

Eduskunnan hallintovaliokunnalle

hav@eduskunta.fi

LAUSUNTO HALLITUKSEN ESITYKSESTÄ EDUSKUNNALLE LAIKSI ULKOMAALAISLAIN MUUTTAMISESTA (HE 273/2018 vp)

Esityksen nykytilan arviointia koskevassa osassa kiinnitetään huomiota uusintahakemusten määrän merkittävään kasvuun vuosina 2017 ja 2018. Uusintahakemusten syistä ei kuitenkaan ole tutkittua tietoa eikä sellaiseen viitata myöskään esityksessä. Esityksessä esitetään lähinnä arvailuja uusintahakemusten syistä.

Käytännössä on ilmennyt, että osa uusintahakemuksista tehdään, jotta työnteko-oikeus säilyy. Käytännössä tällöin on kyse tilanteesta, jossa hakija on tehnyt erillisen työntekijän oleskelulupahakemuksen, mutta jota ei ole ratkaistu ennen kuin korkein hallinto-oikeus on ratkaissut lainvoimaisesti kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen. Hakijalla voi olla aito tarve jatkaa työntekoa sen työnantajan palveluksessa, jonka palvelukseen hän on oleskelulupaa hakenut. Työnteon jatkaminen voi olla myös työnantajan kannalta välttämätöntä.

Esityksessä todetaan lisäksi uusintahakemusten syyksi sen, että hakijan oma arvio kansainvälisen suojelun tarpeestaan poikkeaa Maahanmuuttoviraston ja hallintotuomioistuinten arviosta. Tämä pitää paikkansa myös usein niissä tapauksissa, joissa uusintahakemuksen tekeminen on tarpeen työnteko-oikeuden säilyttämiseksi. Voidaan pitää epätoivottavana tilannetta, jossa yhtäältä hakijoiden käsitys ja toisaalta viranomaisten käsitys siitä, kuka on kansainvälisen suojelun tarpeessa, poikkeaa näin merkittävästi, että se on johtanut merkittävään määrään uusintahakemuksia. Kyse on siis tilanteesta, jossa hakijoiden käsitys ja viranomaisten käsitys eivät kohtaa. Tätä ongelmaa ei voida selittää pelkästään sillä, että hakijat epäoikeutetusti korostaisivat suojelun tarvettaan, vaan kyse on myös siitä, että tehdyt päätökset koetaan epäoikeudenmukaisiksi. Esityksestä ei ilmene, kuinka suuri osa uusintahakemuksista on otettu aineelliseen tutkintaan.

Käytännössä on ilmennyt tapauksia, joissa viranomaiset eivät ole uskoneet hakijan kertomaa eivätkä ole selvittäneet hakijan perusteita kunnolla, ja hän tekee tämän vuoksi uusintahakemuksen, koska muutakaan vaihtoehtoa ei ole. Viranomaiset ja tuomioistuimetkin ovat erehtyväisiä ja hakijoiden saaman oikeusavun laatu voi vaikuttaa päätöksentekoon. Esiin on tullut tapauksia, joissa vasta IOM:n selvittäessä vapaaehtoisen paluun mahdollisuutta, ilmenee, ettei paluu voi tapahtua turvallisesti. On esiintynyt raportointia myös siitä, että turvapaikkaa hakenut on joutunut

oikeudenloukkauksen kohteeksi kotimaahan palattuaan. Erityisesti vuoden 2015 jälkeisen turvapaikanhakijoiden määrän ennennäkemättömän lisäyksen jälkeen päätöksenteon laatu ei ole ollut oikealla tasolla. Uusintahakemusten huolellinen tutkinta toimisi varaventiilinä aikaisemman prosessin virheiden korjaamiseksi.

Esityksen mukaan uusintahakemuksen tutkittavaksi ottamisen edellytykseksi on asetettu, ettei hakija hänestä itsestään riippumattomista syistä ole voinut esittää uusia seikkoja tai perusteita missään vaiheessa aikaisemman hakemuksen käsittelyn yhteydessä. Rajaus ei ole perusteltu tilanteessa, jossa aikaisemman hakemuksen tutkinnassa on ollut merkittäviä puutteita tai kyse on ennemminkin hakijan mahdollisuudesta esittää uutta näyttöä hakemuksensa tueksi. Käytännössä hakemusta ei ole otettu uuteen tutkintaan, vaikka sen tueksi olisi esitetty uutta näyttöä, joka ei ole aikaisemmin ollut käytettävissä. Asiakirjanäytön arvioinnin ongelmat ensimmäistenkin hakemusten kohdalla on merkittävä ongelma, koska ne jätetään pääsääntöisesti tutkimatta ja huomioimatta. Uuden näytön esittäminen tulisi lisätä tutkittavaksi ottamisen edellytykseksi.

Ehdotetun säännöksen mukaan huomioon otettaisiin myös se, ettei uusia seikkoja tai perusteita ole esitetty muutoksenhaun yhteydessä. Esityksen yksityiskohtaisista perusteluista ei kuitenkaan ilmene tarkoitetaanko muutoksenhaulla myös valituslupan hakemista korkeimmasta hallinto-oikeudesta. Hylätessään valituslupahakemuksen korkein hallinto-oikeus ei tutki valitusta. Valituslupan myöntämiselle on olemassa laissa säädetyt edellytykset ja mikäli ne eivät täyty, valituslupaa ei myönnetä. Valituslupan hakemista korkeimmalta hallinto-oikeudelta ei voida pitää luonteeltaan sellaisena muutoksenhakuna, jossa uusien seikkojen ja perusteiden esittämättä jättäminen voitaisiin ottaa huomioon uusintahakemuksen tutkittavaksi ottamisen edellytyksiä arvioitaessa. Tähän nähden esityksessä tarkoitettu muutoksenhaun käsite tulisi tältä osin rajata vain hallinto-oikeuksiin.

Yksityiskohtaisissa perusteluissa todetaan, että poliisin tai Rajavartiolaitoksen tulisi kirjata hakemuksen tueksi esitetyt seikat ja perusteet kattavammin kuin ensimmäisen hakemuksen kohdalla. Tämä on perusteltua hakijan oikeusturvan kannalta. Käytännön kokemukset kuitenkin osoittavat, että poliisi tai Rajavartiolaitos eivät ole aina kirjanneet uusintahakemuksen perusteita kattavasti, vaan ovat olettaneet Maahanmuuttoviraston kutsuvan hakijan turvapaikkapuhutteluun. Hakijan esittämiä uusia todisteita ei ole myöskään liitetty hakemukseen, vaan hänelle on kerrottu Maahanmuuttoviraston pyytävän niitä tarvittaessa. Näin ollen erityistä huomiota on kiinnitettävä siihen, että kirjaaminen todella toteutuu tarkoitettuun tavoin.

Uusintahakemuksen tutkittavaksi ottamisen kynnykseksi on määritelty ”*uudet seikat tai perusteet, jotka lisäävät merkittävästi sen todennäköisyyttä, että hakijaa tulisi pitää kansainvälistä suojelua saavana henkilönä*”. Kynnyksen määrittäminen on perusteltua päätöksenteon perusteiden arvioinnin kannalta. Todennäköisyyden merkittävä lisääntyminen jää tarkemmin määriteltäväksi hallinto- ja

oikeuskäytännössä. Kynnys on kuitenkin syytä pitää matalana, jotta välttyään tilanteilta, joihin liittyy palautuskiellon loukkaamisen mahdollisuus.

Esityksen perusteluissa viitataan siihen, että uudet seikat ja perusteet voivat liittyä hakijan koti- tai pysyvässä asuinmaassa tapahtuneisiin muutoksiin. Vakiintuneesti lähtömaan tilanteen muuttumista ei kuitenkaan ole pidetty sellaisena seikkana, jonka johdosta uusintahakemus olisi otettu tutkittavaksi, eikä tämä tule selvästi esiin säännöksen sanamuodosta. Säännökseen tulisi selvyiden vuoksi lisätä yhdeksi todennäköisyyttä merkittävästi lisääväksi seikaksi tai perusteeksi hakijan lähtömaan tilanteen muuttuminen.

Tutkittavaksi ottamisen edellytykseksi ehdotettu hakijasta riippumaton syy sille, ettei seikkoja ole tuotu aikaisemmin esiin, asettaa tutkimiskynnyksen tarpeettoman korkeaksi. Yksityiskohtaisissa perusteluissa on esitetty tavanomaisia esimerkkejä siitä, milloin tällainen hyväksyttävä syy on olemassa. Voi kuitenkin myös olla tilanteita, joissa hakija ei ole ymmärtänyt jonkin seikan olevan merkityksellinen hänen asiansa arviointiin. Hakijan kotimaasta lähdön välitön syy on voinut olla jokin muu kuin sellainen seikka, joka tosiasiaassa vaikuttaa hänen kansainvälisen suojelun tarpeensa arviointiin. Turvapaikkapuhuttelussa hakijaa ohjataan kertomaan niistä syistä, joiden vuoksi hän on lähtenyt kotimaastaan, joten jotakin voi jäädä ilmaisematta, koska hakija ei miellä sitä merkitykselliseksi. Tällöin hakijalla on oltava mahdollisuus vedota siihen myöhemmin, vaikka hän olisi periaatteessa voinut vedota siihen jo ensimmäisessä turvapaikkapuhuttelussaan. Esimerkiksi perheväkivalta voi muodostaa tällaisen tekijän, johon hakija ei välttämättä ole osannut aikaisemmin vedota, koska pitää sitä normaalina. Hakijan kyky ymmärtää ja tiedostaa, mistä seikoista hänen oletetaan kertovan oma-aloitteisesti, vaihtelee henkilökohtaisten ominaisuuksien (koulutustausta, terveydentila, ikä) mukaan. Kaikkien seikkojen ja olosuhteiden selvittämisessä korostuu avustajan rooli, jota kuitenkin on rajoitettu vuonna 2016 tehdyillä lain muutoksilla. Mikäli hakijasta riippumaton syy otetaan tutkittavaksi ottamisen edellytykseksi, tulee sen soveltamiskynnyksen olla matala.

Suomen Asianajajaliitto pitää sinänsä hyvänä uusintahakemuksen tutkittavaksi ottamisen kynnyksen tarkempaa määrittämistä. Suomen Asianajajaliitto ei kuitenkaan pidä perusteltuna, että hakija ei voisi tehokkaasti vedota uuteen seikkaan tai perusteeseen sen vuoksi, ettei hän ole vedonnut siihen aikaisemmin. Tähän perusteeseen liittyy merkittävää tulkinnanvaraisuutta, joten se ei selkeyttäisi tutkittavaksi ottamisen edellytyksiä, vaan tekisi niistä monimutkaisempia.

Uusintahakemuksen jälkeinen täytäntöönpano

Esityksen mukaan ensimmäinen uusintahakemus, joka ei täytä ehdotetun uuden säännöksen mukaisia tutkittavaksi ottamisen edellytyksiä, ei estäisi aikaisemman hakemuksen nojalla tehdyn lainvoimaisen käännättämispäätöksen täytäntöönpanoa,

jos uusintahakemuksen tarkoituksena on aikaisemman päätöksen välittömän täytäntöönpanon estäminen tai viivyttäminen.

Täytäntöön pantavuuden osalta on kiinnitettävä huomiota siihen, mitä edellä on todettu uusintahakemuksen tutkittavaksi ottamisen edellytyksistä.

Esityksen mukaan täytäntöönpano olisi uusintahakemuksesta huolimatta mahdollista, jos se tehdään tilanteessa, jossa maasta poistamisen ajankohta on tiedossa eikä hakemus täytä tutkittavaksi ottamisen edellytyksiä. Esitys on ymmärrettävissä niin, että arvion tutkimatta jättämisen edellytyksistä tekee Maahanmuuttovirasto, vaikka tämä ei yksiselitteisesti ilmene esityksestä.

Mikäli aikaisempaan päätökseen liittyvä päätös maasta poistamisesta voidaan tällaisessa tilanteessa laittaa täytäntöön, hakija ei kykene saattamaan tutkittavaksi ottamisen edellytyksiä hallintotuomioistuimen arvioitavaksi. Tämä vaarantaa hakijan oikeusturvan. Arviota väärinkäyttötarkoituksesta ei voida jättää täytäntöönpanoviranomaisen harkintaan.

Uusintahakemukseen sisältyvä maasta poistamispäätös voidaan muutoinkin laittaa täytäntöön muutoksenhausta huolimatta, jos hallintotuomioistuin ei määrää täytäntöönpanoa kiellettäväksi. Tällaisessa tilanteessa hakija voidaan joka tapauksessa poistaa maasta lyhyen ajan sisällä, joten asiallisia perusteita aikaisemman päätöksen täytäntöön pantavuudelle ei ole esitetty. Tämän vuoksi Suomen Asianajajaliitto ei kannata ehdotetun säännöksen sisällyttämistä lakiin.

Turvapaikanhakijan työnteko-oikeuden rajoittaminen

Turvapaikanhakijan työnteko-oikeutta esitetään rajoitettavaksi, koska sen on katsottu muodostaneen uusintahakemuksen tekemiseen houkuttavan tekijän. Käytännössä uusintahakemuksia on tehty kuitenkin vain tilanteissa, joissa turvapaikanhakija on hakenut työntekijän oleskelulupaa ja työnteon jatkaminen on ollut mahdollista vain, jos kansainvälistä suojelua koskeva hakemus on vireillä.

Turvapaikanhakijan työnteon sallimisen todetaan esityksessäkin edistävän kotoutumista. Tämän vuoksi työnteko-oikeuden rajoittamista ehdotetuin tavoin ei voida pitää perusteltuna. Työntekoa vähemmän rajoittavaan ja samalla siitä johtuvia uusintahakemuksia estävään lopputulokseen voidaan päästä myös muilla kuin esityksessä ehdotetuilla keinoilla.

Turvapaikanhakijan työnteko-oikeuden päättymisajankohdaksi voitaisiin säätää hänen maasta poistamisensa ajankohta. Tällöin turvapaikanhakijalla ei olisi tarvetta uusintahakemuksen tekemiseen vain työnteko-oikeuden jatkamisen vuoksi ja hän saisi kuitenkin jatkaa työntekoaan odottaessaan ratkaisua työntekijän oleskelulupahakemukseensa. Tällöin työnteko-oikeuden päättymisajankohta olisi myös yksiselitteisesti määriteltävissä.

Työnteko-oikeuden jatkuminen sellaisten hakijoiden kohdalla, joiden maasta poistaminen ei olisi tosiasiallisesti mahdollista, vähentäisi paperittomuudesta aiheutuvia ongelmia. Kun turvapaikkaprosessin jälkeen paperittomaksi jäänyt saisi kuitenkin jatkaa työntekoaan, hänen maassa oleskelustaan ei enää aiheutuisi kuluja yhteiskunnalle, vaan päinvastoin työnteko kerryttäisi verotuloja. Hänen ei myöskään tarvitsisi turvautua pimeään työntekoon.

Matkustusasiakirjan haltuunotto

Kansainvälistä suojelua hakeneen matkustusasiakirjan haltuunotto on mahdollinen jo voimassa olevan ulkomaalaislain perusteella ja se on vakiintunut käytäntö. Tältä osin on kyseenalaista, onko säännöksiä tarpeen muuttaa ja mihin säännösten muuttamisella pyritään.

Voimassa oleva käytäntö, jossa kansainvälistä suojelua hakeneella on ollut mahdollisuus saada matkustusasiakirja viranomaiselta käyttöönsä esimerkiksi pankkitilin avaamista tai avioliiton solmimista varten, tulee säilyttää. Ehdotettu muutos ei saa johtaa siihen, että tämä mahdollisuus poistetaan.

Työvoiman saatavuusharkinnasta luopuminen työntekijän jatko-oleskeluluvissa

Saatavuusharkinnasta luopuminen jatko-oleskeluluvista päätettäessä on kannatettava ehdotus. Maahanmuuton kontrolloinnin kannalta ei ole tarpeen rajoittaa Suomeen työhön muuttaneen ulkomaalaisen mahdollisuutta alan vaihtoon. Ehdotus parantaa ulkomaalaislain 70 §:n työntekijän oleskelulupajärjestelmän tavoitetta tukea työvoiman saatavuutta suunnitelmallisesti, nopeasti ja joustavasti. Nykyinen järjestelmä on ollut tavoitteisiin nähden liian kankea.

Suomen Asianajajaliitto kannattaa ulkomaalaislain työntekijän oleskelulupaa koskevien säännösten muuttamista joustavampaan suuntaan. Seuraavana askeleena järjestelmän tavoitteiden toteuttamiselle voisi olla työntekijän oleskelulupien ammattialakohtaisuudesta luopuminen tai työnteko-oikeuden alakohtaisuuden laajentaminen.

Säännöksessä ehdotetaan, että alan vaihto ilman saatavuusharkintaa on mahdollinen vähintään vuoden kestäneen työnteon jälkeen. Koska ensimmäinen työntekijän oleskelulupa myönnetään pääsääntöisesti vuodeksi, alan vaihto on mahdollista ensimmäisen oleskeluluvan voimassaolon jälkeen.

Uhan sujuvalle alan vaihdolle aiheuttaa käytännössä hakemuksen käsittelyaika. Esityksessä ei ratkaista sitä ongelmaa, joka voi aiheutua siitä, ettei ulkomaalainen voi aloittaa työntekoa ennen oleskeluluvan myöntämistä tälle uudelle alalle.

Ulkomaalaislain 82 §:n mukaan päätös työntekijän oleskelulupahakemukseen on tehtävä viimeistään neljän kuukauden kuluessa täydellisen hakemuksen vireille laittamisesta. Käytännössä tämä määräaika ei aina toteudu, vaan käytännössä useissa tapauksissa hakemuksen käsittely viivästyy tästä merkittävästi, joissain tapauksissa käsittely on voinut kestää jopa vuoden. Kyse ei ole ollut puutteellisista hakemuksista, vaan Maahanmuuttoviraston ruuhkista, jotka ovat syntyneet siitä, että kaikki oleskelulupiin liittyvät hakemukset (myös jatkoluvat ja pysyvät oleskeluluvat) siirtyivät sen ratkaistavaksi vuoden 2017 alusta lähtien. Joissain tapauksissa hakemuksen käsittely on voinut kestää jopa puolitoista vuotta.

Hakemuksen käsittelyn viivästyminen on johtanut siihen, että Maahanmuuttovirasto on pyytänyt hakijalta lisäselvitystä siitä, onko hän edelleen työssä. Joissain tapauksissa tämä on johtanut oikeudenmenetyksiin sen vuoksi, että ulkomaalainen on saattanut menettää työpaikkansa työnantajan taloudellisista ja tuotannollisista syistä. Tällöin ulkomaalainen ei ole voinut aloittaa uutta työtä toisella alalla, vaikka sitä olisi hänelle tarjottu, koska hakemuksen käsittelyn ajan työnteko-oikeus on ollut vain yhdelle alalle.

Euroopan Yhteisö ja Turkin tasavalta ovat solmineet niin sanotun assosiaatiosopimuksen vuonna 1964. Assosiaatiosopimuksen yhtenä tavoitteena on ollut parantaa Yhteisön jäsenvaltioissa työskentelevien Turkin kansalaisten siirtotyöläisten asemaa. Sopimuksen historiallisena taustana on toisen maailmansodan jälkeinen työvoiman tarve Euroopan maissa. Assosiaatiosopimuksella ja sen lisäpöytäkirjalla luotiin assosiaationeuvosto, joka antoi 19.9.1980 päätöksen 1/80 assosiaation kehittämistä. Sopimuksen velvoitteet ovat tulleet Suomessa voimaan 1.1.1994 Suomen liittyttyä Euroopan talousyhteisöön (ETA).

Assosiaationeuvoston päätöksen 1/80 6 artiklan mukaan Yhteisön jäsenvaltioissa työssä olevilla Turkin kansalaisilla syntyy oikeus työnteon jatkamiseen asteittain sen mukaan, kuinka kauan he ovat työskennelleet jäsenvaltiossa. Yhteisöjen / Unionin tuomioistuimen tulkinnan mukaan päätös on suoraan sovellettavaa oikeutta jäsenvaltioissa ja siitä seuraa edellytykset täyttävillä Turkin kansalaisille välittömiä oikeuksia. Vuoden työskentelyn jälkeen turkkilainen työntekijä saa oikeuden oleskeluluvan jatkamiseen työssä saman työnantajan palveluksessa ja neljän vuoden työskentelyn jälkeen vapaan oikeuden työskennellä jäsenvaltiossa.

Assosiaatioista seuraavia velvollisuuksia ei kuitenkaan ole milloinkaan Suomessa sisällytetty ulkomaalaislakiin, vaikka esimerkiksi työntekijän oleskeluluvan alakohtaisuus ei ole täysin yhdenmukainen sen asettamien velvollisuuksien kanssa. Oikeuskäytännössä assosiaatiosta seuraavia velvollisuuksia on ryhdytty huomioimaan vasta 2010-luvulla.



Esityksen puutteena on, ettei työntekijän oleskeluluvan edellytyksiä muutettaessa ole nyt eikä aikaisemminkaan huomioitu assosiaatiosta seuraavia velvollisuuksia, vaikka niistä seuraavat velvollisuudet ovat olleet voimassa 25 vuoden ajan. Tämä on merkittävä puute, joka tulisi korjata.

Helsingissä 22. tammikuuta 2019

LAATI

Asianajaja Ville Punto, Asianajotoimisto Punto Oy, Helsinki