

**YHDENVERTAISUUS**

VALTUUTETTU

DISKRIMINERINGSOMBUDSMANNEN
NON-DISCRIMINATION OMBUDSMAN
OVTTAVEARDÁSAŠVUOĐAÁITTARDEADDJI

Sisäministeriö

kirjaamo@intermin.fi
maahanmuutto-osasto@intermin.fi

SM1830541; SMDno-2018-1297

Yhdenvertaisuusvaltuutetun lausunto hallituksen esityksestä eduskunnalle ulkomaalaislain muuttamisesta; uusintahakemusten tutkittavaksi ottamisen edellytykset ym.

Sisäministeriössä on valmisteltu luonnos hallituksen esitykseksi eduskunnalle ulkomaalaislain muuttamisesta. Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi ulkomaalaislain uusintahakemuksen tutkittavaksi ottamisen edellytyksiä koskevia säännöksiä, ehdotetaan muutoksia kääntämispäätöksen täytäntöönpanoa koskeviin säännöksiin, ehdotetaan täsmennettäväksi kansainvälistä suojelua hakeneen työnteko-oikeutta koskevia säännöksiä sekä ehdotetaan kansainvälistä suojelua hakeneen matkustusasiakirjan ottamista viranomaisen haltuun käsittelyn ajaksi.

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.

Yleistä

Yhdenvertaisuusvaltuutetun toiminnassa eri toimivallat risteävät ulkomaalaisasioissa. Yhdenvertaisuusvaltuutettu toimii yhdenvertaisuuslain laillisuusvalvojana ja kansallisena ihmiskaupparaporttina, valvoo maastapoistamisten täytäntöönpanoa sekä edistää ulkomaalaisten asemaa ja oikeuksia. Valtuutettu on arvioinut hallituksen esitystä toimivaltansa eri osa-alueet huomioiden.



Valtuutettu pitää epätoivottavana turvapaikanhakijoiden asemaan kohdistuvien kiristysten jatkumista ilman, että aiempien muutosten vaikutusarviointia on tehty. Kansainvälistä suojelua koskevan prosessin ensimmäisenä ja pääasiallisena tavoitteena on selvittää ja määritellä hakijoiden suojelun tarvetta. Suojelun tarpeen arvioinnin tarkoituksena on turvata ihmisten oikeus elämään ja koskemattomuuteen. Siksi muutoksia tehdessä on kiinnitettävä erityistä huomiota perus- ja ihmisoikeuksien toteutumiseen. Nyt käsiteltävänä olevassa esityksessä tätä ei ole riittävässä määrin arvioitu, ei myöskään vaikutuksia haavoittuvassa asemassa oleviin ryhmiin.

Perustuslakivaliokunta on lausunnoissaan (esim. PeVL 27/2016 vp, PeVL 24/2016 vp) ulkomaalaislain muutoksista nostanut esiin huolen eri hallituksen esityksissä tuotavien ulkomaalaislain muutosten kokonaisvaikutuksista, kokonaiskuvan saamisen vaikeudesta muutosten jakautuessa eri esityksiin sekä eri sääntelyhankkeiden keskenään ristiriitaisista vaikutuksista. Valtuutettu katsoo, että myös nyt käsitellyssä olevien esitysten osalta tulee huomioida niiden kokonaisvaikutukset, mahdolliset ristiriitaiset vaikutukset sekä perus- ja ihmisoikeuksien kunnioitus nykyistä vahvemmin. Tästä syystä valtuutettu ei pidä lainvalmistelua kiireellisenä perusteltuna.

Toisessa lausunnossa perustuslakivaliokunta (PeVL 24/2016 vp) on nostanut esiin huolen oikeusturvajärjestelmästä sekä perus- ja ihmisoikeuskäsitteiden näkökulman: ”Perustuslakivaliokunta kiinnittää yleisellä tasolla lisäksi huomiota siihen, että perus- ja ihmisoikeusherkässä sääntely-yhteydessä lainvalmistelun yksinomaisena tavoitteena ei tulisi olla vain käsittelyn nopeuttaminen ja tehostaminen. Perustuslain näkökulmasta olennaisia ovat oikeusturvaan ja yleensä käsittelyn asianmukaisuuteen liittyvät näkökohdat, etenkin kun huomioidaan, että kyse on erityisen haavoittuvassa asemassa olevista ihmisistä, joiden suhteen oikeusturvavaatimukset korostuvat.”

Uusintahakemukset – 102 §, 103 §, 201 §

Esityksen tavoitteena on vähentää uusintahakemusmenettelyn väärinkäyttömahdollisuuksia ja vähentää määrää ohjaamalla hakijat esittämään kaikki tiedossaan olevat kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen kannalta merkitykselliset seikat ja perusteet jo ensimmäisen hakemuksen tai sitä koskevan muutoksenhaun yhteydessä.

Valtuutettu pitää tärkeänä hallituksen esityksen tavoitetta, että käsittely painottuisi ensimmäiseen hakemukseen. Turvapaikka-asia tulee selvittää alkuvaiheessa perusteellisesti, jotta tarvetta uusintahakemuksille ei ole. Alkuvaiheeseen painottuva perusteellinen käsittely on kuitenkin täysin ristiriidassa hallituksen aiempien lainmuutosten kanssa, etenkin turvapaikanhakijoiden oikeusavun rajauksia koskien. Lausunnossaan oikeusministeriöl-

le oikeusapu-uudistuksesta (VTDno-2015-589, 14.1.2016; valtuutetun internet-sivuilla) valtuutettu nosti esiin huolen siitä, mitä oikeusavun rajaaminen prosessin alkuvaiheessa tarkoittaa: käsittelyn painopisteen siirtymistä turvapaikkapuhuttelusta myöhempisiin vaiheisiin. Huolen nostivat esiin muutkin asiantuntijatahot.

Lausuttavana olevassa hallituksen esityksessä uusintahakemusten tekemisen syihin ei juuri pureuduta, vaan ne katsotaan pääasiallisesti maastapoistamisen viivyttämistä ja estämistä varten tehtäviksi. Valtuutettu katsoo uusintahakemusten määrän kasvun kertovan turvapaikkajärjestelmän ongelmista. Viitaten turvapaikkajärjestelmän uskottavuuteen (sivu 18) valtuutettu toteaa, että turvapaikkajärjestelmä on olemassa, jotta henkilöt saavat kansainvälistä suojelua. Tämän suojan takaamista tulisikin hallituksen esityksessä paremmin punnita suhteessa täytäntöönpanon helpottamiseen.

Turvapaikanhakijalla ei pääsääntöisesti ole oikeutta oikeusapuun turvapaikkapuhuttelussa vaan vasta muutoksenhakuvaiheessa. Alussa saamatta jäänyt oikeusapu voi näkyä siten, että turvapaikanhakija ei esimerkiksi tiedä, mihin seikkoihin hänen tulisi vedota tai osaa tuoda kaikkia perusteitaan esiin. Hallinto-oikeudessa voi olla liian myöhäistä tuoda näitä esiin, jolloin uusintahakemus voi vaikuttaa ainoalta keinolta turvata asianmukainen käsittely.

Valtuutetun tietoon tulleissa tapauksissa erityisen ongelmallista on ollut, kun henkilön haavoittuvuutta – ihmiskaupan uhriksi joutumista, vammaisuutta, traumatisoitumista – ei ole tunnistettu alkuvaiheessa. Siten myöskään menettelylliset takeet eivät ole toteutuneet. Valtuutettu on toistuvasti vuoden 2016 jälkeen vedonnut Maahanmuuttovirastoon, että se tutkisi uusintahakemukset perusteellisesti arvioiden myös, onko asiaa selvitetty perusteellisesti ensimmäisen turvapaikkahakemuksen kohdalla.

Turvapaikanhakijat saavat vaihtelevasti riittävää oikeudellista neuvontaa ennen turvapaikkapuhuttelua. Asiakastiedote, esite tai turvapaikkapuhuttelussa kaiken muun ohella kerrottava tieto uusintahakemuksista eivät takaa sitä, että turvapaikanhakijat pystyisivät ymmärtämään tämän tiedon merkityksen vain vähän aikaa maahantulon jälkeen. Valtuutettu pitää vaarallisena, että tällaisen tiedottamisen lisäämisen voidaan ajatella korvaavan lakimiehen läsnäoloa puhuttelussa tai oikeusavun saamista ennen turvapaikkapuhuttelua.

Hallituksen esityksessä koskien menettelydirektiivin tulkintaa (s. 21 - 22) pohditaan lain sanamuotoa sekä menettelydirektiivin tulkinnanvaraisuutta. Muutokset ehdotetaan toteutettavaksi mahdollisimman paljon direktiivissä käytettyjä sanamuotoja mukaillen, mutta direktiivin muotoilua "ei saanut

aiemmassa menettelyssä osoitetuksi” katsotaan tulkinnanvaraiseksi. Valtuutettu katsoo, että nyt hallituksen esityksessä esitetty sanamuoto, ”haki- ja ei - - - ole voinut esittää aikaisemmin”, kiristää direktiivin sanamuotoa ja tarkoitusta.

Esityksen sivulla 24 todetaan, että ensimmäinen uusintahakemus ei estäisi aikaisemman hakemuksen nojalla tehdyn lainvoimaisen käännyttämispäätöksen täytäntöönpanoa, jos uusintahakemuksen tarkoituksena on vain tämän päätöksen välittömän täytäntöönpanon estäminen tai viivyttäminen. Valtuutettu pitää muotoilua epätarkkana eikä esitys anna riittäviä ohjeita lainsoveltajalle. Laillisuusperiaatteen mukaan lain sanamuotojen on oltava täsmällisiä ja tarkkarajaisia. Valtuutettu pitää myös poliisille ja rajavartiolaitokselle lisääntyvää vastuuta uusintahakemuksen kirjaamisen tarkkuudesta ongelmallisena (s. 26 – 27), sillä kirjaukset käytännössä olisivat sen pohjana, miten uusintahakemusta tullaan käsittelemään.

Esityksen perusteina ovat myös taloudelliset perusteet maastapoistamisten peruuntuessa. Valtuutettu toteaa, että sinänsä väärinkäyttöön on pystyttävä puuttumaan. Turvapaikkaprosessissa on kuitenkin punnittava oikeasuhtaisuutta väärinkäytösten ehkäisyn sekä palautuskieltojen kunnioituksen välillä. Esityksen mukaan uusintahakemusten väärinkäyttömahdollisuudet vähenisivät tämän vaarantamatta hakijoiden oikeusturvaa tai palautuskiellon periaatteen noudattamista. Valtuutettu katsoo, että esitys tällaisenaan ei turvaa oikeusturvan toteutumista huomioiden oikeusavun heikennykset sekä esimerkiksi sen, ettei haavoittuvassa asemassa olevia turvapaikanhakijoita ole huomioitu esityksessä millään tavalla.

Maastapoistamisen täytäntöönpanon valvonnan tehtävän kautta kertyneiden huomioiden pohjalta valtuutettu haluaa nostaa esiin seuraavaa. Havaintojen mukaan suurimmat ongelmat maastapoistamisten täytäntöönpanossa eivät ole uusintahakemuksissa vaan muissa asioissa. Esimerkiksi tällä hetkellä Irak ei vastaanota omia kansalaisiaan, jos palautus tapahtuu palautettavien tahdon vastaisesti. Lisäksi palautukset Afganistaniin ovat määrällisesti pieniä suhteessa täytäntöönpanokelpoisiin päätöksiin. Täytäntöönpanon valvonnasta saadun kokemuksen perusteella näyttäisi, että muutoksilla uusintahakemusten täytäntöönpanokelpoisuutta koskeviin pykäliin ei tule olemaan suurta merkitystä palautusten tehostamisessa.

Valtuutetun ehdotukset:

- Hallituksen esityksessä on arvioitava kokonaisuutena, miten nyt käsiteltävät lainmuutokset suhteutuvat jo tehtyihin turvapaikanhakijoiden oikeusturvan heikennyksiin, ml. oikeusavun rajauksiin.

- Hallituksen esityksessä tulee arvioida vaikutukset haavoittuvassa asemassa oleviin henkilöihin, kuten kidutuksen, ihmiskaupan uhriksi joutumisen, seksuaalisen tai sukupuoleen kohdistuvan väkivallan uhriksi joutuneisiin henkilöihin. Jos henkilö on haavoittuvassa asemassa, mutta tätä ei ole ensimmäisessä turvapaikkapuhuttelussa tunnistettu, tulee uusintahakemus ottaa tutkittavaksi.
- Lakiin kirjataan uusintahakemuksia koskien sanamuoto "hakija ei hänestä itsestään riippumattomista syistä saanut aiemmassa menettelyssä osoitetuksi" suoraan direktiivistä.

Työnteko-oikeus – 79 ja 80 §

Hallituksen esityksessä esitetään, että uusintahakemuksen jälkeen työnteko-oikeus alkaisi vasta kolmen tai kuuden kuukauden määräajan jälkeen. Esityksen mukaan työnteko-oikeus toimii vetotekijänä uusintahakemusten jättämiselle.

Voimassa olevaa lakia turvapaikanhakijan työnteko-oikeudesta on tulkittu hakijamyönteisestä näkökulmasta, mitä yhdenvertaisuusvaltuutettu pitää hyvänä asiana. Työnteko antaa mielekästä tekemistä odotusajalle, tarjoaa väylän tutustua suomalaiseen yhteiskuntaan sekä hyödyttää yrityksiä. On suomalaisen yhteiskunnan etu, että työkykyiset ja -haluiset henkilöt voivat työllistyä ja työllistymisensä jälkeen jatkaa työpaikassaan sen sijaan, että henkilöt elävät vastaanottorahan turvin vailla mielekästä tekemistä. Työmarkkinoille pääsyn kieltäminen syrjäyttää. Kaikkien etu on, jos mahdollisesti oleskeluluvan saava henkilö on jo työelämässä luvan saadessaan.

Sisäministeriön vastauksessa kirjalliseen kysymykseen (KKV 256/2017 vp, 29.6.2017) on tuotu esiin seuraavia perusteluita turvapaikanhakijoiden työnteko-oikeudelle: Suomessa voimassa olevaa kansainvälistä suojelua hakevien työnteko-oikeutta on kuitenkin perinteisesti pidetty tarkoituksenmukaisena muun muassa laittoman työntöön ehkäisemisen näkökulmasta. On myös katsottu, että hakijoiden työttömyydestä aiheutuu lisämenoja, joita voidaan vähentää sallimalla työnteko-oikeus hakemuksen käsittelyn aikana. Työn tekemisen merkitys hakijan itsensä kannalta on suuri erityisesti silloin, kun hakemuksen käsittelyaika on pitkä.

On ongelmallista, että työhaluiset ja -kykyiset henkilöt pakotetaan pois työpaikoiltaan harmaiden työmarkkinoiden käyttöön. Valtuutettu on saanut lukuisia yhteydenottoja työnantajilta, joille koituu ongelmia heidän joutuessaan luopumaan työntekijöistä, jotka he ovat palkanneet. Valtuutettu katsoo, että lainmuutoksen näkökulma on äärimmäisen kapea eikä ota huomioon yhteiskunnan tarpeita kokonaisuutena. Suomi tarvitsee ja tänne halutaan ulkomaista työvoimaa.

Valtuutettu pitää ongelmallisena, että lainmuutoksen myötä työnteko-oikeuden kesto myös rajattaisiin päättymään päätöksen täytäntöönpanokelpoisuuteen sen sijaan, että työnteko-oikeus päättyisi nykytulkinnan tavoin asian lainvoimaiseen ratkaisuun.

Valtuutettu pitää tärkeänä selvittää syitä, jotka ovat työntekijän oleskelulupahakemuksen tekemisen esteenä sen sijaan, että asiaa pyritäisiin ratkaisemaan kiristämällä käytäntöjä. Esimerkiksi henkilöllisyys- tai matkustusasiakirjan saamisen mahdollistamiseen tulisi kiinnittää huomiota.

Käsiteltävänä oleva hallituksen esitys työnteko-oikeuden alkamisen karenssista uusintahakemuksen kohdalla vaikuttaa tekniseltä muutokselta. Kansallisena ihmiskaupparaportojana yhdenvertaisuusvaltuutettu haluaa nostaa esiin vakavan huolen esityksen seurauksista. Lainmuutoksella tietoisesti lisätään harmaiden työmarkkinoiden ja rikollisuuden lisääntymistä työoikeudettomien turvapaikanhakijoiden hyväksikäytön muodossa. Turvapaikanhakijataustaisilla henkilöillä on jo kohonnut riski joutua ihmiskaupan uhriksi. Työnteko-oikeuden puute altistaa henkilöt tosiasiallisesti helpommin työperäiselle hyväksikäytölle. Valtuutettu katsoo, että esitetyn muutoksen kohdalla ei ole riittävässä määrin arvioitu seurauksia työvoiman hyväksikäytön ja ihmiskaupan näkökulmasta.

Valtuutetun ehdotukset:

- Hallituksen esitys työnteko-oikeuden kolmen tai kuuden määräajasta uusintahakemuksen kohdalla hylätään.
- Työnteko-oikeuden kestosta mahdollisesti säädettäessä työnteko-oikeuden katsottaisiin päättyvän asian lainvoimaiseen ratkaisuun päätöksen täytäntöönpanokelpoisuuden sijaan.

Matkustusasiakirjan haltuunotto – 95 §

Hallituksen esityksessä kansainvälistä suojelua hakeneen henkilön passi tai muu matkustusasiakirja ehdotetaan otettavaksi viranomaisen haltuun, kunnes hakijalle on myönnetty oleskelulupa tai hän poistuu maasta.

Yhdenvertaisuusvaltuutettu pitää sinänsä tervetulleena, että tällä hetkellä epäselvää lainsäädäntöä täsmennetään. Valtuutettu ei ole pitänyt perusteltuna sitä, että matkustusasiakirja on otettu haltuun käytännössä koko turvapaikkamenettelyn ajaksi ilman, että sille on ollut selkeää lakiperustaa.

Valtuutettu pitää kuitenkin epäsuotavana, että esitys vaikuttaa lähtevän siitä, että kaikki matkustusasiakirjat otettaisiin haltuun asian käsittelyn ajaksi. Turvapaikanhakijoiden oikeuksia ei tule rajoittaa enempää kuin on tarpeel-

lista ja esityksessä tulisi arvioida toimien suhteellisuutta. Kaikissa tapauksissa asiakirjan ottaminen haltuun ei ole tarpeellista, esimerkiksi jos henkilö on saamassa kansainvälistä suojelua.

Tämän hetkiseen esitykseen ei sisälly kuvausta, millä edellytyksin ja miten turvapaikanhakija voisi saada matkustusasiakirjansa lainaan. Yksityiskohtaisissa perusteluissa ei tuoda esiin velvoitteita, joita on taattava, jotta turvapaikanhakija esimerkiksi pystyy asioimaan pankissa tai avioitumaan. Sivulla 29 mainitut tapauskohtaiset käytännön järjestelyt eivät ole riittävän täsmällisiä ohjaamaan viranomaistoimintaa turvapaikanhakijamyönteisiin menettelytapoihin.

Valtuutetun ehdotukset:

- Hallituksen esitystä matkustusasiakirjan haltuunotosta muutetaan siten, että haltuunoton vaihtoehdot tuodaan esiin.
- Esityksen yksityiskohtaisissa perusteluissa avataan tarkemmin ne tilanteet ja menettelyt, joilla turvapaikanhakija voi saada matkustusasiakirjansa lainaksi asiointia varten.

Edellytys perheenkokoajan alaikäisyydestä – 38 §

Hallituksen esityksen mukaan pakolaisaseman saaneiden ilman huoltajaa tulleiden alaikäisten kohdalla perheenkokoajana alaikäiseksi katsottaisiin se, joka on jättänyt kansainvälisen suojelun hakemuksen alaikäisenä, vaikka päätös perhesidehakemukseen tehtäisiin sen jälkeen, kun hän on tullut täysi-ikäiseksi. Oleskelulupaa tulisi hakea kolmen kuukauden sisällä pakolaisaseman saamisesta.

Yhdenvertaisuusvaltuutettu haluaa nostaa esiin yhdenvertaisuuden toteutumisen näkökulmasta mahdollisuuden ulottaa lainmuutos koskemaan pakolaisaseman lisäksi toissijaisen suojeluaseman saaneita. Tätä puoltaa myös lapsen etu käsiteltävänä olevan muutoksen koskiessa alaikäisenä Suomeen tulleita.

Kertomuksessaan eduskunnalle (K 6/2018 vp) yhdenvertaisuusvaltuutettu on nostanut esiin perheenyhdistämisen toimeentuloedellytyksiä koskevan lainmuutoksen vuonna 2016. Pakolaisaseman ja toissijaisen suojeluaseman saaneiden erilainen kohtelu toimeentuloedellytyksestä poikkeamisessa on johtanut siihen, että toissijaista suojelua saanut henkilö on joutunut valittamaan myönteisestä päätöksestä saadakseen pakolaisaseman.

Sekä turvapaikan että toissijaisen suojelua saaneet henkilöt ovat saaneet kansainvälistä suojelua suhteessa kotimaahansa tai pysyvään asuinvaltioonsa. Yhdenvertaisuuslain laillisuusvalvojana valtuutetun on vaikea nähdä

hyväksyttäviä perusteita heidän erilaiselle kohtelulleen perheenyhdistämisen osalta. Kaikkia kansainvälistä suojelua saaneiden perheenyhdistämishakemuksia tulisikin käsitellä samoin periaattein.

Valtuutetun ehdotus:

- Hallituksen esitystä muutetaan siten, että myös toissijaisen suojeluaseman saaneiden ilman huoltajaa tulleiden alaikäisten kohdalla perheenkokoajana alaikäiseksi katsottaisiin se, joka on jättänyt kansainvälisen suojelun hakemuksen alaikäisenä.

Lopuksi

Yhdenvertaisuusvaltuutettu pitää tärkeänä, että lakimuutosten kohdalla arvioidaan niiden yhteisvaikutukset jo tehtyjen muutosten kanssa. Turvapaikkaprosessin hyväksyttävyyttä lähtee prosessin alkuvaiheesta: asioiden puolueettomasta, perusteellisesta selvittämisestä sekä lainmukaisesta ja perustellusta päätöksestä. Jos luottamus päätöksentekoprosessiin horjuu, kyseenalaistuu samalla prosessissa tehdyn päätöksen täytäntöönpanon legitimiys.

Yhdenvertaisuusvaltuutettu

Kirsi Pimiä

Ylitarkastaja

Anni Valovirta