PAKOLAISNEUVONTA

Eduskunnan työelämä ja tasa-arvovaliokunnalle
8.11.2018

Asia: K 6/2018 vp Yhdenvertaisuusvaltuutetun kertomus eduskunnalle 2018

Pakolaisneuvonta ry:n lausunto

Pakolaisneuvonta kiittää mahdollisuudesta lausua Yhdenvertaisuusvaltuutetun eduskunnalle antamasta kertomuksesta. Keskitymme lausunnossa Pakolaisneuvonnan erityisosaamisalueisiin eli kansainväliseen suojeluun ja perheenyhdistämiseen sekä paperittomuuteen ja ihmiskauppaan liittyviin kysymyksiin.

T**urvapaikanhakijoiden oikeusturvan heikennykset**

Pakolaisneuvonta jakaa Yhdenvertaisuusvaltuutetun kertomuksessaan esiin nostaman huolen erityisesti turvapaikanhakijoiden oikeusturvasta. Ainoastaan kansainvälistä suojelua koskeviin asioihin kohdistuneilla valitusaikojen lyhentämisellä, valituslupaperusteiden kiristämisellä sekä oikeusapuun kohdistuneilla muutoksilla on perusteettomasti heikennetty turvapaikanhakijoiden oikeusturvaa, vaikka heidän kohdallaan oikeusturvan tarve ja oikeusturvariski ovat korostuneita. Kuten kertomuksessakin todetaan, heidän voidaan katsoa ryhmänä olevan muita heikommassa asemassa jo lähtökohtaisesti. On täysin kestämätöntä, että tällä hetkellä oikeusturva turvapaikka-asioissa on heikompi kuin muilla elämänalueilla.

Kansainvälistä suojelua koskeviin asioihin määritellyt asiakohtaiset palkkiot eivät kata toimeksiantojen hoitamista hyvän asianajotavan ja lupalakimiehelle asetettujen vaatimusten mukaisesti. Tämän takia turvapaikka-asioita hoitavien yksityisten avustajien määrä on vähentynyt, eikä näihin asioihin erikoituneita tahoja juuri enää ole. Käytännössä se tarkoittaa, että turvapaikanhakijoille ei ole tällä hetkellä turvattu mahdollisuutta saada tarvitsemaansa oikeusapua.

Syksyn 2015 poikkeustilanteen jälkeen yhdeksi keskeiseksi ongelmakohdaksi hakijoiden oikeusturvan kannalta on muodostunut se, että tällä hetkellä riskit siihen, että erityisen haavoittuvassa asemassa olevia ja erityisiä menettelyllisiä

Pakolaisneuvonta ry
Kaisaniemenkatu 4 A
00100 Helsinki
Puh (09) 2313 9300
Faksi (09) 2313 9310
pan@pakolaisneuvonta.fi

takeita tarvitsevia hakijoita ei tunnisteta lain edellyttämällä tavalla. Oikeusturvan heikennykset kohdistuvat pahimmin juuri heihin. Yleisen oikeudellisen neuvonnan puutteellisuus ja oikeusavun muutokset, erityisen haavoittuvassa asemassa olevien hakijoiden tunnistamisen puutteet vastaanotossa sekä myös tunnistettujen erityistarpeiden puutteellinen huomioiminen turvapaikkamenettelyssä, heikentävät osaltaan merkittävästi turvapaikanhakijoiden oikeusturvaa.

Nämä kaikki yhdistettynä Maahanmuuttoviraston puhuttelukäytäntöjen muutoksiin, lähtömaalinjauksiin sekä Yhdenvertaisuusvaltuutetun, Åbo Akademin ja Turun yliopiston tutkimuksenkin osoittamiin muutoksiin päätöskäytännössä ovat johtaneet siihen, että tällä hetkellä ei ole lähellekään riittäviä takeita siitä, että kansainvälisen suojelun tarpeessa olevat turvapaikanhakijat tunnistetaan. Tilanne on johtanut siihen, että Suomessa on yhä useampia koko turvapaikkamenettelyn läpikäyneitä ihmisiä, jotka kotimaahansa palautettuina ovat hengen vaarassa tai vaarassa joutua kidutuksen tai muun vakavan haitan kohteeksi. Tällöin Suomi rikkoo palautuskieltoa, joka on yksi perustavanlaatuisimmista ihmisoikeusvelvoitteista, ehdoton ja sitoo valtiota ja sen viranomaisia kaikissa olosuhteissa.

Viime vuosina tehtyjen lain ja käytännön muutosten vaikutukset tulee arvioida ja huomioida viipymättä. Tarvittaviin lainsäädännöllisiin ja muihin toimiin tilanteen korjaamiseksi tulee ryhtyä viipymättä.

Pakolaisneuvonta pitää myös tärkeänä, että kertomuksessa ehdotetulla tavoin lakiin kirjaamalla vahvistetaan pakolaisoikeuden keskeistä periaatetta todistustaakan siirtymisestä tilanteissa, jossa hakija on jo ennen pakoa joutunut vainon tai vakavan haitan kohteeksi (suositus 2).

Alaikäisinä ilman huoltajaa saapuneet turvapaikanhakijat

Alaikäisiä yksintulleita turvapaikanhakijoita pitkään avustaneena tahona olemme käytännön työssä jo vuosien ajan nähneet, miten merkittävä rooli alaikäisten edustajalla on ja miten se vaikuttaa lapsen edun ja oikeusturvan toteutumiseen turvapaikkamenettelyssä. Kannatamme edelleen edustajajärjestelmän kehittämistä sekä edustajien toiminnan valvontaa.

Maahanmuuttoviraston alaikäisiä koskeva oleskelulupakäytäntö muuttui selvästi vuonna 2016, jolloin valtaosa luvista myönnettiin yksilöllisin inhimillisin syin aiemman kansainvälisen suojelun sijaan. Vaikka perusteita kansainväliselle

Pakolaisneuvonta ry
Kaisaniemenkatu 4 A
00100 Helsinki
Puh (09) 2313 9300
Faksi (09) 2313 9310
pan@pakolaisneuvonta.fi

suojelulle olisi ollut, näillä perusteilla myönnetyistä oleskeluluvista ei esimerkiksi edustajien ja avustajien kokemattomuuden vuoksi valitettu, mikä myös käytännössä teki perheenyhdistämisen lähes mahdottomaksi näille lapsille. Yksilöllisistä inhimillisistä syistä myönnetyn oleskeluluvan jatkuvaluonteisuudesta (ns. A-lupa) huolimatta, alaikäisen yksintulleille alettiin jatkolupavaiheessa tehdä täysi-ikäistymiseen ajoitettuja 1 – 2 vuoden jatkolupapäätöksiä ja täysi-ikäistymisen jälkeen kokonaan kielteisiä päätöksiä. Muille jatkolupa myönnetään yleensä neljäksi vuodeksi. Vaikka nämä lapset ja nuoret lopulta jäisivät Suomeen, oleskeluluvan epävarmuus on äärimmäisen kuluttavaa ja estää heidän kotoutumistaan. Lyhyet jatkoluvat vievät myös turhaan esimerkiksi kuntien ja Maahanmuuttoviraston työntekijöiden resursseja.

Käännytyspäätösten täytäntöönpano ja uusintahakemukset

Vuoden 2015 poikkeustilanteen seurauksena Suomessa on edelleen tuhansia hakijoita, jotka ovat kulkeneet läpi turvapaikkamenettelyn ilman oikeusturvatakeita. Pakolaisneuvonnan käytännön työssä tulee jatkuvasti esiin tapauksia, jossa ei ole selvitetty, tunnistettu ja/tai tunnustettu lain ja pakolaisoikeuden edellyttämällä tavalla hakijan kansainvälisen suojelun tarvetta. On useita tapauksia, jossa koko menettelyn aikana ei ole tunnistettu hakijan erityisen haavoittuvaa asemaa ja erityistarpeita.

Ehdottomien palautuskieltojen loukkausriski on suurempi kuin koskaan. Tämä on otettava huomioon käännytyspäätöksiä täytäntöön pantaessa ja uusintahakemuksia käsiteltäessä. Tämä tulee huomioida myös lain valmistelussa ja hallituksen esityksiä Eduskunnassa käsiteltäessä.

Nk. vapaaehtoinen paluu ja vastaanottopalveluiden lakkaaminen

Vuoden 2015 lainmuutokset ulkomaalaislain 51 §:n ja vastaanottolain 14 a §:n osalta ovat käytännössä johtaneet siihen, että paperittomien määrä lisääntyi. Käytännössä hakijoita poistettiin vastaanottopalveluista myös jo ennen kuin päätös oli täytäntöönpantavissa.

Vastaanottolain muutoksen vaikutukset tulisi selvittää viipymättä valtioneuvoston lausumassa edellyttämällä tavoin. Tarvittaviin lainsäädännöllisiin ja muihin toimiin tilanteen korjaamiseksi tulee ryhtyä viipymättä.

Pakolaisneuvonta ry
Kaisaniemenkatu 4 A
00100 Helsinki
Puh (09) 2313 9300
Faksi (09) 2313 9310
pan@pakolaisneuvonta.fi

Perheenyhdistäminen

Heinäkuussa 2016 voimaantulleella lainmuutoksella (29.6.2016/505) toimeentulovaatimus laajennettiin koskemaan myös toissijaista suojelua saaneita ja kolmen kuukauden määräajan jälkeen myös pakolaisaseman saaneita. Yhdenvertaisuusvaltuutetun tavoin näemme, että kaikkia kansainvälistä suojelua saaneita tulisi myös perheenyhdistämisen osalta kohdella yhdenvertaisesti. Perheen merkitys kotoutumiselle huomioiden, toimeentuloedellytys tulisi poistaa. Toimeentulovaatimus koskee lain sanamuodon mukaan myös yksin alaikäisenä tulleita perheenkokoajia. Myös ns. statusvalitusten määrä kuormittaa tuomioistuimia.

Ensimmäinen este kansainvälistä suojelua saaneiden perheenyhdistämiselle on hakemuksen vireille saamiseen liittyvät käytännön esteet. Lisäksi Maahanmuuttoviraston on edelleen tiukentanut päätöslinjaansa kansainvälistä suojelua saaneiden osalta. Väitettä, että perhe-elämä on katkaistu ns. vapaaehtoisesti, on nyt käytetty perusteena myös pakolaisaseman saaneiden perheenjäsenten kielteisille päätöksille.

Lapsen edun arvioiminen

Pakolaisneuvonnan käytännön työssä tulee edelleen jatkuvasti esiin, että päätöksissä lapsen etua ei olen lain ja Suomea sitovien kansainvälisten velvoitteiden edellyttämällä tavalla yksilöllisesti arvioitu eikä otettu huomioon. Pakolaisneuvonta teki vuonna 2015 selvityksen lapsen edun arvioinnista kansainvälistä suojelua ja oleskelulupaa perhesiteen perusteella koskevissa päätöksissä. Selvityksessä esille tulleet ongelmat jatkuvat edelleen.

Eduskunnan apulaisoikeusasiamies (AOA) on tuoreissa ratkaisuissaan painottanut lapsen edun yksilöllistä arviointia. AOA korostaa 5.6.2018 antamassa ratkaisuissaan EOAK/5948/2016, että lasta koskevissa päätöksissä lapsen etu on arvioitava laaja-alaisesti ja yksilöllisesti. Ratkaisussa korostetaan, että velvollisuus lapsen edun laaja-alaiseen ja yksilölliseen arviointiin ulkomaalaislain mukaisissa asioissa koskee kaikkia alle 18-vuotiaita. Apulaisoikeusasiamies toteaa, ettei ulkomaalaislain ja lapsen oikeuksien yleissopimuksen lapsen edun arvioinnille asettamia vaatimuksia täytä pelkkä toteamus siitä, että ratkaisun lopputulos on lapsen edun mukainen. Olennaista on perustella, miksi muun muassa lapsen terveyden, hyvinvoinnin, kasvun ja kehityksen, läheisten ihmissuhteiden ja yksilöllisen tilanteen näkökulmasta ratkaisu on lapsen edun mukainen

Pakolaisneuvonta ry
Kaisaniemenkatu 4 A
00100 Helsinki
Puh (09) 2313 9300
Faksi (09) 2313 9310
pan@pakolaisneuvonta.fi

Apulaisoikeusasiamies myös katsoi ratkaisussaan, että Maahanmuuttoviraston käytäntö ulkomaalaisasioissa ei turvaa lapsen oikeuksia. AOA tutki omana aloitteenaan Maahanmuuttoviraston käytäntöä olla tekemättä omaa päätöstä lapselle, joka on syntynyt perheen saaman käännytyspäätöksen jälkeen. AOA katsoi ratkaisussaan, että lapsen käännyttäminen edellyttää lapselle tehtyä perusteltua käännyttämispäätöstä.

Ihmiskauppa

Pakolaisneuvonta jakaa Yhdenvertaisuusvaltuutetun kertomuksessaan esille nostamat ongelmat. Erityisen ongelmallista on esimerkiksi rikosnimikkeen kytkeytyminen siihen saako uhri tarvitsemansa avun. Pakolaisneuvonta näkee tärkeänä, että erillislain valmistelu aloitetaan viipymättä.

Lopuksi

Yleisenä huomiona haluamme nostaa esiin, että useat hakijoiden perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisen kannalta merkitykselliset tiukennukset on tehty Maahanmuuttoviraston linjan- ja käytännön muutoksina, joiden taustalla ei ole lainmuutosta. Näitä ovat esimerkiksi turvapaikka-asioissa maalinjaukset, näyttökynnyksen nostaminen ja alaikäisille yksilöllisistä inhimillisistä syistä myönnetyt luvat ja lyhyet tai kielteiset jatkolupapäätökset, linjan kiristyminen perhesiteen myöntämisessä, muukalaispassin myöntämisen muutokset.

Hallituksen turvapaikkapoliittisen toimenpideohjelman mukaisia ja jo aikaisempia lain tasolla tehtyjä tiukennuksia on perusteltu kustannussäästöillä ja tavoitteella tehdä Suomesta vähemmän houkutteleva maa kansainvälistä suojelua tarvitseville ihmisille. Näiden muutosten kokonaisvaikutukset perus- ja ihmisoikeuksien kannalta tulisi arvioida viipymättä ja ryhtyä korjaaviin toimenpiteisiin. Turvapaikanhakijoihin kohdistetut muutokset ovat käytännössä tavoitteiden vastaisesti merkinneet prosessien pitkittymistä ja kustannusten kasvua erityisesti vastaanotossa ja oikeuslaitoksessa.

Marjaana Laine
johtava lakimies
Pakolaisneuvonta ry

Pakolaisneuvonta ry
Kaisaniemenkatu 4 A
00100 Helsinki
Puh (09) 2313 9300
Faksi (09) 2313 9310
pan@pakolaisneuvonta.fi