

23.10.2018

Sisäministeriö

Suomen Punaisen Ristin lausunto

Asia: hallituksen esitys eduskunnalle laiksi ulkomaalaislain muuttamisesta
SMDno-2018-1297

Suomen Punainen Risti kiittää mahdollisuudesta antaa lausuntonsa hallituksen esityksestä eduskunnalle laiksi ulkomaalaislain muuttamisesta.

Kansainvälisesti Punaisen Ristin erityisasema perustuu sodan uhrien suojelemiseksi solmittuihin neljään Geneven yleissopimukseen vuodelta 1949 ja niitä täydentäviin kahteen lisäpöytäkirjaan vuodelta 1977.

Suomen Punainen Risti on julkisoikeudellinen yhdistys, jonka oikeudellisesta erityisasemasta on Suomessa säädetty lailla (238/2000) sekä sen nojalla annetulla tasavallan presidentin asetuksella (827/2017).

Suomen Punaista Ristiä koskevan asetuksen (827/2017) 2 §:n mukaan järjestön tarkoituksena on suojella elämää ja terveyttä sekä puolustaa ihmisarvoa ja ihmisoikeuksia kaikissa oloissa, auttaa kaikkein heikoimmassa asemassa olevia inhimillisten kärsimysten ehkäisemiseksi ja lieventämiseksi, ja tukea ja avustaa viranomaisia ihmisten hyvinvoinnin edistämiseksi.

Suomen Punainen Risti järjestää maahanmuuttajien kotoutumista tukevaa toimintaa, avustaa maahan saapuvien kiintiöpakolaisten vastaanotossa sekä ylläpitää vastaanottokeskuksia Maahanmuuttoviraston toimeksiannosta. Suomen Punainen Risti on maan suurimpia valmiusorganisaatiota, ja tässä ominaisuudessa se myös muun muassa ylläpitää valmiutta laajamittaisen maahantulon varalta.

Yleistä

Suomen Punainen Risti pitää hyvänä tulkintakäytäntöjen yhtenäistämistä lainsäädännöllä sekä ulkomaalaislain muuttamista vastaamaan EU-tuomioistuimen tulkintaa (C 550/16) alaikäisenä kansainvälistä suojelua hakeneen pakolaisaseman saaneen perheen yhdistämisestä.

Suomen Punainen Risti pitää hallituksen esitysluonnosta kuitenkin monin tavoin huolestuttavana. Esityksellä pyritään puuttumaan uusintahakemusten määrään, mutta toimenpiteet, joilla hakemusten määrään ehdotetaan puututtavan, vaarantavat vakavasti turvapaikanhakijan oikeusturvan ja lisäävät palautuskiellon loukkaamisriskiä. Esityksessä ehdotetut toimenpiteet ovat hätäratkaisuja muuttuneeseen uusintahake-

23.10.2018

mustilanteeseen. Olisi tarpeen puuttua niihin syihin, jotka ovat johtaneet tähän tilanteeseen, jolloin vaikutukset voisivat olla pysyvämpiä.

Suomen Punainen Risti katsoo, että työnteko-oikeuteen liittyvän karenssiajan säätäminen lailla myös uusintahakemuksiin, on lyhytnäköinen toimenpide, jolla ei tulla rajoittamaan uusintahakemusten tekemistä. Sen sijaan lisätään kustannuksia vastaanottorahan muodossa sisäministeriölle, aiheutetaan ongelmia ja kustannuksia työnantajille, jotka joutuvat luopumaan rekrytoimastaan henkilöstöstä ja rekrytoimaan uutta sen tilalle sekä menetetään valtiolle tulevat verovarot. Lisäksi kotoutumisen ja turvapaikanhakijoiden mielekkään tekemisen sekä psyykkisen hyvinvoinnin näkökulmasta ehdotuksella on ainoastaan negatiivisia seurauksia.

Suomen Punainen Risti katsoo, että EU-tuomioistuimen tulkinta alaikäisyyden merkityksestä kansainvälisen suojelun hakuhetkellä tulisi ulottaa perheen yhdistämisprosessissa pakolaisaseman saaneiden lisäksi myös muihin alaikäisenä kansainvälistä suojelua hakeneisiin ja tämän hakemuksen perusteella muun oleskeluluvan saaneisiin henkilöihin lapsen etu ja yhdenvertaisuus huomioon ottaen. Alaikäisyyden määrittävää ajankohtaa tulisi tulkita samoin myös niissä tilanteissa, kun perheenkokoaja on aikuinen ja oleskelulupaa haetaan tämän prosessin aikana täysi-ikäistyneelle perheenjäsenelle.

Vuonna 2015 voimaan tulleet lainsäädäntöuudistukset johtivat ulkomaalaislaissa (51 §) siihen, ettei aiemmin maastapoistamisen estymisen vuoksi myönnettyä B-oleskelulupaa enää myönnetä samoilla edellytyksillä kuin aikaisemmin sekä ns. vastaanottolaissa (14a §) siihen, että vastaanottopalvelut lakkaavat nykyään ihmisiltä, joita poliisi ei pysty poistamaan maasta. Tämän lainmuutoskokonaisuuden yhtenä tarkoituksena oli se, että henkilöt, joita poliisi ei pysty poistamaan maasta, palaavat vapaaehtoisesti kotimaahansa siinä tilanteessa, kun heidän vastaanottopalvelunsa lakkaavat ja he joutuvat ns. paperittomiksi. Lainsäädäntövaiheessa useat tahot ilmaisivat huolensa siitä, että lainsäädäntömuutos ei tule toimimaan kuten lainsäätäjät on suunnitellut ja sillä luodaan lainsäädännön keinoin Suomeen uusi ns. paperittomien ryhmä. Näin on myös tapahtunut. Vastaanottopalveluiden lakkaaminen ei johda vapaaehtoiseen paluuseen.

Edellä mainitut lainsäädännön muutokset ovat johtaneet siihen, että uusintahakemuksia tehdään enemmän kuin aikaisemmin. Turvapaikanhakijoita ei pystytä kaikissa tapauksissa vastoin heidän tahtoaan käännyttämään. He eivät palaa vapaaehtoisesti, mikäli he pelkäävät kotimaassaan, vaikka vaihtoehtona on Suomessa ns. paperittomana eläminen.

23.10.2018

38 § Edellytys lapsen alaikäisyydestä

Suomen Punainen Risti katsoo, että **pykälän 3 momenttia ei tulisi rajoittaa pelkästään turvapaikan saaneisiin vaan se tulisi ulottaa kaikkiin kansainvälistä suojelua alaikäisenä hakeneisiin** ja ko. hakemuksen perusteella oleskeluluvan saaneisiin riippumatta oleskeluluvan perusteesta.

Alaikäisten yksintulleiden turvapaikanhakijoiden asettaminen keskenään eri arvoiseen asemaan ei ole perusteltua yhdenvertaisuuden tai lapsen edun näkökulmasta.

Suomen Punainen Risti suosittelee lisäksi, että 3 momentti tulee ulottaa vastaavalla tavalla täysi-ikäisen perheenkokoajan huollossa oleviin lapsiin, jotka ovat täysi-ikäistyneet perheenkokoajan turvapaikka- tai perheenyhdistämisen prosessin aikana.

Suomen Punainen Risti katsoo, että esityksessä ehdotetun **kolmen kuukauden määräajan perheenyhdistämishakemuksen tekemiselle tulisi olla pidempi**. Lisäksi esityksessä viitatus **määräajan ja tilanteen informoinnin tulisi tapahtua viranomaisen toimesta tulkittuna**, eikä niin, että virasto lähettää postilla päätöksen tiedoksi luvan saaneelle, kuten tilanne tällä hetkellä on.

79 § Työnteko-oikeus ilman oleskelulupaa ja 80 § Työnteko-oikeuden kes-

to

Suomen Punainen Risti pitää erittäin myönteisenä nykyistä maahanmuuttoviraston ja poliisin tulkintaa työnteko-oikeudesta uusintahakemustilanteessa, jolloin työnteko-oikeuden on katsottu alkavan heti uusintahakemuksen vireille tultua. Mahdollisimman varhainen pääsy töihin vahvistaa itsenäisyyttä, omavaraisuutta ja osallisuutta ympäröivään yhteiskuntaan, ylläpitää ammatillista osaamista sekä laskee laitostumisen riskiä. Valtiolle hyödyt näkyvät puolestaan mm. verotuloissa ja vastaanottomenojen pienenemisessä sekä laittoman työnteon vähenemisessä.

Hallituksen esityksessä esitetään, että kolmen tai kuuden kuukauden työnteon karenssi-aika ulotettaisiin myös uusintahakemuksen jälkeiseen aikaan. Perusteluina tälle esitetään sitä, että työnteon on katsottu olevan kannustin uusintahakemuksen tekemiselle. Suomen Punainen Risti ei kannata kyseistä esitetyistä. Monet uusintahakemukset ovat perusteltuja ja esitetyt lakimuutokset eivät ole oikeassa suhteessa aiheutuviin seurauksiin nähden. Esityksen toimenpiteet ovat rangaistuksenomaisia. Eriarvoiselle kohtelulle sen mukaan onko turvapaikanhakijalla matkustusasiakirjaa ei ole enää uusintahakemusvaiheessa perustetta. Erona nykytilanteeseen olisi lähinnä se, että uusintahakemuksen tehneet jou-

23.10.2018

tuisivat olemaan karenssiajan vastaanottopalveluiden piirissä sekä turvautumaan uudelleen vastaanottorahaan, kun he samaan muutoin voisivat tehdä työtä, jota he ovat aiemminkin tehneet.

Useissa tapauksissa käännytyspäätös on ollut täytäntöönpanokelpoinen jo ennen korkeimman hallinto-oikeuden päätöstä. Näissä tilanteissa henkilön maastapoistaminen ei ole todennäköisesti mahdollista myöskään lähitulevaisuudessa korkeimman hallinto-oikeuden päätöksen jälkeen, riippumatta siitä tekeekö hän uusintahakemuksen. Tilanteen ollessa tämä, on sekä yhteiskunnan että henkilön itsensä etu, että henkilö voi jatkaa työntekoaan, eikä työnteko-oikeuden jatkumista sidottaisi pelkästään vireillä olevaan turvapaikkaprosessiin.

Suomen Punainen Risti katsoo, että **työnteko-oikeus tulisi sitoa ensimmäiseen turvapaikkahakemukseen ja se säilyisi myös ko. prosessin jälkeen** niissä tapauksissa, että henkilö on edelleen vastaanottopalveluiden piirissä taikka tilanteessa, jossa hänen vastaanottopalvelunsa lakkaavat ns. vastaanottolain 14a §:n perusteella. Hallituksen esitysluonnoksessa viitataan useammassa kohdassa siihen, että työssä oleva turvapaikanhakija voi missä tahansa prosessin vaiheessa hakea erillistä oleskelulupaa työnteon perusteella. Työoleskeluluvan saaminen ei kuitenkaan ole mahdollista ilman matkustusasiakirjaa, joka monelta turvapaikanhakijalta puuttuu. **Suomen Punainen Risti katsoo, että muukalaispassin myöntämisessä tulisi palata aiempaan perusteltuun ja toimivaan käytäntöön, eikä se edellytä lainsäädännön muutosta.** Työperusteisen oleskeluluvan myöntäminen vähentäisi uusintahakemuksia, joita muuten mahdollisesti tehdään työnteko-oikeuden saamiseksi.

95 § Kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen jättäminen

Suomen Punainen Risti katsoo, että matkustusasiakirjan haltuunotto on turvaamistoimi, josta tulee säätää ulkomaalaislain 7. luvussa.

Lisäksi Suomen Punainen Risti katsoo, että nostettaessa matkustusasiakirjan haltuunotto lain tasolle, tulee laissa myös säätää siitä, että henkilö saa matkustusasiakirjansa hoitaakseen välttämättömiä asioita. Hallituksen esityksen yksityiskohtaisissa perusteluissa tulee myös avata asia tarkemmin.

102 § Uusintahakemus

Suomen Punainen Risti pitää ongelmallisena, että esityksessä ehdotetut toimenpiteet uusintahakemuksia koskien ovat hätäratkaisuja, joilla ei puututa syihin, minkä vuoksi uusintahakemuksia tehdään tällä hetkellä enemmän kuin ennen. Toimenpiteillä keskitytään väärinkäytösmahdoli-



23.10.2018

suuksien poistamiseen. Koska tietoa ongelman laajuudesta ei ole annettu tulisi tarkastella ovatko ehdotetut toimenpiteet perusteltuja suhteessa haittoihin joita turvapaikanhakijoille aiheutuu. **Suomen Punainen Risti katsoo, että parantamalla ohjausta, tukea ja oikeudellista neuvontaa liittyen ensimmäiseen turvapaikkahakemukseen voidaan vaikuttaa uusintahakemusten määrään.**

Kuten esityksessä on tuotu esiin, toisinaan turvapaikanhakijat saattavat hakea uudelleen kansainvälistä suojelua sen vuoksi, että työntekijäoikeus tai vastaanottopalvelut jatkuisivat. On kuitenkin huomattava, että näiden syiden lisäksi turvapaikkamenettelyssä on ollut vuosia huomattavia ongelmia, minkä vuoksi uusintahakemuksia on myös ollut tarpeen tehdä. **Suomen Punaisen Ristin näkemyksen mukaan maassa oleskelevien asemaa heikentämällä ei pystytä vaikuttamaan merkittävästi maasta poistumiseen vaan sen sijaan lisätään turvattomuutta ja lieveilmiöitä.**

Suomen Punainen Risti muistuttaa, että tutkittavaksi ottamisen edellytysten muotoilussa tulee ottaa huomioon myös Suomessa vuodesta 2015 vallinnut tilanne, jossa kymmeniätuhansia turvapaikkahakemuksia on tutkittu satojen kokemattomien työntekijöiden toimesta jokaisella prosessin tasolla suurten tehostamispaineiden alaisena, ilman, että hakijat ovat saaneet riittävää informaatiota turvapaikkamenettelystä sekä heidän oikeuksistaan ja velvollisuuksistaan siinä, eikä heillä ole ollut myöskään asiantuntevaa oikeusapua kokeneiden lakimiesten puutteen vuoksi. Samaan aikaan ratkaisukäytäntöjä on muutettu merkittävästi, valitusaikoja on lyhennetty ja lakimiesten toimintaresursseja heikennetty. Nämä vakavat oikeusturvaongelmat ovat myös johtaneet uusintahakemuksiin.

Suomen Punainen Risti pitää ongelmallisena esityksessä ehdotettua 102 §:n lisäystä ja esittää että momentista jätetään seuraava virke kokonaan pois: *”Tutkittavaksi ottaminen edellyttää myös, että hakija ei hänestä itsestään riippumattomista syistä ole voinut esittää näitä seikkoja tai perusteita aikaisemman hakemuksen käsittelyn tai sitä koskevan muutoksenhaun yhteydessä.”* Nyt esityksessä ehdotetun muotoilun vuoksi palautuskiellon (non-refoulement) loukkaamisen riski kasvaa erityisesti niissä tilanteissa, joissa henkilö ei ole esimerkiksi riittämättömän informaation, tuen ja neuvonnan, traumatisoitumisen, häpeän tai pelon takia pystynyt nostamaan kaikkia olennaisia asioita esille ensimmäisen hakemuksensa yhteydessä.

Hallituksen esitysluonnoksessa tuodaan esiin myös se, että tutkittavaksi ottamisen edellytysten arvioinnissa uusintahakemuksen vastaanottajan kirjauksien tulee olla tarkemmat kuin ensimmäisen turvapaikkahakemuksen yhteydessä.



23.10.2018

Koska uusintahakemuksen tutkittavaksi ottaminen tapahtuu useimmissa tapauksissa vain poliisin tai rajavartioston kirjausten perusteella, tulisi menettelystä olla olemassa selkeä ohjeistus, jonka tulee sisältää mm. se, että kirjaajan tulee kirjata koko keskustelu, ml. esitetyt kysymykset. Oikeusturvan varmistamiseksi olisi hyvä, että kuuleminen, jonka merkitys on ratkaiseva turvapaikkahakemuksen jatkokäsittelyn kannalta, nauhoitetaan. Nauhoittamisella voidaan parantaa sekä hakijan, tulkin että hakemuksen vastaanottajan oikeusturvaa.

Lisäksi Suomen Punainen Risti katsoo, että uusintahakemuksessa esitettyjen uusien seikkojen ja perusteiden tapahtumisajankohta tulee sitoa edellisen päätöksen käännytyksen täytäntöönpantavuuden ajankohtaan, eikä edellisen päätöksen lainvoimaisuuteen, koska korkeimman hallinto-oikeuden valituslupa myönnetään lakiin perustuen (UlkomL 196 §) vain kolmesta syystä, eikä oikeusaste näin ollen tutki ollenkaan suurinta osaa sinne tehdyistä valituslupahakemuksista.

Hallituksen esitysluonnoksen ohjaamistavoite saada turvapaikanhakijat tuomaan kaikki turvapaikkaperusteensa esiin jo ensimmäisen hakemuksen yhteydessä on kannatettava tavoite. Suomen Punainen Risti kuitenkin katsoo, että ehdotetulla uudella pykälällä ei tavoitteeseen päästä, vaan **turvapaikkaprosessin aikana annettulla informaatiolla sekä prosessin alkuvaiheessa varmistetulla tehokkaalla ja asiantuntevalla oikeusavulla.**

Suomen Punainen Risti näkee ongelmallisena, ettei turvapaikanhakijalle tarjottava tieto turvapaikkamenettelystä sekä hänen oikeuksistaan ja velvollisuuksistaan siinä, ole yhdenmukaista. Myös esityksessä jätetään avoimeksi kenen informaatiota käytännössä menettelystä sekä muutoksista tulisi antaa.

Oikeusapuun vuonna 2016 tehdyillä lain muutoksilla sekä ns. palkkioasetuksen muutoksilla on heikennetty turvapaikanhakijoiden oikeusturvaa huomattavasti. Ennen ko. säädösmuutosta pidettiin tärkeänä, että turvapaikanhakija saa henkilökohtaista oikeusapua heti turvapaikkaprosessinsa alkuvaiheessa sekä hänellä on mahdollisuus avustajaan turvapaikkapuhuttelussa. Prosessin etupainotteisuutta ja oikean päätöksen saamista mahdollisimman varhaisessa vaiheessa painotettiin inhimillisistä, mutta myös taloudellisista syistä sekä viranomaisten että muiden tahojen toimesta.

Suomen Punainen Risti katsoo, että **oikeusavun tarjoaminen tulisi palauttaa tasolle, jossa se oli ennen vuoden 2016 muutoksia** sekä oikeusapua tarjoavien tahojen osalta, että oikeusavun palkkioiden osalta. Suomen Punaisen Ristin vastaanottokeskusten kokemukset oi-

23.10.2018

keusaputoimiston avustamisesta hallintoprosessissa maahanmuuttovirastossa ovat vaihtelevia. Esimerkiksi jotkut oikeusaputoimistot ovat ilmoittaneet tarjoavansa oikeusapua siinä vaiheessa, kun henkilö saa maahanmuuttoviraston päätöksensä, jolloin prosessin vaihe, jossa oikeusaputoimiston tulisi vuoden 2016 lainmuutoksen perusteella turvapaikanhakijaa avustaa, on jo ohitettu avustamatta. Lisäksi omat haasteensa oikeusturvaan tuo ns. palkkioasetus, jonka palkkiot eivät kata useinkaan lakimiehen tekemää työmäärää ja asetus hankaloittaa esimerkiksi lakimiehen vaihtamista luottamuspuolatilanteissa.

Lisäksi ns. Menettelydirektiiviin (12 art. 1 a-kohta) perustuvan tiedon antaminen turvapaikkamenettelystä sekä hakijan oikeuksista ja velvollisuuksista siinä tulisi varmistaa asiantuntevan tahon toimesta ajantasaisesti ja yhdenmukaisesti kaikille turvapaikanhakijoille.

Suomen Punainen Risti katsoo myös, että **turvapaikanhakijan tulisi saada asiantuntevaa oikeusapua jo ennen mahdollisen uusintahakemuksen tekemistä** saadakseen riittävän informaation tilanteesta, jonka perusteella hakija voi tehdä perustellun päätöksen uusintahakemuksen tekemisestä tai tekemättä jättämisestä. Tämän lisäksi oikeudellinen avustaja voi auttaa hakijaa esittämään uusintahakemuksen yhteydessä turvapaikkaperusteensa mahdollisimman kattavasti, jolloin myös maahanmuuttoviraston on mahdollista tehdä riittävään informaatioon perustuva tutkittavaksi ottamisen edellytysten arvio.

201 § Käännättämispäätöksen täytäntöönpano

Hallituksen esitysluonnoksessa lainmuutoksen tavoitteena mainitaan maastapoistamisen täytäntöönpanon tehostaminen sekä ensimmäisen että toisen tai myöhemmän uusintahakemuksen tilanteissa.

Suomen Punainen Risti katsoo, että **ensimmäisen uusintahakemuksen tulee aina keskeyttää käännätyksen täytäntöönpano palautuskiellon loukkauriskin vuoksi**. Täytäntöönpanon salliminen yksittäisen maahanmuuttoviraston työntekijän arvion perusteella päivystystilanteessa aiheuttaa suhteettoman riskin palautuskiellon loukkaukselle. Palautuskiellon loukkaamisessa kyse on uusintahakemuksen tehneen henkilön hengestä ja terveydestä, mikä ei ole verrattavissa käännätyksen keskeyttämisestä aiheutuviin kustannuksiin.

Palautuskielto on ehdoton, eikä sen arvioimista voida etenkään ensimmäisen uusintahakemuksen yhteydessä jättää yksittäisen päivystäjän arvioitavaksi kiiretilanteessa.

Mikäli uusintahakemuksen tehneen käännätyksen täytäntöönpantavuus sidotaan uusintahakemuksen jättämisajankohtaan, ei poliisin ilmoitus

23.10.2018

käännytyksestä saa tulla yllätyksenä hakijalle. Tämän vuoksi Suomen Punainen Risti katsoo, että poliisiin tulee maastapoistamispuhuttelun yhteydessä säännönmukaisesti kertoa hakijalle kirjallisesti ja tulkattuna arvio käännytyksen aikataulusta ja ajankohdasta, jolloin poliisi ryhtyy valmisteleviin toimenpiteisiin, jotka vaikuttavat uusintahakemuksen käsittelyyn sekä lainmuutoksesta siten, että hakija ymmärtää sen. Lisäksi kuten lausunnossa on aiemmin tuotu esiin, tulisi ennen mahdollista uusintahakemusta hakijalla olla oikeus asiantuntevaan oikeusapuun, josta poliisiin voi myös informoida maastapoistamispuhuttelussa.

Suomen Punainen Risti katsoo kaiken kaikkiaan, että toisen tai myöhemmän uusintahakemuksen tulee estää käännytyksen täytäntöönpano eikä palautuskiellon riskiä tule ottaa, mikäli edelliset hakemukset ovat olleet perusteltuja.

Suomen Punainen Risti katsoo, että hallituksen esitysluonnoksesta jää epäselväksi, miten tutkittavaksi ottamisen edellytysten arviointi käytännössä tapahtuu. Esityksestä ei ilmene tehdäänkö asiasta kirjallinen päätös, miten se annetaan tiedoksi hakijalle ja miten hän käytännössä voi siitä valittaa, mikäli päätös tehdään virka-ajan ulkopuolella, jolloin myöskään valitustuomioistuimet eivät ole auki. Lisäksi esityksessä viitataan epäselvästi siihen, tehdäänkö uusintahakemusten yhteydessä aina myös käännytyspäätös vai ei. Suomen Punainen Risti pitää tärkeänä, että **käännytyspäätös tulee tehdä aina uusintahakemuksenkin yhteydessä hakijan oikeusturvan vuoksi. Palautuskiellon loukkauksiriskin vuoksi käännytys on aina voitava saattaa tuomioistuimen ratkaistavaksi.**



Kristiina Kumpula
pääsihteeri
Suomen Punainen Risti