



Eduskunnan hallintovaliokunnalle

19.3.2025

Asia: HE 10/2025 vp: Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi ulkomaalaislain muuttamisesta

Pakolaisneuvonta ry:n lausunto

Pakolaisneuvonta kiittää mahdollisuudesta lausua hallituksen esityksestä.

Esityksessä ehdotetaan, ettei turvapaikkapuhuttelupöytäkirjaa enää lähtökohtaisesti tarkastettaisi turvapaikkapuhuttelussa. Esityksessä ehdotetaan myös kansainvälistä suojelua saaville myönnettäviin matkustusasiakirjoihin käyttörajoituksia suhteessa lähtömaahan. Lisäksi esityksessä ehdotetaan, että kansainvälistä suojelua koskeviin päätöksiin liittyvien karkottamispäätösten täytäntöönpanokelpoisuutta koskevia säännöksiä heikennettään vastaamaan käännyttämispäätösten täytäntöönpanoa koskevia säännöksiä. Lisäksi ulkomaalaislakiin ehdotetaan sisällytettäväksi Euroopan parlamentin ja neuvoston menettely- ja määritelmädirektiivien sallimia tiukennuksia koskien tilannetta, jossa .

1 Turvapaikkapuhuttelupöytäkirjan tarkistuksen poistaminen

Turvapaikkapuhuttelu on tärkein osa turvapaikkamenettelyä ja puhuttelupöytäkirjan kirjaukset ovat ratkaisevia päätöstä tehtäessä. Se, että puhuttelupöytäkirjassa on oikeat tiedot eli päätöksenteko perustuu oikeisiin tietoihin, on olennaista oikean päätöksen tekemistä varten.

Pakolaisneuvonnan vuosikymmenten kokemuksen mukaan puhuttelupöytäkirjaa tarkistettaessa saadaan usein korjattua väärinymmärryksen mahdollistavia virheitä. Lisäksi pöytäkirjaa tarkistettaessa tulee usein esiin kohtia, joiden osalta on tarpeen saada vielä lisätietoa ja tarkistusvaiheessa saadaan usein yksityiskohtien osalta merkittäviä tarkennuksia.

Esityksessä ehdotetaan, että Maahanmuuttovirasto ei jatkossa lähtökohtaisesti kävisi turvapaikkapuhuttelupöytäkirjaa kansainvälistä suojelua hakevan kanssa läpi puhuttelutilaisuudessa, vaan hakijalle annettaisiin kohtuullinen määräaika, jonka aikana hän voisi halutessaan puhuttelun jälkeen toimittaa pöytäkirjaan lisäyksiä ja korjauksia. Esityksen mukaan hakijalle annettava määräaika lisäysten ja korjausten toimittamiselle tarkoittaisi käytännössä sitä, että **hän joko**



itsenäisesti tai yhdessä oikeudellisen avustajansa tai muun henkilön kanssa voisi halutessaan käydä läpi puhuttelupöytäkirjan, minkä jälkeen mahdolliset täydennykset toimitettaisiin Maahanmuuttovirastolle. Turvapaikkapuhuttelu on salassapidettävä asiakirja eikä lainsäätäjällä voi lähteä siitä, että hakija turvautuisi muuhun henkilöön kuin avustajaansa puhuttelupöytäkirjan tarkistamiseksi.

Ehdotettu kahden viikon määräaika on liian lyhyt. Tämä korostuu tilanteissa, joissa hakijalla ei ole avustajaa puhuttelussa. Pöytäkirjan tarkistamisesta oikeudellisen avustajan kanssa ja aikataulusta tulisi erikseen sopia turvapaikkapuhuttelussa puhuttelijan, hakijan ja oikeudellisen avustajan kesken.

Jokainen käytännön työtä turvapaikkamenettelyn parissa tehnyt ymmärtää, että muutos tulee tosiasiallisesti tarkoittamaan lisää tapauksia, joissa perusteita ja väärinymmärryksiä selvitetään vasta valitusvaiheessa. Ehdotus kuormittaisi hallinto-oikeuksia ja tosiasiasa pitkästä menettelyn kokonaiskestoa.

Ehdotettu muotoilu on omiaan johtamaan siihen, että pöytäkirjan tarkastus siirtyy käytännössä muutoksenhakumenettelyssä tehtäväksi. Hallinto-oikeuksien tulisi jatkossa puhuttelupöytäkirjan lisäksi käydä pääsääntöisesti läpi puhuttelunauhoja. Puhuttelupöytäkirjan tarkastamatta jättäminen edellyttäisi hallinto-oikeuksissa myös suullisten käsittelyjen huomattavaa lisäämistä nykyisestä. Hallinto-oikeuksien päätökset palauttaa asia Maahanmuuttovirastolle uudelleen käsiteltäväksi tulisivat väistämättä lisääntymään. Muutos lisäisi käytännössä tarvetta myös uusintahakemusten tekemiseen ja uusintahakemusten tutkimiseen. Hakijat, joilla ei olisi mahdollisuutta asiantuntevaan oikeusapuun olisivat vaarassa joutua palautetuksi ilman turvapaikkaperusteiden asianmukaista selvittämistä.

Ehdotetut muutokset eivät turvaa myös esityksessä sinänsä vahvistettua viranomaisen velvollisuutta huolehtia kaikilta osin turvapaikkamenettelyssä hakijoiden oikeusturvasta ja -suojusta sekä hakemusten yksilöllisestä käsittelystä. Myös esimerkiksi menettelydirektiivi ja -asetus edellyttävät, että hakemukset tutkitaan asianmukaisesti ennen päätöksentekoa. Tätä edellyttävät myös Suomea sitovat ihmisoikeusvelvoitteet, kuten Euroopan ihmisoikeussopimus ja YK:n kidutuksen vastainen sopimus. Käytännössä turvapaikkapuhuttelupöytäkirjan tarkastamatta jättäminen on myös omiaan johtamaan siihen, että Maahanmuuttovirasto joutuu järjestämään jatkopuhuttelun, ellei se sitten laiminlyö selvittämisvelvollisuutta.

Esityksessä tuodaan esiin viranomaisen selvittämisvelvollisuus ja myötävaikuttamisvelvollisuus, mutta pitkälti unohdetaan turvapaikkamenettelyn erityispiirteet, jotka korostavat nimenomaan selvittämisvelvollisuutta. Esityksessä ei huomioida lähellekään riittävästi viranomaisen velvollisuutta selvittää ja ottaa huomioon haavoittuva asema ja siihen liittyvät erityistarpeet. Haavoittuvassa asemassa olevan hakijan, esimerkiksi kidutuksen uhrin kohdalla viranomaisen selvittämisvelvollisuus korostuu. Viranomaisella on lain mukaan myös turvapaikkamenettelyssä velvollisuus selvittää havaitsemansa ristiriidat ja viitteet



väärinymmärryksistä. Selvittämisvelvollisuuteen kuuluu myös esimerkiksi sen esille tuominen, miltä osin hakijan ei ole katsottu kertoneen riittävästi. Lain vaatimukset täyttävässä päätöksessä ei voi vedota esimerkiksi ristiriitoihin, joita hakijalla ei ole ollut mahdollisuutta kommentoida.

Esityksessä painotetaan hakijan myötävaikutusvelvollisuutta myös puhuttelupöytäkirjan osalta, mutta sivuutetaan se tosiasia, että hakija ei voi tietää mitä pöytäkirjaan on kirjattu ellei sitä käydä hänen kanssaan läpi pätevän tulkin avustuksella. Lisäksi pöytäkirjan tarkistaminen edellyttää, että hänellä on tosiasiallinen mahdollisuus tehdä korjaukset ja lisäykset pöytäkirjaa tarkistettaessa ja toimittaa ne Maahanmuuttoviestistölle. Ehdotuksessa sivuutetaan myös se tosiasia, että hakijan itsenäisesti suorittamalla tarkastuksella ei voida päästä samaan tulokseen kuin puhuttelupöytäkirjan tarkistamisella puhuttelutilanteessa tai asiantuntevan oikeudellisen avustajan kanssa.

Minimiedellytys pöytäkirjan tarkistamatta jättämiselle olisi se, että hakijalle turvataan mahdollisuus tarkistaa pöytäkirja oikeudellisen avustajan kanssa.

Tämä ei toteudu esityksessä. Esityksen perusteettomuutta korostaa se, että tätä mahdollisuutta ei turvata edes tilanteessa, jossa hakija on pyytänyt oikeusapua ja hänelle on määrätty avustaja. Esitykseen on kirjattu, että pöytäkirjan läpikäyminen ei olisi avustajalle velvoittava toimi, vaan avustaja voisi käyttää harkintaa, eikä ole velvoitettu kyseistä tilaisuutta asiakkailleen järjestämään. Se, että esityksessä jätetään avustajan yksipuolisen päätöksen varaan järjestetäänkö pöytäkirjantarkistus, osoittaa, että esityksen lähtökohtana ei ole asiantunteva oikeusapu eikä se että turvapaikanhakijan oikeudellinen avustaja toimisi asianajajan ja luvan saaneen oikeudenkäyntiavustajan veloitteiden edellyttämällä tavalla.

Jotta hakijoilla olisi tosiasiallinen mahdollisuus saada avustaja, joka asianmukaisesti huolehtii pöytäkirjan tarkistamisesta sekä korjausten ja täydennysten toimittamisesta Maahanmuuttoviestistölle, sen antamassa määräajassa, ulkomaalaislakia tulisi muuttaa niin, että hakijoille palautettaisiin myös alkuvaiheessa mahdollisuus valita yksityinen avustaja. Vähintään tulisi nykyistä valtion oikeusapu- ja edunvalvontapiireistä annetun lain 12 §:ää muuttaa, jotta turvataan riittävästi avustajia tehtävän hoitamiseen. Tällä hetkellä ohjausten saaminen on hidasta, menettely epäselvä ja eri oikeusaputoimistojen menettelyt vaihtelevat merkittävästi toisistaan.

Käytännössä esitys tarkoittaisi väistämättä lukuisia tapauksia, joissa hakijalla ei olisi tosiasiallista mahdollisuutta toimittaa korjauksia ja täydennyksiä Maahanmuuttoviestiston antamassa määräajassa. Näin erityisesti rajamenettelyssä ja myös muissa nopeutetuissa menettelyissä, joissa ei pystytä turvaamaan kohtuullista määräaikaa korjausten ja täydennysten toimittamiselle. Myös etäpuhuttelut ja etäavustaminen ovat omiaan lisäämään riskiä siihen, että hakijoilla ei ole myöskään edes riittävästi tietoa siitä miten toimia.



Ehdotetut muutokset ovat omiaan toistamaan vuoden 2015 poikkeustilanteen jälkeen toteutettuja nopeutta laadun sijaan painottavia tehostamiskeinoja eli turvapaikkamenettelyn laadun ja oikeusturvan heikennyksiä, joiden merkittävät ongelmat on vahvistettu useissa tutkimuksissa ja selvityksissä. Pakolaisneuvonnan käytännön työssä kohdataan jatkuvasti tapauksia, joissa tuolloin saapunut hakija on jäänyt vuosien hakemus ja valituskierteeseen ilman, että perusteita on selvitetty asianmukaisesti. Asiantuntevan oikeusavun avulla hakijat ovat lopulta turvapaikan, usein alkuperäisillä perusteilla, mutta vuosien viive on hakijoille epäinhimillistä ja yhteiskunnalle järjetöntä.

Käytännössä ehdotetut muutokset heikentävät kansainvälistä suojelua hakevien oikeusturvaa ja yhdenvertaista kohtelua sekä ovat omiaan luonnoksen tavoitteiden vastaisesti myös pitkittämään turvapaikkamenettelyiden kokonaiskestoa ja näin myös kokonaiskustannuksia. Ehdotus on ristiriidassa siihen kirjatun tavoitteen kanssa eli siirtää kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen käsittelyn painopiste selvemmin turvapaikkapuhutteluun.

Ehdotus on myös omiaan lisäämään riskiä virheellisille päätöksille eli näin ollen myös riskiä ehdottoman palautuskiellon vastaisille päätöksille. On muistettava, että turvapaikkamenettelyssä on aina kyse ehdottoman palautuskiellon arvioinnista ja näin ollen turvapaikkamenettelyssä ei ole muuta vaihtoehtoa kuin selvittää hakijan perusteet asiantuntevasti ja huolella.

Pakolaisneuvonta vastustaa ehdotettua muutosta. Ehdotukselle pöytäkirjan tarkistamisen poistamiseksi ei ole esitetty tarvetta eikä perusteita.

Käytännössä ehdotus tarkoittaisi turvapaikkamenettelyn pitkittymistä vastoin ehdotuksen tavoitetta sekä lisäisi riskiä väärin päätöksiin. Muutos tarkoittaisi myös ehdottoman palautuskiellon loukkauriskin lisäämistä.

Ehdotettu muutos edellyttäisi vähintään sitä, että hakijalle turvataan oikeus ja mahdollisuus käydä läpi puhuttelupöytäkirja oikeudellisen avustajan kanssa. Tämä tulee turvata vähintään säädöskohtaisissa perusteluissa.

Ehdotettu 97 a§ 4 momentti tulee vähintään muuttaa muotoon: "... ja hänelle annetaan vähintään kahden viikon määräaika toimittaa pöytäkirjaan lisäyksiä ja korjauksia. Pöytäkirja voidaan tulkita hakijalle..." (lisäys alleviivattu)

1.2 Turvapaikkapuhuttelun ja menettelyn laadukas kehittäminen ja tehostaminen, todellisiin ongelmiin puuttuminen

Pakolaisneuvonta kannattaa turvapaikkamenettelyn ja sen tärkeimmän osan eli turvapaikkapuhuttelun laadukasta kehittämistä ns. frontloading periaatteen mukaisesti. Ehdotuksen vaikutukset ovat täysin päinvastaiset.



Turvapaikkapuhutteluiden laadukas ja oikeusturvatakeet huomioiva tehostaminen tapahtuu muilla keinoin kuin turvapaikkapuhuttelupöytäkirjan tarkistuksen poistamisella. Jo nykyisin käytössä oleva kevennetty pöytäkirjan tarkistaminen on yksi keino. Kuten luonnoksessa tuodaan esiin, niin menettelyä käytetään varsin vähän. Pakolaisneuvonta huomauttaa, että kevennetty pöytäkirjan tarkistamisen voisi olla nykyistä useammin toimiva vaihtoehto esimerkiksi haavoittuvassa asemassa oleville, mutta se edellyttää kahta asiaa: ensinnäkin sitä, että hakijalla on asiantunteva oikeusavustaja, joka on osallistunut puhutteluun sekä toisaalta myös sitä, että sekä tulkkauksen että pöytäkirjakirjaukset ovat laadukkaita.

Turvapaikkapuhutteluiden pitkittymiseen ja jatkopuhutteluiden tarpeeseen sekä jatkopuhutteluiden järjestämisen pitkittymiseen vaikuttaa lukuisia seikkoja, joita kehittämällä voidaan turvata menettelyn tehostaminen turvapaikkamenettelyn laatua ja hakijoiden oikeusturvaa vaarantamatta. Näitä ovat laadukas tiedottaminen hakijoille, viiveetön laadukas oikeudellinen neuvonta ja oikeusapu, haavoittuvan aseman ja tuen tarpeen tunnistaminen, laadukas tulkkauksen ja puhuttelujen koordinointi sekä asiantunteva turvapaikkaperusteiden selvittäminen ja puhuttelun johtaminen Maahanmuuttoviraston ylitarkastajan toimesta.

Vaikka turvapaikanhakijoiden määrät ovat vuosien ajan olleet erittäin matalat, niin Maahanmuuttovirasto ei ole kyennyt käsittelemään hakemuksia edes käsittelyaikavelvoitteen edellyttämässä aikataulussa. Suurin viive on liittynyt siihen, että Maahanmuuttovirasto on aloittanut puhuttelujärjestelyt vasta käsittelyaikavelvoitteen loppumetreillä, kuukausien, jopa reilusti yli vuoden viiveellä. Näin myös tilanteissa, joissa avustaja on toistuvasti kiirehtinyt puhuttelun järjestämistä. Myös jatkopuhutteluiden järjestämisen viiveiden osalta ongelma on erityisesti Maahanmuuttoviraston puhuttelujen koordinoinnissa. Puhuttelujen koordinoinnin osalta Pakolaisneuvonnan tiedossa on esimerkiksi useita tapauksia, joissa puhutteluja joudutaan puhuttelupäivänä siirtämään vain koska puhutteluun on varattu paikalla väärän kielen tai murteen tulkki tai jätetty ottamatta huomioon tulkin sukupuolta koskevat menettelylliset takeet. Puhutteluiden pitkittymistä aiheuttaa erityisesti puhuttelijoiden kokemattomuus ja tulkkaukseen liittyvät ongelmat. Lisäksi käytännössä puhutteluiden pitkittymistä useisiin päiviin on usein lisännyt se, että jatkopuhutteluun vaihtuu ylitarkastaja, joka ei ole riittävästi perehtynyt tapaukseen ja aiempaan puhutteluun. Pakolaisneuvonnan käytännön työssä on erityisesti viime vuosina tullut myös jatkuvasti esiin, että jatkopuhutteluja ja niiden pitkittymistä aiheuttaa se, että puhutteluun on varattu liian vähän aikaa (esim. 2,5 tuntia) eikä puhuttelijalla ole ollut riittävää mahdollisuutta ja osaamista perehtyä tapaukseen ja selvittää perusteita puhuttelussa. Lisäksi puhuttelijoiden työn organisoinnissa ei ole huomioitu ylitarkastajan käsiteltävänä olevien jatkopuhutteluiden mahdollista tarvetta varaamalla kalenteriin tilaa. Vasta viime aikoina Maahanmuuttovirasto on alkanut hyödyntää mahdollisuutta sopia jo puhuttelutilanteessa puhutteluun osallistuvien tulkin ja avustajan kesken



jatkopuhuttelun ajankohta, mitä voitaisiin kehittää vielä nykyistä yleisemmin käytettäväksi ja toimivammaksi.

1.3 Alakäisten ja muiden haavoittuvassa asemassa olevien turvapaikkapuhuttelut

Pakolaisneuvonta katsoo, että alakäisten ja muiden turvapaikkapuhutteluita tulisi kehittää hakijoiden haavoittuva asema ja erityistarpeet paremmin huomioon ottavaksi sekä kulttuuri- ja traumasensitiivisemmäksi. Nykymenettely ja myös ehdotetut säännökset ovat omiaan lisäämään tarvetta siihen, että traumatisoitunut hakija joutuu toistuvasti ja eri tahojen kanssa käymään läpi turvapaikkaperusteitaan, myös traumaattisia kokemuksia, mikä on omiaan lisäämään myös riskiä uudelleen traumatisoitumiseen.

Lasten osalta menettelyä tulisi kehittää lapsen näkökulman ja edun huomioon ottamisen turvaamiseksi nykyistä paremmin. Erityisesti huoltajan kanssa hakevien lasten kuulemisissa ei oteta riittävästi huomioon lapsen etua, lapsinäkökulmaa eikä lapsen erityistarpeita. Lasten kohdalla olisi perusteltua harkita pöytäkirjan tarkistamisen muuttamista nykyisestä pöytäkirjan tarkistamisesta, sillä myös pöytäkirjan lukeminen voi olla lapselle hyvinkin kuormittavaa.

Pakolaisneuvonta ehdottaa, että lasten ja muiden haavoittuvassa asemassa ja tuen tarpeessa olevien turvapaikkapuhuttelua lähdetään kehittämään asiantuntijoiden, kuten oikeuspsykologian tutkijoiden, oikeudellisten avustajien ja kansalaisyhteiskunnan asiantuntemus huomioiden ja näitä tahoja osallistaen. Eestyksessä ehdotettu ei edistä lasten ja muiden erityisen tuen tarpeessa olevien perusteiden selvittämistä eikä oikeuksien toteutumista.

2 Karkottaminen ja käännättäminen, maastapoistamispäätösten täytäntöönpanokelpoisuus kansainvälistä suojelua koskevissa asioissa

Estyksessä ehdotetaan, että karkottamispäätösten täytäntöönpanokelpoisuutta koskevaa sääntelyä muutettaisiin siten, että kansainvälistä suojelua hakeneen karkottamispäätökset voitaisiin tietyissä tilanteissa panna täytäntöön nykyistä nopeammin. Ehdotetulla sääntelyllä maassa oleskeluluvalla olleen osalta karkottamispäätöksen osalta tehokkaita oikeussuojakeinoja heikennettäisiin vastaamaan käännättämispäätösten täytäntöönpanokelpoisuutta koskevan sääntelyä. Karkottamisen oikeusturvaa on aiemmin tältä osin heikennetty koskien tiettyjä yleiseen järjestykseen tai turvallisuuteen liittyviä ja tilapäisellä oleskeluluvalla ulkomaalaislain 51 §:n perusteella oleskelleiden karkottamista koskevia päätöksiä. Nyt oikeusturvaa tehokkaiden oikeussuojakeinojen osalta heikennetään luonnoksessa ehdotetulla tavalla juuri ja vain kansainvälistä suojelua hakevien osalta.

Ulkomaalaislaissa pääasiallinen ero käännättämisen ja maasta karkottamisen välillä on niitä koskevien päätösten täytäntöönpanokelpoisuudessa. Maasta



karkottamisella tarkoitetaan ulkomaalaislain 143 §:n mukaan ulkomaalaisen maasta poistamista silloin, kun ulkomaalainen oleskelee maassa Suomen viranomaisen myöntämällä määräaikaisella tai pysyvällä oleskeluluvalla tai sen jälkeen, kun hänen oleskelulupansa ei ole enää voimassa. Karkottamisessa on kyse maassa lähtökohtaisesti jo pidempään oleskelleen, oleskeluluvalla oleskelleen henkilön maastapoistamisesta, jolle on näin ollen usein useita kiinteitä siteitä Suomeen.

Muutosehdotuksia perustellaan sillä, että ulkomaalaislaissa ei säädetä karkottamispäätösten täytäntöönpanokelpoisuudesta samalla tavoin kuin käännättämispäätösten täytäntöönpanokelpoisuudesta, joissa mahdollistetaan käännättämispäätöksen nopeampi täytäntöönpano.

Esityksessä todetaan myös, että kyse voisi olla ulkomaalaisista, joita ollaan karkottamassa maasta rikosten perusteella ja että tämä tilanne olisi omiaan heikentämään turvapaikkajärjestelmän ja uskottavuutta. Väitteen osalta sivuutetaan se, että ulkomaalaislakiin on jo säädetty poikkeus rikoksiin syyllistyneiden ulkomaalaisten osalta (HE 24/2018 vp). Ulkomaalaislaissa (149 §:n 2-4 momentti ja 200 §:n 2 momentti) on jo erikseen säädetty rikoksiin syyllistyneen ja muiden turvallisuudelle vaaraksi osoittautuneiden henkilöiden karkottamisen täytäntöönpanosta.

Esityksessä ei tule esiin mitään todellista perustetta eikä tarvetta kiireelliselle ja puutteellisesti valmistellulle maassa oleskeluluvalla oleskelleen ja kansainvälistä suojelua hakeneen oikeusturvan ja keskeisen oikeusturvaperusoikeuden eli tehokkaiden oikeussuojakeinojen heikennykselle.

Esityksen mukaan sillä halutaan puuttua väärinkäytöksiin, joissa hakijat estäisivät maastapoistaminen vireyttämällä "loputtomasti" uusintahakemuksia viime hetkellä ennen karkottamisen täytäntöönpanoa. Väite ei perustu faktoihin eivätkä myöskään esityksessä esitetyt tilastot tue sitä, että kyseessä olisi todellinen ongelma, joka voitaisiin ratkaista kiireisesti ja puutteellisesti valmistellulla lakimuutoksella, irrallaan vireillä olevasta lakihankeesta, jossa voitaisiin ja tulisi käsitellä. Esityksen kirjattujen tilastojen mukaan vuonna 2023 on tehty 23 ja vuonna 2024 15 tutkimatta jättämispäätöstä, jonka yhteydessä on tehty myös karkottamispäätös.

Esitystä perustellaan uusintahakemuksiin liittyville mahdollisille väärinkäytöksille. Ehdotus tulee hylätä vähintään sen osalta, kuin se ulotetaan koskemaan myös ensimmäisen kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen yhteydessä tehtävää karkottamispäätöstä. Tällainen tilanne on mahdollinen esimerkiksi tilanteessa, jossa hakijan elämäntilanne on muuttunut ja hän hakee jatkolupaa kansainvälisen suojelun perusteella. Esitys tarkoittaisi, että henkilöllä joka hakee jatkolupaa kansainvälisen suojelun perusteella, olisi lain tasolla heikommat oikeussuojakeinot kuin muuta jatkolupaa hakeneella henkilöllä, jos päätös on kielteinen ja henkilölle tehdään karkottamispäätös.



Pakolaisneuvonta jakaa luonnoksessa esitetyn huolen, että maastapoistamispäätösten täytäntöönpanokelpoisuutta koskeva sääntelykokonaisuus on vaikeasti hahmotettava. Tämä havainto tehtiin myös ulkomaalaislain kokonaisuudistuksen esiselvityshankkeessa, jossa todettiin täytäntöönpanoa koskevien säännösten olevan vaikeaselkoisia ja sen vuoksi sekä soveltajien että asiakkaiden näkökulmasta hankalia.

Kuten myös esityksessä viitataan, niin sisäministeriössä on käynnistetty syksyllä 2024 säädösvalmisteluhanke, jossa tarkastellaan täytäntöönpanosäännöksiä ja maasta poistamista koskevia säännöksiä kokonaisvaltaisemmin, mukaan lukien mahdollisuus luopua erottelusta käännyttämisen ja maasta karkottamisen välillä ainakin täytäntöönpanokelpoisuuden osalta. Myös esitetyt seikat tukevat sitä, että käännyttämistä ja maasta karkottamista koskevat sääntelyt tulee arvioida asianmukaisesti ja huolella eikä ehdotettua muutosta tule hyväksyä nyt tehdyn puutteellisen lainvalmistelun jälkeen.

Ehdotus tarkoittaisi myös kyseenalaisia ja perustelemattomia eroja esimerkiksi sen osalta missä määräajassa täytäntöönpanokieltoa on haettava. Ehdotetun luonnoksen mukaan rikosperusteisesti karkotettavalla määräaika olisi 30 päivää, mutta kansainvälistä suojelua hakeneella käännyttäis- ja karkottamispäätöksen saaneella määräaika olisi vain 7 päivää.

Pakolaisneuvonta vastustaa ehdotettua muutosta, jolla ilman asianmukaista lainvalmistelua heikennettäisiin kansainvälistä suojelua hakevien oikeusturvaa puuttumalla karkottamispäätöksen osalta tehokkaisiin oikeussuojakeinoihin.

Kansainvälistä suojelua hakeneen maastapoistamispäätöksen täytäntöönpanossa on kyse painavia perus- ja ihmisoikeusvaikutuksia omaavasta sääntelystä, jonka osalta ei ole esitetty mitään tarvetta tai perustetta toteuttaa muutos kiireellisesti ja erikseen.

Kansainvälistä suojelua hakeneen karkottamispäätöksen täytäntöönpanokelpoisuus tulee arvioida huolellisesti säädösvalmisteluhankkeessa, jossa tarkastellaan täytäntöönpanosäännöksiä ja maastapoistamista koskevia säännöksiä kokonaisvaltaisemmin sekä erityisesti implementoitaessa EU:n maahanmuutto- ja turvapaikkauudistukseen sisältyvä menettelyasetus sekä muu lainsäädäntö. Sisäministeriö on vasta aloittamassa EU:n maahanmuutto- ja turvapaikkauudistuksen implementointia. On perusteetonta ja huonoa lainvalmistelua tehdä kiireellisesti ja erikseen lainmuutosta, jolla heikennetään juuri kansainvälistä suojelua hakevien osalta perustavanlaatuisia oikeusturvatakeita, kuten tehokkaita oikeussuojakeinoja.

3 Kansainvälisen suojelun tarve sur place -tilanteessa (määritelmädirektiivin 5.3 artikla, Utl 88 b §)

Suomessa on aiemmin määritelmädirektiiviä implementoitaessa katsottu, että direktiivin 5 artiklaa ei ole 3 kohdan osalta perusteltua saattaa osaksi kansallista



lainsäädäntöä. Kyseistä kohtaa ei saatettu osaksi kansallista lainsäädäntöä sen johdosta, että kohdan katsottiin olevan Geneven pakolaisyleissopimuksen vakiintuneen tulkinnan valossa ongelmallinen (HE 166/2007). Luonnoksesta ei ilmene, miten tilanne olisi muuttunut aiempiin arvioihin nähden. Implementoitavana olevan menettelyasetuksen säädös vastaa direktiivin 5 artiklan 3 kohtaa.

Kuten myös luonnoksessa todetaan, niin EUTn tuomiossa C-222/22 (ECLI:EU:C:2024:192, 29.2.2024) vahvistetaan se, että direktiivin 5 artiklan 3 kohtaa ei voida tulkita siten, että tämän sään-nöksen valinnainen täytäntöönpano vapauttaa jäsenvaltiot säätämästä siitä, että toimivaltaisilla kansallisilla viranomaisilla on velvollisuus suorittaa tapauskohtainen arviointi kaikista myö-hemmistä kansainvälistä suojelua koskevista hakemuksista. Tätä säännöstä ei voida myöskään tulkita siten, että tällaisen täytäntöönpanon takia jäsenvaltiot voivat ottaa käyttöön olettaman, jonka mukaan kaikki myöhemmät hakemukset, jotka perustuvat olosuhteisiin, jotka hakija on itse aiheuttanut alkuperämaasta lähtönsä jälkeen, merkitsevät ensi arviolta väärinkäyttötarkoitusta ja tarkoitusta välineellistä kansainvälisen suojelun myöntämistä koskeva menettely, ja joka hakijan on kumottava

Esitystä perustellaan myös sillä, että turvapaikkamenettely ja turvapaikanhakijoiden tilanne muuttuivat syksyn 2015 jälkeen, minkä seurauksena osa vuosina 2015–2016 hakeneista ei kielteisen päätöksen saatuaan poistunut maasta, vaan haki uudelleen kansainvälistä suojelua. Esityksessä todetaan, että joukkoon mahtui myös joitakin, joilla ei ollut tosiasiallista kansainvälisen suojelun tarvetta Suomeen tullessaan, mutta joiden voitiin yhden tai useamman kielteisen, lainvoimaisuuden saavuttaneen päätöksen jälkeen katsoa tahallisesti luoneen itselleen kansainväliseen suojeluun oikeuttavan sur place -perusteen (kohta 3.5).

Estyksessä sivuutetaan se tosiasia, että vuoden 2015 jälkeen tuhannet hakijat joutuivat käymään huonolaatuisen turvapaikkaprosessin läpi ilman oikeusturvatakeita, mikä johti siihen, että hakijoiden perusteita ei saatu selvitettyä lain ja Suomea sitovien kansainvälisten velvoittamalla tavalla. Kun myös uusintahakemusten kynnystä nostettiin, niin Pakolaisneuvonnan käytännön työssä on viime vuosien aikana jouduttu jatkuvasti näkemään, miten lukuisat hakijat ovat saaneet vasta päästyään asiantuntevan oikeusavun piiriin ja näin ollen pitkittyneiden prosessien ja useamman myöhemmän hakemuksen perusteella kansainvälistä suojelua nimenomaan alkuperäisillä perusteillaan. Samalla on jouduttu huomaamaan, miten Maahanmuuttoviraston ja hallinto-oikeuksien ongelmallinen käytäntö myöhemmän hakemuksen kohdalla keskittyä vain uusiin seikkoihin, on johtanut siihen, että päätöksenteossa aiemmin esitetyt ja myös virheellisesti kyseenalaistetut ja/tai arvioidut seikat on sivuutettu myöhempien hakemusten yhteydessä. Pakolaisneuvonnan tiedossa on useita tapauksia, joissa Maahanmuuttovirasto on jo nykyisin nojalla käytännössä soveltanut määritelmädirektiivin 5 artiklan 3 kohtaa tulkiten



virheellisesti ja usein puutteellisen selvityksen perusteella hakijan toimintaa tahalliseksi ja tarkoitushakuiseksi.

Kuten myös esityksessä todetaan, niin palautuskiellon ehdottomuus huomioon ottaen myöskään tarkoitushakuisesti toiminutta henkilöä ei voida poistaa maasta, jos turvapaikan edellytykset täyttyvät. Esityksestä ei selviä mikä ongelma on siinä, että turvapaikan edellytykset täyttävällä hakijalla mönnetään turvapaikka eli pakolaisasema.

Ehdotus on myös omiaan tarpeettomasti vaikeuttamaan ja pitkittämään turvapaikkamenettelyä, kun Maahanmuuttovirasto kansainvälisen suojelun tarpeen lisäksi selvittää ja pyrkii osoittamaan ja perustelemaan onko hakija itse aiheuttanut olosuhteet ja onko "ainoana tai pääasiallisena tarkoituksena" ollut saada "edellytykset kansainvälisen suojelun hakemiselle".

Ehdotus tarkoittaisi myös ns. statusvalitusten lisääntymistä ja näin kuormittaisi myös viranomaisia. Kuten esityksestäkin ilmenee, niin tällä hallituskaudella toissijaista suojeluasemaa saavien oikeuksia on heikennetty myös suhteessa pakolaisasemaan, muun muassa säätämällä oleskelulupa ja jatkolupa pakolaisaseman saaneita lyhyemmäksi.

Ehdotettu säännös on erittäin tulkinnanvarainen ja olisi omiaan johtamaan turvapaikkamenettelyn pitkittymiseen ja näin myös täysin tarpeettomiin lisäkustannuksiin.

Pakolaisneuvonta vastustaa ehdotettua muutosta. Muutokselle ei ole esitetty perusteita.

4 Vaikutusarvioinnista

Ehdotuksen osalta ei ole tehty asianmukaista vaikutusarviointia – ei perus- ja ihmisoikeusvaikutustan, yhdenvertaisuusvaikutusten, ei lapsivaikutusten eikä käytännön vaikutusten osalta. Myös ehdotuksen taloudellisten vaikutusten arviointi esim. oikeusavun ja hallinto-oikeuksien on täysin puutteellista. Esityksessä on mainittu osa lukuisista vireillä olevista ja valmisteltavana olevista kansainvälistä suojelua hakevien oikeusturvaan vaikuttavista ja heidän oikeuksiaan merkittävästi rajoittavista muutosehdotuksista. Esityksen kokonaisvaikutusten arviointi on täysin puutteellista.

Esityksessä tuodaan vaihtoehtoisena toteuttamistapana esiin menettely, jossa pöytäkirjan tarkastus puhuttelutilaisuudesta poistettaisiin ilman, että hakijalla annetaan mahdollisuus toimittaa lisäyksiä ja korjauksia. Tämän osalta todetaan, että muutos voisi lisätä sitä, että pöytäkirjan puutteisiin vedottaisiin "nykyistä enemmän muutoksenhakuvaiheessa, jolloin hallinto-oikeudet käytännössä joutuisivat toimittamaan jonkinlaisen pöytäkirjan tarkistuksen valitusta ratkoessaan, tai vaihtoehtoisesti palauttamaan asian Maahanmuuttovirastolle uudelleen käsiteltäväksi". Ehdotuksessa todetaan, että tämä "ei olisi prosessin



kannalta järkevä tai tehokas ratkaisu, sillä se todennäköisesti joko kuormittaisi hallinto-oikeuksia kohtuuttomasti tai kumoaisi mahdollisuudet sujuvoittaa ja nopeuttaa viraston hakemuskäsittelyä”. (kohta 6.1.1) Tosiasiassa myös esitys johtaisi samaan tilanteeseen ja sillä olisi samat ongelmalliset vaikutukset.

Esityksen mukaan nyt ehdotetulla pöytäkirjan tarkistamisen poistamisella ei olisi negatiivisia vaikutuksia hakijoiden oikeuteen saada asiansa käsiteltyä asianmukaisesti eikä hakijoiden oikeudet yhteisvaikutusten näkökulmasta arvioiden vaarantuisi. Väite ja johtopäätös ovat perusteettomia ja virheellisiä. Jo toteutettujen ja nyt ehdotettujen muutosten yhteisvaikutus vaarantaa väistämättä ns. frontloading periaatteen toteutumista, turvapaikkamenettelyn laatua ja oikeusturvakeinoja sekä ennenkaikkea kansainvälistä suojelua hakevien perusteiden laadukasta ja riittävää selvittämistä turvapaikkapuhuttelussa. Ehdotus on omiaan heikentämään kansainvälistä suojelua hakevien oikeuden saada hakemuksensa käsiteltyä yksilöllisesti, yhdenvertaisesti ja asianmukaisesti. Vaikutukset ja oikeusturvariskit korostuvat rajamenettelyissä ja erityisesti erityisen tuen tarpeessa olevien hakijoiden kohdalla. Ehdotetut säännökset lisäävät riskiä siihen, että haavoittuvassa asemassa olevia ja heidän erityistarpeitaan ei tunnisteta, turvapaikkaperusteita ei saada asianmukaisesti selvitettyä ja näin väistämättä myös riski ehdottoman palautuskiellon loukkaamiseen kasvaa.

5 Voimaantulosäännös

Voimaantulosäännös tulee palauttaa luonnoksessa esitettyyn muotoon: “Koska tarkoituksena on tehostaa karkottamispäätöksen täytäntöönpanoa kansainvälistä suojelua koskeissa asioissa, hakijan oikeusturva käytännössä edellyttää, että ehdotettuja säännöksiä ei sovelleta karkottamispäätöksiin, jotka on tehty sellaisten kansainvälistä suojelua koskevien hakemusten yhteydessä, jotka on jätetty ennen lain voimaantuloa.”

Marjaana Laine
Johtava juristi
Pakolaisneuvonta ry