Maahanmuuttovirasto
Migrationsverket
Finnish Immigration Service

Lausunto

03.06.2022

MIG-2214209
00.03.00
MIGDno-2022-1469

Eduskunta
Hallintovaliokunta

Hallintovaliokunnan kuuleminen 8.6.2022

Maahanmuuttoviraston lausunto asiassa K 7/2022 vp Yhdenvertaisuusvaltuutetun kertomus eduskunnalle 2022

Maahanmuuttovirasto kiittää mahdollisuudesta lausua otsikkoasiassa. Maahanmuuttovirasto noudattaa kaikessa toiminnassaan Suomea velvoittavia kansainvälisiä sopimuksia ja ihmis- ja perusoikeuksia sekä voimassaolevaa lakia.

Ihmiskaupan uhreista

Maahanmuuttovirasto kiittää yhdenvertaisuusvaltuutetun kertomuksessa esiin tuomaa huomiota siitä, että virasto on vuosien varrella kehittänyt toimintaansa ja ihmiskaupan tunnistamisesta sekä uhrien ohjaamisesta avun piiriin on muodostunut osa sen toimintaa. Maahanmuuttovirasto on tehnyt määrätietoista kehittämistyötä omalta osaltaan niin, että se tunnistaa yhä enemmän ja yhä monimuotoisemmin sekä ihmiskaupan uhreja että ihmiskaupan eri muotoja.

Kuten ihmiskaupan uhrien auttamisjärjestelmän tilastoista[1] käy ilmi, Maahanmuuttovirasto ohjasi vuonna 2021 eniten asiakkaita (77/300) auttamisjärjestelmään. Toiseksi eniten (58/300) esityksiä tekivät vastaanottokeskukset, joiden toimintaa Maahanmuuttovirasto ohjaa, suunnittelee ja valvoo.

Kertomuksen mukaan (s. 79) Maahanmuuttovirasto on myöntänyt varsin vähän ensimmäisiä oleskelulupia ihmiskaupan uhreille heitä koskevan erityissäännöksen perusteella. Kuten kertomuksessa todetaan, ihmiskaupan uhreille voidaan myöntää myös kansainvälistä suojelua tai oleskelulupa muulla ulkomaalaislain (301/2004) perusteella.

Ulkomaalaislain 52 a §:n 2 momentin mukaisen ihmiskaupan uhrin jatkuvan luvan soveltamisalan kynnys on asetettu lainsäädännössä varsin korkealle. Hallituksen esityksessä mainitaan naiskaupan uhri, jolla on rikollisjärjestön aiheuttama vakava uhka, kun kyseisen valtion viranomaiset ovat haluttomia tai kykenemättömiä puuttumaan asiaan. Oleskeluluvan myöntäminen

[1] Tilastot: uudet asiakkaat 2021 - Ihmiskauppa

www.migri.fi

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

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

PO Box 10
FI-00086 Maahanmuuttovirasto
tel. +358 295 430 431
fax +358 295 411 720

erityisen haavoittuvan aseman vuoksi voi olla perusteltu, jos turvapaikan tai muun kansainvälisen suojelun edellytykset eivät täyty. Huollon tarpeessa olevan lapsikaupan uhrin osalta on mainittu tilanne, jossa hänen huoltajiaan ei voida lainkaan jäljittää tai huoltajat ovat olleet osallisina ihmiskaupparikokseen. Lisäksi mainitaan törkeän elinkaupan uhri, joka ei pysty saamaan elintärkeää ja jatkuvasti tarvittavaa hoitoa kotimaassaan.

Hakijat, jotka saavat myönteisen päätöksen ja joiden tapauksissa on ihmiskauppaviitteitä, saavat useimmiten kansainvälistä suojelua. On lisäksi huomioitava, että turvapaikkahakemukset tutkitaan suhteessa hakijan kotimaahan. Kielteisten päätöstenkään osalta ei ole aina kyse siitä, että hakija oltaisiin palauttamassa maahan, jossa hän on joutunut ihmiskaupan uhriksi.

Ulkomaalaislain 52 a § 2 momentin edellytys erityisen haavoittuvasta asemasta on johtanut siihen, että ulkomaalaislain 52 §:n mukainen lupa yksilöllisen inhimillisen syyn perusteella myönnetään useammin kuin ihmiskaupan uhrin jatkuva lupa 52 a §:n 2 momentin perusteella. Koska ei ole luotettavaa tapaa seurata asiaa tilastojen kautta, on epävarmaa, että 52 §:n mukainen lupa perustuisi näissä tapauksissa pääasiassa ihmiskaupan uhriksi joutumiseen. Oletettavasti ihmiskaupan uhriksi joutuminen on kuitenkin huomioitu 52 §:n perusteella myönnetyissä oleskeluluvissa yhtenä haavoittuvuustekijänä. Haavoittuvuus on 52 §:n mukaisessa luvassa yksi huomioitavista seikoista.

Lisäksi ilman huoltajaa oleville alaikäisille ulkomaalaislain 52 §:n mukainen lupa on edullisempi kuin 52 a §:n mukainen, koska 52 §:n mukainen lupa antaa laajemmat oikeudet perheenyhdistämiseen. Tästä syystä alaikäisten tapauksissa todennäköisemmin myönnettävä lupa perustuu kansainväliseen suojeluun tai ulkomaalaislain 52 §:ään.

Lapsen oikeuksien toteutumisesta ja perhe-elämän suojasta

Perhe-elämän viettäminen, perhe-elämän suoja sekä lapsen edun huomioiminen ovat keskeisiä perus- ja ihmisoikeuksia. Valtiot voivat asettaa ulkomaalaisten oleskelulle ja myös perhe-elämän viettämiselle alueellaan erinäisiä lakiin perustuvia edellytyksiä ja rajoituksia.

Kertomuksessa on tuotu esiin tapauksia, joissa lapsen toinen vanhempi käännytetään tai karkotetaan Suomesta.

Jos perheenjäsenet elävät yhteistä perhe-elämää ja yksi perheenjäsenistä katsotaan pakolaiseksi turvapaikkaprosessissa, saavat kaikki perheenjäsenet lähtökohtaisesti pakolaisaseman. Silloin, kun lupa jätetään myöntämättä, kyse voi olla siitä, että vanhemmat ovat esimerkiksi eronneet. Tällöin molempien vanhempien on täytettävä oleskeluluvalle laissa säädetyt edellytykset. Laki ei mahdollista oleskeluluvan myöntämistä pelkästään lapsen edun perusteella. Turvapaikkaprosessissa hakijan on täytettävä joko kansainvälisen suojelun tai ulkomaalaislain 52 §:n edellytykset tai käännyttäminen tulisi jättää lapsen edun vuoksi tekemättä. Kansainväliseen suojeluun vaaditaan suojeluntarve, eikä yksilöllisellä inhimillisellä syyllä myönnettävää oleskelulupaa ole lain esitöiden (HE 28/2003 vp, s. 151) mukaan tarkoitettu perheenyhdistämistä koskevien säännösten kiertämiseen. Kestävä ratkaisu ei ole sekään, että käännyttäminen jätetään tekemättä ilman laillista oleskeluoikeutta.

Euroopan ihmisoikeustuomioistuin on todennut käytännössään, ettei valtioilla ole velvollisuutta noudattaa niin sanottujen uusien perheiden asuinpaikasta tekemiä valintoja tilanteissa, joissa perheitä muodostetaan epävarmoissa olosuhteissa. Uusilla perheillä ja perheenjäsenillä tarkoitetaan tilanteita, joissa perheside on muodostettu perheenkokoajan Suomeen saapumisen jälkeen. Kielteisiä oleskelulupapäätöksiä on voitu tehdä esimerkiksi tapauksissa, joissa perheen on arvioitu voivan asettua toisen vanhemman kotimaahan.

Perhesideperusteisten oleskelulupien osalta on huomioitava, että oleskelulupa myönnetään aina tosiasiallisen perhe-elämän perusteella. Perheenjäsenillä tulee olla vähintään tarkoitus viettää sellaista jatkossa. Jos vanhempi ei esimerkiksi ole lapsen huoltaja, eikä tapaa lastaan, ei hänellä tällöin ole perustetta saada oleskelulupaa, vaikka hän olisikin biologisesti lapsen vanhempi.

Toisen vanhemman maastapoistamiselle voi olla lukuisia muitakin eri syitä kuten yleiseen järjestykseen ja turvallisuuteen liittyvät syyt. Tällöinkin lapsen edun arviointi on tärkeä osa päätöksentekoon sisältyvää kokonaisharkintaa.

Lapsen edun arvioinnista

Maahanmuuttoviraston lupa- ja kansalaisuusyksikössä sekä turvapaikkayksikössä lapsen edun perusteluihin on kiinnitetty huomiota muun muassa yhdenvertaisuusvaltuutetun vuonna 2020 julkaiseman selvityksen sekä kertomuksessa sivulla 86 viitatun YK:n lapsen oikeuksien komitean ratkaisun jälkeen.

Lapsen etua pyritään avaamaan kattavasti ja punnitsemaan sen eri osa-alueita aina, kun päätös kohdistuu lapseen tai sillä on vaikutusta lapsen mahdollisuuteen viettää perhe-elämää yhdessä vanhempiensa kanssa. Tällä hetkellä esimerkiksi lupa- ja kansalaisuusyksikössä on meneillään projekti, jossa on kehitetty päätöspohjia siten, että ne ohjaisivat päätöksentekijää paremmin lapsen edun arvioimisessa. Lisäksi lapsen edun perustelusta järjestetään koulutusta ja arvioimista tukevaa ohjeistusta. Tiivistetysti sanottuna lapsen etua pyritään arvioimaan neljän pääelementin kautta. Nämä elementit ovat turvallisuus, perhe ja läheiset ihmissuhteet, hyvinvointi, kehitys ja identiteettitarpeet sekä osallisuus.

Mainitussa YK:n lapsen oikeuksien komitean ratkaisussa todettiin myös, että lapsia tulisi kuulla systemaattisesti. Tapauksessa lapsi oli ollut Maahanmuuttoviraston päätöksenteon hetkellä kuusivuotias. Ulkomaalaislain 6 §:n mukaan 12 vuotta täyttäneitä alaikäisiä on kuultava. Nuorempia voidaan kuulla, jos lapsi "on niin kehittynyt, että hänen näkemyksiinsä voidaan kiinnittää huomiota". Turvapaikkayksikkö on sittemmin muuttanut käytäntöjään ja kuulee nyt aiempaa matalammalla kynnyksellä myös alle 12-vuotiaita huoltajiensa mukana kansainvälistä suojelua hakevia lapsia.

Kertomuksessa (s. 86) todetaan, että lapsen edun ensisijaisuus tarkoittaa sitä, että päätöstä tehtäessä on ensimmäiseksi arvioitava, mikä ratkaisu kyseessä olevassa tapauksessa parhaiten toteuttaisi lapsen etua. On kuitenkin muistettava, että oleskeluluvan myöntämiselle laissa säädetyt edellytykset koskevat yleensä myös lapsia ja lapsiperheitä. Päätösharkinnassa ei ole kyse vain sen arvioimisesta, mikä ratkaisu vastaisi parhaiten lapsen etua. Sen sijaan yleensä on arvioitava, onko jokin vaihtoehdoista sillä tavoin lapsen edun

vastainen, että laissa säädetystä luvan myöntämisedellytyksestä tulisi hyvin poikkeuksellisesti joko poiketa, tai että lupa pitäisi jättää myöntämättä, vaikka edellytykset muutoin täyttyisivät.

Kertomuksessa on katsottu, että sosiaalityöntekijöiden tai lastensuojelun lausunnoilla ei näytä olevan todellista merkitystä päätöksentekijän arvioitaessa lapsen etua (s. 87).

Sosiaalityöntekijöiden lausunnot huomioidaan päätöksenteossa ja niillä voi olla ratkaiseva painoarvo, erityisesti kun kyseessä on lastensuojelun näkemys. Lapsen edun arviointi päätöksenteossa ei kuitenkaan voi olla vain sosiaalityöntekijän näkemyksen mukaista päätöksentekoa vaan asiassa tulee punnita lapsen etua aidosti myös kotimaan olosuhteet huomioiden. Toisinaan lausunnot eivät sisällöllisesti ole kovin analyyttisiä. Jos sosiaalityöntekijän lausunto perustuu puhtaasti vanhempien kertomaan esimerkiksi kansainvälisen suojelun tarpeesta, eikä turvapaikkayksikön arvion mukaan suojeluntarvetta ole, on lausunnon painoarvo sen mukainen. Tällöinkin huomioidaan lausunnossa esiin nostettuja muita seikkoja. Sosiaalityöntekijöiden näkemys kuitenkin lähes poikkeuksetta on, että lapsen edun mukaista olisi jatkaa asumista kasvuympäristöltään turvallisessa Suomessa. Lausunnot kuitenkin ovat pääosin informatiivisia ja kehittyneet viime vuosina paljon sisällöltään.

Muissa kuin kansainvälistä suojelua koskevissa tilanteissa sosiaalityöntekijöiltä pyydetään säännönmukaisesti lausuntoja erityisesti silloin, kun yksin tulleen alaikäisen perheenjäsenet hakevat oleskelulupaa. Sosiaalityöntekijöiden lausuntojen sisältöä harvemmin avataan itse päätöksessä, mutta ne otetaan kuitenkin harkinnassa huomioon eikä päätöstä tehdä ennen lausunnon saapumista.

Kertomuksen sivulla 87 todetaan, että valtuutetun perheenyhdistämistä koskenut selvitys_osoitti, että ulkomaalaislain 36.2 §:n eli maahantulosäännösten kiertämispykälän nojalla evättiin merkittävässä määrin oikeus perhe-elämän viettämiseen jopa kansainvälistä suojelua saaneilta yksin tulleilta lapsilta.

Yksin tulleiden lasten perheenjäsenten osalta maahanpääsyn epäämisen syynä toisinaan on se, että vanhemman katsotaan lähettäneen lapsensa yksin matkaan saadakseen itse aikanaan helpommin oleskeluluvan lapsensa kautta. Yksin tulleen lapsen perheenjäsenten hakemuksia ei automaattisesti hylätä, vaan perheenjäsenet saavat oleskeluluvan, jos asiassa on perusteltu syy sille, että alaikäinen on päätynyt yksin Suomeen ja muu perhe elää muualla. Esimerkiksi perheen äiti joutuu jäämään elättämään muita sisaruksia ja vanhin lapsi lähtee matkalle, eikä isää ole. Tai perheenjäsenet joutuvat pakomatkan aikana toisistaan eroon. Nämä ovat esimerkkejä tilanteista, joissa ei ole kyseessä lapsen käyttämisestä maahantulon välineenä. Kun kyseessä on lapsen käyttäminen maahantulon välineenä, ei sillä ole merkitystä mikä status lapsella on Suomessa tai huoltajilla oleskelumaassaan. Kielteinen päätös huoltajille voi tulla esimerkiksi tilanteessa, jossa perhe on asunut pidemmän aikaa pakolaisina turvallisessa maassa ja he lähettävät lapsen ilman mitään hyväksyttävää syytä vaaralliselle matkalle kohti Eurooppaa.

Esteistä oleskelun virallistamisen tiellä

Kuten yhdenvertaisuusvaltuutettu kertomuksessaan toteaa (s. 90–91), on nykyisessä oleskelulupajärjestelmässä hakijan asiassa täytyttävä sekä

oleskelulupatyypin erityiset edellytykset että yleiset edellytykset. Yleisiin edellytyksiin kuuluu turvatun toimeentulon ja matkustusasiakirjavaatimuksen lisäksi esimerkiksi se, ettei henkilö ei ole vaaraksi yleiselle järjestykselle ja turvallisuudelle.

Maahanmuuttoviraston päätöskäytäntö perustuu voimassaolevaan lakiin ja hallintotuomioistuinten soveltamista ohjaaviin ratkaisuihin. Jos henkilöllä on työhön, perhesiteeseen tai opiskeluun perustuvia perusteita oleskeluluvalle, on hänen ensisijaisesti haettava oleskelulupaa jollakin näistä perusteista. Esitöiden (HE 28/2003 vp, s. 151) mukaan Suomeen syntyneet siteet yksilölliseen inhimilliseen syyhyn perustuvan luvan myöntämisperusteena olisi poikkeuksellista. Esitöissä nimenomaisesti todetaan, että tarkoitus ei ole, että pykälän soveltamisella voidaan ohittaa perhesiteen, opiskelun tai työnteon perusteella myönnettävien oleskelulupien säädetyt edellytykset.

Nykyisen oleskelulupajärjestelmän pääsääntö on se, että oleskelulupaa haetaan ulkomailta ennen Suomeen saapumista.

Sivulla 90 yhdenvertaisuusvaltuutettu nostaa esille, että matkustusasiakirjavaatimus on tosiasiassa voinut muodostua ylitsepääsemättömäksi esteeksi Suomessa jo oleskelevalle hakijalle. Esimerkkinä mainitaan Somalian valtion myöntämät matkustusasiakirjat.

Maahanmuuttovirasto haluaa tuoda esille, että työntekijän oleskelulupaan liittyvästä matkustusasiakirjasta on annettu hiljattain sekä Euroopan ihmisoikeustuomiostuimen päätös [Abdulahi Awad v. Suomi (56179/19, 17.3.2022)] että korkeimman hallinto-oikeuden vuosikirjapäätös KHO:2022:64.

Ihmisoikeustuomioistuin hylkäsi valituksen, koska se ei täyttänyt tutkittavaksi ottamisen edellytyksiä. Ihmisoikeustuomioistuin totesi muun ohella, että Suomen lainsäädännössä on edellytetty kaikkien työntekijän oleskelulupaa hakevien todistavan henkilöllisyytensä. Euroopan ihmisoikeussopimuksessa ei turvata oikeutta työhön, eikä ihmisoikeussopimuksen tulkinnan voida tässä asiayhteydessä katsoa edellyttävän poikkeuksen tekemistä henkilöllisyyden todistamista koskevasta vaatimuksesta. Henkilöllisyyden todistaminen on keskeinen tekijä, joka on myös samalla neutraali ja koskee kaikkia samalla tavoin riippumatta heidän alkuperästään. Työluvan hakijaa ei ollut kohdeltu eri tavoin kuin muita vastaavassa tilanteessa. Hakija ei ollut missään vaiheessa esittänyt Somalian matkustusasiakirjaa. Henkilöllisyyden todistamisen vaatimukselle oli yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitämiseen liittyvät hyväksyttävät perusteet.

KHO totesi omassa ratkaisussaan, että työntekijän oleskelulupaa koskeva sääntely koskee sellaista maahanmuuttoa, jossa ulkomaalaiselle voidaan asettaa vaatimus voimassa olevan matkustusasiakirjan esittämisestä. Sääntely ei ole ristiriidassa oikeutta työhön koskevan perusoikeuden tai unionin oikeuden kanssa eikä sen soveltaminen merkitse sellaisenaan muutoksenhakijan asettamista muihin nähden eri asemaan ilman hyväksyttävää perustetta.

Turvapaikkaprosessiin liittyvät kehitystoimet

Kertomuksessa nostettiin esille vuoden 2015–2016 turvapaikanhakijoiden tilanne. Maahanmuuttovirasto julkaisi vuonna 2018 turvapaikkapäätöksentekoa ja -

menettelyä koskevan selvityksensä[2]. Sen mukaan turvapaikkamenettelystä löytyi kehitettävää, mutta ei systemaattisia virheitä. Turvapaikkapäätökset vastasivat tuolloinkin pääosin laissa säädettyjä kriteerejä. Tulkkauksissa ja hakemusten käsittelyssä havaittiin joitakin laatupuutteita. Todennäköisesti puutteet olivat seurausta siitä, että hakijoiden määrä oli vuonna 2015 kymmenkertainen verrattuna aiempaan, minkä seurauksena virasto joutui kasvattamaan myös henkilöresursseja moninkertaisesti hyvin lyhyessä ajassa.

Maahanmuuttovirasto valvoo turvapaikkapäätösten ja -menettelyn sekä tulkkausten laatua jatkuvasti. Näiden menettelyjen kehittämiseksi on kuluneina vuosina ollut useampia hankkeita, joista merkittävimpiä ovat olleet ONE, TULPPAANI ja SOPU -hankkeet.

ONE-hanke (2018–2020) kehitti vastaanottokeskuksissa annettavaa yleistä oikeudellista neuvontaa turvapaikanhakijoille. Hankkeessa tuotettiin turvapaikkaprosessia koskevia videoita ja kirjallista materiaalia niin turvapaikanhakijoiden, vastaanottokeskuksen henkilökunnan kuin ilman huoltajaa olevien alaikäisten edustajien käyttöön.

TULPPAANI-hanke (2019–2020) kehitti tulkkauksen laadunvalvontaa. Hankkeessa laadittiin oppaat tulkeille, puhuttelijoille ja tulkkausten käyttäjille, sekä käännätettiin tiettyjä erikoissanastoja turvapaikkapuhutteluiden tulkkauksien tueksi. Hankkeen aikana kehitettiin konsepti tulkkauksien laadun seurannalle, mihin nykyinen tulkkausten laadunvalvonta perustuu.

SOPU-hanke (2019–2020) kehitti maakohtaisten soveltamisohjeiden laatimismenettelyä. Uuden menettelymallin kehittämisen yhteydessä täsmennettiin myös maiden linjaamiseen liittyvää metodologiaa, joka tuodaan aiempaa läpinäkyvämmin esiin ohjeissa. Tämä edesauttaa eri maista tulevien hakijoiden yhdenvertaista kohtelua.

Vuonna 2016 turvapaikkapäätösten muutoksenhaussa todettujen laintulkinta- ja menettelyvirheiden osuus oli 3,8 %. Vuonna 2021 näillä perusteilla hallinto-oikeuksista palautettujen päätösten osuus oli 1,54 %. Korkeimman hallinto-oikeuden ja hallinto-oikeuksien näillä perustella palauttamien päätösten osuus oli 1 %. Laintulkinta- ja menettelyvirheiden määrä on laskenut merkittävästi, mikä on yksi indikaattori Maahanmuuttoviraston turvapaikkapäätösten laadun parantumisesta.

Yhdenvertaisuusvaltuutetun antamista lainsäädäntösuosituksista

Yhdenvertaisuusvaltuutetun kertomuksessa on esitetty useita lainsäädäntöehdotuksia. Yhdenvertaisuusvaltuutettu mainitsee sivulla 81 Maahanmuuttoviraston ihmiskaupan uhrin asian käsittelemistä koskevan ohjeen ja toteaa samassa yhteydessä seuraavasti: "tutkimuksen valossa ohjeen avulla ei pystytä muuttamaan tiukaksi muodostunutta oleskelulupakäytäntöä, minkä takia valtuutettu esittää eduskunnalle, että ulkomaalaislakia on muutettava."

Maahanmuuttovirasto yhtyy yhdenvertaisuusvaltuutetun näkemykseen käytäntöjen muuttamistavasta. Jos vakiintunutta lainsoveltamiskäytäntöä

[2] Maahanmuuttoviraston+selvitys+sisäministerille+turvapaikkapäätöksentekoon_valmis.pdf (migri.fi)

halutaan muuttaa, on siihen paras tapa reagoida lainsäädäntömuutoksin – niin ihmiskaupan uhrien kuin muidenkin oleskelulupien osalta. Maahanmuuttovirasto ei voi oma-aloitteisesti olennaisesti muuttaa vakiintuneen laintulkinnan ja oikeuskäytännön mukaista päätöskäytäntöä.

Apulaispäällikkö,

ylijohtajan sijainen Elina Immonen

Erityisasiantuntija Suvi Okkonen

Asiakirja on sähköisesti allekirjoitettu asianhallintajärjestelmässä. Maahanmuuttovirasto 03.06.2022 klo 15:51. Allekirjoituksen oikeellisuuden voi todentaa kirjaamosta.

Jakelu Eduskunnan hallintovaliokunta

Tiedoksi Oikeus- ja maatietoyksikön johtaja, oikeuspäälliköt, lupa- ja kansalaisuusyksikön johtaja, turvapaikkayksikön johtaja, SM/MMO