



PAKOLAISNEUVONTA RY

SISÄASIAINMINISTERIÖ

05.02.2008

INRIKESMINISTERIET

SMO90:00/2006

Sisäasiainministeriö
Ulkomaalaisosasto

Lausunto 4.2.2008

Viite Lausuntopyyntö

**Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi ulkomaalaislain muuttamisesta;
pakolaisaseman myöntämistä ja poistamista koskevista menettelyissä
jäsenvaltioissa sovellettavista vähimmäisvaatimuksista
(turvapaikkamenettelydirektiivi)**

Yleistä

Pakolaisneuvonta ry kiittää mahdollisuudesta antaa lausunto ulkomaalaislain muutosesityksestä. Järjestömme pitää muutoksia yleisesti ottaen hyvinä ja tarpeellisina.

On syytä kiinnittää huomiota myös siihen, kuinka laki saadaan ohjeistettua. Turvapaikkaohjetta ollaan parhaillaan uudistamassa. Lausunnossamme on otettu esille joitakin viranomaiskäytäntöjä, joiden osalta turvapaikkaohjetta ei tällä hetkellä noudateta. Ohjeistuksen sitovuutta tulisikin vastaisuudessa korostaa kaikille viranomaisille, jotka sitä työssään käyttävät.

Erityisesti Pakolaisneuvonta kiinnittää kriittistä huomiota siihen, että esityksessä ei ole esitetty sellaista muutosta lain 200 § ja 201 §:ään, joilla selvennettäisiin nykyistä käytäntöä päätösten täytäntöönpanon osalta.

95 a § Tietojen antaminen kansainvälistä suojelua hakevalle

Tämän oikeuden kirjaaminen lakiin on erittäin tärkeää. Hakijalle pitää mahdollisimman pian kertoa turvapaikkamenettelystä ja oikeudesta avustajaan. Rajaviranomaisilla ja poliisilla tulee olla riittävän selkeä ohjeistus ja velvoite kertoa hakijalle hänen oikeuksistaan.

95 b § Kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen peruuttaminen

On erittäin tärkeätä, että säännökset otetaan lakiin. Näin voidaan varmistua siitä, että peruutus perustuu nimenomaan hakijan omaan tahtoon. Silloin kun hakija on tekemässä peruutusilmoitusta, hänellä tulisi olla mahdollisuus tavata lakimies. Tämän pitäisi olla edellytys varsinkin, kun hakija on peruutuksen tehdessään säilöön otettuna.

95 c § Kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen raukeaminen

Turvapaikanhakijoista osa siirtyy yksityismajoitukseen. Monet heistä käyvät työssä eikä heillä näin ollen ole ollut tarvetta käydä vastaanottokeskuksessa nostamassa toimeentulotukea. Monet heistä eivät tiedä, että turvapaikanhakija saatetaan merkitä kadonneeksi, mikäli hän ei käy nostamassa toimeentulotukea. Hakijoille tulisikin selkeämmin kertoa siitä, missä tilanteessa heidät voidaan merkitä kadonneeksi. Pykälässä pitäisi mainita, että viranomaisella on tällaisessa tilanteessa velvollisuus kertoa mahdollisuudesta tehdä uusi hakemus ja että tällöin tehtyä uutta hakemusta ei

käsitellä uusintahakemuksena. Käytännössä mahdollisuudesta tehdä uusi hakemus on jätetty kertomatta hakijalle varsinkin silloin, kun hakija on todettu Dublin-asetuksen perusteella palautettavaksi, otettu säilöön pian maahantulon jälkeen ja alettu valmistella käännytystä. Erityisesti poliisin ja rajavartiolaitoksen säilöön otetuille turvapaikanhakijoille on jätetty kertomatta mahdollisuudesta tehdä uusi hakemus. Tämä kysymys liittyy osin myös 95 a §:n tietojen antamisvelvollisuuteen.

97 § Turvapaikkapuhuttelut

Pakolaisneuvonta pitää myönteisenä kehityksenä sitä, että lakiin kirjataan puhutteluja koskevat säännökset. Hyvänä uudistuksena pidämme myös sitä, että lakiin esitetään otettavaksi säännös edustajan läsnäolosta turvapaikkapuhuttelussa.

Direktiivin 17.artiklan 2. kohdan mukaan alaikäiselle ei tarvitse nimetä edustajaa, jos hän a) todennäköisesti saavuttaa täysi-ikäisyyden ennen kuin ensimmäinen päätös tehdään tai c) on naimisissa tai on ollut naimisissa.

Pakolaisneuvonta katsoo, että myös näissä tapauksissa hakijalle tulee nimetä edustaja, mikäli hän on alle 18-vuotias. Kuten kaikilla lapsilla Suomessa, myös alaikäisillä turvapaikanhakijoilla on oikeus huoltajaan. Ilman edustajaa lapsi ei ole lain mukaan täysivaltainen Suomessa eli hän ei voi käyttää täyttä puhevaltaa eikä esimerkiksi valtuuttaa lakimiestä toimimaan asiassaan.

Alaikäisen, naimisissa olevan turvapaikanhakijan tapauksessa kyse voi olla pakkoavioliitosta tai hän voi olla vaarassa joutua kunniaväkivallan uhriksi. Puolisoilla voi olla eri perusteita kansainvälisen suojelun saamiselle, joten myös näissä tapauksissa alaikäiselle tulee aina määrätä edustaja.

Edustaja käyttää huoltajan puhevaltaa eikä ole lapsen edun mukaista, että edustaja tarpeettomasti vaihtuu. Tällä hetkellä näin käy esimerkiksi siirrettäessä lapsia ryhmäkodista toiseen.

Alaikäisten puhuttelut suoritetaan aikuisille tarkoitetussa ympäristössä, joka ei ole lapsiystävällinen. Puhutteluhuone on pieni ja kolkko. Useissa muissa maissa alaikäisten puhuttelut nauhoitetaan ja myös Suomessa tulisi toimia näin sen sijaan, että puhuttelija keskittyy puhuttelun aikana kirjaamaan tietoja tietokoneelle. Tämä heikentää luottamuksellista ilmapiiriä lapsen näkökulmasta. Maahanmuuttoviraston omaa alaikäisten puhutteluohjeistusta ei Suomessa noudateta.

Maahanmuuttoviraston Kuhmon yksikössä järjestettäviin turvapaikkapuhutteluihin on ollut vaikea saada avustajaa tai tulkkia paikan päälle. Hakijan kannalta tämä on yhdenvertaisuus- ja oikeusturvakysymys. Puhelintulkkaukset eivät edistä luottamuksellisen ilmapiirin syntyä, sillä hakijat eivät useinkaan luota puhelintulkkaukseen ja saattavat epäillä esimerkiksi puhelimen salakuuntelua. Myös asiakirjojen esittäminen puhuttelussa vaikeutuu puhelintulkkauksissa.

Sitä, että hakija tekee tarkastusvaiheessa puhuttelupöytäkirjaan korjauksia, ei saa tulkita hakija vastaan tai ymmärtää niin, että hakija muuttaisi kertomustaan. Usein on kyse siitä, että korjataan väärä käännös tai väärin kirjattu asia.

Poliisin ja rajavaltoviranomaisten tulisi kiinnittää tarkempaa huomiota siihen, että hakijalle tulee

toimittaa pöytäkirja ja sen liitteet. Poliisi ei aina ole toimittanut näitä asiakirjoja nähtäväksi edes pyynnöstä.

98 § Kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen ratkaiseminen

Lain perusteluissa on myös kiinnitetty huomiota siihen, että kansainvälistä suojelua ratkaistaessa keskeistä on sen arvioiminen, mitä hakijalla tapahtuisi, jos hänet palautettaisiin kotimaahansa. Pykälän perusteluissa on mainittu erittäin tärkeä seikka eli lähtömaatiedon hankkiminen ja sen vaikutus hakemuksen ratkaisemiseen. Erityistä huomiota on syytä kiinnittää siihen, että viranomaisen on velvollinen ilmoittamaan asianomaiselle, mihin tietoon päätös perustuu. Tähän saakka päätöksentekijä ei ole aina kertonut, mitä tietoa hän on päätöksen perusteena käyttänyt. Lainkohdan perusteluissa on erityisesti mainittu UNHCR:n laatima lähtömaamatieto ja suojelun myöntämistä koskevat ohjeet (guidelines). Nykyisessä ratkaisukäytännössä UNHCR:n ohjeistusta ei ole johdonmukaisesti sovellettu vaan päätökset ovat saattaneet olla täysin vastoin UNHCR:n kantaa. Esimerkiksi Sri Lankasta tulleiden turvapaikanhakijoiden saamat kielteiset päätökset ovat vastoin UNHCR:n suositusta.

Alaikäisen turvapaikanhakijan hakemuksen käsittely kiireellisenä

Lain mukaan alaikäisen turvapaikanhakijan hakemus on käsiteltävä kiireellisenä. Lapsen etu ei toteudu, mikäli hakemuksen käsittely tai päätöksen tiedoksianto viivästyvät ja hakija ehtii täyttää 18 vuotta. Kiireellisyyttä on noudatettava myös päätöksen tiedoksiannossa, ei pelkästään päätöksenteossa. On näyttöä siitä, että joissakin poliisipiireissä päätöksen tiedoksiantoa on viivytetty ja annettu päätös tiedoksi hakijalle päivää 18-vuotissyntymäpäivän jälkeen, jolloin mahdollisuutta perheenyhdistämiseen tai edustajan apuun päätöstä tiedoksi annettaessa ei ole.

Käsittelyaika, aika-arvio

Käsittelyaikaan ja sen arviointiin tulisi kiinnittää enemmän huomiota. Arvio käsittelyajasta annetaan hakijalle usein puhuttelun jälkeen suullisesti ilmoittaen, että päätös tehdään noin kuuden kuukauden kuluttua. Samalla hakijalle usein kerrotaan, että asian käsittelystä ei anneta tietoa puhelimitse. Kuuden kuukauden aika ylittyy usein, mutta hakijalle ei anneta siitä ilmoitusta. Mikäli hakijalla ei ole avustajaa, hänen on mahdotonta saada tietoa käsittelyn etenemisestä. Kiireellisyysperusteet, esim. alaikäisten osalta toteutuvat erittäin vaihtelevasti. (ks. kohta alaikäiset yksintulleet turvapaikanhakijat)

Päätösten perusteleminen

Perustuslain ja hallintolain säännöksillä määrätään velvollisuudesta perustella päätökset eli kertoa, mitkä seikat ja selvitykset ovat vaikuttaneet ratkaisuun. Perustelujen tarkoituksena on informoida ratkaisun kohdetta siitä, mikä on ratkaisijan kanta asiassa ja miten tähän on päädytty.

Tällä hetkellä päätöksistä ei riittävästi selviä, millä perustein johtopäätökset on tehty, miten erilainen todistusaineisto on käsitelty ja mikä merkitys millekin näytölle ja todisteelle on annettu.

Päätös voi perustua vain sellaiseen tietoon, josta hakijalle voidaan kertoa. Nykyisin päätöksistä ei aina käy selville, mihin tietoon tai tietolähteeseen se perustuu eikä siitä anneta hakijalle tietoa aina

edes pyydettäessä.

Alaikäisten yksintulleiden turvapaikanhakijoiden tapauksissa ongelmana on se, että päätöksentekijä ei kielteisissä päätöksissä riittävästi perustele lapsen edun toteutumista. Silloin kun alaikäinen on turvapaikanhakijana perheensä kanssa, lapsen etua ei aina edes mainita päätöksissä.

Päätösten tiedoksianto

Päätöksen tiedoksiannon tulisi tapahtua viivytyksettä, eikä esimerkiksi viikkoja tai kuukausia päätöksen tekemisen jälkeen. Lain mukaan päätös pitää tulkata sellaisella kielellä, jota hakija ymmärtää. Myös perustelut tulee tulkata eikä pelkästään kertoa, onko päätös kielteinen vai myönteinen. Tällä hetkellä tätä velvoitetta ei noudateta riittävästi.

Nopeutettu menettely

Käsittely ns. nopeutetussa menettelyssä ei käytännössä aina ole ollut nopeampaa, mutta se on vaikuttanut päätöksen täytäntöön pantavuuteen. Jos hakemus käsitellään nopeutetussa menettelyssä, sen tulisi olla todellisuudessa nopeutettu, ei esimerkiksi lähes kaksi vuotta kestävä prosessi.

Joissakin tapauksissa on ollut epäselvää, onko nopeutetun menettelyn käyttö ollut oikeutettua vai olisiko tapaus pitänyt tutkia normaalimenettelyssä. Ilmeisen perusteettomina hylätyissä turvapaikkahakemuksissa on saattanut olla seitsemän sivua perusteluja, jonka jälkeen hakemus on todettu ilmeisen perusteettomaksi. Kuten todetaan myös Maahanmuuttoviraston 22.1.2008 julkaisemassa selvityksessä ilmeisen perusteettomina hylätyistä turvapaikkahakemuksista, ns. selvää epäuskottavuutta ei ole tarpeen perusteella useiden sivujen verran. Tällöin tapaus olisi tullut tutkia normaalimenettelyssä. (Lähde: *Selvitys ilmeisen perusteettomista turvapaikkahakemuksista vuonna 2004 voimaan tulleen ulkomaalaislain soveltamiskäytännössä, 2008*)

Muutoksenhakumenettely

Direktiivin 39 artiklassa taataan oikeus tehokkaaseen oikeussuojakeinoon

Hakijan oikeusturvan kannalta erityisen ongelmallisia ovat nopeutetussa menettelyssä tehdyt päätökset. Päätöksen tiedoksi antamisen jälkeen hakija voidaan poistaa maasta välittömästi tai kahdeksantena päivänä. On tavanomaista, että Dublin-käännytyksissä käännytyspäätös pannaan täytäntöön lähes välittömästi tiedoksi antamisen jälkeen. Hallinto-oikeus voi antaa täytäntöönpanokiellon, mutta aikaa lakimiehen ja tulkin tapaamisten järjestämiseen ja näytön keräämiseen valituksen tueksi on erittäin vähän, puhumattakaan siitä että tuomioistuimien ehtisi käsitellä valituksen. Oikeus valitukseen Dublin-asetuksen perusteella tehdyissä käännytyspäätöksissä ei tällöin käytännössä toteudu.

200 §, 201 § Päätösten täytäntöönpano

Nykyinen hallinto-oikeuksien päätösten täytäntöönpanoa koskeva linja on erittäin vaihteleva ja käytännössä se, milloin turvapaikanhakija hallinto-oikeuden päätöksen jälkeen käännytetään,

riippuu poliisista. Lainsäätäjän käsityksen mukaan päätös on lainvoimainen kun Helsingin hallinto-oikeus on hylännyt valituksen eikä Korkein hallinto-oikeus ole antanut täytäntöönpanokieltoa eikä valituslupaa.

Korkeimmalta hallinto-oikeudelta on hyvin vaikeaa saada täytäntöönpanokieltoa ja käsittelyajat ovat pitkiä. KHO ei anna erillistä päätöstä siitä, että täytäntöönpanokielto on jätetty myöntämättä. Turvapaikanhakijan oikeusturvan kannalta on erittäin ongelmallista, ettei hän tiedä tullaanko täytäntöönpanokielto myöntämään vai ei. Ottaen huomioon, että vuosia maassa oleskelleilla hakijoilla on usein myös työ- tai opiskelupaikka, on kohtuutonta pitää heitä (ja myös heidän työnantajiaan) epätietoisuudessa. Joissakin tapauksissa täytäntöönpanokielto on annettu usean kuukauden päästä, jolloin hakija on jo poistunut tai poistettu maasta. On myös tapauksia, joissa korkein hallinto-oikeus ei ole antanut täytäntöönpanokieltoa, mutta on silti päättänyt asian palauttamisesta uudelleen Maahanmuuttoviraston tutkittavaksi. Hakija on kuitenkin jo ehditty käännäyttää kotimaahan.

Näyttäisi siltä, että KHO tuomioistuimena luottaa siihen, ettei poliisi ryhdy käännystoimiin esimerkiksi silloin, kun hakija on sairas, ja KHO on tästä syystä jättänyt täytäntöönpanokiellon antamatta. Poliisi on kuitenkin poistanut maasta myös sairaita ihmisiä välittömästi sen jälkeen, kun heidät on kotiutettu sairaalasta.

Turvapaikanhakijoiden säilöönotto

Säilöön otetulla turvapaikanhakijalla on oikeus lakimiehen tapaamiseen. Helsingin Metsälän säilöönottoyksikön lisäksi turvapaikanhakijoita on myös poliisin ja rajavartiolaitoksen pidätystiloissa. Käytännössä yhteydenottoja esimerkiksi Pakolaisneuvontaan tulee hyvin harvoin poliisin putkasta tai rajavartiolaitoksen säilössä olevilta hakijoilta. Metsälän säilöönottoyksikön osalta oikeus lakimiehen tapaamiseen toteutuu.

Turvapaikanhakijalle ei yleensä riittävästi selvitetä perusteita, joiden nojalla hänet on otettu säilöön. Yleensä ne selviävät vasta, kun hakijalla on mahdollisuus lakimiehen tapaamiseen. Poliisin putkassa ollessaan turvapaikanhakijat samaistetaan helposti rikollisiin, sillä vartijoilla ei yleensä ole pakolaisoikeudellista tietämystä. Turvapaikanhakijalle ei osata kertoa, että hänellä on oikeus ottaa yhteyttä lakimieheen, YK:n pakolaisjärjestö UNHCR:ään ja saada tulkkausapua. Myös Suomen laki antaa turvapaikanhakijalle oikeuden ottaa yhteyttä vähemmistövaltuutettuun, mutta käytännössä oikeus ei toteudu.

Alaikäisten säilöönotto

Alaikäisiä turvapaikanhakijoita on otettu Suomessa säilöön sekä yhdessä vanhempansa kanssa että silloin, kun he ovat tulleet Suomeen yksin. Lapsia pidetään säilöönottokeskuksessa ilman säilöönottopäätöstä, mikäli he ovat siellä vanhemman tai vanhempiensa kanssa. Vaikka säilöönottoon pitää olla oikeuden päätös, näiden lasten kohdalla se ei toteudu. Suomessa tulisikin luopua käytännöstä, jossa alaikäisten vanhempia otetaan säilöön ja lapset joutuvat sinne heidän mukanaan.

Säilöönotto, joka voi kestää useita viikkoja, on lapselle tai nuorelle erityisen traumatisoiva kokemus. Säilöönotto-olosuhteisiin liittyy muitakin huolestuttavia seikkoja, jonka vuoksi alaikäisiä ei

tulisi ottaa säilöön lainkaan. Esimerkiksi samaan aikaan lasten kanssa säilössä saattaa olla Suomesta karkotettavia rikollisia, jotka ovat syyllistyneet vakaviin rikoksiin.

Vaikka laissa on määrätty viranomaiselle velvollisuus ottaa yhteyttä sosiaalityöntekijään silloin, kun alaikäinen turvapaikanhakija otetaan säilöön, käytännössä ilmoittaminen ei johda toimenpiteisiin. Mihinkään asiakirjoihin ei jää merkintää siitä, kuka ilmoituksen on tehnyt, mitä tapauksesta on kerrottu ja millä perusteilla kyseinen sosiaalityöntekijä on katsonut säilöön ottamisen olevan lapsen edun mukaista. Turvapaikanhakijalapsen edun toteutumista ei näissä tilanteissa käytännössä valvota.

Liisa Murto
Toiminnanjohtaja