



Sisäasiainministeriön maahanmuutto-osastolle

PAKOLAISNEUVONTA RY:N LAUSUNTO HE-LUONNOKSESTA

25.11.2015

Asia: Lausuntopyyntö SM 1539703 Dno-2015-1696

I Yleistä

Pakolaisneuvonta kiittää mahdollisuudesta lausua luonnoksesta hallituksen esityksestä luonnosvaiheessa.

Pakolaisneuvonta ei kannata luonnokseen sisältyviä esityksiä ulkomaalaislain muutoksiksi koskien humanitaarisen suojelun kumoamista ja päätöksen tiedoksi antamiseen liittyvää menettelyä. Esitystä on valmisteltu liian pikaisella aikataululla esittämättä riittäviä perusteluja kummankaan muutoksen tarpeelle eikä tehty riittävää vaikutusten arviointia. Lakimuutosten perustelemiseksi ei ole osoitettu erityisiä ongelmakohtia, jotka vaatisivat näin nopeaa lainmuutosta. Pakolaisneuvonnan näkemyksen mukaan luonnos tulisi palauttaa valmisteluun.

II Humanitaarisen suojelun kumoaminen

Hallitus on pitänyt tärkeänä varmistaa, etteivät Suomen lainsäädäntö ja käytäntö ole muita Euroopan jäsenvaltioita ja Euroopan unionin lainsäädännön vähimmäistasoa suotuisampia. Direktiivit kuitenkin antavat jäsenvaltioille oikeuden vähimmäistasoa suotuisampiin säännöksiin ja Suomen lainsäädäntö on näin ollen nykyisellään täysin sopusoinnussa Suomea sitovien EU-säädösten ja kansainvälisten sopimusvelvoitteiden kanssa.

Suomessa myönnettiin oleskelulupia humanitaarisen suojelun perusteella vuonna 2014 yhteensä neljä. Vuoden 2015 lokakuun loppuun mennessä määrä on ollut yhteensä 20



eli edelleen erittäin vähäinen. Kyseisiä lupia on myönnetty tänä vuonna libyalaisille, joiden turvapaikkahakemuksia on käsitelty aineellisesti Suomessa yhteensä yhdeksän. Näistä yksi sai turvapaikan ja kahdeksan oleskeluluvan humanitaarisen suojelun perusteella. Jemeniläisille turvapaikanhakijoille on tehty viisi päätöstä, joista yksi on turvapaikka ja loput neljä humanitaarista suojelua.

Sekä Libyasta ja että Jemenistä tulevien turvapaikanhakijoiden kohdalla YK:n pakolaisjärjestön UNHCR:n kanta on, ettei kumpaankaan maahan tule maan epävakaan tilanteen vuoksi käännä ketään. Viranomaiset eivät kuitenkaan katso kummassakaan maassa vallitsevan toissijaisen suojelun edellytyksenä oleva aseellinen selkkäus. Euroopan yhteisöjen tuomioistuimen tulkinnan mukaan aseelliselle konfliktille tyypillisen mielivaltaisen väkivallan aste tulisikin olla poikkeuksellisen korkea, jotta toissijaisen suojelun kriteerit täyttyvät (Elgafaji CJEU - C-465/07).

Libyasta ja Jemenistä tulevien turvapaikanhakijoiden tapaukset osoittavat, että humanitaarisen suojelun lupakategoria on Suomen lainsäädännössä tarpeellinen ja sillä voidaan turvata palautuskieltojen noudattaminen tapauksissa, joissa toissijaisen suojelun kriteerit eivät täyty, mutta hakijaa ei voida palauttaa kotimaahansa. Humanitaarisen suojelun oleskelulupakategoria on ollut viranomaisille selkeä status kuvatus kaltaisissa tilanteissa. Se on tehostanut päätöksentekoa ja sen avulla on myös voitu välttää turhia valitusprosesseja.

Humanitaarisen suojelun kumoaminen laskisi kansainvälisen suojelun tasoa Suomessa, mille Pakolaisneuvonta ei näe perustetta. Muutoksen toteuttaminen merkitsisi heikennystä nykyiseen lakiin ja käytäntöön, joka on turvannut oleskeluluvan myöntämisen tapauksissa, joissa on riski ehdottomien palautuskieltojen loukkaamiseen.



Suomessa muutoksia perustellaan usein Ruotsin käytännöillä. Ruotsin lainsäädännössä on kuitenkin sama humanitaarisen suojelun oleskelulupakategoria, kuten luonnoksessakin todetaan. Humanitaarisen suojelun olemassaolo ei ole voinut olla ”vetotekijä”, sillä lupia on viime vuosina myönnetty erittäin vähän. Tämän hetkisen suuren turvapaikanhakijamäärän syy ei ole Suomen ulkomaalaislain suojelun tasossa vaan lähtömaiden konflikteissa, jotka ovat nostaneet turvapaikanhakijamäärät ennennäkemättömän korkeiksi kaikkialla Euroopassa.

Kansainvälistä suojelua koskevaa päätöksentekoa pyritään tällä hetkellä tehostamaan. Tehostaminen on aivan oikea tavoite, mutta humanitaarisen suojelun kumoaminen ei Pakolaisneuvonnan näkemyksen mukaan palvelisi sitä. Voimassa oleva lainsäädäntö on mahdollistanut nopean päätöksenteon myös Libyan ja Jemenin kaltaisista maista tuleville turvapaikanhakijoille. Mikäli yhä useampi epävakaa maasta tuleva turvapaikanhakija saa täysin kielteisen päätöksen, se todennäköisesti tarkoittaa yhä kasvavaa valitusten määrää. Luonnoksen sisältämät esitykset eivät myöskään tosiasiallisesti lisäisi eurooppalaisen turvapaikkajärjestelmän yhdenmukaisuutta.

III Päätöksen tiedoksianto

Pakolaisneuvonta pitää luonnoksessa esitettyä haastetiedoksiannosta luopumista erittäin ongelmallisena hakijan oikeusturvan ja käytännön seurannaisvaikutusten kannalta.

Sekä ulkomaalaislaki että EU:n menettelydirektiivi edellyttävät, että päätös on annettava tiedoksi turvapaikanhakijan ymmärtämällä kielellä. Tämä on hakijan oikeusturvan ja tehokkaiden oikeussuojakeinojen kannalta keskeinen asia. Luonnoksessa viitataan menettelydirektiivin sisältämään edellytykseen, että hakijalle



tulee ilmoittaa päätös ja pyynnöstä kertoa sen perustelut. Esityksestä ei ilmene, miten tämä käytännössä turvattaisiin muulla kuin haastetiedoksiannolla.

Tehokkaat oikeussuojakeinot on sisällytetty mm. EU:n perusoikeuskirjaan (artikla 47) ja sitä on erikseen vahvistettu uudelleen menettelydirektiivissä (artikla 46). Luonnoksen sisältämä muutosesitys vaikuttaisi hakijan oikeuteen saada päätös tiedoksi, ymmärtää sen sisältö ja merkitys. Näin ollen se vaikuttaisi myös hakijan tosiasialliseen mahdollisuuteen valittaa päätöksestä.

Menettelydirektiivissä (19.1, 12) säädetään, että (ensimmäisen) päätöksen ollessa kielteinen tulee hakijalle pyynnöstä antaa tietoa päätöksen perusteista sekä muutoksenhakumenettelystä. Lisäksi direktiivissä säädetään oikeudesta tulkkaukseen aina kun se on välttämätöntä. Direktiivi myös määrää, että päätöksen seurauksista on kerrottava kielellä, jota hakija ymmärtää tai hänen voidaan kohtuudella olettaa ymmärtävän, jos hänellä ei ole oikeudellista tai muuta neuvonantajaa.

Luonnoksessa on jäänyt huomioimatta monia olennaisia seikkoja. Turvapaikanhakijoiden joukossa on myös luku- ja kirjoitustaidottomia henkilöitä, joille haastetiedoksianto ja tulkkaus on välttämätön. Tällä hetkellä turvapaikanhakijoiden vastaanottojärjestelmä on ruuhkautunut ja hakijoiden siirtoja tehdään tiuhaan vastaanottoyksiköstä toiseen, jolloin heitä on vaikea tavoittaa.

Suurella osalla hakijoista ei ole alkuvaiheessa oikeudellista avustajaa, sillä asiantuntevia avustajia ei yksinkertaisesti ole riittävästi. Moni hakija ei ole saanut edes tietoa oikeudesta käyttää avustajaa. He oleskelevat uusissa vastaanottokeskuksissa tai hätämajoitusyksiköissä, joissa edes henkilökunnalla ei välttämättä ole tietoa hakijan oikeudesta avustajaan.



Sekä vastaanotossa että turvapaikkamenettelyssä on satoja uusia työntekijöitä, jotka eivät ole ehtineet saada riittävää perehdytystä ja kokemusta tehtävissään. Suomi ei tällä hetkellä täytä esimerkiksi EU:n vastaanottodirektiivin 25 artiklan velvoitetta järjestää koulutusta kidutuksen uhrien ja heidän erityistarpeidensa tunnistamiseen ja huomioimiseen. Oikeusturvariskit erityisen haavoittuvassa asemassa olevien turvapaikanhakijoiden kohdalla kasvavat.

Myös myönteisissä päätöksissä on tärkeää, että hakija ymmärtää päätöksen sisällön. Kyseessä saattaa olla kansainvälisen suojelun tarpeessa oleva henkilö, jolle on myönnetty esimerkiksi oleskelulupa perhesiteen tai yksilöllisen inhimillisen syyn perusteella (UlkL 52§), jolloin hakijalla olisi perusteita valittaa päätöksestä kansainvälisen suojelu osalta.

Luonnoksen valmistelussa ei ole myöskään arvioitu haastetiedoksiannosta luopumisen käytännön vaikutuksia muiden ammattilaisten toiminnalle. Turvapaikkapäätöksessä on kyse erittäin suuresta, hakijan loppuelämään vaikuttavasta asiasta. Mikäli päätöksen saanut henkilö ei ymmärrä päätöksen perusteluita ja vaikutuksia eikä niitä selvitetä hänelle hänen ymmärtämällään kielellä, hän aivan varmasti etsii selvennystä asiaan joltakin taholta. Tällöin päätöksen saaneet ihmiset tiedon tarpeineen kuormittaisivat paikallispoliisin sijaan muita tahoja, kuten vastaanottokeskusten jo nykyisellään ylityöllistettyjä työntekijöitä, kuntien sosiaali- tai maahanmuuttajaosastojen työntekijöitä tai esimerkiksi kansalaisjärjestöjä. Näillä muilla tahoilla ei kuitenkaan olisi osaamista eikä resursseja palvella päätöksen saaneita turvapaikanhakijoita ulkomaalaisoikeudellista erityisasiantuntemusta vaativien päätösten selvittämisessä.

Seurauksena olisi paitsi se, että oikeus muutoksenhakuun vaarantuisi, myös monia muita väärinymmärryksiä ja epäluottamusta suomalaiseen viranomaisjärjestelmään.



Vaikka päätösten tiedoksianto kuormittaakin tällä hetkellä paikallispoliisia ja tiedoksiannot ovat usein viivästyneet, Pakolaisneuvonnan mielestä olisi kuitenkin erittäin perusteltua säilyttää tiedoksianto poliisin tehtävänä. Poliisilta ollaan vähentämässä tiettyjä turvapaikkamenettelyyn kuuluvia tehtäviä kuten hakijan henkilöllisyyden ja matkareitin selvittäminen, kun ne siirtyvät Maahanmuuttoviraston hoidettaviksi. Uudessa tilanteessa turvapaikkapäätöksen tiedoksiannon ei voi katsoa olevan poliisille kohtuuton tehtävä, sillä haastetiedoksiannolla turvataan tärkeitä oikeusturvaan liittyviä asioita sekä järjestelmän toimivuus.

Elina Castren

toiminnanjohtaja

Pakolaisneuvonta ry

