Työelämä- ja tasa-arvovaliokunnalle

AI FI 39/2018
7.11.2018

AMNESTY INTERNATIONAL SUOMEN OSASTO
Hietaniemenkatu 7 A
00100 Helsinki
P: 09 5860 440 F: 09 5860 4460
E: amnesty@amnesty.fi W: www.amnesty.fi

Lausunto Yhdenvertaisuusvaltuutetun kertomuksesta eduskunnalle 2018, K 6/2018 vp

Amnesty International on maailman suurin ihmisoikeusjärjestö, jonka toiminta perustuu yksittäisten ihmisten tuelle. Tukijoita on yli 7 miljoonaa, 150 maassa eri puolilla maailmaa. Amnesty on poliittisesti ja uskonnollisesti sitoutumaton. Amnesty työskentelee kansainvälisesti ja Suomessa muun muassa erilaisten syrjintäkysymysten parissa, turvapaikanhakijoiden oikeuksien edistämiseksi ja ihmiskauppaa vastaan.

Amnesty International Suomen osasto kiittää mahdollisuudesta lausua otsikon asiassa ja lausuu kunnioittavasti seuraavaa:

1. Yleistä

Amnesty International pitää yhdenvertaisuusvaltuutetun kertomusta erinomaisesti laadittuna ja kattavana koosteena keskeisistä yhdenvertaisuuden toteutumiseen Suomessa liittyvistä ongelmista. Erityisen arvokkaita ovat valtuutetun toteuttamat selvitykset kansainvälistä suojelua koskevista päätöksistä maahanmuuttovirastossa 2015-2017 sekä ihmiskaupan uhreista auttamistoimien saajina. Molemmat tutkimukset tuottivat toisaalta uutta tietoa, toisaalta vahvistivat esimerkiksi järjestöjen työnsä kautta saamaa kokemuspohjaista tietoa. Niiden pohjalta laadittiin myös monia osuvia suosituksia.

Amnesty tukee yleisesti yhdenvertaisuusvaltuutetun kertomuksessaan antamia suosituksia eduskunnalle, mutta rajaa lausuntonsa ulkomaalaisten, erityisesti turvapaikanhakijoiden, asemaa sekä ihmiskaupan uhrien suojelua koskeviin osioihin ja niiden tiettyihin havaintoihin.

2. Ulkomaalaisen asema ja oikeudet Suomessa

<u>Riippumaton kokonaisarvio lakien ja käytäntöjen muutosten vaikutuksista turvapaikanhakijoiden oikeusturvaan</u>

Yhdenvertaisuusvaltuutetun tapaan Amnesty katsoo, että viime vuosien aikana tapahtuneiden lainsäädännön ja käytäntöjen muutosten takia turvapaikanhakijoiden ja muiden ulkomaalaisten asema on vaikeutunut huomattavasti. Lakimuutoksin on mm. lyhennetty valitusaikoja turvapaikka-asioissa, rajoitettu oikeutta käyttää oikeusavustajaa, tiukennettu korkeimman hallinto-oikeuden valituslupaperusteita ja vaikeutettu perheenyhdistämistä. Asetuksen kautta on puolestaan muutettu oikeusavustajien palkkioperusteita turvapaikka-asioissa. Myös maahanmuuttoviraston linjaukset ovat yhdenvertaisuusvaltuutetun teettämän tutkimuksen mukaan muuttuneet huomattavasti tiukempaan suuntaan ilman minkäänlaisia lakimuutoksia. Lisäksi

uusia lakimuutoksia turvapaikanhakijoiden asemaan ja oikeusturvaan on edelleen tulossa, kuten uusintahakemuksiin ja maahantulokiellon rikkomiseen liittyen.

Yhdenvertaisuusvaltuutettu toteaa muutosten näyttävän kokonaisuudessaan johtaneen suhteettomiin seurauksiin yksilöiden kannalta ja luoneen suomalaiselle oikeusjärjestelmälle vieraan kaksitasoisen järjestelmän, jossa oikeusturva on turvapaikka-asioissa heikompi kuin muilla elämänalueilla. Näin siitä huolimatta, että turvapaikanhakijoilla on monesta eri syystä korostunut oikeussuojan tarve. Nämä kaikki muutokset yhdistettynä erityisesti pahimman hakemusruuhkan aikana kiireeseen, maahanmuuttoviraston työntekijöiden kokemattomuuteen, tulkkauksen ongelmiin ja muihin käytännön haasteisiin, antaa aiheen kysyä, noudattaako Suomi palautuskieltoa ja muita kansainvälisiä ihmisoikeusnormeja turvapaikanhakijoiden kohdalla.

Näistä syistä Amnesty pitää tärkeänä, että kaikkien lakien ja käytäntöjen muutosten kokonaisvaikutuksesta turvapaikanhakijoiden oikeusturvan toteutumiseen tehdään riippumaton ja kattava selvitys. Oikeusministeriö on teettänyt vielä julkaisemattoman selvityksen turvapaikanhakijoiden oikeusavusta. Kyseinen selvitys olisi loistava tilaisuus tarkastella kyseisiä kokonaisvaikutuksia. Mikäli oikeusministeriön teettämä selvitys ei kuitenkaan ole tarpeeksi kattava kokonaisvaikutusten arvioinnissa, tämä arviointi voisi tapahtua sisäministeriön suunnitteleman maahanmuuttoviraston käytäntöjä koskevan selvityksen kautta. Keskeistä on, että tehtyjen lakien ja käytäntöjen muutoksista tehdään kokonaisarvio.

Oikeusapu ja haavoittuvuuden tunnistaminen

Turvapaikanhakijoille tarjottavaa oikeusapua on rajattu ja oikeusapua tarjoavien toimijoiden toimintaedellytyksiä on heikennetty merkittävästi hallituskauden aikana. Tämä heikentää turvapaikanhakijoiden mahdollisuutta saada suojelua. Kuten yhdenvertaisuusvaltuutettu toteaa, turvapaikanhakijat eivät välttämättä osaa tuoda päätökseen vaikuttavia tosiseikkoja esille turvapaikkapuhuttelussa, ellei hakijalla ole mahdollisuutta tavata oikeudellista avustajaa ennen puhuttelua. Näin ollen oikeusapuun tehdyillä muutoksilla on vaikutusta siihen, millä tiedoin päätöksentekijä tekee ratkaisun kansainvälisen suojelun saamisesta.

Lisäksi heikennykset ovat yhdenvertaisuusvaltuutetun mukaan vaikeuttaneet haavoittuvassa asemassa olevien henkilöiden tunnistamista ja heille kuuluvan asianmukaisen tuen ja palveluiden saamista, mihin Suomea velvoittavat myös EU:n vastaanottodirektiivi ja kansainväliset ihmisoikeusnormit. Tämä on ongelmallista paitsi turvapaikkatutkinnan, myös kyseisten henkilöiden muiden ihmisoikeuksien toteutumisen kannalta.

Amnesty katsookin, että turvapaikanhakijoiden oikeusapua heikentäneet laki- ja asetusmuutokset tulisi perua. Asiantuntevaa oikeusapua tulisi olla saatavilla jokaiselle turvapaikanhakijalle menettelyn alusta lähtien, hakijoiden tulisi itse saada valita avustajansa ja apua tarjoavien tahojen toimintaedellytyksiä tulisi parantaa.

Maahanmuuttoviraston tulkintakäytännön muutos

Yhdenvertaisuusvaltuutetun teettämä tutkimus maahanmuuttoviraston päätöksistä paljastaa, että viraston tulkintalinja kiristynyt merkittävästi. Tarkasteluajanjaksolla vuonna 2015 tutkituista turvapaikkapäätöksistä 86% oli myönteisiä ja 14% kielteisiä. Ajanjaksolla 2017 päätösprosentit olivat lähes päinvastaiset (21% ja 79%).

Hakijoiden taustoissa sen paremmin kuin siinä, hyväksyikö maahanmuuttovirasto hakijan esittämän aiemman vainon pelon syynä, ei selvityksessä havaittu merkittävää muutosta. Sen sijaan suuri muutos tapahtui siinä, miten maahanmuuttovirasto arvioi hakijan kokemaa väkivallan pelkoa ja sen objektiivista perusteltavuutta, kertomuksen uskottavuutta sekä sitä, miten aiemmin koettu vaino ennustaa tulevaa uhkaa. Selvityksen mukaan ajanjaksolla 2017 lähes kaikki aiemmat oikeudenloukkaukset arviointiin yksittäisiksi tapah-

tumiksi, joilla ei ole liittymäkohtaa tulevaisuuteen. Ajanjaksolla 2015 näin arvioitiin vain 11% tapauksissa. Näin siitä huolimatta, että pakolaisoikeuden vakiintuneen tulkinnan mukaan aiemmin tapahtunut oikeudenloukkaus on vahva osoitus tulevan vainon vaarasta, mikä on myös suoraan kirjattu EU:n määritelmädirektiiviin.

Selvityksen mukaan todistustaakka näytti kääntyneen kahden tarkastelujakson välillä päälaelleen. Vakiintuneen pakolaisoikeuden tulkinnan mukaisesti vuonna 2015 kansainvälistä suojelua myönnettiin usein, mikäli ei voitu osoittaa, että hakija ei olisi vaarassa. Tarkastelujaksolla 2017 hakijan oli kansainvälistä suojelua saadakseen pystyttävä esittämään tarkkoja tietoja esimerkiksi siitä, kuka häntä uhkaa, mistä syystä ja miksi henkilökohtaisesti juuri häntä.

On suorastaan shokeeraavaa, miten suuri tulkintakäytännön muutos ja turvapaikanhakijoiden oikeusturvan heikennys maahanmuuttoviraston on ollut mahdollista tehdä täysin ilman lainsäädäntömuutoksia. Kuten yhdenvertaisuusvaltuutettu toteaa, oikeusvaltiossa tulisi olla lähtökohtana, että yksilön oikeusasemaa koskevat muutokset toteutetaan aina lainsäädäntöteitse. Amnesty yhtyy yhdenvertaisuusvaltuutetun näkemykseen siitä, että tämä on ehdoton vähimmäisvaatimus, kun perus- ja ihmisoikeuksia rajoitetaan.

Amnesty kannattaa vahvasti suositusta, että todistustaakan jakautumisesta säädettäisiin ulkomaalaislaissa määritelmädirektiivin mukaisesti.

Perheenyhdistäminen

Perheenyhdistämistä on tiukennettu viime vuosina useita kertoja ilman arviota toteutettujen tiukennusten vaikutuksista. Vuoden 2016 tiukennuksessa asetettiin toimeentuloedellytys myös kansainvälistä suojelua saaneiden perheenyhdistämiselle. Pakolaisstatuksen, mutta ei toissijaista suojelua, saaneet vapautettiin toimeentuloedellytyksestä, mikäli perheenyhdistämishakemus saadaan lukuisista käytännön esteistä huolimatta vireille kolmen kuukauden kuluessa turvapaikan saamisesta. Käytännössä korkeat tulot vaativa toimeentuloedellytys asetettiin myös lapsille, mikä on täysin kohtuutonta eikä sopusoinnussa lapsen oikeuksien sopimuksen kanssa. Perheenyhdistäminen on tehty käytännössä mahdottomaksi suurelle osalle kansainvälistä suojelua saaneita, kun otetaan huomioon toimeentuloedellytys ja suomalaiset työmarkkinat kieli- ja koulutusvaatimuksineen, tiukat tulkinnat perheyhteydestä ja sen katkeamisesta sekä hakemusmaksujen korotukset ja vaativat olosuhteet hakemuksen jättämiselle Suomen edustustoon. Näiden tiukennusten ja heikennysten yhteisvaikutukset johtavat siihen, että kansainvälisissä ihmisoikeussopimuksissa edellytetty perheyhteyden säilyttämisen ensisijaisuus ei toteudu ja lisäksi kotoutuminen suomalaiseen yhteiskuntaan vaikeutuu.

Amnesty tukee voimakkaasti yhdenvertaisuusvaltuutetun suositusta turvata oikeus perhe-elämään yhtäläisesti pakolaisaseman ja toissijaisen suojeluaseman saaneille siten, ettei heidän perheenyhdistämishakemuksiinsa sovellettaisi toimeentuloedellytystä, ja että erityisesti huomioitaisiin lapsen oikeus perhe-elämään ja vanhempiensa hoivaan.

Maastapoistamiset

Yhdenvertaisuusvaltuutettu on tehnyt uraauurtavaa työtä maastapoistamisia valvovana viranomaisena. Valtuutetun toimivalta kuitenkin päättyy, kun kohdemaan viranomaiset ottavat palautettavan henkilön vastaan ja hyväksyvät tämän saapumisen maahan. Amnesty yhtyy yhdenvertaisuusvaltuutetun näkemykseen, että olisi tärkeä selvittää keinoja, joilla palautettujen henkilöiden tilannetta voitaisiin seurata myös palautuksen jälkeen.

Amnesty julkaisi vuonna 2017 raportin Afganistanin ihmisoikeus- ja turvallisuustilanteesta sekä Euroopasta Afganistaniin palautettujen turvapaikanhakijoiden tilanteesta[1]. Amnestyn johtopäätös oli, ettei Afganistaniin vakavien ihmisoikeusloukkausten ja konfliktin nopeasti muuttuvan luonteen vuoksi tule palauttaa ketään. Kyseisen raportin jälkeen Afganistanin turvallisuustilanne ja humanitaarinen tilanne ovat huonontuneet entisestään ja Amnesty julkaisikin lokakuussa 2018 julkisen lausunnon Afganistanin tilanteesta ja sinne palauttamisesta[2]. Amnesty ja yhdenvertaisuusvaltuutettu ovatkin yhtä mieltä siitä, että palautukset Afganistaniin tulee keskeyttää siihen saakka, kunnes maan tilanne sallii palautukset. Amnesty kannattaa yhdenvertaisuusvaltuutetun näkemystä, jonka mukaan afganistanilaisille turvapaikanhakijoille tulisi myöntää vähintään määräaikaiset oleskeluluvat.

3. Oikeutta ihmiskaupan uhreille

Yhdenvertaisuusvaltuutetun kertomuksessa ihmiskaupan torjunnan osalta keskeiseksi nousee auttamisjärjestelmän toimivuuden arviointi. Tämän arvioinnin pohjana on Tuntematon tulevaisuus -selvitys, jonka valtuutettu toteutti Euroopan kriminaalipolitiikan instituutin Heunin kanssa.

Selvityksen mukaan ihmiskaupan uhrien tunnistamista ja auttamisjärjestelmään ohjautumista hankaloittavat erilaiset epävarmuudet ja epäselvyydet, kuten maassa oleskelun status, turvallisuus, lasten asema ja tilanne, toimeentulo ja arjesta selviytyminen, uhrin psyykkinen kunto, järjestöjen riittämättömät resurssit sekä kuntapuolella vastaanottolain vieraus. Vaikka tunnistamisen vaikeus ja sen seuraukset ovat olleet tiedossa jo vuosia, on hyvä, että asiasta on nyt tutkittua tietoa.

Amnestyn näkemyksen mukaan keskeisin ongelma on auttamisjärjestelmän kietoutuminen tiukasti rikosprosessiin. Selvityksen mukaan Suomessa seksuaalisesti hyväksikäytetyt ihmiskaupan uhrit eivät edes hakeudu auttamisjärjestelmään, koska auttamisjärjestelmän uhrilähtöisyys on heikko ja se on vahvasti rikosprosessiperustainen. Tieto auttamisjärjestelmään hyväksytyksi tulemisesta menee väistämättä poliisille, mikä on useimmille suurin kynnys hakeutua järjestelmän piiriin. Selvitys siis vahvistaa pelon, jota mm. järjestöt ovat vuosien ajan tuoneet ilmi.

Kuntien työntekijöiden kohdatessa mahdollisia ihmiskaupan uhreja tunnistamista vaikeuttavat mielikuvat, hatarat tiedot auttamisjärjestelmästä sekä pelko siitä, että uhrin asioiden selvittely ja konkreettinen auttamistyö vie liian suuren osan käytettävissä olevasta työajasta. Kuntien työntekijät eivät käytännössä sovella vastaanottolakia (eivät tunne sitä tai sen velvoittavuutta), vaan sosiaalihuoltolakia, mikä vaikuttaa mm. uhrien palvelujen saantiin.

Uhrien varsinaisessa auttamisessa on paljon parantamisen varaa ja Amnesty on vuosien varrella ottanut aiheeseen kantaa useaan otteeseen. Ihmiskaupan uhrit ovat vakavasti traumatisoituneita ja tarvitsevat intensiivistä tukea. Lisäksi osaan kohdistuu vakavaa turvallisuusuhkaa. Ihmiskaupan uhrit tarvitsevat kokonaisvaltaista tukea ja turvallista, tuettua asumista. Uhreja on majoitettu hätämajoituskeskuksissa, vuokrayksiöissä, ensikodeissa, vastaanottokeskuksissa, ja asunnottomien ja päihteidenkäyttäjien asuntoloissa. On ilmeistä, että Suomessa ei ole riittävästi ympärivuorokautista, turvallista ja tuettua majoitusta ihmiskaupan uhreille.

Turvallinen, rauhallinen ja toipumista tukeva asumismuoto olisi esimerkiksi turvakoti. Nykyisen THL:n laatiman turvakotilakia koskevan soveltamisohjeen mukaan turvakotiin ei voi majoittaa ihmiskaupan uhreja,

---

[1] Afghanistan: Forced back to danger: Asylum-seekers returned from Europe to Afghanistan, https://www.amnesty.org/en/documents/asa11/6866/2017/en/

[2] https://www.amnesty.org/download/Documents/ASA1192622018ENGLISH.pdf

ellei ihmiskauppaan liity lähisuhdeväkivaltaa. Tämä on Euroopan neuvoston naisiin kohdistuvan väkivallan ja perheväkivallan ehkäisemistä ja torjumista koskevan ns. Istanbulin sopimuksen vastainen lainsäädäntö- ja soveltamisratkaisu.

Ihmisoikeusperustainen ihmiskaupan auttamisjärjestelmä edellyttää, että ihmiskaupan uhrin avun tarpeeseen vastataan välittömästi. Istanbulin sopimuksen lisäksi Suomen valtiota sitoo Euroopan neuvoston ihmiskaupan vastainen yleissopimus, joka velvoittaa turvaamaan uhreille tietyt sopimuksessa luetellut palvelut (artikla 12). Suomessa turvakodeilla on ollut oma tärkeä asemansa tässä palveluvalikossa.

Turvakoteja koskeva artikla 23 velvoittaa valtioita järjestämään turvallisen asumisen kaikille niille erilaisen väkivallan uhriksi joutuneille ihmisille, jotka tarvitsevat turvattua asumista. Sopimuksen selitysmuistiossa (kohta 135) täsmennetään, että sopijavaltioiden on pystyttävä vastaamaan kaikkien tyypillisesti naisiin kohdistuvien väkivallan uhriksi joutuneiden erityistarpeisiin.

Ulkomaalaislain ihmiskaupan uhrien oleskeluluperusteissa todetaan, että oleskelulupa voidaan myöntää jatkuvana erityisen haavoittuvassa asemassa olevalle ihmiskaupan uhrille kokonaisharkinnan jälkeen. Uhrille voidaan myös myöntää oleskelulupa yksilöllisestä inhimillisestä syystä. Harkinnan tekee ensivaiheessa Maahanmuuttovirasto. Lainsäädännön tiukka tulkintakäytäntö näyttää johtavan siihen, että ihmiskaupan uhreille voidaan myöntää jatkuva oleskelulupa vain hyvin poikkeuksellisissa tilanteissa, esim. jos uhri on saanut seksuaalisen hyväksikäytön yhteydessä vammoja. Suojan ulkopuolella jäävät mm. työperäisen ihmiskaupan uhrit ja uhrit, joiden kohtaamaa hyväksikäyttöä ei voida tutkia, koska rikos on tapahtunut ulkomailla.

Amnesty kannattaa lämpimästi yhdenvertaisuusvaltuutetun suosituksia ulkomaalaislain muuttamiseksi ihmiskaupan uhrien oleskelulupien osalta, ihmiskaupan uhrien auttamista koskevan lainsäädännön selkiyttämiseksi esimerkiksi erillislailla ja auttamisen uhrilähtöisyyden vahvistamiseksi. Amnesty tukee myös niitä suosituksia, jotka on annettu Tuntematon tulevaisuus -selvityksen perusteella. Amnesty on lausunnossaan turvakotilainsäädännön uudistamisesta vaatinut, että turvakotilakia muutetaan siten, että ihmiskaupan uhreja ei suljeta turvakotipalvelujen ulkopuolella. Tietyt turvakodit voivat esimerkiksi erikoistua ihmiskaupan uhrien auttamiseen. Tuntematon tulevaisuus -selvityksessä suositellaan, että valtio antaa korvamerkittyä rahaa esimerkiksi THL:n kautta parantaakseen ihmiskaupan uhrien turvallista ja tuettua majoitusta.

Kunnioittavasti

Niina Laajapuro
Ihmisoikeustyön johtaja

Kaisa Korhonen
Oikeudellinen asiantuntija