YHDENVERTAISUUS
VALTUUTETTU
DISKRIMINERINGSOMBUDSMANNEN
NON-DISCRIMINATION OMBUDSMAN
OVTTAVEARDÁSAŠVUOĐAÁITTARDEADDJI

7.6.2022 VVTDno-2022-400

Eduskunta
Hallintovaliokuna

Asia: K 7/2022 vp Yhdenvertaisuusvaltuutetun kertomus eduskunnalle 2022

Yhdenvertaisuusvaltuutettu kiittää mahdollisuudesta esitellä hallintovaliokunnalle kertomustaan eduskunnalle. Yhdenvertaisuusvaltuutettu käsittelee lausunnossaan hallintovaliokunnalle sen toimialaan liittyviä kysymyksiä, mutta kertomuksen laajuuden vuoksi keskittyy näissäkin erityisen haavoittuvassa asemassa olevien henkilöiden oikeuksien toteutumiseen.

Luku 3, Ulkomaalaisten asema ja oikeudet Suomessa

Lapsen oikeuksien ja perhe-elämän suojan toteutuminen ulkomaalaisasioissa vaatii toimia

Yhdenvertaisuusvaltuutettu on työssään ulkomaalaisten oikeuksien edistämiseksi havainnut ja saanut tietoonsa viime vuosina yhä enenevässä määrin tapauksia, joissa lapsen perustavaa laatua olevat oikeudet eivät toteudu. Tyypillisimmillään on kyse lapsiperheestä, joka ei saa elää yhdessä Suomessa, eikä heillä ole realistista mahdollisuutta elää yhdessä muussakaan maassa. Valtuutetun huomion ovat herättäneet erityisesti tapaukset, joissa lapsiperheen ulkomaalainen vanhempi saa kielteisen päätöksen oleskelulupa-asiassaan, vaikka yhteistä perhe-elämää on vietetty Suomessa jo useita vuosia. Esimerkiksi vanhemman vuosien takainen ulkomaalaislain säännösten vastainen menettely (ulkomaalaislain 36.2 §), kuten aiemmassa prosessissa väärien henkilötietojen antaminen tai vailla oleskeluoikeutta maassa oleminen, on voitu katsoa merkityksellisemmäksi seikaksi kuin 4-vuotiaan suomalaisen lapsen oikeus elää yhdessä vanhempansa kanssa.

Valtuutettu on jo edellisessä eduskuntakertomuksessaan nostanut esiin kansainvälistä suojelua saaneiden perheenyhdistämiselle asetettujen tulorajojen ongelmallisuuden sekä selvittänyt vuonna 2020 UlkL 36.2 §:n vaikutusta kansainvälistä suojelua saaneiden lasten perhe-elämän suojaan. Selvitys osoitti, että näiden lasten oikeus perhe-elämään ei jäänyt toteutumatta toimeentuloedellytyksen vuoksi, vaan UlkL 36.2 §:stä johtuen.

Lapsen edun ja oikeuksien on toteuduttava ulkomaalaisasioissakin täysimääräisesti. Kertomuksessaan valtuutettu suosittelee, että ulkomaalaislain lasten oikeuksia koskevia pykäliä on kehitettävä vastaamaan lapsen oikeuksien sopimusta ja lastensuojelulakia. Lisäksi ulkomaalaislain 36.2 §:n soveltamisalaa on rajattava sekä perhesideasioissa, että muiden oleskelulupaperusteiden kohdalla. Säännöksen soveltaminen ei saa johtaa lapsen edun vastaisiin ratkaisuihin, eikä etenkään lapsen erottamiseen vanhemmastaan.

Vuosina 2015-2016 kansainvälistä suojelua hakeneiden tilanne

Vuosina 2015-2016 voimaantulleiden lainsäädäntömuutoksien sekä lainsoveltamisen tiukkenemisen seurauksena Suomeen on syntynyt ihmisryhmä, jolla aikaisemmin olisi ollut mahdollisuus saada oleskelulupa tilapäisen maasta poistumisen estymisen vuoksi tai kansainvälisen suojelun perusteella. Nykytilanteessa heillä ei ole enää oikeutta kansainväliseen suojeluun, ja kun muuta lupaperustetta ei käytännössä enää ole, heillä on heikot mahdollisuudet saada laillistettua oleskelunsa Suomessa. Maahanmuuttoviraston arvion mukaan tähän joukkoon kuuluu noin 300 lasta.

Kyseessä olevaan ryhmään kuuluu lapsia, jotka ovat syntyneet Suomessa, osallistuneet varhaiskasvatukseen ja aloittamassa nyt esi- ja perusopetuksessa. Jotkut vuosina 2015-2016 turvaa hakeneista odottavat edelleen ensimmäistä lainvoimaista päätöstään turvapaikka-asiassaan. On kaikkien etu, että nämä ihmiset pääsevät pois prosesseista ja niiden ulkopuolelta, heidän oleskelunsa virallistetaan ja heidät otetaan yhteiskuntaan mukaan. Kertomuksessaan valtuutettu katsoo, että ulkomaalaislain tulisi mahdollistaa paremmin hakijan kokonaistilanteen huomioon ottaminen. Suomeen ennen vuotta 2017 saapuneiden ja täällä edelleen vailla oleskelulupaa olevien oleskelu tulisi virallistaa erillislailla.

Edustustojen rooli perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisen turvaajana

Maahantuloon liittyvissä asioissa Maahanmuuttoviraston lisäksi erityisesti ulkoministeriöllä ja sen alaisuudessa toimivilla edustustoilla on merkittävä rooli. Oleskelulupaa ulkomailta haettaessa prosessissa on monenlaisia haasteita, joista yhteydenotoissa korostuvat ongelmat asioinnissa Suomen edustustojen kanssa.

Perheenyhdistämistä haettaessa, hakijoiden on käytävä henkilökohtaisesti tunnistautumassa Suomen edustustossa. Matkustusasiakirjan lisäksi on usein hankittava ja esitettävä myös runsaasti perhesidettä osoittavia, oikeaksi todistettuja asiakirjoja sekä todistus laillisesta oleskelusta edustustomaassa. Edellä esiin tuotujen haasteiden lisäksi ongelmia on viestinnässä sekä edustustojen että niiden yritysten kanssa, joille prosessin hoitaminen on joissain tapauksissa ulkoistettu.

Monet perheenyhdistämistä hakevat joutuvat matkustamaan kauas asioidakseen toimivaltaisessa edustustossa, usein ulkomaille jopa tuhansien kilometrien päähän. Ajan varaaminen edustustoon ja sinne matkustaminen voi siis joskus koitua ylitsepääsemättömäksi esteeksi prosessissa.

Pelkkä toimivaltaiseen edustustoon pääseminen ei riitä, vaan ulkomaalaislain 60 §:n mukaan oleskeluluvan hakijan on oleskeltava laillisesti siinä maassa, jossa hakemus jätetään ja myös kun edustustossa asioidaan sen jälkeen. Tämä edellyttää usein viisumia, jota voi joskus olla mahdotonta saada. Erityisen ongelmallisia tilanteet ovat haavoittuvassa asemassa oleville hakijoille. Esimerkiksi kansainvälistä suojelua saaneiden henkilöiden perheenjäsenet ovat usein myös itse kansainvälisen suojelun tarpeessa suhteessa kotimaahansa. Ulkomaille matkustaminen voi itsessään olla heille hyvin riskialtista ja matkustusasiakirjan hankkiminen vaikeaa tai jopa mahdotonta. Erityisen vaarallista tämä voi olla Suomesta turvapaikan saaneen perheenjäsenille.

Yhtenä merkittävänä erityisryhmänä ovat Iranissa olevat afganistanilaiset. Valtuutettuun on otettu yhteyttä lukuisien erittäin haavoittuvassa asemassa olevien afganistanilaisten puolesta. Joukossa on yksinään olevia lapsia, joilla ei ole mahdollisuutta virallistaa oleskeluaan Iranissa. Ulkoministeriö on valtuutetun tietojen mukaan näissäkin tapauksissa soveltanut poikkeuksetta ”laillisen oleskelun vaatimusta”, jolloin lasten pääseminen perheenjäsentensä luokse Suomeen estyy.

Kertomuksessaan valtuutettu katsoo, että muun muassa perustuslaki, lapsen oikeuksien sopimus ja perheenyhdistämisdirektiivi edellyttävät ratkaisuja, joilla mahdollistetaan pakolaistaustaisten ja muiden haavoittuvassa asemassa olevien henkilöiden asiointi siinä lähetystössä, jossa se on heille tosiasiallisesti mahdollista. Ulkomaalaislain 60 § on muutettava siten, että pykälä tai sen tulkinta ei aiheuta esteitä perhe-elämän kunnioittamiselle ja lasten oikeuksien toteutumiselle.

Etnisen profiloinnin kitkeminen edellyttää toimia

YK:n ihmisoikeuskomitea ilmaisi keväällä 2021 huolensa Suomelle etnistä profilointia poliisin toiminnassa koskevien ilmoitusten johdosta. Komitea edellytti Suomelta toimia etnisen profiloinnin kiellon varmistamiseksi laissa ja käytännössä, sekä lainvalvontaviranomaisten koulutusta.

Etnisellä profiloinnilla viitataan sellaisiin turvallisuusviranomaisten toimiin ja käytäntöihin, joissa toimenpiteitä tai valvontaa kohdistetaan henkilöön hänen todelliseen tai oletettuun alkuperäänsä liittyvien ominaisuuksien kuten ihonvärin, kielen tai tiettyyn uskontoon tai kulttuuriin viittavan pukeutumisen perusteella, eikä niinkään henkilön käytöksen tai objektiivisten todisteiden perusteella.

Yhdenvertaisuusvaltuutettu on useiden vuosien ajan kiinnittänyt sisäministeriön, turvallisuusviranomaisten sekä vartiointialan toimijoiden huomiota etniseen alkuperään perustuvan syrjinnän ja profiloinnin ehkäisemiseen. Etninen profilointi vähentää luottamusta poliisiin ja muihin viranomaisiin sekä heikentää yhteiskuntaan kuuluvuuden tunnetta.

Ulkomaalaislain 129 a §:n tarkoituksena on säätää etnisen profiloinnin kiellosta ulkomaalaisvalvonnassa. Pykälä ei riittävällä tavalla estä tarkastustoimenpiteiden perustamista henkilön todelliseen tai oletettuun etniseen alkuperään. Säädöstä on tämän takia uudistettava syrjintäriskien pienentämiseksi.

Vuonna 2021 ilmeni, että Helsingin poliisilaitos oli kohdistanut v. 2013–2015 romaneihin laajan ”KURI1” -operaation. Operaation toimintaohjeen kirjaus romaneista, joihin tehostettua tarkkailua ja valvontaa tuli kohdistaa, on ymmärrettävissä niin, että kohteena on kuka tahansa romaniksi oletettu henkilö, joka liikkuu autossa tai seurueessa. Yhdenvertaisuusvaltuutettu korostaa, että turvallisuusviranomaisten johdon, kuten esimerkiksi poliisilaitosten päälliköiden, sitoutuminen tehokkaaseen kouluttamiseen ja ohjeistamiseen on olennaista syrjinnän ja rasismin kitkemiseksi turvallisuusviranomaisten toiminnassa. Lisäksi tarvitaan toimien ja linjausten läpinäkyvyyttä.

Luku 2, Ihmiskaupparaportoija ihmiskauppailmiön seuraajana

Ihmiskaupan torjunta ja uhrien auttaminen edellyttää pitkäjänteistä, asiantuntevaa työtä

Ihmiskaupan vastaista työtä ovat vieneet viime vuosina eteenpäin mm. aiheen nostaminen hallitusohjelmaan, koordinaatio sekä asiaa koskeva toimintaohjelma. Ihmiskaupan vastaista työtä hyödyttävät muut hyväksikäytön torjumiseksi tehtävät toimenpiteet. Esimerkiksi työ- ja elinkeinoministeriö sekä sosiaali- ja terveysministeriö ovat pyrkineet puuttumaan eri

toimenpitein ulkomaisen työvoiman hyväksikäyttöön. Yhteiskunnan tulee varmistaa, että ulkomaalaisen työntekijän hyväksikäyttö ei kannata.

Ihmiskaupan vastainen työ on pitkäjänteistä ja sitä tulee jatkaa seuraavalla hallituskaudella. Myös rikosvastuun toteutumista tulee tehostaa. Ihmiskauppaa koskevat tutkinnat on annettava tähän tehtävään perehtyneille tutkijoille ja tutkinnanjohtajille, kuten rikosprosessin tehostamista koskevassa mietinnössä (OM 2202:14) on ehdotettu. Poliisia on edelleen koulutettava ihmiskaupan tunnistamiseksi jo tutkinnan alkuvaiheessa. Ihmiskauppaan erikoistuneen tutkintaryhmän resurssit on vakinaistettava.

Hallitusohjelmaan kirjattiin ihmiskaupan uhrien auttamista koskevan erillislain valmistelu sekä ihmiskaupan uhrien turvallisesta ja tuetusta asumispalvelusta säätäminen. Erillislain valmistelun keskeydyttyä ihmiskaupan uhrien auttamisen kehittämiseksi tulee tehdä muita toimia. Sosiaali- ja terveydenhuoltouudistuksen yhteydessä hyvinvointialueille tulee rakentaa toimivat menettelyt ihmiskaupan uhrien tunnistamiseksi ja avun pariin ohjaamiseksi. Ohjausmalleja tulee kehittää yhteistyössä eri viranomaisten, ihmiskaupan uhreja tukevien järjestöjen sekä Ihmiskaupan uhrien auttamisjärjestelmän kanssa. Sosiaali- ja terveysministeriön on varmistettava kehittämistyön resurssit ja mallinnustyön nopea eteneminen.

Ihmiskaupan uhrien turvallisesta ja tuetusta asumispalvelusta tulee säätää lailla. Turvallisella ja tuetulla asumispalvelulla on merkittävä vaikutus ihmiskaupan uhrin tilanteen vakauttamiseksi, toipumisen mahdollistamiseksi ja uudelleen uhriksi joutumisen ehkäisemisessä. Lisäksi lakia kansainvälistä suojelua hakevan vastaanotosta sekä ihmiskaupan uhrien tunnistamisesta ja auttamisesta (746/2011) tulee muuttaa siten, että kytkös auttamisen ja rikosprosessin välillä poistetaan. Uhrien tulee saada apua Ihmiskaupan uhrien auttamisjärjestelmästä riippumatta rikosprosessin etenemisestä.

Ihmiskaupan uhrien oleskeluluvat

Yhdenvertaisuusvaltuutetun edellisen kertomuksen (K 6/2018 vp) kohdalla eduskunta edellytti valtioneuvostoa selvittämään lainsäädännön mahdolliset muutostarpeet ihmiskaupan uhrin oleskeluluvan perusteiden osalta. Yhdenvertaisuusvaltuutettu toteutti sisäministeriön ja työ- ja elinkeinoministeriön tilauksesta oleskelulupia koskevan tutkimuksen, joka julkaistiin syksyllä 2021. Seuraavat johtopäätökset pohjautuvat tähän tutkimukseen.

Suomessa ulkomaalaislakiin lisättiin vuonna 2006 erityissäännös ihmiskaupan uhrille myönnettävästä tilapäisestä tai jatkuvasta oleskeluluvasta (52 a §). Tilapäinen lupa voidaan myöntää, jos ihmiskaupan uhrin läsnäolo on

tarpeellista rikosprosessin takia. Jatkuva lupa voidaan myöntää, jos ihmiskaupan uhri on erityisen haavoittuvassa asemassa.

Maahanmuuttovirasto on myöntänyt varsin vähän ensimmäisiä oleskelulupia ihmiskaupan uhreille heitä koskevan erityissäännöksen perusteella (52 a §). Vuosina 2018–2020 ihmiskaupan uhrille myönnettiin keskimäärin noin kymmenen oleskelulupaa vuodessa. Samana ajanjaksona ihmiskaupan uhrien auttamisjärjestelmän piiriin hyväksyttiin kuitenkin keskimäärin hieman yli 200 uutta asiakasta vuodessa, joista valtaosa oli turvapaikanhakijoita.

Maahanmuuttoviraston tulkintakäytäntö erityisen haavoittuvassa asemassa olevien uhrien kohdalla on osoittautunut hyvin tiukaksi. Jo tapausmäärän vähäisyyden takia on mahdollista todeta, että ulkomaalaislain 52 a §:n toisen momentin mukainen säännös jatkuvan oleskeluluvan myöntämisestä erityisen haavoittuvassa asemassa oleville ihmiskaupan uhreille on jäänyt lähes kuolleeksi kirjaimeksi. Päätöksissä on todettu yleensä, että uhri ei ollut erityisen haavoittuvassa asemassa. Kynnys tulkita ihmiskaupan uhrin olevan erityisen haavoittuvassa asemassa on asetettu hyvin korkealle. Vuoden 2006 ulkomaalaislain tavoite suojella aikaisempaa tehokkaammin ihmiskaupan uhreja heille annettavan erityisen oleskelulupaperusteen avulla ei näytä toteutuneen hyvin.

Ihmiskaupparikoksen rikostutkinnan tai tuomioistuinkäsittelyn vuoksi myönnettävässä tilapäisessä oleskeluluvassa on myös ilmennyt ongelmia. Ihmiskaupan uhri ei aina ole saanut oikeutta olla Suomessa koko sitä aikaa, kun rikosprosessi oli vireillä. Vuoden 2021 tutkimuksessa paljastui tapauksia, joissa poliisin kirjoittaman lausunnon mukaan hakijaa ei enää hänen kuulustelunsa jälkeen tarvittu esitutkinnassa ja hän sai oleskelulupahakemukseensa kielteisen päätöksen. Päätösten perusteella vaikutti siltä, että näissä tapauksissa ei ollut välttämättä tietoa siitä, mitä rikosprosessin myöhäisemmissä vaiheissa tulee tapahtumaan. Soveltamiskäytäntö on ongelmallinen, koska siinä korostuu rikosprosessin toimijoista vain poliisin näkemys asiasta ja samalla sivuutetaan uhrille kuuluvat oikeudet rikoksen asianomistajana.

Hakijan oikeudet rikoksen asianomistajana eivät toteudu, jos hän oleskeluluvan menetettyään ei enää pääse osallistumaan esitutkinnan jälkeisiin rikosprosessin vaiheisiin. Käytännössä ihmiskaupparikosta koskevan oikeudenkäynnin aikana ihmiskaupan uhrin läsnäolo on myös näytön arvioimiseen ja rikoksen toteennäyttämiseen liittyvien kysymysten takia välttämätöntä.

Kertomuksessaan yhdenvertaisuusvaltuutettu suosittelee, että ulkomaalaislakia on muutettava siten, että yhä useampi ihmiskaupan uhri täyttää oleskeluluvan myöntämisen edellytykset. Jatkuvan oleskeluluvan saamiseksi tulee

riittää, että uhri on haavoittuvassa asemassa nykyisin edellytettävän erityisen haavoittuvan aseman sijaan. Tilapäisen oleskeluluvan edellytyksiä tulee muuttaa niin, että ihmiskaupan uhrin oikeudet rikoksen asianomistajana turvataan koko rikosprosessin ajaksi.

Yhdenvertaisuusvaltuutettu pitää tarpeellisena tehdä uudistukset jo ennen ulkomaalaislain kokonaisuudistusta.

Yhdenvertaisuusvaltuutettu Kristina Stenman

Toimistopäällikkö Rainer Hiltunen