



Sisäministeriölle

Lausuntopyyntö koskien luonnosta hallituksen esitykseksi eduskunnalle laiksi ulkomaalaislain muuttamisesta.

Lausuntomme

Lausuntopyyntöä johdosta esitämme seuraavia kommentteja. Keski-Pohjanmaan ja Pohjanmaan oikeusaputoimistossa on ollut keväältä 2016 1-2 määräaikaista julkista oikeusavustajaa, jotka ovat pääosin hoitaneet toimistolle tulevia kansainvälistä suojelua koskevia toimeksiantoja. Näin ollen olemme tiivisti pystyneet seuraamaan asiakkaiden asioiden käsittelyä Maahanmuuttovirastossa ja valitusinstansseissa.

Yleistä

Esitys viittaa kansilehdellään uusintahakemusten määrän ja suhteellisen osuuden ”voimakkaaseen kasvuun” vuoden 2017 ja alkuvuoden 2018 tilastoissa. Tätä on avattu esityksen sivuilla 16-17. Graafisista esityksistä on havaittavissa todellakin vuoden vaihteeseen ajoittunut hetkellinen piikki, joka on kuitenkin nopeasti lähtenyt laskuun. Syyskuussa 2018 edes suhteellinen osuus ei ole merkittävästi suurempi kuin vuoden 2017 ensimmäisen 8-9 kuukauden aikana. Syyskuussa 2018 uusintahakemusten suhteellinen osuus kaikista hakemuksista on enää hieman reilu kolmannes.

Sinänsä mitään turvapaikkajärjestelmän osaa ei tulisi sallia käyttää väärin. Nähdäkseni merkittävästä väärinkäytöstä ei ainakaan nykyisellään myöskään ole viitteitä. Tietävästi uusintahakemukset perustuvat pääosin aitoihin näkemyksiin siitä, että uusia perusteita uudelle turvapaikkahakemukselle on olemassa tai aiempi prosessi ei kaikin osin ole huomioon otanut hakijan perusteita asianmukaisesti. Nykyisissä olosuhteissa, joissa Maahanmuuttoviraston ratkaisutoiminta turvapaikkahakemusten osalta on vahvasti kyseenalaistettu sekä vaadittu arvioitavaksi puolueettoman tahon toimesta, on huolestuttavaa, mikäli turvapaikanhakijoiden oikeutta hakea tehokkaasti uudestaan turvapaikkaa esitetään entisestään rajoitettavaksi.

Halu ”ohjata” turvapaikanhakijat esittämään kaikki tiedossaan olevat seikat kansainvälisen suojelun perusteeksi ensimmäisen hakemuksen tai sitä koskevan muutoksenhaun yhteydessä on ymmärrettävä. Valitettava tilanne kuitenkin on, että turvapaikanhakijat eivät aina itsekään ymmärrä, mitkä kaikki asiat vaikuttavat päätöksentekoon. Turvapaikanhakijoita esimerkiksi ohjeistetaan kertomaan omista kokemuksistaan, jolloin perheen kokema vaino saattaa jäädä alkuvaiheessa huomaamatta. Turvapaikanhakija saattaa olla myös niin pahoin traumatisoitunut taikka epäluuloinen, että ei alkuvaiheessa kykene tai uskalla tuoda kaikkea esiin. Valitusvaiheessa esiin tuodut seikat kyseenalaistetaan järjestelmällisesti.

Turvapaikanhakijoiden käytännön mahdollisuuksiin tuoda kaikki seikat esiin edes valitusvaiheen aikana on puututtu heikentävästi jo useammilla lainsäädännön muutoksilla, jotka vaikuttavat mm. siihen, kuinka paljon oikeudellisella avustajalla (yksityisellä tai julkisella) on mahdollisuus käyttää aikaa yhden turvapaikanhakijan avustamiseen. Näissä olosuhteissa olisi kohtuutonta rangaista turvapaikanhakijaa esityksessä esiin tuodulla tavalla, mikäli hän tai hänen avustajansa ei ole osannut tuoda kaikkea esiin ensimmäisen turvapaikkahakemuksen käsittelyn yhteydessä.

Työnteko-oikeutta sekä alaikäisyyden määrittelyä koskeviin muutoksiin liittyviä ongelmia

Alaikäisyyden määrittely

Esityksessä on hyvää perheenkokoajan alaikäisyyden määrittelyn kirjaaminen lakiin perheenyhdistämisdirektiivin tulkinnan mukaisena. Ongelmana tältä osin on määritelmän rajaaminen koskemaan ainoastaan pakolaisaseman saaneita alaikäisiä. Nykyisessä ratkaisukäytännössä alaikäisille ei myönnetä pakolaisasemaa, mikä itsessään on ongelmallista. Riippumatta siitä, onko turvapaikkaa hakeneen alaikäisen oleskeluluvan peruste pakolaisasema (ulkomaalaislain 87 §), toissijainen suojelu (88 §) vai yksilöllinen inhimillinen syy (52 §), oleskeluluvan myöntämisen lähtökohta on, että lapsen ei voida katsota kohtuudella edellyttää palaavan kotimaahansa. Tällaisessa tilanteessa olisi kohtuutonta asettaa alaikäiset epätasa-arvoiseen asemaan oleskeluluvan myöntämisperusteen nojalla. Nykyisessä ratkaisukäytännössä Suomi myöntää alaikäisille tietyvästi ainoastaan oleskeluluvan yksilöllisestä inhimillisestä syystä.

Työnteko-oikeuden täsmentäminen

On ymmärrettävää, että työnteko-oikeutta koskeva karenssi määritellään alkavaksi siitä, kun turvapaikkahakemus on tehty, koska tämä on todennettavissa ja tämän tulisi tapahtua mahdollisimman pian maahan saavuttua. Karenssin määrittäminen alkavaksi uudestaan uusintahakemuksen tekemisen tilanteissa on kuitenkin kaikkien osapuolten kannalta huonoin vaihtoehto.

Kuten esityksessä tuodaan esiin, työn tekeminen laillisesti edistää kotoutumista ja ehkäisee laitonta työntekoa. Tämän lisäksi tulee muistaa, että mikäli turvapaikanhakija saa riittävästi tuloa, hänelle ei käsitykseni mukaan tarvitse maksaa turvapaikkajärjestelmän mukanaan tuomia tukia, mikä puolestaan vähentää hakijasta valtiolle aiheutuvia kustannuksia. Esityksessä ei ole millään tavoin tuotu esiin, kuinka suuressa määrin uusintahakemuksia oikeasti arvioidaan käytettävän väärin työnteko-oikeuden takia. Käsitykseni mukaan kyse on korkeintaan marginaalisesta ilmiöstä, mikäli sitä esiintyy lainkaan. Ajatus uusintahakemuksen väärinkäytöstä työnteko-oikeuden jatkumisen mahdollistamiseksi on hypoteettinen. Mikäli uusintahakemus on selvästi perusteeton, voidaan se jo nykyisellään käsitellä hyvinkin nopeasti, eikä hakijalle olisi uusintahakemuksesta juurikaan hyötyä. Sen sijaan molemminpuolisen luottamuksen ja hyvän työsuhteen katkaiseminen ainoastaan siksi, että karenssin pitää alkaa uudestaan uusintahakemuksen yhteydessä, heikentäisi jo lähtökohtaisesti työnantajien halukkuutta työllistää turvapaikanhakijoita edes tehtävissä, joihin muutoin on vaikea löytää työntekijöitä. Tämä siis vaikeuttaisi turvapaikanhakijan mahdollisuuksia työllistyä entisestään. Helppoa työllistyminen ei ole nykyiselläänkään. Esitys karenssin alkamisesta uudestaan uusintahakemuksen tekemisen yhteydessä ei ole perusteltu.

Uusintahakemukset ja käännyttämispäätösten täytäntöönpano

Kuten edellä on tuotu esiin, on huolestuttavaa, mikäli turvapaikanhakijoiden oikeutta hakea tehokkaasti uudestaan turvapaikkaa esitetään entisestään rajoitettavaksi. Nyt

lausunnolla oleva esitys merkitsee käytännössä sitä, että yhä useammin turvapaikanhakijan oikeusturvan toteutuminen sekä Suomea sitovien ehdottomien palautuskieltosäännösten noudattaminen jää riippumaan yksistään Maahanmuuttoviraston päivystysluontaisesta ratkaisusta ilman että hakijalla olisi oikeusturvakeinoja käytössään. Koemme nykytilannetta niin että Maahanmuuttovirasto toteuttaa sisäministeriön ja hallituksen linjauksia maahanmuuton hallinnasta. Näin ollen on valitettavasti hyvin vaikea pitää Maahanmuuttovirastoa sellaisena hallintoviranomaisena, jonka varaan turvapaikanhakijoiden oikeusturvan toteutuminen voidaan yksistään jättää.

Esimerkiksi esitetty 102 §:n uusi 3 momentti kirjaisi lakiin menettelydirektiivin 40 artiklan 3. kappaleesta löytyvän maininnan tutkimisen jatkamisen edellytyksenä seikoista tai perusteista, ”jotka lisäävät merkittävästi sen todennäköisyyttä, että hakijaa pidetään direktiivin 2011/95/EU nojalla kansainvälistä suojelua saavana henkilönä”. Direktiivin samainen kohta mahdollistaa myös säätämisen muista perusteista, joiden nojalla myöhemmän hakemuksen tutkintaa on jatkettava. Käytännössä tämä tarkoittaa myös lievempiä edellytyksiä tutkimisen jatkamisen edellytyksenä. Kun tutkittavaksi ottamisen edellytyksiä on vuonna 2015 muokattu (L 194/2015), on hallituksen esityksessä (HE 218/2014) (s.45) viitattu 103 § 4 kohdan perustelujen osalta ainoastaan EU:n menettelydirektiivin (2013/32/EU) 33 artiklan 2. kappaleen d-kohtaan. Tältä osin menettelydirektiivi toteaa, että tutkittavaksi ottamisen edellytysten voidaan katsoa puuttuvan ainoastaan, jos ”d) hakemus on myöhempi hakemus, johon liittyen ei ole ilmennyt tai johon liittyen hakija ei ole esittänyt uusia tosiseikkoja tai perusteita, jotka liittyvät sen selvittämiseen, voidaanko hakijaa pitää direktiivin 2011/95/EU nojalla kansainvälistä suojelua saavana henkilönä;”. Tällöin ei ole nähty tarvetta edellyttää direktiivin 40 artiklan 3. kohdan mukaista vaarallisen tiukan arvioinnin mahdollistavaa määritelmää, eikä sitä tulisi mahdollistaa nykyisissä olosuhteissakaan, huomioon ottaen laajasti esiintynyt ensiasteen päätöksentekijän ratkaisukäytännön kyseenalaistaminen.

Kuten edellä on huomautettu, turvapaikanhakijoiden käytännön mahdollisuuksia tuoda kaikki seikat esiin edes valitusvaiheen aikana on heikennetty jo useammilla lainsäädännön muutoksilla. Tähän on vaikuttanut mm. valitusaikojen lyhentäminen, mikä heijastuu oikeudellisen avustajan mahdollisuuteen järjestellä ja hallita käsiteltävänä oleviin asioihin käytettävissä olevaa aikaa. Eryityisesti yksityisten oikeudellisten avustajien mahdollisuutta panostaa yksittäisen asiakkaan tapauksen asianmukaiseen hoitamiseen on vaikeutettu kohtuuttomasti rajoittamalla liiaksi asiakkoittaisen palkkion määrää turvapaikka-asioissa. Rajoittamalla yksityisten oikeudellisten avustajien mahdollisuutta avustaa turvapaikanhakijaa Maahanmuuttovirastossa, on jouduttu tilanteeseen, jossa asiat kasaantuvat alkuvaiheessa oikeusaputoimistoihin ja myöhemmässä vaiheessa asiakkaan mahdollisesti halutessa vaihtaa yksityiselle, joutuu yksityinen avustaja ensimmäiseksi perehtymään mahdollisesti jo varsin laajaksi kertyneeseen aineistoon, mikä syö rajallista palkkiota ja vaarantaa asian perusteellisen hoitamisen. Ohjausjärjestelmä, jonka avulla on voitu mahdollistaa yksittäisissä tapauksissa yksityisen avustajan käyttö jo turvapaikka-asian ollessa Maahanmuuttovirastossa sekä yksityisen avustajan rajallista palkkiota vastaavaa suuremman ajan käyttö tapauksen hoitamiseen, työllistää huomattavalla tavalla oikeusaputoimistoja. Käsittääkseni ulkomaalaislain aiempia heikennyksiä tehtäessä puhuttiin mahdollisuudesta tarkastella heikennysten vaikutuksia turvapaikka-asioiden käsittelyyn. Tällaista tarkastelua ei ole toistaiseksi tiettävästi tehty, vaikka tietoja useista ongelmista on varmasti kantautunut myös päättäjien korviin.

Esityksessä viitataan useissa kohdin viivyttämistarkoituksessa tai muutoin vilpillisessä mielessä tehtyyn uusintahakemukseen. Tällaisen tarkoituksen olemassaolo on hyvin vaikea pitävästi osoittaa, eikä tällainen vilpillinen tarkoitus ole tullut esiin oikeusaputoimiston arjessa. Sen sijaan oikeusaputoimiston arjessa on alkanut näkyä

Maahanmuuttoviraston pyrkimys määritellä yhä enenevässä määrin uusintahakemuksia ilmeisen perusteettomiksi ja jopa viivytystarkoituksessa tehdyiksi, vaikka asiakas on esittänyt aidosti uusia perusteita maahan jäämiselle. Tämän sekä muiden edellä esitettyjen seikkojen valossa Maahanmuuttoviraston vallan lisääminen käännytyspäätösten täytäntöönpanosta viimekädessä päättävänä tahona on hyvin huolestuttava ajatus.

Lopuksi

Maahanmuuttovirasto tekee vieläkin päätöksiä vuonna 2015 tehtyihin turvapaikkahakemuksiin. Huomioon ottaen, että tuolloin ja vähän sen jälkeen Suomeen saapui nykyistä huomattavasti enemmän turvapaikanhakijoita, on ymmärrettävää, että siltä ajalta maahan on jäänyt aiempaa useampia hakijoita, jotka eivät katso voivansa palata kotimaahansa vainon pelkonsa takia. Tätä ei muuta se että heidän hakemuksensa on mahdollisesti puutteellisesti läpi viedyn prosessin seurauksena päätynyt virheelliseen lopputulokseen. He tarvitsevat aidon mahdollisuuden saada asiansa uudelleen käsiteltyksi. Näiden sekä tulevien hakijoiden oikeusturvan takaamiseksi ei ulkomaalaislakiin tulisi tehdä enää yhtään turvapaikanhakijoiden oikeusturvaa heikentävää muutosta. Päinvastoin olisi aika tehdä luvattu selvitys aiempien heikennysten vaikutuksista turvapaikanhakijoiden oikeusturvan toteutumiseen.

Tällä hetkellä vuosittain saapuvien turvapaikanhakijoiden määrä näyttää laskeneen enintään muutamiin tuhansiin. Vuotuisten hakijamäärien laskiessa laskevat jatkossa myös uusintahakemusten määrät. Nyt luonnostellut ulkomaalaislain muutokset vaikuttavatkin tässä valossa tarpeettomilta. Esitetyt heikennykset turvapaikanhakijoiden oikeusturvaan johtaisivat siihen, että Suomea ei enää millään mittapuulla voitaisi kutsua ihmis-oikeuksien edelläkävijäksi. Nyt esitettyjen heikennysten sijaan tulisikin turvapaikkajärjestelmäämme tarkastella kokonaisuutena ja selvittää, millä tavoin turvapaikanhakijoiden oikeusturva voitaisiin taata nykyistä paremmin. Yksikin palautuskieltosäännösten vastainen palautus on liikaa.

Vaasassa lokakuun 19. päivänä 2018

Martin Melin
johtava julkinen oikeusavustaja

Marianne Kajander
julkinen oikeusavustaja