

Sisäministeriölle

Viite: SM1830541vp  
23.10.2018

## **Suomen Pakolaisapu ry:n lausunto: Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi ulkomaalaislain muuttamisesta**

*Sisäministeriön esityksessä ehdotetaan muutettavaksi ulkomaalaislain uusintahakemuksen tutkittavaksi ottamisen edellytyksiä koskevia säännöksiä. Lisäksi ehdotetaan muutoksia käännyttämisspäätöksen täytäntöönpanoon, kansainvälistä suojelua hakeneen työnteko-oikeuteen sekä kansainvälistä suojelua hakeneen matkustusasiakirjan haltuun ottamiseen. Esityksessä ehdotetaan myös toteutettavaksi Euroopan unionin tuomioistuimen asiassa C-550/16 antaman ratkaisun edellyttämät muutokset pakolaisaseman saaneen ilman huoltajaa saapuneen alaikäisen perheen yhdistämistä koskevaan sääntelyyn.*

### **Keskeiset näkemykset**

Suomen Pakolaisapu (jäljempänä Pakolaisapu) kiittää mahdollisuudesta lausua otsikossa mainitussa asiassa ja lausuu kunnioittavasti seuraavaa.

Viimeisten vuosien aikana on tehty lukuisia muutoksia sekä turvapaikkapolitiikkaan että turvapaikanhakijoiden oikeusapuun. Pakolaisapu on siksi peräänkuuluttanut riippumatonta selvitystä prosessin toimivuudesta ja on hyvin tyytyväinen sisäministerin päätökseen selvityksen toteuttamisesta. Pakolaisapu pitää tärkeänä, että uusia turvapaikanhakijoiden oikeuksia rajoittavia esityksiä ei esitettäisi ennen kuin prosessin nykytila on selvitetty.

Pakolaisavun työn keskiössä on pakolaisten oikeusasemaa koskeva yleissopimus. Yleissopimuksen 33 (1) artiklan mukaan pakolaista ei saa karkottaa tai palauttaa sellaisten alueiden rajoille, jossa hänen henkeään tai vapauttaan uhataan rodun, uskonnon, kansalaisuuden ja tiettyyn yhteiskunnalliseen ryhmään kuulumisen tai poliittisen mielipiteen vuoksi.

- 1) Pakolaisapu painottaa, että lakiluonnoksen muutokset uusintahakemusten säännöksiin voivat johtaa palautuskiellon rikkomiseen. Pakolaisapu haluaa myös huomauttaa siitä, että menettelydirektiivin täytäntöönpano ei edellytä ehdotettuja muutoksia.
- 2) Esityksessä ehdotetaan rajoituksia turvapaikanhakijan oikeuteen jäädä maahan uusintahakemuksen käsittelyn aikana. Pakolaisapu painottaa, että päätöksen tekevällä viranomaisella pitää olla varmuus siitä, että palautuskielto ei rikkoudu suoraan tai epäsuoraan palautuksen täytäntöönpanon johdosta.
- 3) Pakolaisapu toivoo, että työnteko-oikeuden muuttamisessa käytetään harkintaa. Työnteko-oikeuden keskeyttäminen silloin, kun uusintahakemukseen on selkeästi aihetta, ei ole tarkoituksenmukaista.
- 4) Pakolaisapu pitää myös tärkeänä, että matkustusasiakirjojen haltuunotto ei estä turvapaikanhakijan mahdollisuuksia toimia yhteiskunnassa ja, että henkilöille annetaan tarvittavat asiakirjat yhteiskunnassa asioimiseen turvapaikkaprosessin aikana.
- 5) Pakolaisapu pitää ehdotetut muutokset pakolaisaseman saaneen ilman huoltajaa saapuneen alaikäisen perheen yhdistämistä koskevaan sääntelyyn tervetulleina ja myönteisinä.

### **Muutokset uusintahakemusten säännöksiin**

Sisäministeriön esityksessä ehdotetaan muutettavaksi ulkomaalaislain uusintahakemuksen tutkittavaksi ottamisen edellytyksiä koskevia säännöksiä. Esityksessä toimenpannaan Euroopan parlamentin ja neuvoston menettelydirektiivin (2013/32/EU) ja sen mahdollistamat määräykset uusintahakemusten säännöksistä. Pakolaisapu haluaa painottaa, että jäsenvaltioilla on vapautta

valita, miten direktiivit toimeenpannaan kansallisessa lainsäädännössä ja, että **menettelydirektiivi ei edellytä esityksessä ehdotettuja muutoksia.**

Esityksen mukaan uusintahakemuksen tutkintaa jatkettaisiin vain, jos alustavan tutkinnan tuloksena todetaan, että on ilmennyt tai hakija on esittänyt sellaisia uusia seikkoja tai perusteita, jotka lisäävät merkittävästi sen todennäköisyyttä, että hakija on kansainvälisen suojelun tarpeessa. Tutkittavaksi ottaminen edellyttäisi tulevaisuudessa myös, että hakija ei hänestä itsestään riippumattomista syistä ole voinut esittää näitä seikkoja tai perusteita aikaisemman hakemuksen käsittelyn tai sitä koskevan muutoksenhaun yhteydessä.

Pakolaisapu haluaa painottaa, että tällainen lainsäädäntömuutos, jossa viranomainen voisi päättää olla tutkimatta uusintahakemuksia vain siksi, että hakija ei esittänyt hakemuksessa olevia seikkoja ensimmäisessä vaiheessa, lisää huomattavasti palautuskiellon ja Suomen ihmisoikeuksien velvoitteiden rikkomisen riskejä. Riskit lisääntyvät myös siksi, että oikeusapu turvapaikkaprosessin ratkaisevassa alkuvaiheessa rajoitettiin syyskuussa vuonna 2016. Oikeusavun puute on vaikuttanut suoraan siihen mitä perusteita hakija on tuonut esille ensimmäisessä turvapaikkahakemuksessaan. **Pakolaisapu on hyvin huolissaan ehdotetun lainmuutoksen vaikutuksista ja suosittelee vahvasti, että 102 pykälän kolmas kohta jätetään pois.**

Pakolaisapu esittää myös vakavan huolen seksuaalivähemmistöjen, ihmiskaupanuhrien ja muiden haavoittuvien ryhmien mahdollisuuksista oikeudenmukaiseen kohteluun ja uusintahakemuksen käsittelyyn. Näillä ryhmillä voi olla vaikeaa tai jopa mahdotonta kertoa kaikista heihin kohdistuneesta väkivallasta tai hyväksikäytöstä. Pakolaisapu pitää tärkeänä, että esityksen 102 pykälän kolmas kohta ei sovelleta näihin ryhmiin ja, että heidän uusintahakemuksensa otetaan käsittelyyn.

Esityksessä ehdotetaan rajoituksia turvapaikanhakijan oikeuteen jäädä maahan uusintahakemuksen käsittelyn aikana silloin kun henkilö on jättänyt ensimmäisen uusintahakemuksen vain estääkseen tai viivyttääkseen käännyttämisen täytäntöönpanoa. Pakolaisapu painottaa, että päätöksen tekemällä **viranomaisella pitää olla varmuus siitä, että palautuskielto ei rikkoudu suoraan tai epäsuoraan palautuksen täytäntöönpanon johdosta.**

Esityksessä todetaan, että uusintahakemusten määrä on viime aikoina kasvanut merkittävästi. Vuonna 2018 (1-9) on tähän mennessä tehty 4890 turvapaikkahakemusta, joista 1130 (23 %) oli uusintahakemuksia. Tämä on huomattava muutos vuoteen 2014, jolloin tehtiin 3649 hakemusta ja 361 uusintahakemusta (9,9 %). **Pakolaisapu pitää tärkeänä, että tätä ilmiötä analysoidaan tarkemmin ja että etenkin viime vuosien lukuisat muutokset turvapaikkahakijoita koskevaan lainsäädäntöön, oikeusturvaan ja käytäntöihin otetaan siinä huomioon.**

Pakolaisapu pitää erittäin todennäköisenä, että yksi taustasyys uusintahakemusten nousuun ovat nämä muutokset ja niiden yhteisvaikutukset päätösten laatuun. Siksi turvapaikkaprosessin ja Maahanmuuttoviraston toiminnan selvittäminen on ensisijaisen tärkeää. Suuremman selvityksen tarpeen on vahvistanut niin Turun yliopiston oikeustieteellisen tiedekunnan, Åbo Akademin ihmisoikeusinstituutin ja Yhdenvertaisuusvaltuutetun maaliskuussa julkaistu tutkimus kuin Maahanmuuttoviraston kesäkuussa julkaistu sisäinen selvitys.

Menettelydirektiivin täydellisen toimeenpano lisää itsessään riskejä palautuskiellon rikkomiselle. Sen toimeenpano tilanteessa, jossa turvapaikkaprosessin luotettavuudesta ei ole täyttä varmuutta, lisää sen todennäköisyyden vielä entisestään. **Siksi Pakolaisapu suosittelee vahvasti, että esityksen muutoksia uusintahakemusten käsittelyyn ei edistetä ennen kuin Maahanmuuttoviraston toiminnasta on tehty riippumaton selvitys.**

### **Muutokset turvapaikanhakijoiden työnteko-oikeuteen**

Turvapaikanhakijoiden työnteko turvapaikkaprosessin aikana on sekä hakijoiden että ympäröivän yhteiskunnan etu. Työnteko pitää turvapaikanhakijat aktiivisina muutoin passivoivan prosessin aikana ja tuo uutta osaamista suomalaisille työmarkkinoille. Samalla Pakolaisapu yhtyy

sisäministeriön näkemykseen, että turvapaikanhakijoiden työnteko-oikeudesta ei saa tulla vaihtoehtoinen väylä työperäiseen maahanmuuttoon. Muutoin kärsii myös koko turvapaikkaprosessin luotettavuus.

Samalla Pakolaisapu toivoo, että työnteko-oikeuden muuttamisessa käytetään harkintaa.

**Pakolaisapu ei pidä järkevänä, että työnteko-oikeus keskeytetään uusintahakemusten tehneen henkilön kohdalla silloin, kun hakemukseen on selkeästi aihetta.**

### **Matkustusasiakirjojen haltuun ottaminen**

Esityksessä ehdotetaan, että kansainvälistä suojelua hakeneen henkilön passi tai muu matkustusasiakirja otetaan viranomaisen haltuun, kunnes hakijalle on myönnetty oleskelulupa tai hän poistuu maasta. Matkustusasiakirjan voisi ottaa haltuun poliisi, rajatarkastusviranomainen tai Maahanmuuttovirasto. Ehdotettu matkustusasiakirjojen haltuun ottaminen olisi osa turvapaikkamenettelyä, eikä siitä tehtäisi erillistä hallintopäätöstä.

**Pakolaisapu pitää tärkeänä, että matkustusasiakirjojen haltuunotto ei estä turvapaikanhakijan mahdollisuuksia toimia yhteiskunnassa ja että henkilöille annetaan tarvittavat asiakirjat yhteiskunnassa asioimiseen turvapaikkaprosessin aikana.**

### **Alaikäisen perheen yhdistämistä koskevaan sääntelyyn**

Pakolaisapu pitää ehdotettuja muutoksia pakolaisaseman saaneen ilman huoltajaa saapuneen alaikäisen perheen yhdistämistä koskevaan sääntelyyn myönteisinä. Perheestä erossa eläminen on suurimpia onnistuneen kotoutumisen esteitä ja kaikki helpotukset perheenyhdistämiseen ovat tervetulleita.

Kunnioitavasti,

Suomen Pakolaisapu ry



Annu Lehtinen, toiminnanjohtaja



Ida Schauman, asiantuntija

### **Lisätiedot:**

Annu Lehtinen, 044 719 1771, [annu.lehtinen@pakolaisapu.fi](mailto:annu.lehtinen@pakolaisapu.fi)

Ida Schauman, 040 560 0772, [ida.schauman@pakolaisapu.fi](mailto:ida.schauman@pakolaisapu.fi)

### **Suomen Pakolaisapu**

Suomen Pakolaisapu tukee pakolaisia ja siirtolaisia toimimaan aktiivisesti arjessa ja yhteiskunnassa. Pakolaisapu on kansainvälisen pakolaistyön ja kehitysyhteistyön asiantuntija, jonka tärkein tehtävä on edistää pakolaisten perusoikeuksia. Pakolaisapu vähentää köyhyyttä kouluttamalla aikuisia pitkittyneissä pakolaistilanteissa.

Pakolaisapu on uskonnollisesti ja poliittisesti sitoutumaton kansalaisjärjestö. Järjestö on YK:n pakolaisjärjestö UNHCR:n yhteistyökumppani. Pakolaisapu on perustettu vuonna 1965. Pakolaisavulla on 21 jäsenjärjestöä ja yli 400 henkilöjäsentä.