Sisäministeriö
Inrikesministeriet

Lausunto 26.10.2018

Jorma Kantola

Eduskunnan työelämä- ja tasa-arvovaliokunta

Asiantuntijakuuleminen 26.10.2018 klo 11.00

K 6/2018 vp Yhdenvertaisuusvaltuutetun kertomus eduskunnalle 2018

Sisäministeriön maahanmuutto-osasto esittää seuraavia huomioita yhdenvertaisuusvaltuutetun kertomuksessa eduskunnalle esitetyistä suosituksista. Huomiot koskevat kertomuksen lukua 3. Ulkomaalaisten asema ja oikeudet Suomessa, lukuun ottamatta maasta poistamisen täytäntöönpanoa (3.3), joka kuuluu poliisiosaston toimialaan.

SUOSITUS 2:

VALMISTELLAAN ULKOMAALAISLAKIA KOSKEVAT MUUTOKSET

"*Säädettäisiin todistustaakan jakautumisesta turvapaikanhakijan ja viranomaisen välillä ja erityisesti turvattaisiin lainsäädäntömuutoksin määritelmädirektiivin (2011/95/EU) artiklan 4 kohdan 4 soveltaminen siten, että turvapaikanhakijan kokema aiempi oikeudenloukkaus katsotaan vakavaksi osoitukseksi hakijan perustellusta pelosta joutua vainotuksi tai todellisesta vaarasta joutua kärsimään vakavaa haittaa, jollei ole perusteltua syytä arvioida, ettei tämä vaino tai vakava haitta tule toistumaan.* "

Suosituksessa mainittu määritelmädirektiivin 4 artikla on jäsenvaltioita sitova ja se otetaan jo nykyään huomioon asian selvittämistä ja näytön arviointia tehtäessä. Direktiiviä kansallisesti täytäntöön pantaessa ei ole katsottu tarpeelliseksi kopioida säännöstä sellaisenaan ulkomaalaislakiin.

> HE 166/2007 vp s. 20: "Direktiivin 4 artiklan 4 kohdan mukaan se seikka, että hakija on jo joutunut vainotuksi tai kärsimään vakavaa haittaa tai se, että häntä on suoraan uhattu vainolla tai tällaisella haitalla, on vakava osoitus hakijan perustellusta pelosta joutua vainotuksi tai todellisesta vaarasta joutua kärsimään vakavaa haittaa, jollei ole perusteltua syytä olettaa, ettei tämä vaino tai vakava haitta tule toistumaan. Ulkomaalaislain turvapaikkatutkintaa koskevan 97 §:n ja kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen ratkaisemista koskevan 98 §:n mukaan perusteet suojelun tarpeelle selvitetään ja otetaan päätöksenteossa huomioon. Kaikki hakijan alkuperämaassa kokema on käytännön ratkaisutoiminnassa aina otettu huomioon. Hallituksen esityksen (HE 28/2003 vp) turvapaikkaa koskevan 87 §:n yksityiskohtaisissa perusteluissa katsotaan, että asianomaisen joutuminen vainotuksi tai vainolla suoraan uhatuksi on vakava merkki vainotuksi joutumisen vaarasta, paitsi jos hänen kotimaassaan tai hänen suhteissaan siihen on sen jälkeen tapahtunut jyrkkä muutos. Vakavan haitan kärsimisestä tai sillä uhkaamisesta ei ole mainintaa voimassa olevassa ulkomaalaislaissa. Mainінta lisättäisiin ehdotettuun toissijaista suojelua koskevaan 88 §:ään ja sen yksityiskohtaisiin perusteluihin, kuten myöhemmin esitetään. Ulkomaalaislakia ei ole direktiivin 4 artiklan 4 kohdan täytäntöön panemiseksi tarpeen muuttaa."

Jos ulkomaalaislakiin lisättäisiin ehdotettu säännös, se ei käytännössä muuttaisi nykyistä käytäntöä asian selvittämisestä. Euroopan turvapaikka-asioiden tukiviraston (EASO) näytön arviointi -koulutus perustuu määritelmädirektiivin 4 artiklaan ja sen sisältö tulee kaikille puhuttelijoille ja päätöksentekijöille selväksi jo koulutuksen alkuvaiheessa. Sen sijaan päätöksen perusteluja voisi aiemmin koetun vainon osalta kehittää ja koulutusta tältä osin vielä painottaa. Ulkomaalaislain 98 §:ssä todetaan, että oleskeluluvan myöntämisen edellytykset arvioidaan kunkin hakijan osalta yksilöllisesti ottaen huomioon hänen esittämänsä selvitykset olosuhteistaan asianomaisessa valtiossa sekä eri lähteistä hankitut ajantasaiset tiedot valtion oloista. Pykälää tulkitaan jo nyt direktiivin mukaisesti. Lisäksi aiheesta on olemassa Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen käytäntöä. On myös huomattava, että EU:ssa parhaillaan käsiteltävänä olevassa ehdotuksessa uudeksi määritelmäasetukseksi tämä asia myös on esillä ja sääntely saattaa osin muuttua.

Tutkimus kansainvälistä suojelua koskevista päätöksistä Maahanmuuttovirastossa 2015-2017

Edellä mainitun suosituksen taustaksi yhdenvertaisuusvaltuutetun kertomuksessa on pitkälti selostettu Turun yliopiston oikeustieteellisen tiedekunnan, Åbo Akademin ihmisoikeusinstituutin ja yhdenvertaisuusvaltuutetun toteuttamaa pilottitutkimusta kansainvälistä suojelua koskevista päätöksistä Maahanmuuttovirastossa 2015-2017. Tutkimus on sinällään sisällöltään ansiokas, mutta nopeasti tehdyn pilottitutkimuksen tietyt johtopäätökset herättävät kysymyksiä. Tutkimuksen yksi johtopäätös on, että tarkasteltavana olleiden 18-34 -vuotiaiden irakilaisten turvapaikanhakijoiden oikeudellinen asema näyttää merkittävästi heikentyneen tutkimuksen tarkasteluajanjaksojen välillä.

On tosiasia, että kansainvälistä suojelua myönnettiin vuonna 2017 huomattavasti vähemmän kuin vuonna 2015. Tutkimuksessa todetaan, että kiristyneen ratkaisukäytännön selittävät tekijät eivät perustu lainsäädännön muutoksiin, vaan näyttäisivät liittyvän ennemminkin yleisempään poliittiseen ohjaukseen, hallinnonalan sisäiseen ohjaukseen ja tulkintastandardien muutoksiin. Hakijaprofiilien osalta tutkimuksessa ei havaittu tilastollisesti merkitseviä muutoksia.

Sisäministeriön maahanmuutto-osastolla on havaittu seikkoja, jotka eivät tue tutkimuksessa esitettyjä johtopäätöksiä ja jotka voivat osaltaan olla selittäviä tekijöitä päätösten lopputulosten kehitykselle. Hakijaprofiilia tutkimuksessa määriteltäessä on otettu huomioon ainoastaan sukupuoli, perherakenne, hakijoiden syyllistyminen rikoksiin Suomessa sekä uskonto. Johtopäätöksenä on todettu, että hakijaprofiili tarkasteltavilla jaksoilla vuosina 2015 ja 2017 ei ollut tilastollisesti merkittävästi muuttunut. Sisäministeriön maahanmuutto-osasto katsoo, että tutkimuksessa käytetty hakijaprofiili on suppea eikä välttämättä kuvaa todellisia hakijaprofiileja 18–34 -vuotiaiden irakilaisten keskuudessa kyseisillä aikajaksoilla. Hakijaprofiiliin vaikuttaa olennaisesti myös hakijan kotipaikka ja se, miksi hakija hakee turvapaikkaa ja mitä hän pelkää kotimaassaan. Uskonnon osalta tutkimuksen johtopäätös on ilmeisen väärä, koska sunnien ja shiiojen osuudet olivat muuttuneet huomattavasti tarkastelujaksojen välillä. Sunnien määrä oli vähentynyt 76 %:sta 44 %:iin, kun taas shiiojen määrä oli kasvanut 4%:sta 27%:iin. Jo sunnien ja shiiojen määrän suhteen muuttuminen kertoo hakijaprofiilin muutoksesta, koska pääsääntöisesti sunnit ja shiiat vetoavat jokseenkin erilaisiin oikeudenloukkauksiin. Päätöksen lopputuloksen kannalta on olennaista, mistä päin Irakia nuori mies tulee ja onko hän uskonnoltaan sunnimuslimi vai shiiamuslimi.

Maatiedolla on olennainen ja merkittävä vaikutus turvapaikkahakemuksen käsittelyn kaikissa vaiheissa. Maatiedon muuttuminen on olennainen vaikuttava tekijä uusien maalinjausten ja niiden kautta tulkintalinjan muuttumisessa. Tutkimuksessa maatiedon vaikutus on kokonaan sivuutettu. Vuosien 2015 ja 2017 aikana turvapaikkapäätöksentekoon vaikutti kansainvälinen vertailu, jonka virasto teki hallituksen turvapaikkapoliittisen toimenpideohjelman perusteella loppuvuodesta 2015. Toimenpideohjelman myötä virasto pyrki yhdenmukaistamaan kansainvälisen suojelun päätöskäytäntöä erityisesti Ruotsin kanssa. Ruotsi on vertailukelpoinen maa Pohjoismaista, koska sitä sitovat turvapaikkapäätöksenteossa samat EU-normit. Hallituksen toimenpideohjelmassa Maahanmuuttovirasto velvoitettiin myös arvioimaan keskeisten lähtömaiden (Irak, Afganistan, Somalia) turvallisuustilanne ja tarkistamaan sisäisen paon mahdollisuus päätöksenteossa. Turvallisuustilanteen arviossa arvioidaan sitä, onko lähtömaissa toissijaisen suojelun alueilta, joille ei voi palauttaa ketään. Syksyllä 2015 tehdyn turvallisuustilanteen arvion perusteella monien Irakin alueiden turvallisuustilanne oli lieventynyt.

Aiemmin esimerkiksi kaikille Etelä- ja Keski-Irakista tuleville annettiin vähintään oleskelulupa toissijaisen suojelun tarpeen perusteella. Tämä käytäntö poikkesi vertailumaastamme Ruotsista. Korkein hallinto-oikeus vahvisti Maahanmuuttoviraston uuden soveltamiskäytännön irakilaisten osalta marraskuussa 2016 (KHO:2016:193 ja KHO:2016:194).

Tutkimuksessa siis todetaan, että irakilaisten oikeudellinen asema on merkittävästi heikentynyt. Tutkimuksen mukaan tutkimuksessa näkyvää kehitystä voidaan pitää huolestuttavana sekä perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisen että suomalaisen oikeusvaltion kannalta. Tutkimuksen mukaan näin perustavanlaatuisten oikeuksien toteutuminen ei saisi oikeusvaltiossa riippua puhtaasti viranomaisten yleisistä tulkintalinjauksista ja niiden taustalla mahdollisesti vaikuttavasta poliittisesta ja hallinnollisesta ohjauksesta. Tutkimuksessa ei ole otettu huomioon hallinto-oikeuksien ja korkeimman hallinto-oikeuden roolia suomalaisessa oikeusjärjestelmässä tai sitten arvioidaan, että niillä ei olisi merkitystä hakijoiden oikeusturvan kannalta. Asiat tutkitaan myös muutoksenhakutuomioistuimissa perusteellisesti ja on rohkeaa olettaa, että tuomioistuin ei havaitsisi hakijan voivan joutua kotimaassaan vakavien oikeudenloukkausten kohteeksi.

Maahanmuuttovirasto on laatinut 13.6.2018 päivätyn sisäisen selvityksen sisäministerille turvapaikkapäätöksentekoon ja -menettelyyn liittyen. Selvityksessä on tunnistettu ainakin 28 kehittämiskohdetta, jotka liittyvät hakemuksen vireillepano- ja vastaanottovaiheeseen, tulkkaukseen, turvapaikkapuhutteluun ja maalinjausten valmisteluun.

Suositus

"Oikeus perhe-elämään turvattaisiin yhtäläisesti pakolaisaseman ja toissijaisen suojeluaseman saaneille siten, ettei heidän perheenyhdistämishakemuksiinsa sovellettaisi toimeentuloedellytystä, joka voi käytännössä johtaa syrjintään taloudellisen aseman perusteella. Erityisesti tulisi huomioida lapsen oikeus perhe-elämään ja vanhempiensa hoivaan. Vähintäänkin pakolaisaseman saaneiden perheenyhdistämishakemuksiin sovellettava suotuisampi kohtelu olisi ulotettava koskemaan myös toissijaista suojelua saaneita, sillä erilaiselle kohtelulle ei ole hyväksyttäviä perusteita."

Suositukseen liittyvä sääntely perustuu ulkomaalaislain muutokseen (505/2016), joka tuli voimaan 1 päivänä heinäkuuta 2016 (HE 43/2016 vp - HaVM 11/2016 vp - PeVL 27/2016 vp).

Pääministeri Sipilän hallituksen ohjelmassa todetaan, että perheenyhdistämisen kriteerejä tarkennetaan EU:n perheenyhdistämisdirektiivin mukaisesti. Hallituksen turvapaikkapoliittisessa toimenpideohjelmassa todettiin, että perheenyhdistämisen kriteerejä tiukennetaan EU:n perheenyhdistämisdirektiivin nojalla täysimääräisesti, edellytyksenä ainakin toimeentuloedellytys ja riippumattomuus sosiaalituista. Tämän johdosta toimeentuloedellytyksen soveltamisalaa laajennettiin koskemaan kansainvälistä suojelua saavien myös niin sanottuja vanhoja perheenjäseniä niin, että toimeentuloedellytyksen täyttäminen on oleskeluluvan myöntämisen edellytys aina tilanteissa, joissa perheenkokoaja saa toissijaista tai tilapäistä suojelua sekä tilanteissa, joissa turvapaikan saaneen kolmannen maan kansalaisen tai kiintiöpakolaisen perheenjäsenen oleskelulupahakemusta ei esitetä kolmen kuukauden määräajassa. Kolmen kuukauden määräaika on EU-jäsenvaltioita sitova perheenyhdistämisdirektiivin pakottava säännös, jolla pyritään turvaamaan pakolaisten (turvapaikka tai kiintiöpakolainen) perheenyhdistäminen. Määräaika ei koske toissijaista suojelua saavia. EU-sääntelyn näkökulmasta pakolaisaseman ja toissijaisen suojeluaseman saaneiden erilainen kohtelu on siten mahdollista.

Ulkomaalaislain mukaan toimeentuloedellytyksestä voidaan yksittäisessä tapauksessa poiketa, jos siihen on poikkeuksellisen painava syy tai lapsen etu sitä vaatii. Hallituksen esityksen valmistelussa arvioitiin mahdollisuutta säätää kategorinen poikkeus turvattua toimeentuloa koskevasta vaatimuksesta tilanteissa, joissa perheenkokoaja on yksin maahan saapunut alaikäinen. Valmistelussa arvioitiin, että toimeentuloedellytyksen puuttuminen alaikäisen yksin saapuneen lapsen ollessa perheenkokoaja saattaisi kuitenkin altistaa lapsia hyväksikäytettäväksi lähettämällä heidät yksin hakemaan turvapaikkaa. Tämä ei olisi lapsen edun mukaista.

Hallituksen esitys lähti siitä, että erilaiset suojeluasemat mahdollistavat erilaisen kohtelun. Toimeentuloedellytystä koskeva hallituksen esitys käsiteltiin myös perustuslakivaliokunnassa, jolla ei ollut huomautettavaa asiaan myöskään yhdenvertaisuusnäkökulmasta.

SUOSITUS 3:

VALMISTELLAAN VASTAANOTTOLAKIA KOSKEVAT MUUTOKSET

"Selvitettäisiin vastaanottolain vaikutukset ilman oleskelulupaa oleskelevien henkilöiden määrän kasvuun ja toteutettaisiin tarvittavat lainmuutokset sen turvaamiseksi, että vastaanottopalvelut eivät lakkaisi ennen kielteisen turvapaikkapäätöksen saaneen hakijan maastapoistamispäätöksen täytäntöönpanoa."

Suosituksessa mainitut lainmuutokset perustuvat pääministeri Stubbin hallituksen 25.9.2014 antamaan esitykseen eduskunnalle laeiksi kansainvälistä suojelua hakevan vastaanotosta annetun lain ja ulkomaalaislain muuttamisesta (HE 170/2014 vp - HaVM 47/2014 vp - PeVL 47/2014 vp - TyVL 11/2014 vp). Lainmuutokset tulivat voimaan 1 päivänä heinäkuuta 2015.

Ns. vastaanottolain 14 a §:ssä säädetään vastaanottopalvelujen kestosta. Kyseistä säännöstä muutettiin 1.7.2015 voimaan tulleella lailla siten, että vastaanottopalvelut lakkaavat sen jälkeen, kun turvapaikkaprosessi on käyty loppuun. Vastaanottojärjestelmän yhtenä perusajatuksena Suomessa on se, että valtio maksaa turvapaikanhakijoista turvapaikkamenettelyn aikana aiheutuvat kustannukset. Sen sijaan kansainvälisen suojelun hakemuksen tultua ratkaistuksi vastaanottopalveluja ei tulisi olla mahdollista saada rajoittamattoman ajan. Perussääntö on, että vastaanottopalvelut lakkaavat, kun hakija poistuu maasta. Säännöksen mukaan vastaanottopalvelut lakkaavat kuitenkin ulkomaalaiselta, joka voisi avustettuna palata kotimaahansa käyttäen hyväksi vapaaehtoisen paluun järjestelmää. Ongelmana ennen lain muutosta oli, että kielteisen päätöksen saaneen turvapaikkaa hakeneen henkilön, jonka oli mahdollista turvallisesti palata kotimaahansa avustetun vapaaehtoisen paluun järjestelmän kautta, mutta joka ei halunnut lähteä vapaaehtoisesti ja jota ei viranomaistoimin ollut mahdollista palauttaa, oli mahdollista saada käytännössä loputtomiin vastaanottopalveluja. Kolmannen maan kansalaisen oli mahdollista majoittua vastaanottokeskuksessa ja saada vastaanottopalveluja, -rahaa ja niin edelleen, vaikka hänellä ei ollut mitään laillista perustetta jatkaa oleskelua maassa. Tällainen tilanne ei ollut omiaan kannustamaan vapaaehtoiseen paluuseen.

Yhdenvertaisuusvaltuutetun ehdotus tarkoittaisi käytännössä sitä, että sääntely palautettaisiin sellaiseksi kuin se oli aikaisemmin ennen mainittu lainmuutosta. Ei olisi perusteltua, että vastaanottopalveluja annettaisiin sellaiselle ulkomaalaiselle a) jonka turvapaikkaprosessi on käyty loppuun, b) jolla ei ole laillista perustetta maassa oleskelulle, c) joka voisi halutessaan turvallisesti palata kotimaahansa, mutta joka kuitenkin päättää jäädä maahan vastoin viranomaisten ja tuomioistuimen päätöksiä, vaikka hänellä on velvollisuus poistua maasta.

Maahanmuuttoviraston tilaston mukaan vastaanottopalvelut ovat lakanneet v. 2016 157 henkilöltä, v. 2017 704 henkilöltä ja v. 2018 (22.10. mennessä) 498 henkilöltä, yhteensä vuoden 2016 alusta 1 359 henkilöltä. Yhteensä 719 henkilöä on tehnyt uuden turvapaikkahakemuksen sen jälkeen kun vastaanottopalvelut ovat lakanneet. Ei ole selvitystä siitä, kuinka moni palvelujen lakkaamisen jälkeen vastaanottokeskuksesta poistuneista henkilöistä on mahdollisesti jäänyt oleskelemaan Suomeen laittomasti. Poliisihallitukselta saadun suullisen tiedon mukaan ei ole havaintoja näihin henkilöihin liittyvistä ongelmista poliisin kentällä.