Eduskunta
hallintovaliokunta

HaV@eduskunta.fi

Asiantuntijakuuleminen hallintovaliokunnassa 14.9.2018 klo 11:15

MAAHANMUUTTOVIRASTON LAUSUNTO ASIASSA K 6/2018 VP YHDENVERTAISUUSVALTUUTETUN KERTOMUS EDUSKUNNALLE 2018

Maahanmuuttovirasto kiittää hallintovaliokuntaa mahdollisuudesta lausua otsikkoasiassa. Maahanmuuttovirasto keskittyy tässä lausunnossaan erityisesti kertomuksen kolmannen luvun havaintoihin ja Joutsenon vastaanottokeskus omassa lausunnossaan kertomuksen neljänteen lukuun.

Maahanmuuttovirasto esittää lausuntonaan seuraavaa:

Haavoittuvassa asemassa olevista turvapaikanhakijoista

Kertomuksen sivulla 53 yhdenvertaisuusvaltuutettu esittää huolensa turvapaikanhakijoista, jotka ovat erityisesti haavoittuvassa asemassa kokemuksistaan tai ominaisuuksistaan johtuen. Kertomuksessa kerrotaan, että valtuutetun tietoon on tullut tapauksia, joissa haavoittuvuutta ei ole tunnistettu ennen kuin vasta prosessin jälkeen tai hyvin myöhäisessä vaiheessa.

Maahanmuuttoviraston näkemyksen mukaan haavoittuvassa asemassa olevat henkilöt kyetään tunnistamaan varsin hyvin turvapaikkaprosessin aikana joko vastaanottokeskuksissa tai turvapaikkapuhutteluissa. Mahdollisia tuen tarpeita tunnistetaan ja haavoittuvassa asemassa oleville henkilöille järjestetään tarjolla olevia palveluja sekä hoitoa. Osa kertomuksessa luetelluista esimerkeistä on sellaisia, että haavoittuvuuden tunnistaminen edellyttää sitä, että henkilö itse haluaa kertoa hänen haavoittuvuuteensa liittyvästä asiasta. Ketään ei voida pakottaa tuomaan esille sellaisia asioita, joista hän ei halua kertoa. Tästä syystä haavoittuvuus saatetaan tunnistaa myöhäisessä vaiheessa. Toisaalta osa kertomuksessa luetelluista kategorioista on sellaisia, ettei jokainen kyseiseen ryhmään kuuluva henkilö ole väistämättä haavoittuvassa asemassa tai erityisen tuen tai hoidon tarpeessa.

Maahanmuuttovirastossa tehdään kuitenkin koko ajan työtä henkilöstön kehittämiseksi, että haavoittuvassa asemassa olevat henkilöt kyetään tunnistamaan entistä paremmin. Turvapaikkayksikössä on viimeisen vuoden aikana päivitetty ja laadittu ohjeistuksia muun muassa naisen sukuelinten silpomisesta (FGM) ja pakkoavioliitoista. Ohjeistuksissa ja koulutuksissa huomioidaan esimerkiksi pakkoavioliittoon joutuneiden asema ihmiskaupan uhreina ja heidän ohjautumisensa avun piiriin. Mainituista teemoista on annettu täsmäkoulutusta. Lisäksi tarjolla on laajempi Euroopan turvapaikka-asioiden tukiviraston (EASO) koulutusmoduuli Gender, Gender Identity and Sexual Orientation.

PL 10, 00086 Maahanmuuttovirasto
puh. 0295 430 431
faksi 0295 411 720

PB 10, 00086 Migrationsverket
tfn 0295 430 431
fax 0295 411 720

P.O. Box 10, 00086 Maahanmuuttovirasto, Finland
tel. +358 295 430 431
fax +358 295 411 720

Maahanmuuttovirasto on pyrkinyt ja pyrkii jatkossa mainittujen ilmiöiden entistä parempaan tunnistamiseen ja huomioimiseen turvapaikkaprosessissa. Henkilöstöä on koulutettu näistä teemoista ja niistä koulutetaan jatkossakin. Turvapaikkayksikön henkilöstölle jo aiemmin tarjottu koulutus, EASOn Interviewing Vulnerable Persons –moduuli, on uudistettu ja erityyppiset haavoittuvuutta lisäävät tekijät, kuten oppimisvaikeudet on huomioitu moduulissa.

Alaikäisistä turvapaikanhakijoista ja lapsen edun huomioimisesta

Yhdenvertaisuusvaltuutettu nostaa esille epäkohtana lapsen edun huomioimisen Maahanmuuttovirastossa. Lapsen edun huomioimiseen on kiinnitetty viraston sisällä huomiota ja sen arviointia on pyritty kehittämään. Turvapaikkayksikkö on kouluttanut aiheesta jatkuvasti vuoden 2017 alusta lähtien korostaen sitä, että lapsen edun arviointi tulee tehdä sekä yksin tulleiden alaikäisten että mukana hakevien päätöksissä. Toukokuussa 2017 on muutettu ohjeistusta siten että sosiaalityöntekijän lausuntoa pyydetään useammin myös lapsiperheelle päätöstä tehtäessä, ei ainoastaan yksintulleiden alaikäisten kohdalla. Lausunto tukee osaltaan lapsen edun arvioinnin tekemistä. Elokuussa 2018 tehdyssä turvapaikkayksikön sisäisessä selvityksessä, joka kattoi noin 60 kuluvana vuonna lapsiperheille tehtyä päätöstä, kävi ilmi että lapsen etu oli huomioitu kahta lukuun ottamatta kaikissa turvapaikkayksikön päätöksissä.

Maahanmuuttovirasto suhtautuu myönteisesti yhdenvertaisuusvaltuutetun alaikäisten edustajien valvontaa koskevaan kannanottoon, jonka mukaan edustajien toimintaa tulisi valvoa. Toimivalta edustajatoiminnan ohjauksessa, suunnittelussa ja valvonnassa on tällä hetkellä lainsäädännöllisesti epäselvä. Henkilötietojen käsittelyä maahanmuuttohallinnossa sekä eräitä siihen liittyviä lakeja koskevan hallituksen esityksen käsittelyn aikana Maahanmuuttovirasto on lähtökohtaisesti kannattanut kansainvälistä suojelua hakevan vastaanotosta sekä ihmiskaupan uhrin tunnistamisesta ja auttamisesta annetun lain (746/2011, vastaanottolaki) 39 §:n ehdotettua muutosta, jossa toimivallasta säädettäisiin. Maahanmuuttovirasto katsoo, että valvonnan lisäksi olisi hyvä tarkastella myös edustajatoiminnan ohjausta ja suunnittelua kokonaisuutena.

Kansainvälistä suojelua saaneiden henkilöiden perheenjäsenten asemasta

Yhdenvertaisuusvaltuutettu on esittänyt useassa kohdassa huolensa toisaalta perhe-elämän päättymisen arvioinnista perheenyhdistämishakemuksissa ja toisaalta toimeentuloedellytysten tiukentamisen vaikutuksista perheenyhdistämishakemuksiin, etenkin alaikäisten yksintulleiden turvapaikanhakijoiden osalta.

Perhe-elämän päättymisen osalta Maahanmuuttovirasto toteaa, että arviointi ei koskaan ole kategorista. Perhe-elämän päättymistä arvioitaessa tehdään tapauskohtainen harkinta ja siinä otetaan huomioon muun muassa erilleen joutumisen tai erillään asumisen syyt, kesto ja yhteydenpito erillään asumisen aikana.

Ulkomaalaislain (301/2004) 114 §:ää koskevissa perusteluissa (HE 28/2003 vp, s. 194) todetaan kansainvälistä suojelua saaneiden perheenjäsenten osalta seuraavasti: *Voimassa olevan lain vakiintuneen soveltamiskäytännön mukaan ratkaisu tehdään kokonaisarvion perusteella. Harkinnassa otetaan huomioon yhtäältä luvan myöntämistä puoltavat seikat ja toisaalta luvan myöntämistä*

koskevien seikkojen painavuus sekä Euroopan ihmisoikeussopimuksen soveltamiskäytäntö. Lopputulos ei saa olla asianosaisten kannalta kohtuuton. Ehdotuksen mukaan harkinnassa otettaisiin huomioon perhe-elämän merkitys asianosaisille. Säännöksen tarkoituksena on suojata todellista perhe-elämää, pelkkä muodollinen perheside ei ole riittävä. Säännöksessä korostettaisiin näin kunkin yksittäistapauksen yksilöllisten piirteiden huomioimista asiaa ratkaistaessa.

Maahanmuuttovirasto on käytännössä tulkinnut ulkomaalaislain 114 §:ää niin, että jos perhe on hajonnut pakolaisuudesta johtuvasta syystä, erilleen joutumisen ei voi katsoa olevan vapaaehtoista. Tällöinkin on olennaista, miten perheenjäsenet ovat pitäneet yhteyttä toisiinsa ja jos eivät ole, miksi yhteyttä ei ole pidetty.

Lähtökohtaisesti oleskeluluvan myöntäminen edellyttää ulkomaalaislain 39 §:n 1 momentin mukaan, että ulkomaalaisen toimeentulo on turvattu. Toimeentuloedellytystä ei sovelleta myönnettäessä oleskelulupa ulkomaalaislain 6 luvun perusteella, jollei 114 §:n 4 momentista tai 115 § 2 momentista muuta johdu.

Toimeentuloedellytyksen osalta Maahanmuuttovirasto toteaa, että toimeentuloedellytyksestä on aina mahdollista poiketa ulkomaalaislain 39 § 1 momentin perusteella, jos siihen on poikkeuksellisen painava syy tai lapsen etu sitä vaatii. Tällainen tilanne tulee kysymykseen usein silloin, kun perheenkokoaja on alaikäinen ja hänen vanhempansa hakevat oleskelulupaa Suomeen perhesiteen perusteella. Käytännössä esimerkiksi alaikäiseltä pakolaisaseman saaneelta perheenkokoajalta ei vaadita perheen toimeentulon turvaamista, vaikka perheenyhdistämishakemus olisi jätetty yli kolme kuukautta pakolaisaseman saamisen jälkeen. Alaikäisten kohdalla peruste kielteiselle päätökselle on yleensä jokin muu kuin toimeentulo. Kielteinen päätös voidaan sinänsä tehdä pelkän toimeentulon perusteella myös alaikäiselle, jos lapsen edun ei katsota vaativan toimeentuloedellytyksestä poikkeamista. Tällaisissa tapauksissa voi olla kyse lähes täysi-ikäisestä lapsesta, joka viettää itsenäistä elämää Suomessa.

Ihmiskaupan uhrien tunnistamisesta

Samoin kuin muiden haavoittuvassa asemassa olevien henkilöiden, myös ihmiskaupan uhrien tunnistamiseen ja heidän haavoittuvan asemansa arviointiin liittyvää kehittämistyötä tehdään jatkuvasti. Turvapaikkayksikössä laadittiin kesällä 2018 sisäinen selvitys ihmiskaupan uhrien haavoittuvan ja erityisen haavoittuvan aseman arvioinnista turvapaikkapäätöksissä. Kehittämistyössä hyödynnetään selvitystyön tuloksia. Mainitun selvityksen perusteella soveltamiskäytännössä on havaittavissa selkeät suuntaviivat.

Yhdenvertaisuusvaltuutettu on ottanut kertomuksessaan esille EU:n ulkopuolelta tuodut alaikäiset ihmiskaupan uhrit ja sen, että he voivat rikollisen painostuksen vuoksi ilmoittaa olevansa täysi-ikäisiä. Turvapaikkayksikössä on tunnistettu mainitun kaltaisen tilanteen mahdollisuus ja yksikössä on ohjeistettu, että tällaisissa tilanteissa on hyvä tehdä ikätutkimus. Maahanmuuttoviraston 5.12.2017 antaman henkilötieto-ohjeen (Kansainvälistä suojelua hakevan henkilötiedot ja iän määritys, MIGDno-2017-1026) mukaan Suomessa suoritetun oikeuslääketieteellisen ikätutkimuksen tulos on katsottava ensisijaiseksi osoitukseksi hakijan iästä suhteessa toisesta jäsenvaltiosta saataviin ikätietoihin.

Ihmiskaupan uhrin jatkuvan oleskeluluvan kriteereistä

Ulkomaalaislain 52 a §:n 1 momentin mukaan ihmiskaupan uhrille

myönnetään tilapäinen oleskelulupa, jos uhrin oleskelu on Suomessa perusteltua ihmiskaupan esitutkinnan tai tuomioistuinkäsittelyn vuoksi (1 kohta), ihmiskaupan uhri on valmis tekemään yhteistyöstä viranomaisten kanssa ihmiskaupasta epäiltyjen kiinni saamiseksi (2 kohta) sekä ihmiskaupan uhrilla ei ole enää siteitä ihmiskaupasta epäiltyihin (3 kohta).

52 a §:n 2 momentin mukaan jos ihmiskaupan uhri on erityisen haavoittuvassa asemassa, oleskelulupa voidaan myöntää jatkuvana ja riippumatta siitä, täyttyvätkö 1 momentin 1 ja 2 kohdassa säädetyt edellytykset vai ei.

Maahanmuuttoviraston näkemyksen mukaan erityisen haavoittuvan aseman kriteerin keventäminen saattaisi hankaloittaa lupaharkintaa. Koska ulkomaalaislain 52 a §:n 2 momentin mukaan ihmiskaupan uhrin oleskelulupa myönnetään jatkuvana riippumatta siitä, täyttyvätkö 1 momentissa säädetyt edellytykset vai eivät, pitäisi kriteerin, jolla jatkuva lupa myönnetään, olla selvästi erottuva 1 momentista.

Esimerkiksi turvapaikanhakija, joka mahdollisesti on ihmiskaupan uhri, on lähtökohtaisesti vähintään haavoittuvassa asemassa 52 a §:n 2 momentin mukaisessa arvioinnissa. Merkittävä osa Dublin-menettelyssä havaituista mahdollisista ihmiskaupan uhreista on hakenut kansainvälistä suojelua toisesta EU-jäsenvaltiosta tai oleskellut siellä luvallisesti pitkiä aikoja. Erityisen haavoittuvan aseman vaatimuksen poistaminen lupaedellytyksestä voisi tarkoittaa sitä, että Dublin-menettelyä ei sovellettaisi lainkaan näiden henkilöiden kohdalla ja henkilöt saisivat oleskeluluvan Suomeen.

Mahdollisuudesta asioida viranomaisen kanssa ja etsintäkuulutuksista

Kertomuksessa on katsottu, että vailla oleskelulupaa oleville tulisi taata mahdollisuus asioida viranomaisen kanssa ilman pelkoa maastapoistamispäätöksen täytäntöönpanosta asioinnin seurauksena. Maahanmuuttovirasto ei ilmoita poliisille lupapalvelupisteillä asioivista hakijoista, joilla on täytäntöönpanokelpoinen päätös maastapoistamisesta. Maahanmuuttovirasto on kuitenkin yhteydessä poliisiin niissä tapauksissa, joissa palvelupisteellä asioivalla asiakkaalla on etsintäkuulutus. Poliisi vastaa etsintäkuulutusten tekemisestä. Poliisin tehtävään kuuluu myös päättää siitä, mitä he tekevät saatuaan Maahanmuuttovirastolta ilmoituksen etsintäkuulutetusta henkilöstä. Maahanmuuttovirasto ei toimivaltansa puitteissa voi ryhtyä arvioimaan sitä, millainen etsintäkuulutus on sellainen, josta Maahanmuuttovirasto ilmoittaa ja josta ei. Asiakkaita, joilla on etsintäkuulutus päällä, ei asioi Maahanmuuttoviraston palvelupisteissä edes viikoittain.

Vastaanottopalvelujen lakkaamisesta ja ohjaamisesta palvelujen pariin

Kertomuksen mukaan yhdenvertaisuusvaltuutetun tietoon on tullut useita tapauksia, joissa kielteisen turvapaikkapäätöksen saaneita henkilöitä on poistettu vastaanottokeskuksista ohjaamatta heitä kunnan palveluiden piiriin. Lähtökohtana kuitenkin on, että tällaisille henkilöille kerrotaan heidän mahdollisuudestaan hakea palveluita vastaanottopalvelujen lakkaamisen jälkeen sekä laajemminkin heidän oikeuksistaan Suomessa.

Ylijohtaja Jaana Vuorio

Ylitarkastaja Suvi Okkonen

Asiakirja on sähköisesti allekirjoitettu asianhallintajärjestelmässä. Maahanmuuttovirasto 13.09.2018 klo 12:49. Allekirjoituksen oikeellisuuden voi todentaa kirjaamosta.

Liitteet

Jakelu Eduskunnan hallintovaliokunta

Tiedoksi