

Työelämä- ja tasa-arvovaliokunta

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

Yhdenvertaisuusvaltuutettu tuo kertomuksessaan esille, että Maahanmuuttovirasto on vuosien varrella kehittänyt toimintaansa ja että ihmiskaupan tunnistamisesta ja 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 tilastoista¹ 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 yhtenä esimerkkitapauksena mainitaan naiskaupan uhri, jolla on rikollisjärjestön aiheuttama vakava uhka, kun kyseisen valtion viranomaiset ovat haluttomia tai kykenemättömiä puuttumaan asiaan. Oleskeluluvan myöntäminen 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

¹ [Tilastot: uudet asiakkaat 2021 - Ihmiskauppa](#)

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 myönnettyissä oleskeluluvissa yhtenä haavoittuvuustekijänä. Haavoittuvuus on 52 §:n mukaisessa luvassa yksi huomioitavista seikoista.

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

Esteistä oleskelun virallistamisen tiellä

Kuten yhdenvertaisuusvaltuutettu kertomuksessaan toteaa (s. 90–91), nykyisessä oleskelulupajärjestelmässä hakemuksen tulee täyttää sekä oleskelulupatyyppin erityiset että yleiset edellytykset. Yleisiin edellytyksiin kuuluu turvaton 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, hänen on ensisijaisesti haettava oleskelulupaa jollakin näistä perusteista. Ulkomaalaislain esitöiden (HE 28/2003 vp, s. 151) mukaan Suomeen syntyneet siteet yksilölliseen inhimilliseen syhyyn 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.

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

Maahanmuuttovirasto haluaa tuoda esille, että työntekijän oleskelulupaani liittyvästä matkustusasiakirjaedellytyksestä on annettu hiljattain sekä Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen päätös [Abdulah 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 liittyvistä kehitystoimista

Kertomuksessa nostettiin esille vuoden 2015–2016 turvapaikanhakijoiden tilanne. Maahanmuuttovirasto julkaisi vuonna 2018 turvapaikkapäätöksentekoa ja -menettelyä koskevan selvityksensä². 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 tulkkauksen laatua jatkuvasti. Näiden menettelyjen kehittämiseksi on kuluneina vuosina ollut useampia hankkeita, joista merkittävimpiä ovat olleet ONE, TULPPAANI ja SÖPU -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 tulkkauksen käyttäjille, sekä käännetettiin tiettyjä erikoissanastoja turvapaikkapuhutteluiden tulkkauksien tueksi. Hankkeen aikana kehitettiin konsepti tulkkauksien laadun seurannalle, mihin nykyinen tulkkauksen laadunvalvonta perustuu.

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

SOPU-hanke (2019–2020) kehitti maakohtaisten soveltamisohjeiden laatimismenettelyä. Uuden menettelymallin kehittämisen yhteydessä täsmennettiin myös maiden linjaamiseen liittyvää metodologiaa, joka tuodaan aiempaa läpinäkyvämmiin 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 maahanmuuttoon liittyen.

Maahanmuuttovirasto yhtyy yhdenvertaisuusvaltuutetun suositukseen turvapaikanhakijan työnteko-oikeutta koskevien säännösten yksinkertaistamisen tarpeesta. Työnteko-oikeuden päättymisen sitominen maasta poistamista koskevan päätöksen täytäntöönpanokelpoisuuteen aiheuttaa tulkinnanvaraisuudellaan epävarmuutta, eikä siten edesauta turvapaikanhakijoiden työllistymistä työnteko-oikeuden voimassa ollessa. Täytäntöönpanokelpoisuutta koskeva ajantasainen tiedonvaihto on nykysäännösten perusteella osoittautunut erittäin vaikeaksi myös eri viranomaisten kesken.

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 lainsäädännön tarkistamistarpeesta. Jos vakiintunutta, vuodesta 2006 alkaen voimassa olleiden säännösten soveltamiskäytäntöä halutaan muuttaa, paras tapa siihen on reagoida lainsäädäntömuutoksilla – niin ihmiskaupan uhrien kuin muidenkin oleskelulupien osalta. Maahanmuuttovirasto ei voi oma-aloitteisesti olennaisesti muuttaa vakiintuneen laintulkinnan ja oikeuskäytännön mukaista päätöskäytäntöään.

Apulaispäälikkö, ylijohdajan sijainen

Elina Immonen

Johtava asiantuntija

Heli Sibelius

Asiakirja on sähköisesti allekirjoitettu asianhallintajärjestelmässä.
Maahanmuuttovirasto 15.06.2022 klo 08:45. Allekirjoituksen oikeellisuuden voi
todentaa kirjaamosta.

Jakelu

Työelämä- ja tasa-arvovaliokunta