



Sisäministeriö/Maahanmuutto-osasto
23.10.2018

Asia: SMDno-2018-1297

Luonnos hallituksen esitykseksi eduskunnalle laiksi ulkomaalaislain muuttamisesta

Pakolaisneuvonta ry:n lausunto

Pakolaisneuvonta ry kiittää mahdollisuudesta lausua lakiluonnoksesta.

Pakolaisneuvonta ry on vuonna 1988 perustettu kansalaisjärjestö, joka antaa oikeudellista apua ja neuvontaa turvapaikanhakijoille, pakolaisille ja muille ulkomaalaisille Suomessa. Lisäksi yhdistys toimii turvapaikanhakijoiden, pakolaisten ja muiden maahanmuuttajien aseman parantamiseksi Suomessa sekä seuraa Euroopan unionin turvapaikka- ja pakolaispolitiikan kehitystä.

Yleistä

Luonnoksessa esitetään ulkomaalaislakiin muutoksia kaikkiaan neljään eri kansainvälistä suojelua koskevaan asiakokonaisuuteen.

Esitettyjen lakimuutosten tavoitteista soveltamiskäytäntöjen yhden- ja lainmukaisuuden varmistaminen on kannatettava.

Lukuun ottamatta ulkomaalaislain muuttamista vastaamaan EU-tuomioistuimen tulkintaa perheenkokoajan alaikäisyydestä kaikilla luonnoksessa esitetyillä muutoksilla tavoitellaan uusintahakemusmenettelyn väärinkäyttömahdollisuuksien vähentämistä ja maasta poistamisten täytäntöönpanon tehostamista. Taustalla on vuosina 2017 ja 2018 nähty huomattava kasvu uusintahakemusten määrissä. Tavoitteiden saavuttamiseksi esitetyt toimenpiteet, ennen kaikkea uusintahakemuksen tutkittavaksi ottamisen kynnyksen nostaminen ja käännyttämispäätöksen täytäntöönpanon helpottaminen uusintahakemus-tilanteessa, vaarantavat kuitenkin hälyttävästi turvapaikanhakijoiden oikeusturvan ja lisäävät entisestään ehdottoman palautuskiellon loukkausriskiä.



Luonnoksessa puhutaan kasvavasta ilmiöstä, jossa osa hakijoista tekee uusintahakemuksen ainoastaan viivyttääkseen maasta poistamista. Havaitun ilmiön laajuudesta ei luonnoksessa kuitenkaan ole annettu tietoa. Sen sijaan yleisesti tiedossa ovat viime vuosien turvapaikkamenettelyn ongelmat* ja turvapaikanhakijoiden oikeusturvaa eri tavoin heikentäneet lakimuutokset, kuten valitusaikojen lyhentäminen ja oikeusavun rajoitukset.

Näistä turvapaikanhakijoiden oikeusturvan vaarantaneista toimista sekä asiantuntevan oikeusavun riittämättömyydestä ovat kärsineet erityisesti vuosina 2015–2016 Suomeen tulleet turvapaikanhakijat. "Ensi tilassa" voimaan haluttavat ehdotetut lakimuutokset kohdistuvat jälleen näihin samoihin ihmisiin, joille uusintahakemus on usein viimeinen mahdollisuus saada kansainvälisen suojelun tarpeensa arvioitua Suomessa asianmukaisesti.

Uusintahakemuksen tutkittavaksi ottamisen edellytykset ja käännyttämispäätöksen täytäntöönpano

Esitysluonnoksen tarkoitus on säätää uusintahakemusten käsittely menettelydirektiivin asettamalle minimitasolle. Toteutuessaan tämä johtaisi turvapaikanhakijoiden oikeusturvan merkittävään heikkenemiseen ja palautuskiellon loukkausriskin kasvuun.

Vaatimus siitä, että uusintahakemuksen tutkittavaksi ottaminen edellyttää, että hakemus sisältää tai asiassa on ilmennyt uusia seikkoja ja perusteita, on ongelmallinen tilanteessa, jossa ensimmäisen menettelyn puutteet ja ongelmat (mm. kokemattomat työntekijät, tehostamispaineet, kokematon avustaja tai ei lainkaan avustajaa) voivat olla vaikuttaneet siihen, ettei hakijan alkuperäisiä perusteita ole missään vaiheessa selvitetty asianmukaisesti. Epäselvää on myös, tulkittaisiinko esimerkiksi juuri puutteet aiemmassa menettelyssä tai avustajan toiminnassa edellytettäväksi "hakijasta itsestään riippumattomiksi syiksi" sille, miksi hän ei ole ensimmäisessä vaiheessa esittänyt perusteitaan. Toisaalta, selkeästi hakijaan itseensä liittyvät seikat kuten esimerkiksi trauma, pelko, vaikeus luottaa

*mm. https://www.okv.fi/media/filer_public/58/54/585432a2-fcec-44f5-9ee4-4089f3537d6e/okv_8_50_2016.pdf,

<https://www.syrjinta.fi/documents/10181/36404/Kansainv%C3%A4list%C3%A4+suojelua+koskevat+p%C3%A4%C3%A4t%C3%B6kset+Maahanmuuttovirastossa+2015-2017/ccc99990-a899-4029-a84b-79fa46d558fa>,

<https://intermin.fi/documents/1410869/4024872/Maahanmuuttoviraston+turvapaikkaselvitys/91b15620-7955-4876-9539-b2e23f9ee9f4/Maahanmuuttoviraston+turvapaikkaselvitys.pdf>



viranomaisiin kuitenkin ovat todellisuudessa perusteltuja syitä sille, ettei hakija ole kertonut kaikkia olennaisia seikkoja jo alkuperäisen hakemuksensa yhteydessä.

Luonnoksen sanamuoto ja vaatimus siitä, että esiintuodut seikat "lisäävät merkittävästi sen todennäköisyyttä, että hakijaa tulisi pitää kansainvälistä suojelua saavana henkilönä" ei perustu direktiiviin.

Luonnoksessa esitelty käytäntö, jossa Maahanmuuttoviraston päivystävä virkamies ratkaisee, onko uusintahakemuksen tarkoituksena vain lainvoimaisen käännättämispäätöksen välittömän täytäntöönpanon estäminen tai viivyttäminen, mahdollistaen näin täytäntöönpanon jatkamisen jopa ensimmäisestä uusintahakemuksesta lähtien, nostaa palautuskiellon loukkausriskin sietämättömän korkeaksi.

Pakolaisneuvonta kannattaa esitysluonnoksen tavoitetta ohjata turvapaikanhakijat esittämään kaikki tiedossaan olevat kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen kannalta merkitykselliset seikat ja perusteet jo ensimmäisen hakemuksen tai sitä koskevan muutoksen haun yhteydessä. Sekä yhteiskunnan kannalta kustannustehokkainta että hakijan kannalta inhimillisintä on varmistaa oikea ja perusteltu päätös mahdollisimman varhaisessa vaiheessa.

Luonnoksen mukaan viranomaisilta edellytettävä neuvontavelvollisuus ei kuitenkaan tällä hetkelläkään toteudu eikä erityisesti toteutunut 2015–2016 tulleiden hakijoiden kohdalla**. Jotta tavoite kansainvälistä suojelun tarvetta koskevien seikkojen ja perusteiden esille saamiseksi heti ensimmäisen hakemuksen kohdalla saavutetaan, tulee panostaa asianmukaiseen yleiseen oikeudelliseen neuvontaan, asiantuntevaan oikeusapuun heti alkuvaiheesta lähtien*, haavoittuvassa asemassa olevien ryhmien tunnistamiseen ja puhutteluista vastaavien maahanmuuttoviranomaisten koulutukseen.

** Pakolaisneuvonta julkaisi tammikuussa 2017 selvityksen, jonka aineisto koottiin nimenomaan vuosien 2015–2016 poikkeuksellisessa tilanteessa eli suurten turvapaikanhakijamäärien juuri tultua maahan ja vastaanotto toiminnan ollessa valtavassa muutoksessa. Selvitykseen haastatelluista turvapaikanhakijoista puolet kertoi saaneensa jonkinlaista oikeudellista neuvontaa, kun taas lähes kolmasosa ei tiennyt menettelystä edes perusasioita, esimerkiksi sitä, että päätöksestä on oikeus valittaa. <https://www.pakolaisneuvonta.fi/wp-content/uploads/Yleisen-oikeudellisen-neuvonnan-fila-ja-kehitt%c3%a4mistarpeet.pdf>

* Luonnoksessa ei viitata lainkaan turvapaikanhakijoiden oikeusturvan kannalta keskeiseen oikeusapuun. Oikeusministeriöstä toukokuussa 2017 saamamme tiedon mukaan 1.1.2015–30.4.2017 välisenä aikana noin 65,2 prosenttia turvapaikanhakijoista haki oikeusapua. Koska valitusvaihees-



Pakolaisneuvonta vastustaa ehdotettuja uusintahakemusmenettelyä koskevia lakimuutoksia niiden turvapaikanhakijoiden oikeusturvaa vakavasti heikentävien ja palautuskiellon loukkauriskyä hälyttävästi kohottavien vaikutusten vuoksi.

Kansainvälistä suojelua hakevan työnteko-oikeus

Luonnoksessa perustellaan uusintahakemuksen jättämisestä uudelleen alkavaa kolmen tai kuuden kuukauden karenssia ennen työnteko-oikeuden palaamista sillä, että työnteko on usein uusintahakemuksen jättämisen motiivina. Mitään lukuja siitä, kuinka monta uusintahakemusta on jätetty työnteon jatkamiseksi ei esitysluonnoksessa ole.

Mikäli ilmiö on olemassa, on erikoista, että esitysluonnoksessa on arvioitu, ettei muutoksesta aiheutuisi lainkaan taloudellisia kustannuksia, vaikka aiemmin työssä käyneet hakijat palaisivat mahdollisesti asumaan vastaanottokeskuksiin sekä tarvitsisivat vastaanottorahaa elämiseen.

Pakolaisneuvonta vastustaa ehdotettua lakimuutosta tarpeettomana ja puutteellisesti perusteltuna.

Kansainvälistä suojelua hakevan matkustusasiakirjan haltuunotto

Luonnoksessa mainittu tavoite kansainvälistä suojelua hakevan matkustusasiakirjan haltuunotolle on varmistaa turvapaikkamenettelyn sujuvuus hakijan tunnistamisen edistämiseksi ja kielteisen turvapaikkapäätöksen saaneen maasta poistamisessa.

Esitysluonnoksen mukaan poliisin ja Rajavartiolaitoksen hallussa olevien matkustusasiakirjojen lukumäärästä ei ole tarkkaa tietoa. Viranomaisten voi edellyttää tietävän, kuinka monen ihmisen ja keiden matkustusasiakirjat he ovat ottaneet haltuun ja missä niitä säilytetään.

sa avustaja on välttämätön, tarkoittaa tämä, että lähes 14 000 turvapaikanhakijalla ei ollut avustajaa alkuvaiheessa tuona aikana (ajalla 1.1.2015–30.4.2017 turvapaikkahakemuksia 39715 ja OA-hakemuksia 25891 kpl).



Pakolaisneuvonta kannattaa matkustusasiakirjan haltuunotosta säätämistä lain tasolla nykyisen käytännön pohjana olevan ”Maahanmuuttoviraston pyynnön” sijaan. Samalla tulee kuitenkin säätää myös hakijan oikeudesta saada matkustusasiakirjansa käyttöönsä tarvittaessa.

Edellytys perheenkokoajan alaikäisyydestä

Pakolaisneuvonta kannattaa ulkomaalaislain muuttamista vastaamaan EU-tuomioistuimen tulkintaa alaikäisinä yksin kansainvälistä suojelua hakeneiden pakolaisaseman saaneiden perheenyhdistämisestä (UL 38 §). Tulkinta tulisi kuitenkin ulottaa myös turvapaikkahakemuksesta muilla perusteilla oleskeluluvan saaneisiin yhdenvertaisuuden sekä direktiivin tavoitteen ja lapsen edun mukaisen perhe-elämän suojan toteutumiseksi.

Lopuksi

Ulkomaalaislain muutoksia on tämän hallituskauden aikana tullut voimaan jo 15 ja tälläkin hetkellä vireillä on myös muita lakiesityksiä tämän nyt käsillä olevan luonnoksen lisäksi. Suuressa osassa muutoksia on ollut kyse nimenomaan turvapaikanhakijoiden aseman tai kansainvälistä suojelua saaneiden oikeuksien heikennyksistä. Missään vaiheessa ei ole arvioitu näiden muutosten kokonaisvaikutuksia. Yhtään kiireessä voimaan saatettavaa heikennystä ei tule tehdä, vaan sen sijaan laatia perusteellinen arviointi ulkomaalaislaista sekä siihen ja muihin lakeihin tehdyistä, turvapaikanhakijoiden oikeusturvaa heikentävistä muutoksista.

Pia Lindfors
toiminnanjohtaja
Pakolaisneuvonta ry