettelyyn

-

Henkilötietojen käsittely

-

Eurodac-järjestelmä

Eurodac- järjestelmää koskevat muutokset

-

Kansainvälistä suojelua koskevat menettelyt

Yleiset huomiot menettelyistä

Menettelyasetuksen 25 artiklan 1 kohdan mukaisen monitieteisen iän arvioinnin suorittavien ammattilaisten pätevyys- ja riippumattomuusvaatimusten tulee olla selkeät ja näiden ammattilaisten tulee olla saanut asianmukaista koulutusta iän arvioinnista. Oletuksena ja lähtökohtana ei voi olla se, että esimerkiksi alaikäisyksikössä tai lastensuojelussa työskentelevät sosiaali- ja terveysalan ammattilaiset olisivat automaattisesti päteviä ja riippumattomia suorittamaan iän arviointeja. Arvioinnin tulee toteutua kohtuullisessa ajassa lapsen etu huomioiden ja on varmistettava, että iän arviointi on yhdenmukaista ammattilaisten vaihtuvuudesta tai maantieteellisestä sijainnista riippumatta.

Iän arviointi tulee tarvittaessa suorittaa myös tilanteissa, joissa henkilö antaa itsestään ilmoitettua ikäänsä nuoremman vaikutelman. Rikosuhripäivystyksellä on tiedossa useita tapauksia, joissa maahan tullessa täysi-ikäiseksi ilmoittautunut tai ilmoitettu henkilö on todellisuudessa ollut

alaikäinen. Käytännössä kyseessä on ollut pakkoavioliittotilanteita, joissa toisen puolison ikä on väärennetty avioliiton rekisteröimisen mahdollistamiseksi.

Menettelyn alkuvaiheet

Rikosuhripäivystys pitää hyvänä, että menettelyasetuksen 22 artiklan 3 kohdan mukaisesti lapselle on lähtökohtaisesti tarjottava mahdollisuutta henkilökohtaiseen puhutteluun, ja määrittävän viranomaisen on perusteltava päätös olla antamatta siihen mahdollisuutta.

Rikosuhripäivystyksen tiedossa on tapauksia, joissa alaikäiseen kohdistunut hyväksikäyttö tai kunniaan liittyvän väkivallan vakava uhka on selvinnyt vasta, kun lasta on kuultu henkilökohtaisesti erillään huoltajastaan.

Pidämme ehdottoman tärkeänä 22 artiklan kohtaa, jonka mukaan alaikäisen henkilökohtaisen puhuttelun suorittajan on oltava henkilö, jolla on tarvittavat tiedot alaikäisten oikeuksista ja erityistarpeista. Puhuttelu on suoritettava lapsisensitiivisesti ja tilanteeseen sopivalla tavalla, jossa huomioidaan lapsen ikä ja kypsyy.

Maksuton oikeudellinen neuvonta / oikeusapu hallintomenettelyssä

Rikosuhripäivystys katsoo, että menettelyn hakijalähtöisyyden korostaminen on omiaan aiheuttamaan riskin, että haavoittuvassa tilanteessa olevien hakijoiden oikeudet eivät toteudu, mikäli hakija ei kykene, uskalla tai ymmärrä tuoda hakemuksensa kannalta olennaisia perusteita esiin. Riski korostuu entisestään maksuttoman oikeusavun puuttuessa. Pidämme erittäin huolestuttavana oikeusavun rajaamista.

On tavallista, että traumaattisia kokemuksia kokenut henkilö ei ole kyennyt tai uskaltanut tuoda turvapaikkaprosessissa esiin kaikkia oleellisia seikkoja esimerkiksi trauman, häpeän, häneen kohdistuvan uhkailun tai viranomaisiin kohdistuvan luottamuspulan vuoksi, ja on täten saanut ensin kielteisen turvapaikkapäätöksen. Lisäksi tiedossamme on tapauksia, joissa henkilö ei ole ymmärtänyt hänelle itselleen arkipäiväisiltä tuntuvien kokemusten, kuten kotimaassa häneen kohdistetun kunniaan liittyvän väkivallan, voivan olla oleellinen ja mainitsemisen arvoinen peruste.

Aiemmin toteamamme mukaisesti valtion velvollisuus tunnistaa ihmiskaupan uhri koskee myös sellaisia tilanteita, joissa uhri ei osaa tai uskalla tätä itse suoraan ilmaista.

Rikosuhripäivystyksen kokemuksen perusteella on myös epätodennäköistä, että hakija kykenisi kielteisen päätöksen saatuaan löytämään nopeasti ennen asetetun määräajan umpeutumista luotettavan ja osaavan avustajan, jolla on aikaa ottaa toimeksianto.

Poikkeukset oikeuteen oleskella Suomen alueella hakemuksen tutkinnan ajan

-

Turvalliset maat

-

Muutoksenhaku (valitusajat, valituskiellot ja tuomioistuinten määräajat)

-

Euroopan unionin kansalaisten kansainvälisen suojelun hakemukset

-

Turvapaikanhakijoiden työnteko-oikeus

Turvapaikanhakijoiden työnteko-oikeutta koskeva muutos

Rikosuhripäivystys ei pidä perusteltuna eikä tarpeellisenä turvapaikanhakijoiden työnteko-oikeuden rajaamista.

Jo aiemmin voimaan tullut muutos, jonka mukaan turvapaikkaa hakenut henkilö ei voi saada oleskelulupaa työn perusteella sinä aikana, kun oleskelee Suomessa, rajaa työllistymisen mahdollisuutta ja estää sen, että henkilö jättäisi turvapaikkahakemuksen ulkomaalaislain säännösten kiertämistarkoituksessa. Näkemyksemme mukaan turvapaikanhakijan työnteko-oikeus ei mahdollista järjestelmän hyväksikäyttöä, mutta valtio menettää rahaa vastaanottorahan muodossa, sillä palkkatuloja saaville turvapaikanhakijoille vastaanottorahaa ei tarvitse maksaa.

Työnteko-oikeuden rajaaminen saattaa lisätä riskiä, että hakijoita lähestytään epärehellisten työnantajien toimesta työvoiman hyväksikäyttötarkoituksessa ja taloudellisessa ahdingossa olevat turvapaikanhakijat ottavat helpommin vastaan ns. pimeitä töitä.

Havaintomme mukaan työnteko-oikeus on positiivinen ja kannatettava asia. Mahdollisuus työntekoon tukee hyvinvointia ja mahdollista myöhempää kotoutumista.

Pitkään oleskelleiden direktiivin muutos

Pitkään oleskelleiden direktiivin muutos

-

Vastaanotto

Yleiset huomiot liittyen vastaanottoon

Rikosuhripäivystys pitää keskeisenä, että hakijan erityiset menettelylliset takeet arvioidaan yksilöllisesti menettelyasetuksen edellyttämällä tavalla. Arvion toteuttaminen kattavasti ja yhdenmukaisesti tulee varmistaa myös tilanteissa, joissa hakijan haavoittuvuustekijät eivät ole ulospäin näkyviä tai joissa hakija ei niitä ymmärrä, halua tai kykene tuomaan oma-aloitteisesti esiin.

Pidämme myönteisenä, että vastaanottodirektiivin esimerkinomaista listausta hakijoista, joilla on muita todennäköisemmin erityisiä vastaanottotarpeita, on täydennetty mainitsemalla homo- ja biseksuaaliset sekä trans- ja intersukupuoliset henkilöt, sekä traumaperäisestä stressihäiriöstä kärsivät ja sukupuolistunutta väkivaltaa kokeneet henkilöt.

Direktiivin edellyttämä, erityisiä vastaanottotarpeita arvioivien henkilöiden jatkuva kouluttaminen tehtävän kannalta keskeisistä teemoista on ensiarvoista. Koulutuksen tulee olla laadukasta ja riippumatonta, ja siihen tulee kohdentaa riittävät resurssit. Lisäksi on huolehdittava vastaanottokeskusten sosiaali- ja terveyspalveluiden henkilöstöresurssien riittävydestä sekä siitä, että erityisten tarpeiden arviointi ymmärretään jatkuvana prosessina, kuten esitysluonnoksessa todetaan.

Tuomme kuitenkin esiin huolestamme siitä, miten käytännössä varmistetaan, että direktiivissä kuvatut tilanteet tai haavoittuvuustekijät, ja siten erityiset vastaanottotarpeet tunnistetaan prosessin

hakijälähtöisyyttä korostettaessa. Huoli koskee etenkin yksityismajoituksessa olevien henkilöitä, joiden kohdalla viranomaiskontaktit ovat vähäisempiä.

Arvioinnin ja tunnistamisen tehokkuutta tulisi systemaattisesti seurata, tarkastelemalla esimerkiksi prosessin alussa tunnistettuja tapauksia suhteessa niihin tapauksiin, joissa olemassa oleva haavoittuvuustekijä käy ilmi vasta turvapaikkaprosessin myöhemmässä vaiheessa tai sen jälkeen.

Lisäksi Rikosuhripäivystys katsoo, että menettelyasetuksen 21 artiklassa mainittu ”tarvittava tuki” tulee määritellä riittävän tarkasti, jotta se on yhdenmukaista, mutta samalla yksilöllistä.

Vastaanottopalvelujen saaja ja kesto

-

Vastaanottopalvelut (tunnistautuminen, vastaanottoraha, tilapäistä suojelua hakevien terveydenhuolto, vastaanottopalveluista perittävien maksujen takautuva perintä)

-

Vastaanottopalvelujen rajoittaminen ja peruuttaminen (alennettu vastaanottoraha, vastaanottopalvelujen peruuttaminen)

Rikosuhripäivystys pitää tärkeänä, että velvoitteiden noudattamatta jättämisen oikeudellisista seurauksista päätettäessä huomioidaan henkilön kokonaistilanne ja se, voiko velvoitteiden noudattamatta jättäminen olla seurausta jostakin haavoittuvuustekijästä.

Liikkumisvapauden rajoittaminen (maantieteellinen kohdentaminen, liikkumisvapauden rajoittaminen)

Rikosuhripäivystys pitää tärkeänä, että liikkumisvapautta rajoitettaessa huomioidaan henkilön turvallisuus sillä alueella, jolla hänen osoitetaan olevan ja epäilyihin turvauhkatilanteisiin puututaan asianmukaisesti.

Tiedossamme on useita tapauksia, joissa turvapaikkaa hakeneeseen henkilöön on kohdistettu uhkailua, painostusta, kiristystä, vainoa tai muuta henkistä tai fyysistä väkivaltaa samassa vastaanottokeskuksessa tai samalla maantieteellisellä alueella oleilevien henkilöiden toimesta. Osassa tapauksista asiaan on viranomaisten toimesta puututtu asianmukaisesti ja henkilö on esimerkiksi majoitettu toiseen vastaanottokeskukseen, kun taas joissakin tapauksissa siirto toiseen keskukseseen on estetty ja henkilö on joutunut joko jäämään väkivaltilanteeseen tai etsimään nopeasti yksityismajoituksen, jonka turvallisuus on niin ikään saattanut olla heikko.

Ehdotuksen vaikutukset ihmiskaupan uhreihin

Rikosuhripäivystys pitää haavoittuvassa asemassa olevien henkilöiden asemaa heikentävänä seikkana sitä, että vastuussa olevan jäsenvaltion määrittämismenettelyssä ei enää tutkittaisi muita oleskelulupaperusteita ulkomaalaislain 94 §:n 3 momentin perusteella.

Koskien vastuussa olevan jäsenvaltion määrittämismenettelyä, hallinta-asetuksen 42 artikla velvoittaa jäsenvaltion tekemään siirtopäätöksen silloin, kun se ei ole kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen käsittelystä vastaava valtio. Asetuksen 16 artiklan 3 kohdassa säädetään tilanteesta, jossa siirtopäätöstä ei voida tehdä. Ihmiskaupan uhriksi joutuminen siirron jälkeen olisi lähtökohtaisesti este siirtopäätöksen tekemiselle.

Rikosuhripäivystys painottaa, että ns. näyttökynnystä riskistä joutua ihmiskaupan uhriksi tulee pitää riittävän matalana. Ennakoitavuuden ja yhdenmukaisuuden vuoksi viranomaisille tulee olla selvää, miten uhriksi joutumisen riski todennetaan ja mitä siihen vaaditaan. Riittääkö henkilön oma kertomus, tuleeko henkilö tunnistaa virallisesti ihmiskaupan uhriksi tai tuleeko asiasta olla avattuna rikostutkinta maassa, johon henkilöä oltaisiin siirtämässä.

Rikosuhripäivystys toteaa, että Suomea sitovat kansainväliset ja eurooppaoikeudelliset velvoitteet edellyttävät valtiolta myös aktiivisia ja ennakoivia toimia ihmiskaupan uhriksi joutumisen ehkäisemiseksi maasta poistamisen yhteydessä. Euroopan neuvoston ihmiskaupan vastainen yleissopimus kieltää henkilön maasta poistamisen, mikäli on perusteita epäillä tämän olevan ihmiskaupan uhri, sekä edellyttää, että uhrin palauttaminen tapahtuu huomioiden palautettavan henkilön oikeudet, turvallisuus ja ihmisarvo. Yleissopimuksen täytäntöönpanoa valvova asiantuntijaelin GRETA on viimeksi vuonna 2024 julkaisemassaan Suomen maaraportissa korostanut, että Dublin-menettelyn soveltaminen ihmiskaupan uhreihin on ristiriidassa valtion velvollisuuden kanssa avustaa ja suojella ihmiskaupan uhreja, sekä kehottanut Suomen viranomaisia tarkastelemaan uudelleen Dublin-menettelyn soveltamista oletettuihin ihmiskaupan uhreihin ja tehostamaan yksilöllisiä riskinarviointeja liittyen uudelleenuhriutumisiin palautusten yhteydessä.

Euroopan ihmisoikeussopimuksen 4 artiklan tulkinnassa Euroopan ihmisoikeustuomioistuin on katsonut, että valtiolla on ihmiskaupan kiellon nojalla positiivinen velvollisuus ehkäistä uhriksi joutumista, sekä että viranomaisilla on velvollisuus ryhtyä asianmukaisiin toimiin silloin, kun niillä on uskottava epäily siitä, että henkilöön kohdistuu riski joutua ihmiskaupan tai hyväksikäytön uhriksi. Lisäksi uudistettu EU:n ihmiskauppadirektiivi vahvistaa entisestään valtion velvollisuutta uhrien varhaiseen tunnistamiseen.

Huomautamme myös, että tilanteissa, joissa kielteisen turvapaikkapäätöksen saanut henkilö on asianomistajana rikosprosessissa Suomessa, asianomistajan oikeusturvan ja tutkinnan menestymisen kannalta on merkityksellistä, ettei henkilöä poisteta maasta ennen tutkinnan valmistumista. Kokemuksemme mukaan edellä kuvatun kaltaisissa tilanteissa menetellään tällä hetkellä ennakoimattomasti ja epäsäännönmukaisesti eri alueilla Suomessa. Tiedossamme on tapauksia, joissa maasta poistamista on hoidettu eri poliisilaitoksen toimesta kuin millä tutkinta on käynnissä, eikä tieto tutkinnasta ole automaattisesti siirtynyt maasta poistamista hoitavalle laitokselle.

Ilman huoltajaa olevien lasten edustajajärjestelmä

Edustajajärjestelmään ehdotetut muutokset, vastaanottolaki

-

Edustajajärjestelmään ehdotetut muutokset, kotoutumislaki

-

Terveydenhuoltolaki

Terveydenhuoltolakiin ehdotettu muutos

-

Muut muutokset

Sellaiset muita muutoksia koskevat huomiot, jotka eivät liity edellä esitettyihin teemoihin

-

Esitystä koskevat muut huomiot

Koko esitystä koskevat yleiset huomiot

Lausunnon valmistelusta on vastannut erityisasiantuntija Saara Pihlaja

Åberg Leena-Kaisa
Rikosuhripäivystys