

Asia: VN/28833/2023

## **Luonnos hallituksen esitykseksi ulkomaalaislain muuttamisesta (kansainvälinen suojele)**

Lausunnonantajan lausunto

**Voitte kirjoittaa lausuntonne alla olevaan tekstikenttään**

Sisäministeriölle

7.1.2025

Asia: VN/28833/2023 Luonnos hallituksen esityksi eduskunnalle laiksi ulkomaalaislain muuttamisesta (säilöönotto ja maahantulokielto)

Pakolaisneuvonta ry:n lausunto

Pakolaisneuvonta kiittää mahdollisuudesta lausua luonnoksesta hallituksen esitykseksi.

Luonnoksessa ehdotetaan, ettei turvapaikkapuhuttelupöytäkirjaa enää tarkastettaisi turvapaikkapuhuttelussa, ellei sitä pidetä tarkoituksenmukaisena. Esityksessä ehdotetaan myös kansainvälistä suojele saaville myönnettäviin matkustusasiakirjoihin käyttörajoituksia suhteessa lähtömaahan. Lisäksi esityksessä ehdotetaan, että kansainvälistä suojeleä koskeviin päätöksiin liittyvien karkottamispäätösten täytäntöönpanokelpoisuutta koskevia säännöksiä heikennettäväksi vastaamaan käännäyttämispäätösten täytäntöönpanoa koskevia säännöksiä. Luonnoksen mukaan ulkomaalaislakiin ehdotetaan sisällytettäväksi joitakin Euroopan parlamentin ja neuvoston menettely- ja määritelmädirektiivien sallimia tiukennuksia.

## 1 Yleistä

Pakolaisneuvonta kannattaa turvapaikkamenettelyn ja sen tärkeimmän osan eli turvapaikkapuhuttelun laadukasta kehittämistä ja kansainvälistä suojelua hakeneiden maastapoistamispäätösten täytäntönpantavuuden selkeyttämistä perustuslain, EU-lainsäädännön ja Suomea sitovien kansainvälisten ihmisoikeusvelvoitteiden vaatimukset ja oikeusturvatakeet huomioon ottaen.

Pakolaisneuvonta vastustaa luonnoksessa ehdotettuja puutteellisesti valmisteltuja muutoksia. Ehdotuksia ei ole perusteltu hyvän lainvalmistelun ja perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttävällä tavalla. Käytännössä ehdotetut muutokset heikentävät kansainvälistä suojelua hakevien oikeusturvaa ja yhdenvertaista kohtelua sekä ovat omiaan luonnoksen tavoitteiden vastaisesti myös pitkittämään turvapaikkamenettelyiden kokonaiskestoa.

Luonnoksen ehdotukset ovat myös omiaan lisäämään riskiä virheellisille päätöksille eli näin ollen myös riskiä ehdottoman palautuskiellon vastaisille päätöksille. On muistettava, että turvapaikkamenettelyssä on aina kyse ehdottoman palautuskiellon arvioinnista ja näin ollen turvapaikkamenettelyssä ei ole muuta vaihtoehtoa kuin selvittää hakijan perusteet asiantuntevasti ja huolella. Ehdotetut muutokset ovat omiaan toistamaan vuoden 2015 poikkeustilanteen jälkeen toteutettuja nopeutta laadun sijaan painottavia tehostamiskeinoja eli turvapaikkamenettelyn laadun ja oikeusturvan heikennyksiä, joiden merkittävät ongelmat on vahvistettu useissa tutkimuksissa ja selvityksissä.

Luonnoksen ehdotuksissa on jälleen kerran kyse ulkomaalaislain muutoksesta, jota ollaan toteuttamasta kiireellä ja ilman asianmukaista vaikutusarviointia sekä ilman, että muutoksille on esitetty mitään asianmukaisia perusteita tai todellista tarvetta ja jonka ainoa tosiasiallinen peruste on Petteri Orpon hallitusohjelman maahanmuuttopoliittiset kirjaukset.

Ehdotuksen vaikutusarviointi ja erityisesti arvioitujen vaikutusten huomioon ottaminen on puutteellista ja ristiriidassa hyvän lainvalmistelun vaatimusten kanssa.

Luonnoksen vaikutusarviointi on puutteellista ja paikoitellen harhaanjohtavaa. Osittain luonnoksessa tunnuustetaan hyvin se, että ehdotukset eivät pohjaudu tietoon eikä sen vaikutuksia pysty arvioimaan. Esimerkiksi taloudellisten vaikutusten osalta luonnos on kuitenkin puutteellinen ja harhaanjohtava, kun siinä on laskettu vain jatkopuhutteluiden aiheuttamat viiveet ja näiden perusteella esitetään muutosten tuovan vastaanoton säästöjä, mutta sivuutetaan täysin ehdotettujen muutosten vaikutukset menettelyn kokonaiskestoon. On esimerkiksi erittäin kyseenalaista, että Maahanmuuttovirasto arvioi, että vain noin puolet hakijoista tarkistaisi

pöytäkirjan avustajansa kanssa (kohta 5.2.1). Ehdotusta poistaa puhuttelupöytäkirjan tarkistaminen puhuttelutilanteessa, ei voida hyväksyä ilman, että hakijoille turvataan oikeus pöytäkirjan tarkistamiseen avustajan kanssa.

Ehdotetut lainmuutokset tekisivät jo nykyisellään erittäin monimutkaisen ulkomaalaislain säädöskokonaisuuden entistä monimutkaisemmaksi ja vaikeaselkoisemmaksi. Esitys ja siinä ehdotetut säännökset eivät täytä hyvältä lainvalmistelulta edellytettävää selkeyttä ja ymmärrettävyyttä. Ottaen huomioon lainsäädännön täsmällisyyden ja tarkkarajaisuuden vaatimus, ehdotettuja säännöksiä ei tule hyväksyä ehdotetussa muodossa.

Luonnos sisältää muutosehdotuksia, joilla on merkittäviä perus- ja ihmisoikeusvaikutuksia muun muassa lapsen etuun ja oikeuksiin, perhe- ja yksityiselämän suojaan ja liikkumisvapauteen liittyen. Ehdotetut muutokset tulee arvioida perusoikeuksien rajoitusedellytykset huomioiden, mukaan lukien suhteellisuusperiaate sekä painavan yhteiskunnallisen tarpeen osoittaminen. Perusoikeusrajoitusten tulee olla välttämättömiä hyväksyttävän tavoitteen saavuttamiseksi ja muutenkin suhteellisuusvaatimuksen mukaisia. Luonnosehdotus ei täytä näitä vaatimuksia.

Pakolaisneuvonta vastustaa luonnoksessa ehdotettuja, perusoikeuksia merkittävästi rajoittavia lainmuutoksia. Ehdotus on näiltä osin ristiriidassa Suomea sitovien perus- ja ihmisoikeusvelvoitteiden kanssa.

Esityksessä ei esitetä mitään asianmukaisia perusteita ehdotetuille muutoksille ja niiden kiireellisyydelle. Esitys yhdessä useiden muiden hyväksytyjen, vireillä ja valmistelussa olevien lainmuutosten kanssa tarkoittaa jo nykyisellään monimutkaisen ja vaikeaselkoisen ulkomaalaislain muuttamista vielä entistä vaikeaselkoisemmaksi.

## 2 Turvapaikkapuhuttelupöytäkirjan tarkistuksen poistaminen

Luonnoksessa ehdotetaan, ettei Maahanmuuttovirasto jatkossa kävisi turvapaikkapuhuttelupöytäkirjaa kansainvälistä suojelua hakevan kanssa läpi puhuttelutilaisuudessa, vaan hakijoille annettaisiin kohtuullinen määräaika, jonka aikana he voisivat halutessaan puhuttelun jälkeen toimittaa pöytäkirjaan lisäyksiä ja korjauksia. Samalla vaatimus pöytäkirjan allekirjoittamisesta poistettaisiin.

Luonnoksen mukaan hakijalle annettava määräaika lisäysten ja korjausten toimittamiselle tarkoittaisi käytännössä sitä, että hän joko itsenäisesti tai yhdessä avustajansa tai muun henkilön kanssa voisi halutessaan käydä läpi puhuttelupöytäkirjan, minkä jälkeen mahdolliset täydennykset

toimitettaisiin Maa-hanmuuttovirastolle. Turvapaikkapuhuttelu on tärkein osa turvapaikkamenettelyä ja puhuttelupöytäkirjan kirjaukset ovat ratkaisevia päätöstä tehtäessä. Turvapaikkapuhuttelu on salassapidettävä asiakirja eikä lainsäätäjällä voi lähteä siitä, että hakijan tulee turvautua muuhun henkilöön kuin avustajaansa puhuttelupöytäkirjan tarkistamiseksi.

Luonnoksessa sivuutetaan se tosiasia, että hakija ei voi tietää mitä pöytäkirjaan on kirjattu ellei sitä käydä läpi hänen kanssaan läpi tulkin avustuksella ja niin, että hänellä on mahdollisuus tehdä korjaukset ja lisäykset pöytäkirjaa tarkistettaessa. Luonnoksessa ei turvata jokaiselle hakijalle mahdollisuutta tarkistaa pöytäkirjaa avustajansa kanssa. Ehdotuksessa sivuutetaan se, että hakijan itsenäisesti suorittamalla tarkastuksella ei lähtökohtaisesti voida päästä samaan tulokseen. Luonnos on myös sisäisesti ristiriitainen siltä osin, että ehdotetut muutokset eivät turvaa siinä vahvistettua viranomaisen velvollisuutta huolehtia kaikilta osin turvapaikkamenettelyssä hakijoiden oikeusturvasta ja -suojusta sekä hakemusten yksilöllisestä käsittelystä (esim. kohta 5.2.5).

Käytännössä ehdotus tarkoittaisi väistämättä lukuisia tapauksia, joissa hakijalla ei olisi tosiasiallista mahdollisuutta toimittaa korjauksia ja täydennyksiä Maahanmuuttoviraston antamassa määräajassa. Näin erityisesti rajamenettelyssä ja myös muissa nopeutetuissa menettelyissä, joissa ei pystytä turvaamaan kohtuullista määräaika korjausten ja täydennysten toimittamiselle. Myös etäpuhuttelut ja etäavustaminen ovat omiaan lisäämään riskiä siihen, että hakijoilla ei ole myöskään edes riittävästi tietoa siitä miten toimia.

Ehdotettu muotoilu olisi omiaan johtamaan siihen, että pöytäkirjan tarkastus siirtyy käytännössä muutoksenhakumenettelyssä tehtäväksi, mikä käytännössä tarkoittaisi turvapaikkamenettelyn pitkittymistä vastoin ehdotuksen tavoitetta sekä lisäisi riskiä vääriin päätöksiin. Päätöksessä ei voi vedota esimerkiksi ristiriitoihin, joita hakijalla ei ole ollut mahdollisuutta kommentoida. Sekä menettelydirektiivin ja -asetuksen lähtökohtana on, että hakemukset tutkitaan asianmukaisesti ennen päätöksentekoa. Tätä edellyttävät myös Suomea sitovat ihmisoikeusvelvoitteet, kuten Euroopan ihmisoikeussopimus ja YK:n kidutuksen vastainen sopimus.

Käytännössä turvapaikkapuhuttelupöytäkirjan tarkistamatta jättäminen on tosiasiasa myös omiaan johtamaan siihen, että Maahanmuuttovirasto joutuu järjestämään jatkopuhuttelun, ellei sitten laiminlyö selvittämisvelvollisuutta.

Ehdotuksessa sivuutetaan se, että turvapaikkapuhutteluiden laadukas ja oikeusturvatakeet huomioiva tehostaminen tapahtuu muilla keinoin kuin turvapaikkapuhuttelupöytäkirjan tarkistuksen poistamisella. Jo nykyisin käytössä oleva kevennetty pöytäkirjan tarkistaminen on yksi keino. Kuten luonnoksessa tuodaan esiin, niin menettelyä käytetään varsin vähän. Pakolaisneuvonta huomauttaa, että kevennetty pöytäkirjan tarkistamisen voisi olla nykyistä useammin toimiva vaihtoehto esimerkiksi haavoittuvassa asemassa oleville, mutta se edellyttää kahta asiaa: ensinnäkin sitä, että hakijalla on asiantunteva oikeusavustaja, joka on osallistunut puhutteluun sekä toisaalta myös sitä, että sekä tulkkaus että pöytäkirjakirjaukset ovat laadukkaita.

Turvapaikkapuhutteluiden pitkittymiseen ja jatkopuhutteluiden tarpeesen sekä jatkopuhutteluiden järjestämisen pitkittymiseen vaikuttavat muut seikat, joita kehittämällä voidaan turvata menettelyn tehostaminen turvapaikkamenettelyn laatua ja hakijoiden oikeusturvaa vaarantamatta. Näitä ovat laadukas tiedottaminen hakijoille, viiveetön laadukas oikeudellinen neuvonta ja oikeusapu, haavoittuvan aseman ja tuen tarpeen tunnistaminen, laadukas tulkkaus ja puhuttelujen koordinointi sekä asiantunteva turvapaikkaperusteiden selvittäminen ja puhuttelun johtaminen Maahanmuuttoviraston ylitarkastajan toimesta. Vaikka turvapaikanhakijoiden määrät ovat vuosien ajan olleet erittäin matalat, niin Maahanmuuttovirasto ei ole kyennyt käsittelemään hakemuksia edes käsittelyaikavelvoitteen edellyttämässä aikataulussa. Suurin viive on liittynyt siihen, että Maahanmuuttovirasto on aloittanut puhuttelujärjestelyt vasta kuukausien, jopa yli vuoden viiveellä. Näin myös tilanteissa, joissa avustaja on toistuvasti kiirehtinyt puhuttelun järjestämistä. Myös jatkopuhutteluiden järjestämisen viiveiden osalta ongelma on erityisesti Maahanmuuttoviraston puhuttelujen koordinoinnissa. Puhuttelujen koordinoinnin osalta Pakolaisneuvonnan tiedossa on useita tapauksia, joissa puhuttelija joudutaan puhuttelupäivänä siirtämään vain koska puhutteluun on varattu paikalla väärän kielen tai murteen tulkki tai jätetty ottamatta huomioon tulkin sukupuolta koskevat menettelylliset takeet. Puhutteluiden pitkittymistä aiheuttaa myös puhuttelijoiden kokemattomuus ja tulkkaukseen liittyvät ongelmat. Lisäksi käytännössä puhutteluiden pitkittymistä useisiin päiviin on usein lisännyt se, että jatkopuhutteluun vaihtuu ylitarkastaja, joka ei ole riittävästi perehtynyt tapaukseen ja aiempaan puhutteluun. Pakolaisneuvonnan käytännön työssä on erityisesti viime vuosina tullut myös jatkuvasti esiin, että jatkopuhuttelija ja niiden pitkittymistä aiheuttaa se, että puhutteluun on varattu liian vähän aikaa (esim. 2,5 tuntia) eikä puhuttelijalla ole ollut riittävää mahdollisuutta ja osaamista perehtyä tapaukseen ja selvittää perusteita puhuttelussa. Lisäksi puhuttelijoiden työn organisoinnissa ei ole huomioitu ylitarkastajan käsiteltävänä olevien jatkopuhutteluiden mahdollista tarvetta varaamalla kalenteriin tilaa. Vasta viime aikoina Maahanmuuttovirasto on alkanut hyödyntää mahdollisuutta sopia jo puhuttelutilanteessa puhutteluun osallistuvien tulkin ja avustajan kesken jatkopuhuttelun ajankohta, mitä voitaisiin kehittää vielä nykyistä yleisemmin käytettäväksi ja toimivammaksi.

Esitysluonnosta perustellaan täysin kestävämmällä tavalla ministeriön tekemillä johtopäätöksillä Maahanmuuttovirastolta pyytämiensä 20 pöytäkirjan otoksen perusteella. Näin pienen otoksen perusteella ei voida tehdä johtopäätöksiä, jotka puoltaisivat ehdotettuja lainmuutoksia. Tätä korostaa myös se, että otoksessa on vain puhuttelupöytäkirjoja, joiden tulkkauskieli on arabia eli arvioinnissa on sivuutettu lukuisat muut kielet, joissa on arabian kieltä suurempia vaikeuksia tulkkauksen osalta, liittyen siihen, että ammattitulkkeja on vain puutteellisesti tai joidenkin kielten osalta ei käytännössä lainkaan saatavilla. Luonnoksessa myös todetaan, että näistä kymmenessä tapauksessa varattiin ”ainakin yksi jatkopuhuttelu” vain sen vuoksi, ettei pöytäkirjaa ehditty varatussa puhutteluajassa tarkastaa. Luonnokseen viitaten Maahanmuuttovirasto ei tilastoi puhutteluita sen perusteella, minkä syyn vuoksi ne on varattu, mutta tästä huolimatta ministeriö tekee merkittäviä johtopäätöksiä yksittäisten tapausten osalta ja viitaten viraston asiantuntija-arvioihin, joiden mukaan ensimmäisistä puhutteluista jopa 40 %:iin varataan jatkopuhuttelu vain sen vuoksi, että pöytäkirjan tarkastus on tekemättä tai kesken. Johtopäätökset ovat ristiriidassa myös sen kanssa että näinkin pienessä otoksessa, hakijoiden tekemistä lisäyksistä pöytäkirjaan noin 7,5 %:n ja korjausten osalta 5,33 % tunnistettiin sisäministeriössä merkitykselliseksi.

Ehdotus on ristiriidassa sen tavoitteen kanssa eli siirtää kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen käsittelyn painopiste selvemmin turvapaikkapuhutteluun. Se, että puhuttelupöytäkirjassa on oikeat tiedot eli päätöksenteko perustuu oikeisiin tietoihin, on olennaista oikean päätöksen tekemistä varten. Pakolaisneuvonnan vuosikymmenten kokemuksen mukaan puhuttelupöytäkirjaa tarkistettaessa saadaan usein korjattua väärinymmärryksen mahdollistavia virheitä. Lisäksi pöytäkirjaa tarkistettaessa tulee usein esiin kohtia, joiden osalta on tarpeen saada vielä lisätietoa ja tarkistusvaiheessa saadaan usein yksityiskohtien osalta merkittäviä tarkennuksia.

Luonnoksessa tunnustetaan useiden jo toteutettujen ja valmisteltavana olevien lainmuutosten yhteisvaikutusten arvioinnin vaikeus. Luonnoksessa viitataan jo toteutettuihin rajamenettelyn ja nopeutetun menettelyn uudistuksiin (HE 30/202418) ja tiukkoihin määräaikoihin. Ehdotuksessa sivuutetaan kuitenkin se, että juuri näissä nopeutetuissa prosesseissa, tullaan käyttämään etäpuhutteluita ja etävastustamista, mitkä väistämättä lisäävät riskiä siihen, että perusteita ei saada selvitettyä. Luonnoksen mukaan nyt ehdotetulla pöytäkirjan tarkistamisen poistamisella ei olisi negatiivisia vaikutuksia hakijoiden oikeuteen saada asiansa käsiteltyä asianmukaisesti eikä hakijoiden oikeudet yhteisvaikutusten näkökulmasta arvioiden vaarantuisi. Väite ja johtopäätös ovat perusteettomia ja virheellisiä. Jo toteutettujen ja nyt ehdotettujen muutosten yhteisvaikutus vaarantaa väistämättä ns. frontloading periaatteen toteutumista, turvapaikkamenettelyn laatua ja oikeusturvakeinoja sekä ennenkaikkea kansainvälistä suojelua hakevien perusteiden laadukasta ja riittävää selvittämistä turvapaikkapuhuttelussa. Ehdotus on omiaan heikentämään kansainvälistä suojelua hakevien oikeuden saada hakemuksensa käsiteltyä yksilöllisesti, yhdenvertaisesti ja asianmukaisesti. Vaikutukset ja oikeusturvariskit korostuvat rajamenettelyissä ja erityisesti erityisen tuen tarpeessa olevien hakijoiden kohdalla.

Ehdotuksen mukaan Maahanmuuttovirasto voisi määrittää, mikä olisi sopiva määräaika lisäysten ja korjausten tekemiselle kussakin tapauksessa, mutta annettavan määräajan tulisi kuitenkin olla asian laatuun ja pöytäkirjan pituuteen nähden kohtuullinen. Hakemuksen käsittely viivästyksellä on myös hakijan etu. Jos lisäyksiä ja/tai korjauksia toimitettaisiin annetun määräajan jälkeen, Maahanmuuttovirasto voisi jättää ne huomioon ottamatta. Tosiasia on, että merkitykselliset lisäselvitykset tulisi jatkossakin ottaa huomioon eikä nykyäänkään merkityksettömät lisäselvitykset ole Maahanmuuttoviraston menettelyä pitkittäneet. Pakolaisneuvonta katsoo, että ehdotettuun 97 a §:n 4 momenttiin ei tule sisällyttää lisäystä, että hakijan lisäykset ja korjaukset voidaan jättää huomioon ottamatta, jos ne toimitetaan annetun määräajan jälkeen. Korjausten huomioon ottamatta jättäminen on myös omiaan lisäämään tarpeettomasti muutoksenhakujen määrää.

Jokainen käytännön työtä turvapaikkamenettelyssä tehnyt ymmärtää, että muutos tulee tosiasiallisesti tarkoittamaan lisää tapauksia, joissa perusteita ja väärinymmärryksiä selvitetään vasta valitusvaiheessa ja hallinto-oikeuksien päätökset palauttaa asia Maahanmuuttovirastolle tulevat väistämättä lisääntymään. Näin tilanteissa, joissa hakijat saavat asiantuntevaa oikeusapua. Hakijat, joilla ei ole mahdollisuutta asiantuntevaan oikeusapuun ovat vaarassa joutua palautetuksi ilman turvapaikkaperusteiden asianmukaista selvittämistä. Muutos tarkoittaisi heidän osaltaan näin ollen ehdottoman palautuskiellon loukkauriskin lisäämistä. Muutos lisäisi käytännössä tarvetta myös uusintahakemusten tekemiseen ja uusintahakemusten tutkimiseen.

Luonnoksessa tuodaan esiin, että vaihtoehtoisena toteuttamistapana menettely, jossa pöytäkirjan tarkastus puhuttelutilaisuudesta poistettaisiin ilman, että hakijalla annetaan mahdollisuus mahdollisuutta toimittaa lisäyksiä ja korjauksia. Tämän osalta todetaan kuitenkin, että muutos voisi lisätä sitä, että pöytäkirjan puutteisiin vedottaisiin ”nykyistä enemmän muutoksenhakuvaiheessa, jolloin hallinto-oikeudet käytännössä joutuisivat toimittamaan jonkinlaisen pöytäkirjan tarkistuksen valitusta ratkoessaan, tai vaihtoehtoisesti palauttamaan asian Maahanmuuttovirastolle uudelleen käsiteltäväksi”. Ehdotuksessa todetaan, että tämä ”ei olisi prosessin kannalta järkevä tai tehokas ratkaisu, sillä se todennäköisesti joko kuormittaisi hallinto-oikeuksia kohtuuttomasti tai kumoaisi mahdollisuudet sujuvoittaa ja nopeuttaa viraston hakemuskäsittelyä”. (kohta 6.1.1) Tosiasiassa myös esitysluonnos johtaisi samaan tilanteeseen ja sillä olisi samat ongelmalliset vaikutukset.

Ehdotus kuormittaisi hallinto-oikeuksia ja tosiasiassa pitkittäisi menettelyn kokonaiskestoa. Hallinto-oikeuksien tulisi jatkossa puhuttelupöytäkirjan sijaan pääsääntöisesti käydä läpi puhuttelunauhoja. Ehdotus johtaisi myös nykyistä useammin siihen, että hallinto-oikeudet palauttaisivat asian Maahanmuuttovirastolle uudelleen käsiteltäväksi. Lain valmistelussa tulee myös arvioida ja ottaa huomioon, että puhuttelupöytäkirjan tarkastamatta jättäminen edellyttäisi hallinto-oikeuksissa myös suullisten käsittelyjen huomattavaa lisäämistä nykyisestäään.

Luonnoksen mukaan avustajien on mahdollista järjestää pöytäkirjan läpikäynti hakijan kanssa haluamallaan tavalla, eikä hänen itsensä läsnäolo tilaisuudessa ole aina välttämätöntä. Jos avustajat hoitavat tehtävänsä asianmukaisesti eli järjestävät tarkastamistilaisuuden tarkoittaa se väistämättä painetta avustajaresurssien kasvattamiseen. Ehdotus on erittäin kyseenalainen hakijoiden yhdenvertaisen kohtelun kanssa.

Jotta hakijoilla oli tosiasiallinen mahdollisuus saada avustaja, joka asianmukaisesti huolehtii pöytäkirjan tarkistamisesta sekä korjausten ja täydennysten toimittamisesta Maahanmuuttovirastolle, sen antamassa määräajassa, ulkomaalaislakia tulisi muuttaa niin, että hakijoille palautettaisiin myös alkuvaiheessa mahdollisuus valita yksityinen avustaja. Vähintään tulisi nykyistä valtion oikeusapu- ja edunvalvontapiireistä annetun lain 12 §:ää muuttaa, jotta turvataan riittävästi avustajia tehtävän hoitamiseen. Tällä hetkellä ohjausten saaminen on hidasta, menettely epäselvä ja eri oikeusaputoimistojen menettelyt vaihtelevat merkittävästi toisistaan.

Luonnoksen mukaan pöytäkirjan läpikäyminen ei olisi enää jatkossa velvoittava toimi, vaan avustaja voisi käyttää harkintaa, eikä ole velvoitettu kyseistä tilaisuutta asiakkailleen järjestämään (mm. kohta 5.2.1). Ehdotus poikkeaa myös Ruotsin tilanteesta, jossa myös luonnoksen mukaan käytännössä kaikki avustajat katsovat tehtävän kuuluvan toimeksiantoonsa.

Puhuttelupöytäkirjan tarkastamatta jättäminen puhuttelussa edellyttäisi näin ollen myös sitä, että jokaiselle hakijalle turvataan avustaja turvapaikkapuhutteluun. Luonnoksessa on täysin sivuutettu se, miten toimittaisiin tilanteessa, jos hakijalla ei ole avustajaa. Lisäksi ehdotuksen osalta on

sivuutettu se erittäin ongelmallinen julkisten oikeusaputoimistojen oikeusavustajien yleinen käytäntö avustaa hakijoita täysin etänä.

Merkittävät oikeusturvariskit korostuisivat erityisesti ns. rajamenettelyssä erityisesti jos sekä turvapaikkapuhuttelu että kaikki avustaminen tapahtuvat etänä. Ehdotetut säännökset lisäävät riskiä siihen, että haavoittuvassa asemassa olevia ja heidän erityistarpeitaan ei tunnisteta, turvapaikkaperusteita ei saada asianmukaisesti selvitettyä ja näin väistämättä myös riski ehdottoman palautuskiellon loukkaamiseen kasvaa. Ehdotus tarkoittaisi, että vähintään kaikille haavoittuvassa asemassa oleville tulisi turvata avustajan läsnäolo turvapaikkapuhuttelussa.

Pakolaisneuvonta vastustaa ehdotettua muutosta. Ehdotukselle pöytäkirjan tarkistamisen poistamiseksi ei ole esitetty tarvetta eikä perusteita ja myös luonnoksessa esitetty osoittaa, että vaikutusarviointi on puutteellinen.

Pakolaisneuvonta katsoo, että ehdotettu muutos edellyttää vähintään sitä, että hakijalle turvataan oikeus ja mahdollisuus käydä läpi puhuttelupöytäkirja avustajan kanssa. Tämä, myös esimerkiksi Ruotsissa sovellettu käytäntö tulee turvata vähintään säädöskohtaisissa perusteluissa. Lisäksi 97 a §:n muutosehdotuksesta tulisi poistaa, ehdotettu: ”Jos hakija toimittaa niitä annetun määräajan jälkeen, voi ne jättää huomioon ottamatta”.

### 3 Alakäisten ja muiden haavoittuvassa asemassa olevien turvapaikkapuhuttelut

Pakolaisneuvonta katsoo, että alakäisten ja muiden turvapaikkapuhutteluita tulisi kehittää hakijoiden haavoittuva asema ja erityistarpeet paremmin huomioon ottavaksi sekä kulttuuri- ja traumasensitiivisemmäksi. Nykymenettely ja myös ehdotetut säännökset ovat omiaan lisäämään tarvetta siihen, että traumatisoitunut hakija joutuu toistuvasti ja eri tahojen kanssa käymään läpi turvapaikkaperusteitaan, myös traumaattisia kokemuksia, mikä on omiaan lisäämään myös riskiä uudelleen traumatisoitumiseen.

Lasten osalta menettelyä tulisi kehittää lapsen näkökulman ja edun huomioon ottamisen turvaamiseksi nykyistä paremmin. Erityisesti huoltajan kanssa hakevien lasten kuulemisissa ei oteta riittävästi huomioon lapsen etua ja erityistarpeita. Lasten kohdalla olisi perusteltua harkita pöytäkirjan tarkistamisen muuttamista nykyisestä pöytäkirjan tarkistamisesta.

Pakolaisneuvonta ehdottaa, että lasten ja muiden haavoittuvassa asemassa ja tuen tarpeessa olevien turvapaikkapuhuttelua lähdetään kehittämään asiantuntijoiden, kuten oikeuspsykologian tutkijoiden, oikeudellisten avustajien ja kansalaisyhteiskunnan asiantuntemus huomioiden ja näitä



tahoja osallistaen. Luonnoksessa ehdotettu ei edistä lasten ja muiden erityisen tuen tarpeessa olevien perusteiden selvittämistä eikä oikeuksien toteutumista.

### 3 Karkottaminen ja käännättäminen, maastapoistamispäätösten täytäntöönpanokelpoisuus kansainvälistä suojelua koskevissa asioissa

Luonnoksessa ehdotetaan, että karkottamispäätösten täytäntöönpanokelpoisuutta koskevaa sääntelyä muutettaisiin siten, että karkottamispäätökset voitaisiin tietyissä kansainvälisen suojelun hakemiseen liittyvissä tilanteissa panna täytäntöön nykyistä nopeammin. Ehdotetulla sääntelyllä maassa oleskeluvalla olleen osalta karkottamispäätöksen osalta tehokkaita oikeussuojakeinoja heikennettäisiin vastaamaan käännättämispäätösten täytäntöönpanokelpoisuutta koskevan sääntelyä. Oikeusturvaa on aiemmin tältä osin heikennetty koskien tiettyjä yleiseen järjestykseen tai turvallisuuteen liittyviä ja tilapäisellä oleskeluvalla ulkomaalaislain 51 §:n perusteella oleskelleiden karkottamista koskevia päätöksiä. On kuitenkin vähintään kyseenalaista, että nyt oikeusturvaa tehokkaiden oikeussuojakeinojen osalta heikennetään luonnoksessa ehdotetulla tavalla juuri kansainvälistä suojelua hakevien osalta.

Ulkomaalaislaissa pääasiallinen ero käännättämisen ja maasta karkottamisen välillä on niitä koskevien päätösten täytäntöönpanokelpoisuudessa. Maasta karkottamisella tarkoitetaan ulkomaalaislain 143 §:n mukaan ulkomaalaisen maasta poistamista silloin, kun ulkomaalainen oleskelee maassa Suomen viranomaisen myöntämällä määräaikaisella tai pysyvällä oleskeluvalla tai sen jälkeen, kun hänen oleskelulupansa ei ole enää voimassa. Karkottamisessa on kyse maassa lähtökohtaisesti jo pidempään oleskelleen ja aina oleskeluvalla oleskelleen henkilön maastapoistamisesta, jolle on näin ollen usein useita kiinteitä siteitä Suomeen.

Luonnoksen muutosehdotuksia perustellaan sillä, että ulkomaalaislaissa ei säädetä karkottamispäätösten täytäntöönpanokelpoisuudesta samalla tavoin kuin käännättämispäätösten täytäntöönpanokelpoisuudesta 201 §:n 4–9 momenteissa, joissa mahdollistetaan käännättämispäätöksen nopeampi täytäntöönpano. Luonnoksessa katsotaan, että tilanteessa, jossa karkotettava ulkomaalainen hakee kansainvälistä suojelua, on kielteiseen turvapaikkapäätökseen aina liitettävä myös karkottamispäätös riippumatta esimerkiksi siitä, onko kyseessä uusintahakemus ja onko se otettu tutkittavaksi. Luonnoksessa sivuutetaan se tosiasia, että uusintahakemus ei estä täytäntöönpanokelpoisen maastapoistamispäätöksen eli sekä käännättämis- että karkottamispäätöksen täytäntöönpanoa.

Luonnoksen mukaan mahdollisuus estää maastapoistaminen vireyttämällä uusintahakemus viime hetkellä ennen karkottamisen täytäntöönpanoa, mahdollistaa järjestelmän väärinkäytön. Ehdotusta perustellaan virheellisesti sillä, että nykyisin täytäntöönpanotavissa olevan karkottamispäätöksen saanut voisi väärinkäyttää turvapaikkamenettelyä tekemällä ”loputtomasti” uusintahakemuksia ja että uusintahakemuksia tekemällä karkottamisen täytäntöönpano olisi mahdollista estää

käytännössä kokonaan.. Tosiasiassa uusintahakemus ei nykyisin mukaan automaattisesti estä aiemman lainvoimaisen ja täytäntöönpantavissa olevan maastapoistamispäätöksen, myöskään karkottamispäätöksen täytäntöönpanoa.

Luonnoksessa jätetään epäselväksi mihin lainkohtaan perustuu väite, että täytäntöönpantavissa olevan ja lainvoimaisen karkottamispäätöksen saanut voisi toistuvasti ja myös perusteettomalla uusintahakemuksella estää maastapoistamisen. Tosiasiassa edes ensimmäinen uusintahakemus ei aina estä lainvoimaisen ja täytäntöönpanokelpoisen maastapoistamispäätöksen täytäntöönpanoa eli tosiasiassa poliisi voi karkottamispäätöksen tultua lainvoimaiseksi panna karkottamispäätöksen täytäntöön. Toki myös poliisin tulisi ottaa huomioon mahdollinen palautuskiellon loukkausriski eli odottaa Migrin vastaus sen osalta otetaan hakemus tutkittavaksi. On kuitenkin huomattava, että ns. perusteettomilla uusintahakemuksilla ei täytäntöönpanoa voi estää luonnoksessa esitetyllä tavoin.

Luonnoksessa todetaan myös, että kyse voi myös olla ulkomaalaisista, joita ollaan karkottamassa maasta rikosten perusteella ja että tämä tilanne olisi omiaan heikentämään turvapaikkajärjestelmän toimivuutta ja uskottavuutta. Väitteen osalta sivuutetaan se, että ulkomaalaislakiin on jo säädetty poikkeus rikoksiin syyllistyneiden ulkomaalaisten osalta (HE 24/2018 vp). Ulkomaalaislaissa (149 §:n 2-4 momentti ja 200 §:n 2 momentti) on jo erikseen säädetty rikoksiin syyllistyneen ja muiden turvallisuudelle vaaraksi osoittautuneiden henkilöiden karkottamisen täytäntöönpanosta.

Luonnoksessa todetaan, että ulkomaalaislain 40 §:ään tehdään vain teknisluonteinen muutos. Myös kyseinen muutos osoittaa kuitenkin erityisesti sen, että ehdotuksella on täytäntöönpantavuuden lisäksi muita merkittäviä vaikutuksia, mm. liikkumisvapauden osalta. Ulkomaalaislain 40 § on jo aiemmin Orpon hallitusohjelman perusteella tehdyillä muutoksilla muutettu hyvin vaikeaselkoiseksi. Ehdotettu muutos tekisi saannoksesta vielä monimutkaisemman - sen osalta missä tilanteissa ulkomaalaisella ja erityisesti kansainvälistä suojelua hakevalla on laillinen oleskeluoikeus.

Pakolaisneuvonta jakaa luonnoksessa esitetyn huolen, että käännättämis- ja karkottamispäätösten täytäntöönpanokelpoisuutta koskeva sääntelykokonaisuus on vaikeasti hahmotettava. Tämä havainto tehtiin myös ulkomaalaislain kokonaisuudistuksen esiselvityshankkeessa, jossa todettiin täytäntöönpanoa koskevien säännösten olevan vaikeaselkoisia ja sen vuoksi sekä soveltajien että asiakkaan näkökulmasta hankalia. Luonnoksessa viitataan siihen, että sisäministeriössä on käynnistetty syksyllä 2024 säädösvalmisteluhanke, jossa tarkastellaan täytäntöönpanosäännöksiä ja maasta poistamista koskevia säännöksiä kokonaisvaltaisemmin, mukaan lukien mahdollisuus luopua erottelusta käännättämisen ja maasta karkottamisen välillä ainakin täytäntöönpanokelpoisuuden osalta. Myös luonnoksessa esitetyt seikat tukevat sitä, että käännättämistä ja maasta karkottamista koskevat sääntelyt tulee arvioida asianmukaisesti ja huolella eikä ehdotettua muutosta tule hyväksyä nyt tehdyn puutteellisen lainvalmistelun jälkeen. Käännättämisen ja karkottamisen yhdenmukaistaminen ja erityisesti maastapoistamispäätöksen täytäntöönpanon sekä tehokkaiden oikeussuojakeinojen arviointi tulee toteuttaa aloitetuissa hankkeissa myös kansainvälistä suojelua saaneiden osalta. Kansainvälistä suojelua hakeneen maastapoistamispäätöksen täytäntöönpanossa on kyse painavia perus- ja ihmisoikeusvaikutuksia omaavasta sääntelystä, jonka osalta ei ole esitetty mitään tarvetta tai perustetta toteuttaa kiireellisesti ja erikseen.

Pakolaisneuvonta katsoo, että ilman asianmukaista lainvalmistelua kansainvälistä suojelua hakevien oikeusturvaa ei tule heikentää puuttamalla karkottamispäätöksen osalta tehokkaisiin oikeussuojakeinoihin. Kansainvälistä suojelua hakeneen karkottamispäätöksen täytäntöönpanokelpoisuus tulee arvioida huolellisesti säädösvalmisteluhankkeessa, jossa tarkastellaan täytäntöönpanosäännöksiä ja maastapoistamista koskevia säännöksiä kokonaisvaltaisemmin sekä erityisesti implementoitaessa EU:n maahanmuutto- ja turvapaikkauudistukseen sisältyvä menettelyasetus sekä muu lainsäädäntö. Sisäministeriö on vasta aloittamassa EU:n maahanmuutto- ja turvapaikkauudistuksen implementointia. On täysin perusteetonta ja huonoa lainvalmistelua tehdä kiireellisesti ja erikseen lainmuutosta, jolla heikennetään juuri kansainvälistä suojelua hakevien osalta perustavanlaatuisia oikeusturvatakeita, kuten tehokkaita oikeussuojakeinoja.

Luonnoksen vaikutusarvioinnissa esitetetyt taloudelliset säästöt ovat myös harhaanjohtavia (kohta 5.2.1). Pitää paikkansa, että poliisille aiheutuu kustannuksia peruuntuneista maasta poistamisista, mutta ehdotettu muutos ei tältä osin tosiasiasa muuta nykytilannetta. Näitä kustannuksia voidaan säästää parhaiten informoimalla hakijoita ja avustajia hyvissä ajoin suunnitellun maastapoistamisen aikataulusta ja esimerkiksi antamalla hakijalle tarvittaessa kohtuullinen määräaika poikkeustilanteissa hakea täytäntöönpanokieltoa ylikansallisilta valituselimiltä, kuten Euroopan ihmisoikeustuomioistuimelta tai YK:n kidutuksen vastaiselta komitealta. Mikäli hakija, jolla on lainvoimainen karkottamispäätös, tekee perusteettoman myöhemmän hakemuksen vain viivyttääksensä maastapoistamista, niin poliisilla ei ole velvollisuutta odottaa Maahanmuuttoviraston päätöstä. Jos sen sijaan hakemus on perusteltu eli hakija esittää uusia seikkoja tai kansainvälisen suojelun arvioinnin kannalta relevantteja puutteita aiemmissä menettelyissä, niin kuten luonnoksessa todetaan, palautuskiellon periaate velvoittaa maasta poistamisen täytäntöönpanosta vastaavia viranomaisia.

Ehdotetut säännökset eivät tee ulkomaalaislaista helppolukuisempaa ja selkeämpää, vaan päinvastoin ehdotetut pitkät ja sisäisiä viittauksia sisältävät lainkohdat muuttuvat entistä vaikeaselkoisemmiksi.

Lisäksi ehdotettu lainkohta sisältää kyseenalaisia, perusteettomia ja perustelemattomia eroja sen osalta missä määräajassa täytäntöönpanokieltoa on haettava. Ehdotetun luonnoksen mukaan rikosperusteisesti karkotettavalla määräaika olisi 30 päivää, mutta kansainvälistä suojelua hakeneella käännyttäis- ja karkottamispäätöksen saaneella määräaika olisi vain 7 päivää.

Pakolaisneuvonta vastustaa ehdotusta. Ottaen huomioon, että asiassa on kyse kansainvälistä suojelua hakevien maastapoistamisesta.

#### 4 Kansainvälisen suojelun tarve sur place -tilanteessa (määritelmädirektiivin 5.3 artikla, Ulkl 88 b §)

Suomessa on aiemmin määritelmädirektiiviä implementoitaessa katsottu, että direktiivin 5 artiklaa ei ole 3 kohdan osalta perusteltua saattaa osaksi kansallista lainsäädäntöä. Kyseistä kohtaa ei saatettu osaksi kansallista lainsäädäntöä sen johdosta, että kohdan katsottiin olevan Geneven pakolaisyleissopimuksen vakiintuneen tulkinnan valossa ongelmallinen (HE 166/2007). Luonnoksesta ei ilmene, miten tilanne olisi muuttunut aiempiin arvioihin nähden. Implementoitavana olevan menettelyasetuksen säädös vastaa direktiivin 5 artiklan 3 kohtaa.

Kuten myös luonnoksessa todetaan, niin EUTn tuomiossa C-222/22 (ECLI:EU:C:2024:192, 29.2.2024) vahvistetaan se, että direktiivin 5 artiklan 3 kohtaa ei voida tulkita siten, että tämän säännöksen valinnainen täytäntöönpano vapauttaa jäsenvaltiot säätämästä siitä, että toimivaltaisilla kansallisilla viranomaisilla on velvollisuus suorittaa tapauskohtainen arviointi kaikista myöhemmistä kansainvälistä suojelua koskevista hakemuksista. Tätä säännöstä ei voida myöskään tulkita siten, että tällaisen täytäntöönpanon takia jäsenvaltiot voivat ottaa käyttöön olettaman, jonka mukaan kaikki myöhemmät hakemukset, jotka perustuvat olosuhteisiin, jotka hakija on itse aiheuttanut alkuperämaasta lähtönsä jälkeen, merkitsevät ensi arviolta väärinkäyttötarkoitusta ja tarkoitusta välineellistä kansainvälisen suojelun myöntämistä koskeva menettely, ja joka hakijan on kumottava

Luonnoksessa esitystä perustellaan myös sillä, että turvapaikkamenettely ja turvapaikanhakijoiden tilanne muuttuivat syksyn 2015 jälkeen, minkä seurauksena osa vuosina 2015–2016 hakeneista ei kielteisen päätöksen saatuaan poistunut maasta, vaan haki uudelleen kansainvälistä suojelua. Luonnoksessa todetaan, että joukkoon mahtui myös joitakin, joilla ei ollut tosiasiallista kansainvälisen suojelun tarvetta Suomeen tullessaan, mutta joiden voitiin yhden tai useamman kielteisen, lainvoimaisuuden saavuttaneen päätöksen jälkeen katsoa tahallisesti luoneen itselleen kansainväliseen suojeluun oikeuttavan sur place -perusteen (kohta 3.5). Luonnoksessa sivuutetaan se tosiasia, että vuoden 2015 jälkeen tuhannet hakijat joutuivat käymään huonolaatuisen turvapaikkaprosessin läpi ilman oikeusturvatakeita, mikä johti siihen, että hakijoiden perusteita ei saatu selvitettyä lain ja Suomea sitovien kansainvälisten velvoittamalla tavalla. Kun myös uusintahakemusten kynnystä nostettiin, niin Pakolaisneuvonnan käytännön työssä on viime vuosien aikana jouduttu jatkuvasti näkemään, miten lukuisat hakijat ovat saaneet vasta päästyään asiantuntevan oikeusavun piiriin ja näin ollen pitkittyneiden prosessien ja useamman myöhemmän hakemuksen perusteella kansainvälistä suojelua nimenomaan alkuperäisillä perusteillaan. Luonnoksessa myös todetaan, että palautuskiellon ehdottomuus huomioon ottaen tällaista henkilöä ei voida poistaa maasta, vaan hänelle on nyky-lainsäädännön mukaisesti myönnettävä pakolaisasema, jos turvapaikan edellytykset täyttyvät. Luonnoksesta ei selviä mikä ongelma on siinä, että turvapaikan edellytykset täyttävällä hakijalle mönnetään turvapaikka eli pakolaisasema.

Pakolaisneuvonnan tiedossa on useita tapauksia, joissa Maahanmuuttoviraston on jo nyky-lain nojalla käytännössä soveltanut määritelmädirektiivin 5 artiklan 3 kohtaa tulkiten virheellisesti hakijan toimintaa tahalliseksi ja tarkoitushakuiseksi. Ehdotus on myös omiaan tarpeettomasti vaikeuttamaan ja pitkittämään turvapaikkamenettelyä, kun Maahanmuuttovirasto kansainvälisen suojelun tarpeen lisäksi selvittää ja pyrkii osoittamaan perustelemaan hakijan toiminnan vilpillisyyttä. Ehdotus

tarkoittaisi myös ns. statusvalitusten lisääntymistä ja näin kuormittaisi myös viranomaisia. Kuten luonnoksestakin ilmenee, niin tällä hallituskaudella toissijaista suojeleusemää saavien oikeuksia on heikennetty myös suhteessa pakolaisasemaan, muun muassa säätämällä oleskelulupa ja jatkolupa pakolaisaseman saaneita lyhyemmäksi.

Pakolaisneuvonta vastustaa ehdotettua muutosta. Muutokselle ei ole esitetty perusteita.

## 5 Matkustaminen alkuperämaahan ja matkustusasiakirjojen kelpoisuusalueen rajoittaminen

Kuten luonnoksesta tulee ilmi, niin jo nykyisin kansainvälistä suojeleusemää saaneiden kohdalla kansalaisuusvaltioon matkustaminen on johtanut lakkauttamisharkintaan. Luonnoksesta ei ilmene varsinaista perustetta lain muuttamiseen ehdotetulla tavalla. Luonnosta perustellaan sillä, että tilanne olisi ollut jokseenkin epäselvä kansainvälistä suojeleusemää saaneille. Ehdotettu lisäys äärimmäisen monimutkaiseen ja laajaan ulkomaalaislakiin ei kuitenkaan turvaa kansainvälistä suojeleusemää saaneiden tietoisuutta, vaan se tulisi toteuttaa muulla tiedottamisella ja neuvonnalla.

Luonnoksesta ei selviä, miksi matkustusasiakirjojen kelpoisuusalueen rajoittamisesta ei esitetä Norjan tai Tanskan tapaan mahdollisuutta poiketa rajoituksesta hakemuksella tai äkilliseen tarpeeseen liittyvää mahdollisuutta. Pakolaisneuvonta katsoo, että vastaava sääntely ja sen tarve tulisi arvioida jatkovalmistelussa.

Marjaana Laine

Johtava juristi

Pakolaisneuvonta ry

Laine Marjaana  
Pakolaisneuvonta ry