PAKOLAISNEUVONTA

Eduskunnan hallintovaliokunnalle
7.6.2022

Asia: K 7/2022 vp Yhdenvertaisuusvaltuutetun kertomus eduskunnalle 2022

Pakolaisneuvonta ry:n lausunto

Pakolaisneuvonta kiittää mahdollisuudesta lausua Yhdenvertaisuusvaltuutetun eduskunnalle antamasta kertomuksesta ja erityisesti kertomuksen lukujen 2 (Ihmiskaupparaportoija ihmiskauppailmiön seuraajana) ja 3 (Ulkomaalaisten asema ja oikeudet Suomessa) osalta.

1 Ihmiskaupan vastaisen toiminnan kehittäminen

Kertomuksessa on nostettu esiin hyvin ja varsin kattavasti huomioita liittyen ihmiskaupan vastaisen työn kehittämiseen, uhrien auttamiseen ja rikosvastuun toteutumiseen. Kertomuksessa esiin nostetut huolen aiheet ja ongelmat nousevat jatkuvasti esiin myös Pakolaisneuvonnan lakimiesten käytännön työssä.

Kuten kertomuksessa todetaan, ihmiskaupan uhrin oleskelulupa ulkomaalaislain 52 a §:n perusteella on käytännössä "jäänyt lähes kuolleeksi kirjaimeksi". Luvan myöntämisen edellytyksenä oleva ihmiskaupparikosprosessi ja erityisen haavoittuva asema ovat nostaneet kynnyksen käytännössä saavuttamattomiin. Esimerkiksi ihmiskaupan uhriksi tunnistetun, vuosia jatkuneen hyväksikäytön kohteeksi joutuneen, vakavasti traumatisoituneen yksinhuoltajaäidin ja hänen pienne lapsensa kohdallakaan ei lähtökohtaisesti katsota täyttyvän erityisen haavoittuvaa asemaa luvan myöntämisen edellytyksenä.

Käytännössä myös oleskelulupa yksilöllisistä inhimillisistä syistä (ulkomaalaislain 52 §:n perusteella) myönnetään vain harvoin ihmiskaupan uhrille, koska myös haavoittuvan aseman tunnistamisen kynnys on äärimmäisen korkea. Pakolaisneuvonnan kokemus on, että haavoittuvan aseman tunnistamisen kynnys on liian korkea eikä tunnistaminen ole johdonmukaista.

Uudelleen uhriutumisen riskiä ei arvioida kansainvälisten velvoitteiden edellyttämällä tavalla ja yksilöllisesti.

Pakolaisneuvonta ry
Kaisaniemenkatu 4 A
00100 Helsinki
Puh (09) 2313 9300
Faksi (09) 2313 9310
pan@pakolaisneuvonta.fi

Erityisen ongelmallista arviointi on ihmiskaupan suurten lähtömaiden, esim. Nigerian osalta, sillä myös tunnistetuille uhreille tehdään kielteisiä päätöksiä ja käännyttämispäätöksiä, vaikka uudelleen uhriutumisen riski on ilmeinen. Näin myös niiden Euroopan maiden suhteen (esim. Italia), joissa hyväksikäyttö on tapahtunut. Myös ihmiskaupan uhreja palautetaan, vaikka tosiasiassa ei ole mitään takeita siitä, että uhri saisi tosiasiallista suojelua ja että riski uhriutua uudelleen olisi poissa.

Myös ihmiskaupan uhrien kohdalla uskottavuuden arvioinnissa ei tunnisteta eikä huomioida riittävästi uhrin haavoittuvuutta tai esimerkiksi trauman vaikutusta kykyyn antaa selvitystä asiassa tai muistaa yksityiskohtia.

Pakolaisneuvonta on pettynyt siihen, ettei yhteisymmärrystä ihmiskaupan uhrien tunnistamisen ja auttamisen järjestämisestä saatu aikaan. Työtä sen eteen, että uhrit tunnistetaan ja he sitä kautta pääsevät myös yhdenvertaisesti palveluihin pitää tehdä ja kehittää jatkossa. Ihmiskaupan uhrin tunnistaminen on oikeuksien toteutumisen edellytyksenä.

Pakolaisneuvonta pitää erittäin tärkeänä, että myös rikosvastuun toteutumista ja ulkomaalaisten työntekijöiden hyväksikäytön ennaltaehkäisyä tehostetaan kertomuksessa esitetyllä tavoin.

Pakolaisneuvonta kannattaa kertomuksessa esitettyjä suosituksia. Ulkomaalaislakia on muutettava siten, että Suomi täyttää kansainväliset velvoitteensa ihmiskaupan uhrien oikeuksien takaamiseksi ja ihmiskaupan uhreilla on tosiasiallisesti mahdollisuus saada oleskelulupa Suomesta.

2 Ulkomaalaisen asema ja oikeudet

2.1 Lapsen oikeudet ja etu

Kertomuksessa nostetaan perustellusti vahvasti esille lapsen oikeudet ja ongelmat lapsen edun arvioinnissa. Pakolaisneuvonnan käytännön työssä näkyy jatkuvasti, että tällä hetkellä lapsen etua ei arvioida eivätkä lapsen oikeudet toteudu lain ja esimerkiksi lapsen oikeuksien yleissopimuksen edellyttämällä tavalla oleskelulupa- ja turvapaikkamenettelyssä.

Kuten kertomuksessa todetaan, niin esimerkiksi "perhe-elämän suojan ja lapsen oikeuksien tulisi suojata yhtä lailla ulkomaalaisia kuin suomalaisia". Esimerkiksi lapsen oikeus perhe-elämään ei saa olla kiinni siitä, onko lapsi tai hänen

Pakolaisneuvonta ry
Kaisaniemenkatu 4 A
00100 Helsinki
Puh (09) 2313 9300
Faksi (09) 2313 9310
pan@pakolaisneuvonta.fi

jompikumpi vanhemmistaan ulkomaalainen. Nykyisen ratkaisu- ja oikeuskäytännön osalta viittaan myös seuraavassa kohdassa esitettyyn.

2.2 Maahantulosäännösten kiertämispykälä rajoittaa perustavanlaatuisia oikeuksia

Kertomuksessa nostetaan esiin lapsen oikeuksia perusteettomasti rajoittava maahantulosäännösten kiertämispykälä eli ulkomaalaislain 36.2 § (kertomuksen kohdassa 3.1.2)

Viime vuosina maahantulosäännösten kiertämispykälän tulkintaa on vähitellen laajennettu ratkaisu- ja oikeuskäytännössä, niin että tällä hetkellä paperittomana olleen on käytännössä mahdoton virallistaa eli laillistaa oleskelunsa. Käytännössä oleskeluvan esteeksi riittää, että hakija on ollut paperittomana, hakenut useammalla perusteella oleskelulupaa, joiden yhteydessä saanut maahantulokiellon tai tehnyt töitä ilman työnteko-oikeutta (vaikka maksanut verot). Näin tilanteessa, että kaikki muut oleskeluluvan myöntämisen edellytykset täyttyvät ja ilman että hakijan edes väitettäisiin olevan uhka yhteiskunnalle tai kenellekään

Kuten kertomuksessa nousee hyvin esiin, niin Maahanmuuton hallintaan liittyvä yleinen ja hyvin abstrakti etu on asetettu perusteeksi rajoittaa myös lapsen oikeutta elää molempien vanhempiensa kanssa. Tällä hetkellä korkeimmassa hallinto-oikeudessa on vireillä useita valituksia koskien alaikäisen kansalaisen Suomen huoltajalle tehtyä kielteistä oleskelulupa- ja käännyttämispäätöstä edellä mainituilla perusteilla – eli pelkästään hakemus- ja oleskeluhistorian perusteella, ei mitään rikoksia.

Esimerkiksi Helsingin hallinto-oikeus on päätöksessään 2.9.2020 katsonut, että "…maahanmuuton hallintaan liittyvää yleistä etua on hakijan lain vastaisen menettelyn vuoksi pidettävä niin painavana, että perhe-elämän suojan on kokonaisharkinnassa väistyttävä". Hakijan lain vastainen toiminta liittyi hakemus- ja oleskeluhistoriaan ja että hän oli rikkonut hänelle kielteisen päätöksen yhteydessä määrättyä maahantulokieltoa. Hallinto-oikeus totesi, että "(…)lapsen etu ei vaarannu oleskeluluvan myöntämättä jättämisestä, koska perheenkokoaja on Suomen kansalainen ja asuu Suomessa yhdessä äitinsä kanssa. Perheenkokoajan äiti ja tämän lapset ovat saaneet ja heillä on jatkossakin mahdollisuus saada tukea Suomen valtiolta, joten he eivät jää vaille huolenpitoa, vaikka hakijalle ei myönnettäisi oleskelulupaa. Hakijalla on mahdollisuus pitää yhteyttä lapsiinsa ulkomailta käsin muun muassa videoyhteyksin. Näin ollen lasten etu ei anna aihetta arvioida asiaa toisin."

Pakolaisneuvonta ry
Kaisaniemenkatu 4 A
00100 Helsinki
Puh (09) 2313 9300
Faksi (09) 2313 9310
pan@pakolaisneuvonta.fi

Tapauksessa perheenkokoaja oli päätöksentekohetkellä 4,5 vuotias Suomen kansalainen, jonka huolenpidosta hakija oli vastannut lapsen syntymästä lähtien yhdessä toisen huoltajan kanssa.

2.3 Paperittomuus – esteet oleskelun virallistamisen tiellä

Kertomuksessa otetaan hyvin kantaa uuspaperittomuuteen ja sen taustasyihin. Myös siltä osin, että Suomessa on edelleen paperittomina tuhansia ihmisiä, jotka tulivat Suomeen erityisesti vuosina 2015–2016 ja joiden osalta ns. kertalaillistaminen eli oleskelun virallistaminen erillislailla olisi sekä näiden yksilöiden että koko yhteiskunnan etu. Vuodesta 2015 lähtien tehdyillä lain ja käytännön tiukennuksilla on sekä aiheutettu paperittomuutta että vaikeutettu perusteettomasti oleskeluluvan saamista.

Pakolaisneuvonta kannattaa kertomuksessa esitettyjä suosituksia oleskelun virallistamisen mahdollistamiseksi sekä paperittomuuden ennalta ehkäisemiseksi.

2.4 Maastapoistamispäätöksen täytäntöönpantavuus

Kertomuksessa nostetaan tärkeällä tavalla esiin oikeusvaltioperiaatteen ja ehdottoman palautuskiellon noudattamisen kannalta keskeinen kysymys eli maastapoistamispäätöksen täytäntöönpantavuus.

Kansainvälistä suojelua koskevissa asioissa on kyse ehdottomien palautuskieltojen loukkaamisesta eli väärän kielteisen päätöksen täytäntöönpanon seuraamukset ovat korjaamattomia ja korvaamattomia. Kun on kyse siitä, että henkilö saattaa kotimaassaan joutua kidutetuksi tai muun palautuskieltojen vastaisen kohtelun kohteeksi, käännytyksen täytäntöönpano tekee valituksen käytännössä merkityksettömäksi. Nykyiset säädökset ja käytäntö koskien maastapoistamispäätöksen täytäntöönpanoa ovat aivan liian epäselviä, kuten kertomuksessa nostetaan hyvin esiin.

Päätöksen täytäntöönpanokelpoisuuden ja täytäntöönpanokieltoa koskevan hakemuksen osalta tulisi turvata yksiselitteiset selkeät menettelyt sen turvaamiseksi, että valitettaessa hallinto-oikeuteen ja myös korkeimpaan hallinto-oikeuteen, päätöstä ei saa täytäntöönpanna ennen kuin hallinto-oikeus on käsitellyt asiassa esitetyn täytäntöönpanokieltohakemuksen ja hallinto-oikeuden ratkaisu täytäntöönpanokieltohakemuksen osalta annetaan tiedoksi valittajalle. Tällä hetkellä korkein hallinto-oikeus ottaa täytäntöönpanokieltohakemuksen käsittelyyn yleensä vasta kun poliisi on yhteydessä korkeimpaan hallinto-oikeuteen eli poliisi on jo ryhtynyt

Pakolaisneuvonta ry
Kaisaniemenkatu 4 A
00100 Helsinki
Puh (09) 2313 9300
Faksi (09) 2313 9310
pan@pakolaisneuvonta.fi

maastapoistamisen valmisteluun. Seuraavassa kohdassa esitettyyn viitaten tämä on toistuvasti johtanut läheltä piti tilanteisiin erityisesti tilanteissa, joissa asia viedään ylikansallisiin eli haetaan täytäntöönpanokieltoa ylikansallisista valituselimistä.

Pakolaisneuvonta pitää erittäin tärkeänä, että ulkomaalaislakiin sisältyvät maastapoistamisen täytäntöönpanoa koskevat säännökset tulee arvioida kiireellisesti uudelleen oikeusvaltion keskeisten periaatteiden ja velvoitteiden turvaamiseksi**.** Pakolaisneuvonta kannattaa kertomuksessa esitettyjä suosituksia koskien maastapoistamispäätöksen täytäntöönpanoa.

2.5 Ihmisoikeussopimusten valvontaelinten täytäntöönpanokiellot

Viitaten myös edellisessä kohdassa esitettyyn ja kuten myös kertomuksessa nostetaan esiin, että valituksen ylikansallisiin voi tehdä vasta siinä vaiheessa kun kaikki kansalliset tehokkaat oikeusuojakeinot on käytetty, niin käytännössä valitus ja täytäntöönpanokieltohakemus ylikansallisiin joudutaan tekemään yleensä hyvin lähellä maastapoistamispäätöksen täytäntöönpanon ajankohtaa. Tämä on omiaan ja on myös käytännössä liian usein johtanut ns. läheltä piti tilanteeseen ja myös tilanteeseen, että hakija on käännytetty ennen kuin ylikansallinen sopimusvalvontaelin ehtii ratkaista täytäntöönpanokieltohakemuksen.

Viimeksi tänä keväänä poliisi kieltäytyi ensin odottamasta Pakolaisneuvonnan lakimiehen pyytämää kahta viikkoa valituksen laatimiselle YK:n lapsen oikeuksien komiteaan kansainvälistä suojelua koskevassa asiassa. Lisäksi poliisi lähti täytäntöönpanemaan käännyttämispäätöstä ja kieltäytyi edelleen odottamasta komitean ratkaisua täytäntöönpanokieltohakemukseen, vaikka valitus ja täytäntöönpanokieltohakemus saatiin tehtyä poliisin ilmoittamassa täysin kohtuuttomassa ja lähes mahdottomassa aikataulussa komitealle. Poliisi sai tiedoksi lapsen oikeuksien antaman täytäntöönpanokiellon vain noin 5 minuuttia ennen käännyttämispäätöksen täytäntöönpanoa.

Poliisihallituksen ohjetta tulisi viipymättä tarkentaa ja täydentää Yhdenvertaisuusvaltuutetun ehdottamalla tavalla sen turvaamiseksi, että poliisin tulee odottaa maastapoistamista täytäntöönpannessaan, että ylikansalliselle valvontaelimelle tehty täytäntöönpanokieltohakemus ratkaistaan. Lisäksi täytäntöönpanokieltohakemuksen tekemiselle tulee turvata kohtuullinen aika. Tätä edesauttaa myös se, että poliisi hyvissä ajoin ilmoittaa valittajalle ja tämän avustajalle täytäntöönpanon suunnitellusta aikataulusta.

Pakolaisneuvonta ry
Kaisaniemenkatu 4 A
00100 Helsinki
Puh (09) 2313 9300
Faksi (09) 2313 9310
pan@pakolaisneuvonta.fi

Pakolaisneuvonta on esimerkiksi tehnyt YK:n kidutuksen vastaiseen komiteaan vuodesta 2009 lähtien 17 valitusta ja täytäntöönpanokieltohakemusta estääkseen palautuskiellon loukkauksen. Näistä 13 tapauksessa valittajille on myönnetty oleskelulupa ja suurimmalle osalle turvapaikka alkuperäisillä perusteillaan. Näistä kolmessa tapauksessa komitea antoi sopimusloukkauksen riskin vahvistavan päätöksen ja muissa kymmenessä tapauksessa Maahanmuuttovirasto myönsi valittajille oleskeluluvan asian käsittelyn ollessa kesken komiteassa.

Pakolaisneuvonta pitää tärkeänä, että myös tapaukset, joissa palautuskieltojen loukkausriski tunnistetaan ja päätös korjataan vasta ylikansallisiin, kuten Euroopan ihmisoikeustuomioistuimeen tai YK:n komiteoihin kuten YK:n kidutuksen vastaiseen komiteaan tai lapsen oikeuksien komiteaan viemisen ja ylikansallisista saadun täytäntöönpanokiellon jälkeen, tulisi aina analysoida ja huomioida vastaavien virheiden ja palautuskiellon loukkausten estämiseksi. Näin ei ole tähän mennessä tapahtunut.

2.6 Perheenyhdistäminen

Pakolaisneuvonnan käytännön työssä on viime vuosina korostunut jatkuvasti vakavat oikeusturvaongelmat liittyen erityisesti kansainvälistä suojelua saavien perheenyhdistämiseen. Yhdenvertaisuusvaltuutettu on ottanut asiaan toistuvasti hyvin kantaa, mutta nyt käsiteltävänä olevassa kertomuksessa se nousee esille lähinnä lapsen oikeuksia ja perhe-elämän suojaamista koskevassa kohdassa 3.1.

Perheenyhdistämiseen liittyvää lainsäädäntöä on Suomessa tiukennettu monin tavoin viimeisen vuosikymmenen aikana. Hakemuksen jättämisestä on tehty äärimmäisen haastavaa, kun perheenkokoaja ei 1.1. 2012 alkaen ole voinut tehdä hakemuksia perheenjäsentensä puolesta Suomessa ja hakijoiden on edellytetty todistavan laillisen oleskelunsa siinä maassa, jossa he asioivat Suomen lähetystössä. Yksintulleen, kansainvälistä suojeluakin Suomessa saaneen alaikäisen mahdollisuutta perheenyhdistämiseen on ratkaisevasti rajoitettu kesäkuussa 2010 voimaantulleella ja 2019 osittain kumotulla ns. alaikäisyysedellytyksellä sekä lisäämällä ja laajentamalla huoltajien oleskelulupahakemusten tulkintaa maahantulosäännösten kiertämiseksi.

Vuoden 2015 ennätyksellisen turvapaikanhakijoiden määrän seurauksena perheenyhdistämisen osalta äärimmäisen tiukkaa ulkomaalaislakia kiristettiin edelleen, ulottamalla toimeentuloedellytys koskemaan myös turvapaikan ja

Pakolaisneuvonta ry
Kaisaniemenkatu 4 A
00100 Helsinki
Puh (09) 2313 9300
Faksi (09) 2313 9310
pan@pakolaisneuvonta.fi

toissijaista suojelua saaneiden perheenyhdistämistä. Tiukennuksia, jotka tulivat voimaan 1.7.2016, sovellettiin takautuvasti myös jo vireillä olleisiin hakemuksiin.

Lain tiukennusten lisäksi Maahanmuuttoviraston ja tuomioistuinten soveltamiskäytäntö on tiukentunut. Päätöksissä yksityisen ja yleisen edun arviointi ei ole ollut oikeasuhtaista. Esimerkiksi lapsen etua on arvioitu yleensä suppeasti, painottaen yleistä etua ja maahanmuuton hallintaa yksityisen edun ja lapsen edun kustannuksella, minkä seurauksena lapsen oikeudet eivät ole toteutuneet täysimääräisesti perheenyhdistämisprosessissa

Pakolaisneuvonta on reilun puolen vuoden aikana vienyt YK:n lapsen oikeuksien komiteaan jo kolme tapausta, joissa on katsottu perhe-elämän katkenneen vapaaehtoisesti eli päätöksissä on vedottu juuri maahantulosäännösten kiertämiseen eli kertomuksessakin esiin nostettuun 36.2 § laajaan soveltamiseen.

Lisäksi käytännössä toimeentuloedellytys on muodostunut ylittämättömäksi käytännön esteeksi kansainvälistä suojelua saaneiden perheenyhdistämiselle. Näin myös pakolaisaseman saaneille, liittyen tiukkaan kolmen kuukauden aikarajaan perheenyhdistämisen hakemiselle ilman toimeentuloedellytystä. Pakolaisneuvonta on vienyt nimenomaan toimeentuloedellytykseen liittyviä tapauksia Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen. Vuonna 2020 viety tapaus kommunikoitiin vuodenvaihteessa.

Viime keväänä SM:n lausunnoilla lähettämä lakiluonnos olisi toteutuessaan tehnyt nämä valitukset tarpeettomiksi, mutta nyt ihmiset joutuvat odottamaan perheitään hyvässäkin tapauksessa edelleen vielä vuosia. Pakolaisneuvonta katsoo, että kansainvälistä suojelua saavien oikeus perhe-elämään tulisi turvata viipymättä lainmuutoksilla sekä perus- ja ihmisoikeusmyönteisellä laintulkinnalla.

2.7 Haavoittuvan aseman tunnistaminen

Haavoittuvan aseman tunnistamiseen ja huomioon ottamiseen liittyvät puutteet on läpiluotaava ongelma kaikissa ulkomaalaisasioissa, korostuen ihmiskaupan uhrien kohdalla ja kansainvälistä suojelua koskevissa asioissa. Jatkossa haavoittuvan aseman ja siihen liittyvien erityistarpeiden tunnistaminen sekä huomioon ottaminen sekä lain että käytännön tasolla tulisi nostaa prioriteetiksi ulkomaalaisasioissa.

Marjaana Laine
johtava lakimies
Pakolaisneuvonta ry

Pakolaisneuvonta ry
Kaisaniemenkatu 4 A
00100 Helsinki
Puh (09) 2313 9300
Faksi (09) 2313 9310
pan@pakolaisneuvonta.fi