



YHDENVERTAISUUS VALTUUTETTU

DISKRIMINERINGSOMBUDSMANNEN
NON-DISCRIMINATION OMBUDSMAN
OVTTAVEARDÁSAŠVUODÁÁITTARDEADDJI

LAUSUNTO

3.3.2015

VVTDo-2015-86

Ulkoasiainministeriö
Oikeuspalvelu

UM viite: HEL7M0743-3

YK; kidutuksen vastainen yleissopimus; Suomen 7. määräaikaisraportti; yhdenvertaisuusvaltuutetun lausunto

Yhdenvertaisuusvaltuutettu kiittää mahdollisuudesta lausua etukäteen asioista, joita Suomi tulee käsittelemään 7. määräaikaisraportissaan YK:n kidutuksen vastaiselle komitealle (CAT). Yhdenvertaisuusvaltuutetun tehtävä on edistää yhdenvertaisuutta ja puuttua syrjintään. Yhdenvertaisuusvaltuutettu on itsenäinen ja riippumaton viranomaisena. Yhdenvertaisuusvaltuutetun tehtävään kuuluu myös ulkomaalaisten oikeuksien ja aseman edistäminen. Tämän lisäksi valtuutetulla on erikoistehtävänä valvoa ulkomaalaisten maastapoistamista ja toimia kansallisena ihmiskaupparaporttina.

Yhdenvertaisuusvaltuutettu ei ole vastuussa niistä toiminnoista, joista CAT haluaa Suomen antavan selvityksen 7. määräaikaisraportissaan. Kansallisen ihmiskaupparaportin roolissa sekä ulkomaalaisten oikeuksien valvojan tehtävissä on yhdenvertaisuusvaltuutettu kuitenkin useita kertoja nostanut pintaan seikkoja, joita määräaikaisraportissa käsitellään. Yhdenvertaisuusvaltuutettu lausuu ihmiskaupasta sekä ulkomaalaisten säilöönnotosta seuraavaa, jota toivoo otettavaksi huomioon raporttia laadittaessa.

Ihmiskauppa

Kansallinen ihmiskaupparaporttina on luovuttanut viimeisimmän kertomuksensa eduskunnalle syyskuussa 2014. Tästä kertomuksesta ilmenee raportin näkemykset niihin kysymyksiin, joihin on pyydetty ottamaan kantaa. Kertomuksessa on tuotu esiin se, että ihmiskaupan vastainen toiminta ja ihmiskaupan uhrien oikeuksien toteutuminen on edistynyt Suomessa viimeisen neljän vuoden aikana. Läpikäydyn aineiston pohjalta selvää on kuitenkin myös se, että tehokkaan ja uhrien oikeudet turvaavan ihmiskaupan vastaisen toiminnan tiellä on Suomessa edelleen useita esteitä. Raporttina on ottanut esille mm. lainsäädäntöön, resursointiin, osaamiseen ja tunnistamiseen liittyvät puutteet. Vallitsevat rakenteet eivät näytä tukevan sitä, että asiat tulisivat aina selvitettyksi ja uhrien oikeudet saataisiin turvattua. Kertyneen kokemuksensa perusteella kansallinen



ihmiskaupparaportoiija myös katsoo, että ihmiskaupan vastaisen toiminnan puutteille saattaa olla syrjiviä vaikutuksia uhrin sukupuolen ja etnisen alkuperän perusteella.

Kansallinen ihmiskaupparaportoiija on esittänyt raportissaan 20 erillistä toimenpide-ehdotusta esiin tulleiden puutteiden korjaamiseksi. Raportoijan antamat suositukset on kirjattu raportin viimeisille sivuille. Työelämä- ja tasa-arvovaliokunta on julkaissut kansallisen ihmiskaupparaportoijan kertomusta koskevan mietintönsä 25.2.2015 (TyVM 16/2014 – K 19/2014) ja velvoittanut valtioneuvostoa ryhtymään toimenpiteisiin mietinnössä erikseen mainittujen seikkojen osalta, jotka koskevat kansalaisjärjestöjen ihmiskaupan vastaisen toiminnan resursointia, ihmiskauppakoordinaattoria koskevaa lainsäädäntöä, ihmiskaupan uhrien ohjautumista avun piiriin sekä sen turvaamista, että kansallisella ihmiskaupparaportoijalla on mahdollisuus seurata ihmiskauppaan liittyviä oikeudenkäyntejä myös silloin, kun ne käsitellään suljetuin ovin.

Ottaen huomioon YK:n kidutuksen vastaisen komitean esittämät ennakkokokysymykset, kansallinen ihmiskaupparaportoiija kiinnittää huomiota erityisesti seuraaviin, raportissaankin esiin tuomiin seikkoihin:

1. Artikla 2, kohta 6

Kansallinen ihmiskaupparaportoiija suosittelee järjestyslaissa olevan seksin myyjiin kohdistetun kiellon kumoamista sekä toimenpiteitä sen varmistamiseksi, etteivät mahdolliset ihmiskaupan uhrit joudu maasta poistetuiksi sillä perusteella, että he ovat joutuneet myymään Suomessa seksiä. Yksi keino tämän tavoitteen saavuttamiseksi voisi kansallisen ihmiskaupparaportoijan näkemyksen mukaan olla seksuaalipalveluiden myyntiin liittyvän käännetyssä säännöksen kumoaminen ulkomaalaislaista (raportoijan suositus nro 13). Kyseisen ulkomaalaislain säännöksen UlkL 148 §, 1 mom, kohta 6) mukaan henkilö voidaan käännättää, jos hänen voidaan perustellusta syytä epäillä myyvän seksuaalipalveluita.

Keräämänsä aineiston pohjalta kansalliselle ihmiskaupparaportoijalle on syntynyt mielikuva, että ihmiskaupan uhreja ei aina tunnisteta ja saateta avun piiriin, vaan mahdolliset uhrit käännytetään usein maasta. Käännettäminen altistaa uhri uudelleen uhriutumislle. Se myös estää sen, että mahdolliset ihmiskaupparikokset voitaisiin paljastaa ja tutkia.

2. Artikla 14

Suomessa tunnistettujen ihmiskaupan uhrien lääkärinlausunnoista ja psyykkisen tilan arvioinneista ilmenee, että uhreilla on hyväksikäytön seurauksena diagnosoitu monia vakavia mielenterveyden häiriöitä. Osa uhreista on saanut näihin vammoihin sairaalahoitoa, osittain suljetuilla psykiatrisilla osastoilla, lääkitystä ja terapiatukea. Vammat ovat olleet pitkäkestoisia ja joskus hyväksikäytön on todettu aiheuttaneen uhrin mielenterveydelle myös pysyvää haittaa.

Kansallinen ihmiskaupparaportoiija kiinnittää huomiota siihen, että Suomessa ei ole olemassa vakiintunutta järjestelmää tai rakennetta sille, että uhrien psyykinen tila tulisi arvioitua (rikosprosessin yhteydessä). Tämä on joissain tapauksissa johtanut siihen, että uhrien psyykkiset vammat jäävät dokumentoimatta, hoidon ja terapian tarve arvioimatta ja uhri tosiasiallisesti vaille sitä psyykkistä hoitoa ja tukea, jota hän tarvitsisi hyväksikäytöstä

aiheutuneista seurauksista toipuakseen. Tämän johdosta kansallinen ihmiskaupparaportoiija on suositellut raportissaan, että Suomeen tulisi luoda järjestelmä ihmiskaupparikoksen asianomistajan psyykkisen tilan arviointia varten (raportin suositus nro 17).

Kansallinen ihmiskaupparaportoiija pyytää ulkoasiainministeriötä toimittamaan YK:n kidutuksen vastaiselle komitealle kansallisen ihmiskaupparaportoiijan vuoden 2014 kertomuksen. Kertomukset ovat ohessa suomen ja englannin kielisinä. Raportoiijan näkemykset esitettyihin kysymyksiin ilmenevät tarkemmin raportista. Liitteenä on myös raportista annettu lausunto hallintovaliokunnalle.

Maastapoistettavien säilöönnotto

Yhdenvertaisuusvaltuutetun tehtäviin kuuluu ulkomaalaisten oikeuksien valvonta. Tehtävien suorittamiseksi on ulkomaalaislaissa määrätty, että yhdenvertaisuusvaltuutetun tietoon on saatettava saman lain mukaiset päätökset, jotka koskevat oleskeluluvan myöntämistä kansainvälisen suojelun tai tilapäisen suojelun perusteella taikka ulkomaalaisen käännättämistä, maasta karkottamista tai pääsyn epäämistä. Yhdenvertaisuusvaltuutetun tietoon on viipymättä saatettava myös ulkomaalaisen säilöönnottoa koskevat päätökset.

Yhdenvertaisuusvaltuutetulla on toimivalta valvoa ulkomaalaisten maasta poistamisen täytäntöönpanoa. Valvontatehtävä lisättiin ulkomaalaislakiin ja vähemmistövaltuutetusta ja syrjintälautakunnasta annettuun lakiin 30.12.2013 ja lakimuutos tuli voimaan 1.1.2014. Tehtävä perustuu EU:n paluudirektiiviin, jossa todetaan, että jäsenmaiden on säädettävä tehokkaasta järjestelmästä palautusten valvomiseksi. Yhdenvertaisuusvaltuutetun pyynnöstä hänen tietoonsa on saatettava maasta poistamisen täytäntöönpanon valvonnan edellyttämät tarpeelliset tiedot.

Yhdenvertaisuusvaltuutetun toimialaan ei kuulu artikla 11. tarkoitetun säilöönottotilan tarkastus. Maastapoistamisen täytäntöönpanon valvonnan ja ulkomaalaisten oikeuksien edistämistoiminnan kautta on yhdenvertaisuusvaltuutettu kuitenkin useaan otteeseen ottanut kantaa ulkomaalaisten säilöönnottoon. Viimeisin kannanotto oli 13.11.2014 kun yhdenvertaisuusvaltuutettu lausui hallituksen esityksestä (HE 172/2014 vp) laeiksi ulkomaalaislain sekä säilöön otettujen ulkomaalaisten kohtelusta ja säilöönottoyksiköstä annetun lain muuttamisesta (yhdenvertaisuusvaltuutetun hallintovaliokunnalle antama lausunto VTTDno-2014-521 on liitteenä).

Lausunnossaan yhdenvertaisuusvaltuutettu piti hyvin valitettavana sitä, että esityksessä vastoin hallitusohjelman yksiselitteistä kirjausta edelleen mahdollistetaan turvapaikanhakijalasten (15-17-vuotiaiden) säilöönnotto. Esityksen mukaan sallittaisiin jatkossakin ilman huoltajaa olevien turvapaikanhakijalasten pitäminen säilössä enimmillään jopa kuusi päivää. Yhdenvertaisuusvaltuutettu katsoi, että yksin tulleen turvapaikanhakijalapsen sulkeminen säilöönottokeskukseen aina on lapsen edun vastaista ja siten ristiriidassa Suomen valtiota sitovan YK:n lapsen oikeuksien yleissopimuksen kanssa. Turvapaikanhakijalasten säilöönnotto ei perustu siihen, että he olisivat syyllistyneet rikokseen ja heidän säilöönottonsa jo muutamaksi päiväksi saattaa olla hyvin haitallista ja traumatisoivaa. Lasten säilöönnoton sijasta heidät voisi sijoittaa esimerkiksi lastensuojelun yksiköihin. Myös YK:n pakolaisjärjestö UNHCR on vuonna 2012 hallituksille

antamissaan ohjeissa painokkaasti ottanut kantaa siihen, että yksin tulleita lapsia ei lainkaan tulisi ottaa säilöön.

Yhdenvertaisuusvaltuutettu ehdotti lausunnossaan, viitaten mm. UNHCR:n vuonna 2012 antamiin ohjeisiin, että hallintovaliokunta muuttaisi hallituksen esitystä niin, että ilman huoltajaa olevien turvapaikanhakijalla säilöönotto kiellettäisiin.

Esityksen yhtenä suurimpana heikkoutena yhdenvertaisuusvaltuutettu piti sitä, että vastoin hallitusohjelman kirjausta säilöönoton vaihtoehtoja ei asianmukaisella tavalla ole selvitetty ja kehitetty. Oikeusministeriön hallinnonalalla muutamia vuosia sitten käyttöön otettu vankien elektroninen valvonta on osoittautunut hyväksi vaihtoehdoksi vankeusrangaistuksille. On hyvin todennäköistä, että se soveltuisi hyvin myös turvaamistoimena. Merkittävää on, että ulkomaalaisten elektroninen valvonta rajoittaisi henkilön oikeuksia huomattavasti vähemmän säilöönottoon verrattuna.

EU:n vastaanottodirektiivi (2013/33) korostaa voimakkaasti vaihtoehtoisten turvaamistoimien ensisijaisuutta suhteessa säilöönottoon. Siihen nähden, sekä ottaen huomioon Suomessa tehtävien säilöönottopäätösten korkea lukumäärä verrattuna vaihtoehtoisten turvaamistoimien käyttöön, yhdenvertaisuusvaltuutettu piti hallituksen esitystä puutteellisenä. Yhdenvertaisuusvaltuutettu kiinnitti myös hallintovaliokunnan huomiota siihen, että YK määräaikaistarkastelussaan vuonna 2012 nimenomaisesti kehotti Suomea soveltamaan vaihtoehtoisia turvaamistoimia säilöönottamiseen sijaan.

Yhdenvertaisuusvaltuutettu ehdotti lausunnossaan, että valiokunta mietinnössään edellyttäisi, että hallitus ennen tämän eduskuntakauden päättymistä selvittäisi mm. elektronisen valvonnan käyttöönottoa säilöönoton vaihtoehtona sekä tämän pohjalta kiireellisesti valmistelisi lainsäädäntöä jonka tavoitteena on vähentää ulkomaalaisten säilöönottoja turvaamistarkoituksessa. Hallituksen esitys on edelleen eduskunnan valiokuntakäsittelyssä.

Yhdenvertaisuusvaltuutettu haluaa myös nostaa esille Amnesty International Suomen osaston selvityksen ulkomaalaisten säilöönotosta Suomessa. Amnestyn saamien tietojen mukaan viranomaiset ovat ulkomaalaislain 123 §:n 5 momentin vastaisesti sijoittaneet ilman huoltajaa maassa oleskelleita lapsia poliisin pidätystiloihin ainakin vuosina 2012 ja 2013. Tiedot pohjautuvat sisäministerin ja poliisihallituksen Amnestylle toimittamiin kirjeisiin. Amnesty on 26.2.2015 päivätyllä kirjeellä pyytänyt Eduskunnan oikeusasiamiestä tutkimaan tapahtunutta.

Lopulta yhdenvertaisuusvaltuutettu haluaa nostaa esille Helsingin yliopiston tuoreen tutkimuksen "Administrative Detention of Migrants in the District Court of Helsinki" ja toivoo, että tutkimuksen tuloksia otetaan huomioon määräaikaishavainnointia laadittaessa. Tutkimus on selvittänyt ja arvioinut kuinka ulkomaalaisten säilöönoton perusteita ja edellytyksiä koskevia säännöksiä sovelletaan käytännössä. Tutkimusraportissa esitettävät tulokset viittaavat useisiin säilöönoton ongelmakohtiin verrattaessa käytäntöä kansainvälisiin normeihin: suhteellisuusarviointi säilöönottopäätöksissä, säilöönoton perusteiden tulkinta ja soveltaminen, säilöönotto-olosuhteiden huomioiminen ja eräät oikeussuojan liittyvät kysymykset.

Yhdenvertaisuusvaltuutettu Eva Biaudet

Ylitarkastaja

Måns Enqvist

Litteet

Kansallisen ihmiskaupparaportoijan lausunto hallintovaliokunnalle: Kansallisen ihmiskaupparaportoijan kertomus (K 19/2014 vp)

Kansallisen ihmiskaupparaportoijan kertomus (K 19/2014 vp) suomen ja englanninkielisenä.

Vähemmistövaltuutetun lausunto hallituksen esitykseen 172/2014 laeiksi ulkomaalaislain sekä säilöön otettujen ulkomaalaisten kohtelusta ja säilöönottoyksiköstä annetun lain muuttamisesta (VTIDno-2014-521)