Eduskunta
työelämä- ja tasa-arvovaliokunta

TyV@eduskunta.fi

Asiantuntijakuuleminen, työelämä- ja tasa-arvovaliokunta 7.11.2018 klo 11:30

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

Maahanmuuttovirasto kiittää työelämä- ja tasa-arvovaliokuntaa mahdollisuudesta lausua otsikkoasiassa. Maahanmuuttovirasto keskittyy tässä lausunnossaan erityisesti kertomuksen kolmannen luvun havaintoihin ja niihin liittyviin suosituksiin.

Maahanmuuttovirasto esittää lausuntonaan seuraavaa:

Turvapaikkamenettelyn ja päätöksenteon kehittämisestä yleisesti

Yhdenvertaisuusvaltuutettu esittää kertomuksessaan useita turvapaikkamenettelyyn liittyviä huolenaiheita. Sisäministeri pyysi Maahanmuuttovirastolta selvitystä turvapaikkamenettelyn ja turvapaikkapäätöksenteon laatuun liittyvistä huolista, joita on käsitelty yhdenvertaisuusvaltuutetun kertomuksessaan mainitsemassa tutkimuksessa sekä julkisessa keskustelussa. Maahanmuuttovirasto teki sisäisen selvityksen turvapaikkaprosessista 13.6.2018.[1] Virasto on tunnistanut ja listannut kehittämiskohteita selvityksensä pohjalta. Näitä kohteita on turvapaikkaprosessin eri vaiheissa; vireillepanossa, vastaanotossa ja turvapaikkahakemuksen käsittelyssä Maahanmuuttovirastossa.

Selvityksen perusteella Maahanmuuttovirastossa on muun muassa käynnistetty uusia hankkeita kehittämistoimien toteuttamiseksi. Selvityksen kannalta relevantteja kehitystoimenpiteitä sisältyy myös jo aiemmin käynnistyneisiin hankkeisiin. Keskeisiä uusia hankkeita on ONE-hanke, jonka tavoitteena on vastata sisäministerin esittämiin turvapaikkaprosessin kehittämiskohteisiin oikeudellisen neuvonnan osalta. Hankkeessa määritellään vireillepano- ja vastaanottovaiheen yleisen oikeudellisen neuvonnan sisältö ja se, missä vaiheessa kukin osapuoli antaa neuvontaa. Samalla pyritään sujuvoittamaan ohjausta oikeusavun piiriin. Kehittämistä tehdään yhteistyössä eri viranomaisten kanssa ja tarkoitus on kehittää myös hakijan näkökulmasta johdonmukaista tiedotusmateriaalia. Pyrkimyksenä on, että kehitystyön tuloksena hakijalla on entistä parempi kuva siitä, mitä hänen asiassaan tulee tapahtumaan prosessin aikana, mitä häneltä odotetaan ja mitkä hänen oikeutensa ja velvollisuutensa ovat. Tällä hetkellä hankkeessa on käynnissä suunnitteluvaihe. Hankkeen on suunniteltu jatkuvan vuoden 2020 tammikuun loppuun asti.

Turvapaikanhakijoiden terveyden, hyvinvoinnin ja palvelutarpeiden kartoittamista kehitetään valtakunnallisesti käynnissä olevassa Terttu-hankkeessa sekä Lapset puheeksi -hankkeessa, joita esitellään tarkemmin jäljempänä.

[1] Maahanmuuttoviraston selvitys sisäministerille turvapaikkapäätöksentekoon ja -menettelyyn liittyen, 13.6.2018.

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

Haavoittuvassa asemassa olevista ja erityistarpeita vaativista turvapaikanhakijoista

Yhdenvertaisuusvaltuutettu esittää kertomuksessa 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. Maahanmuuttoviraston selvityksen perusteella tunnistettu keskeinen kehittämiskohde on haavoittuvassa asemassa olevien ja/tai erityistarpeita vaativien turvapaikanhakijoiden tunnistaminen vastaanottopalvelujen puolella, turvapaikkaprosessissa ja eri yhteistyötahoissa. Haasteita hakijoiden haavoittuvuuden tai erityistarpeiden tunnistamiseen on liittynyt erityisesti silloin, kun uusia vastaanottokeskuksia on perustettu. Aihetta pidetään kuitenkin jatkuvasti esillä henkilöstön koulutuksissa.

Vastaanottokeskuksissa tehdään jatkuvaluonteista asiakas- ja potilastyötä. Erityistarpeiden tunnistamista vastaanottopuolella kehitetään parhaillaan esimerkiksi Terveyden ja hyvinvoinnin laitoksen kanssa yhteistyössä toteutettavassa Terttu-hankkeessa. Tavoitteena on tuottaa tutkimustietoa turvapaikanhakijoiden terveydentilasta ja palvelutarpeista sekä luoda yhtenäinen malli alkuterveystarkastuksille. Myöhemmässä vaiheessa esille tulevien erityisten tarpeiden tunnistaminen vaatii eri toimijoiden työtapojen selvittämistä ja kehittämistä edelleen. Hanke jatkuu vuoden 2019 syyskuun loppuun asti.

Osaamisen kehittäminen on tärkeää myös niiden viranomaisten parissa, jotka ottavat vastaan turvapaikkahakemuksia. Maahanmuuttovirasto on keskustellut poliisin kanssa haavoittuvuuden havaitsemisesta ja merkitsemisestä hakemuksen vireillepanon yhteydessä. Myös hakijan itsensä entistä parempi neuvonta ja sitä kautta hakijan parempi ymmärrys omista oikeuksistaan voi kehittää hänen valmiuksiaan kertoa avoimemmin taustastaan ja mahdollisesta haavoittuvuudestaan tai erityistarpeistaan. Vastaanottokeskuksia on ohjeistettu syyskuussa 2017 annetulla ohjeella yleisestä oikeudellisesta neuvonnasta. Edellä mainitulla ONE-hankkeella pyritään osaltaan vaikuttamaan myös näihin hakijan valmiuksiin.

Turvapaikkayksikössä on viimeisen vuoden aikana päivitetty ja laadittu ohjeistuksia muun muassa naisten 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. Turvapaikkayksikössä kehittämistyö jatkuu edelleen sukupuolittuneen väkivallan teemojen osalta loppuvuonna 2018 ja vuonna 2019. Tarkoitus on laatia myös perheväkivaltaan liittyvä ohjeistus.

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

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 tämän selvitystyön tuloksia. Mainitun selvityksen perusteella soveltamiskäytännössä on havaittavissa selkeät suuntaviivat. Suunnitelmana on painottaa vuoden 2019 sisäisissä koulutuksissa ihmiskauppaan liittyviä kysymyksiä, kuten ihmiskaupan tunnistamista ja asian selvittämistä puhutteluissa.

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 tehdyn oikeuslääketieteellisen ikätutkimuksen tulos on katsottava ensisijaiseksi osoitukseksi hakijan iästä suhteessa toisesta jäsenvaltiosta saataviin ikätietoihin.

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 lasten päätöksissä. Toukokuussa 2017 on muutettu ohjeistusta niin, 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 tarkastettiin noin 60 kuluvana vuonna lapsiperheille tehtyä päätöstä. Lapsen etu oli huomioitu kahta lukuun ottamatta kaikissa päätöksissä.

Vastaanottopuolella on selvitetty lapsiperheiden erityisen tuen tarpeita. Alaikäisten yksintulleiden hakijoiden lisäksi perheiden mukana tulevien lasten tarpeisiin on kiinnitettävä huomioita vastaanottovaiheessa. Lapset puheeksi -hankkeessa tavoitteena on kehittää lapsiperheille kohdennettua toimintaa. Samalla kerätään arviointidataa, jonka avulla arvioidaan menetelmän toimivuutta. Menetelmällä pyritään ensisijaisesti tukemaan vanhemmuutta ja lapsen arjen sujuvuutta.

Yhtenä alaikäisiin liittyvänä seikkana yhdenvertaisuusvaltuutettu on nostanut kertomuksessaan esille alaikäisten edustajat. Maahanmuuttovirasto toteaa tässä yhteydessä suhtautuvansa 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.

Näyttötaakan jakautumisesta turvapaikkapäätöksenteossa

Yhdenvertaisuusvaltuutettu on kertomuksessa esittänyt huolensa turvapaikanhakijoiden näyttötaakasta erityisesti tapauksissa, joissa hakija on vedonnut aiempaan kokemaansa vainoon tai vakavaan haittaan.

Turvapaikkaa hakeneella henkilöllä on velvollisuus esittää selvitystä hakemuksensa perusteista ulkomaalaislain 7 §:n 2 momentin mukaan, eli hänellä on lähtökohtaisesti näyttötaakka esittämiensä seikkojen osalta. Näyttötaakka koskee kaikkia hakijan esittämiä turvapaikkahakemuksen kannalta olennaisia seikkoja, kuten henkilöllisyyttä, kotipaikkaa, aikaisempia tapahtumia sekä häneen kohdistuvaa tulevaisuuden uhkaa.

Näyttötaakan jakautumiseen vaikuttavana seikkana on huomioitava hakijan mahdollisesti kokema aiempi vaino tai vakava haitta, jos hakijan esittämät seikat sen osalta hyväksytään tosiseikkana. Määritelmädirektiivin 4 artiklan 4 kohdan mukaan aiemmin koettua vainoa tai vakavaa haittaa on pidettävä vakavana osoituksena hakijaan kohdistuvasta tulevaisuuden uhasta, ellei ole perustultua syytä olettaa, ettei vaino tai vakava haitta tule toistumaan. Aiemmin koettu vaino tai vakava haitta kääntää näyttötaakan tulevaisuuden uhan osalta hakijalta viranomaiselle.

Kansallisen ja kansainvälisen lainsäädännön ja ohjeistuksen lisäksi Maahanmuuttoviraston päätöskäytäntöä ohjaa oikeuskäytäntö, jossa on otettu kantaa näyttötaakan jakautumiseen.

Maahanmuuttoviraston aiemmassa päätöskäytännössä on havaittu joitakin ongelmia liittyen sen tunnistamiseen, milloin näyttötaakka kääntyy viranomaiselle. Ongelmat ovat liittyneet erityisesti vuoden 2016 päätöksiin, jolloin työkenttä oli poikkeuksellinen. Maahanmuuttoviraston ylitarkastajia on koulutettu ja koulutetaan säännöllisesti muun muassa pakolaisoikeudellisesta näytönarvioinnista esimerkiksi EASO:n koulutusmoduulien kautta. Maahanmuuttovirasto valvoo jatkuvasti omien

päätöstensä juridista oikeellisuutta ja laatua laillisuusvalvonnan kautta, kuten myös esittelymenettelyn kautta jokapäiväisessä työssä. Päätöksentekijät saavat työstään palautetta ja tätäkin kautta työn laatua kehitetään jatkuvasti. Maahanmuuttoviraston näkemyksen mukaan ajantasaisessa päätöskäytännössä sovelletaan näyttötaakkaa oikein niin, että viranomaisella on näyttötaakka siitä, mistä syystä hakijan kokemat aiemmat oikeudenloukkaukset eivät tulisi toistumaan tulevaisuudessa. Mikäli tätä ei pystytä asianmukaisesti perustelemaan, hakija on oikeutettu kansainväliseen suojeluun.

Kansainvälistä suojelua saaneiden henkilöiden perheenjäsenten asemasta

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

Perhe-elämän päättymisestä Maahanmuuttovirasto toteaa, että sen 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.

Toimeentuloedellytyksestä on aina mahdollista poiketa ulkomaalaislain 39 §:n 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 henkilöstä, joka viettää itsenäistä elämää Suomessa.

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 henkilön 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.

Ylijohtajan sijaisena,

apulaispäällikkö Raimo Pyysalo

Ylitarkastaja Suvi Okkonen

Asiakirja on sähköisesti allekirjoitettu asianhallintajärjestelmässä. Maahanmuuttovirasto 05.11.2018 klo 21:34. Allekirjoituksen oikeellisuuden voi todentaa kirjaamosta.

Jakelu Eduskunnan työelämä- ja tasa-arvovaliokunta

LAUSUNTO