



Eduskunnan hallintovaliokunnalle

## PAKOLAISNEUVONTA RY:N LAUSUNTO

2.3.2016

Asia: HE 2/2016 vp Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi ulkomaalaislain muuttamisesta

### I Yleistä

Pakolaisneuvonta kiittää mahdollisuudesta lausua hallituksen esityksestä.

Pakolaisneuvonta vastustaa hallituksen esitystä siltä osin kun siinä ehdotetaan humanitaarisen suojelun kumoamista. Muutokselle ei ole osoitettu perusteita. Myös päätöksen tiedoksiannon osalta esitystä tulee muuttaa ja huomioida muut vireillä olevat lainmuutokset. Esitystä on kokonaisuudessaan valmisteltu liian pikaisella aikataululla.

### II Humanitaarisen suojelun kumoaminen

Oleskelulupa humanitaarisen suojelun perusteella voidaan myöntää, jos hakija ei voi palata kotimaahansa tai pysyvään asuinmaahansa siellä tapahtuneen ympäristökatastrofin takia taikka siellä vallitsevan huonon turvallisuustilanteen vuoksi, joka voi johtua kansainvälisestä tai maan sisäisestä aseellisesta selkkauksesta tai vaikeasta ihmisoikeustilanteesta.

Humanitaarisen suojelun kumoamisen osalta esitystä perustellaan sillä, että 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 sopimusveloitteiden kanssa.

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.

Myös tilastot osoittavat, että humanitaarisen suojelun olemassaolo ei ole voinut olla ”vetotekijä”. Kattava suojelustatus on ollut Suomessa koko nykyisen ulkomaalaislain ajan, mutta Suomen osalta hakijamäärät ovat olleet minimaaliset myös verrattuna muihin Euroopan maihin. On selvää, että turvapaikanhakijamäärän kasvun syy vuonna 2015 ei ole Suomen ulkomaalaislain suojelukategorioissa vaan lähtömaiden konflikteissa, jotka ovat nostaneet turvapaikanhakijamäärät ennennäkemättömän korkeiksi kaikkialla Euroopassa.

Suomessa muutoksia perustellaan usein Ruotsin käytännöillä. Ruotsin lainsäädännössä on kuitenkin sama humanitaarisen suojelun oleskelulupakategoria, kuten luonnoksessakin todetaan.

Suomessa myönnettiin oleskelulupia humanitaarisen suojelun perusteella vuonna 2014 yhteensä neljä. Vuoden 2015 lokakuun loppuun mennessä määrä oli yhteensä 20. Vuoden 2015 lopussa oleskelulupia humanitaarisen suojelun perusteella aiempaa enemmän koko vuotena yhteensä 119.



Kyseisiä lupia myönnettiin viime vuonna libyalaisille ja jemeniläisille sekä marras-joulukuussa myös irakilaisille ja somalialaisille. Libyalaisten turvapaikkahakemuksia käsiteltiin Suomessa vuonna 2015 aineellisesti 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. Vuoden 2015 viimeisinä kuukausina ja erityisesti joulukuusta lähtien humanitaarista suojelua on myönnetty irakilaisille ja somalialaisille.

Sekä Libyasta, Jemenistä että Irakista ja Somaliasta tulevien turvapaikanhakijoiden kohdalla YK:n pakolaisjärjestön UNHCR:n kanta on, ettei näihin maihin tule maan epävakaan tilanteen vuoksi käännä ketään. Maahanmuuttovirasto on myöntänyt oleskeluluvan humanitaarisen suojelun perusteella ja näin voinut noudattaa UNHCR:n linjausta, vaikka se on katsonut että Libyassa ja Jemenissä sekä osassa Irakia ja Somaliaa ei vallitse toissijaisen suojelun edellytyksenä oleva aseellinen selkkkaus. Euroopan yhteisöjen tuomioistuimen tulkinnan mukaan aseelliselle konfliktille tyypillisen mielivaltaisen väkivallan aste on katsottu täyttyvän vain poikkeuksellisesti pelkästään alueen turvallisuustilanteen perusteella (Elgafaji CJEU - C-465/07).

Esitykseen on kirjattu, että Suomi on myöntänyt humanitaarisista syistä oleskelulupia sellaisille henkilöille, joiden palauttaminen kotimaahan palautuskieltojen näkökulmasta olisi ollut mahdollista (s. 10). Pakolaisneuvonnan näkemyksen mukaan monen kyseisen luvan saaneen kohdalla palauttaminen kotimaahan olisi tarkoittanut todellista riskiä ehdottomien palautuskieltojen loukkaamiseen. Mikäli lupa lakkautetaan, se merkitsee väistämättä valitusten huomattavaa lisääntymistä ja monen osalta pitkittyneen prosessin jälkeen luvan myöntämistä toissijaisen suojelun perusteella. Viime vuoden lopulta lähtien Maahanmuuttovirasto on laajentanut humanitaarisen suojelun tulkintaa ja soveltanut sitä myös Bagdadista ja etelä- ja keski-Somaliasta paenneiden tapauksissa. Maahanmuuttoviraston tulkinta yhdessä nyt



käsiteltävänä olevan lainmuutosesityksen kanssa on jo nyt lisännyt ja tulee jatkossa merkittävästi lisäämään valitusten määrää. Tämä merkitsee pitkittyneitä prosesseja, inhimillistä kärsimystä, lisätyötä viranomaisille ja todennäköisesti myös kokonaiskustannusten lisääntymistä.

Libyasta ja Jemenistä tulevien turvapaikanhakijoiden tapaukset osoittavat, että humanitaarisen suojelun lupakategoria on Suomen lainsäädännössä tarpeellinen ja sillä voidaan turvata palautuskieltojen noudattaminen tapauksissa, joissa päätöksentekijä ei katso toissijaisen suojelun kriteerit täyttyvän, mutta hakijaa ei voida palauttaa kotimaahansa. Humanitaarisen suojelun oleskelulupakategoria on ollut viranomaisille selkeä status kuvatun kaltaisissa tilanteissa.

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 lisää eurooppalaisen turvapaikkajärjestelmän yhdenmukaisuutta.

**Esityksessä ei ole edelleenkään riittävästi huomioitu sen vaikutusta täällä jo oleskeluluvalla oleskelevien ja heidän perheenjäsentensä tilanteeseen.** Esityksen mukaan Maahanmuuttovirasto aikoo ohjeistaa ko. perusteella luvan saaneita pohtimaan riittävän ajoissa mahdollisuuksiaan hakea ja saada oleskelulupaa jollakin muulla perusteella ja että todennäköisesti suurin osa pysyvää oleskelulupaa hakevista tulee jäämään maahan. Tämä myös osoittaa, että myös Maahanmuuttovirasto on tietoinen, että monelle heistä tulisi lupa myöntää. Esityksestä ei ilmene miten



neuvonta käytännössä toteutettaisiin ja osoittaa, että lupastatuksen poistaminen aiheuttaa epäselvän tilanteen ja lisätyötä viranomaisille.

Esityksen mukaan perheenyhdistäminen olisi jatkossakin mahdollista ja on vaikea arvioida miten esitys vaikuttaa. Esityksessä ei ole huomioitu muutoksen vaikutusta vireillä oleviin perheenyhdistämishakemuksiin ja juuri luvan saaneiden tilanteeseen. Miten arvioidaan tilanne, jossa hakija on oleskellut vuoden oleskeluluvalla, hakemassa jatkolupaa ja perhe on juuri saanut oleskeluluvan perhesiteen perusteella tai päätöstä ollaan tekemässä? Ehdotetussa muodossa esitys olisi väistämättä omiaan johtamaan kohtuuttomaan ja epäselvään tilanteeseen sekä jatkolupaa hakevan että hänen perheenjäsentensä kannalta. Se myös tarpeettomasti lisää viranomaisten työtä juuri tällä hetkellä, kun viranomaisten resurssit tulisi kohdistaa olennaiseen eli turvapaikkahakemusten asianmukaiseen käsittelyyn.

Koska esitys todennäköisesti tulisi johtamaan myös siihen, että ainakin osa kansainvälistä suojelua hakevista tai jo oleskeluluvan humanitaarisen suojelun perusteella saaneista jätettäisiin ilman oleskelulupaa, lähtömaat huomioiden esitys on myös omiaan lisäämään myös paperittomuutta ja syrjäytymistä.

### **III Päätöksen tiedoksianto**

Pakolaisneuvonta pitää esitettyä tiedoksiannon tehostamista erittäin ongelmallisena hakijan oikeusturvan ja käytännön vaikutusten kannalta.

Sekä ulkomaalaislaki että EU:n menettely- ja määritelmädirektiivit edellyttävät, että päätös on annettava tiedoksi turvapaikanhakijan ymmärtämällä kielellä. Tämä on hakijan oikeusturvan ja tehokkaiden oikeussuojakeinojen kannalta keskeinen asia.



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.

Määritelmädirektiivin 22 artiklan mukaan jäsenvaltioiden on mahdollisimman pian sen jälkeen, kun kansainvälistä suojelua saaville henkilöille on myönnetty pakolaisasema tai toissijainen suojeluasema, annettava heille tietoja tähän asemaan liittyvistä oikeuksista ja velvollisuuksista kielellä, jota he ymmärtävät tai jota heidän kohtuullisesti voidaan olettaa ymmärtävän.

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 (UuKL 52§) tai tällä hetkellä esimerkiksi humanitaarisen suojelun perusteella, jolloin hakijalla olisi perusteita valittaa päätöksestä kansainvälisen suojelu osalta. Esityksessä ei ole myöskään huomioitu vireillä olevaa perheenyhdistämisen tiukentamista koskevaa lakihanketta, jonka lausunnolla ollut ehdotus asettaisi käytännössä huomattavia lisävaatimuksia myös myönteisen päätöksen tiedoksiannolle.



Perheenyhdistämisen tiukentamista koskevan luonnoksen (lausuntopyyntö SMDno-2015-1539, SM049:00/2015) mukaan toimeentuloedellytyksestä olisi vapautettuja vain pakolaisaseman eli turvapaikan saaneiden perheenjäsenet ja hekin vain sillä edellytyksellä että oleskelulupaa on haettu 3 kuukauden kuluessa siitä kun perheenkokoaja on saanut turvapaikkapäätöksen tiedoksi. Nyt käsiteltävänä olevan esityksen mukaan myönteistä turvapaikkapäätöstä ei annettaisi hakijalle henkilökohtaisesti tiedoksi, vaan lähettämällä se postitse joko saantitodistuksella tai jos hakijalla ei ole henkilöllisyyttä osoittavaa asiakirjaa, Maahanmuuttovirastolle palautettavaa vastaanottotodistusta vastaan.

Turvapaikanhakijoiden joukossa on luku- ja kirjoitustaidottomien lisäksi myös muita haavoittuvassa asemassa olevia henkilöitä, joille haastetiedoksiänto ja tulkkaukset on välttämätön. Tällä hetkellä turvapaikanhakijoiden vastaanottojärjestelmä on ruuhkautunut ja hakijoiden siirtoja tehdään tiuhaan vastaanottoyksiköstä toiseen, jolloin heitä on vaikea tavoittaa.

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 suomalaisen viranomaisjärjestelmään.

Suurella osalla hakijoista ei ole alkuvaiheessa oikeudellista avustajaa, sillä asiantuntevia avustajia ei yksinkertaisesti ole riittävästi. Oikeusministeriössä on valmisteilla alkuvaiheen oikeusavun rajoittamista sekä ns. kiinteää taksaa koskeva lakihanke. Jo tällä hetkellä 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.

Pakolaisneuvonnan katsoo, että jatkossakin päätös kansainvälistä suojelua koskevaan hakemukseen tulee antaa henkilökohtaisesti tiedoksi joko Maahanmuuttoviraston tai poliisin toimesta. Poliisiltahan ollaan vähentämässä turvapaikkamenettelyyn kuuluvia tehtäviä kuten hakijan henkilöllisyyden ja matkareitin selvittäminen, kun ne siirtyvät Maahanmuuttoviraston hoidettaviksi. Asianmukaisella tiedoksiannolla turvataan tärkeitä oikeusturvaan liittyviä asioita sekä järjestelmän toimivuus.

Elina Castren

toiminnanjohtaja

Pakolaisneuvonta ry