



HE 240/2009

Hallintovaliokunnalle 1.12.2009

## PAKOLAISNEUVONNAN LAUSUNTO ULKOMAALAISLAIN MUUTOSesityksiin

### Aluksi

Hallituksen esitykseen sisältyvien lakimuutosesitysten taustalla on kova poliittinen paine, jota on kasvattanut turvapaikanhakijamäärien nousu ja sen myötä kasvaneet kustannukset. Myös pakolaiskielteisten ryhmittymien vahvempi näkyvyys Suomessa ja lähestyvät eduskuntavaalit luovat painetta. Hallitus on halunnut osoittaa, että turvapaikanhakijamäärien vähentämiseksi ryhdytään pikaisiin toimiin. Esitetyt muutokset ulkomaalaislakiin on laadittu sisäministeriön kesäkuussa 2009 julkaiseman *Näkökulmia turvapaikkapolitiikkaan* -selvityksen pohjalta. Sekä selvitys että muutosesitykset on tuotettu huomattavan nopealla aikataululla.

Poliittinen ilmapiiri, jossa turvapaikka-asioista keskustellaan, vaikuttaa olevan jossain määrin immuuni tosiasioiden suhteen. Sisäpoliittisista syistä on koettu välttämättömäksi ryhtyä toimenpiteisiin, vaikka ei ole mitään selkeää kuvaa toimien todellisesta vaikutuksesta turvapaikanhakijamääriin tai esityksiin sisältyvistä oikeusturvariskeistä. Kuvaava esimerkki itsetarkoituksellisesta turvapaikanhakijan aseman heikentämisestä on puuttuminen työnteko-oikeuteen. Vaikka hakijoiden mahdollisimman nopeasta työllistymisestä on pelkkää hyötyä kaikille osapuolille, pääsyä työmarkkinoille halutaan vaikeuttaa.

Julkisuudessa lähes päivittäin esiintyvä ”turvapaikanhakijoiden tulva” on muuttunut tosiasiksi, vaikka Suomen hakijamäärät ovat vielä kaukana naapurimaista eikä suojeluperusteisia oleskelulupia ole tosiasiallisesti myönnetty paljoakaan aiempia vuosia enemmän. Turvapaikkapoliittisessa keskustelussa on yhä enemmän alettu puhua ”vetotekijöiden karsimisesta” ja ”signaalin lähettämisestä”. Vetotekijöiksi on väitetty muun muassa pitkiä käsittelyaikoja, rahana jaettavan toimeentulotuen määrää ja työnteko-oikeutta.

Ongelmana on keskustelun vääristyminen. Vetotekijäksi aletaan helposti nähdä myös se, että Suomi hoitaa turvapaikka-asiansa kansainvälisten normien mukaan, eli käsittelee turvapaikkahakemukset huolellisesti ja järjestää asianmukaiset vastaanotto-olosuhteet. Tähän velvoittavat jo EU:n turvapaikkadirektiivit. Suomen ei tarvitse laskea standardeja siksi, että eräät muut jäsenmaat tekevät niin.

Esitysten taustalla on oletus, että turvapaikanhakijat tuntevat Suomen turvapaikkalainsäädännön ja -menettelyt tai heillä on mahdollisuus saada siitä luotettavaa tietoa etukäteen – muutenhan signaalit eivät mene perille. Pakolaisneuvonnan lakimiesten käytännön kokemukset eivät tue oletusta. Hakijat ovat suomen ja ruotsinkielen taidottomia, eivätkä pysty tietoja hankkimaan, joten heillä on usein hyvin hatarat ennakkokäsitykset turvapaikkasäännöksistä.

Todellinen kustannuksia kasvattava ongelma ovat pitkät käsittelyajat. Miksi toimenpiteet eivät keskity turvapaikkamenettelyn tehostamiseen vaan turvapaikanhakijoiden oikeusturvan heikentämiseen? Turvapaikkajärjestelmämme kokonaisuudessaan ei ole riittävän nopeasti kyennyt reagoimaan



hakijamäärän tasaiseen kasvuun vuodesta 2008 lähtien. Maahanmuuttovirastossa ja poliisissa on jo ainakin puolitoista vuotta jatkuneet ruuhkat, joiden purkamiseen on saatu resursseja vasta viime kuukausina.

Pitkällä tähtäimellä turvapaikkajärjestelmän kustannuksia vähennetään panostamalla tehokkaaseen käsittelyyn, jonka tuloksena on entistä oikeusvarmempia turvapaikkapäätöksiä.

Myös EU:n komissio on reagoinut jäsenmaiden pitkiin käsittelyaikoihin lisäämällä menettelydirektiivin muutosesityksiin säännösesityksiä käsittelyn enimmäiskestosta.

### **Turvapaikanhakijan työnteko-oikeus**

Hallituksen esitykseen tullaan kirjaamaan, että vastaisuudessa nykyisenkaltainen työnteko-oikeus kolmen kuukauden päästä turvapaikan hakemisesta olisi vain niillä hakijoilla, joilla on rajanylitykseen oikeuttava asiakirja eli käytännössä kotivaltion myöntämä passi. Muut saisivat työnteko-oikeuden kuuden kuukauden kuluttua.

Lainmuutos vaikuttaisi suoraan turvapaikanhakijoiden enemmistöön, sillä viranomaisten arvion mukaan suurin osa hakijoista saapuu maahan ilman passia tai dokumenttia, joka luotettavasti todistaisi henkilöllisyyden (Helsingin ulkomaalaispoliisin päällikön Juha Holopaisen sähköpostitse antama arvio 21.10). Viranomaiset epäilevät, että osa turvapaikanhakijoista hävittää aidot matkustusasiakirjansa, jotta palauttaminen kotimaahan vaikeutuisi mahdollisen kielteisen päätöksen jälkeen. Lakimuutoksella halutaan vähentää tätä ja kannustaa oikean henkilöllisyyden kertomiseen turvapaikkaprosessissa.

Mikään faktatieto tai lainvalmistelijan esittämä selvitys ei osoita, että ongelma ja toimenpide ylipäänsä olisivat suhteessa toisiinsa. Ei ole tuotu esille, että turvapaikanhakijat yleisesti pyrkisivät vaikeuttamaan poliisin suorittamaa henkilöllisyyden selvittämistä.

Työnteko-oikeuden rajoittaminen heikentää lähes kaikkien turvapaikanhakijoiden asemaa, vaikka ei ole olemassa mitään selkeää tietoa siitä, kuinka yleistä aitojen asiakirjojen hävittäminen on. Huomattavasti yleisempää on se, ettei turvapaikanhakijalla ole ollut mitään mahdollisuutta saada kotivaltionsa passia tai muuta asiakirjaa. Syynä voi olla lähtömaan sekasortoinen tilanne ja/tai hakijan vainottu asema. Käytännössä säädöksellä rangaistaisiin turvapaikanhakijoita asiantilasta, johon heillä ei ole mahdollisuutta itse vaikuttaa.

Laillisille työmarkkinoille pääseminen mahdollisimman nopeasti edesauttaa hakijoiden kotoutumista ja kielenoppimista. Erityisen tärkeää tämä on niiden kannalta, jotka tulevat saamaan oleskeluluvan Suomeen. Myös kielteisen päätöksen saaville, Suomesta käännyttävälle paluu kotimaahan on helpompaa, jos on voinut käydä työssä ja hankkia tuloja. Työnteko-oikeuden rajoittaminen lisää riskiä, että hakijat ajautuvat harmaille työmarkkinoille. Esitys on poliittisesti epäohdonmukainen, sillä Suomi on sitoutunut harmaan talouden vastaiseen toimintaan.



Turvapaikkajärjestelmän kasvaneet kustannukset ovat yksi syy, miksi hakijoiden asemaa ja oikeuksia Suomessa halutaan heikentää, jotta niin kutsuttuja vetotekijöitä maahan olisi mahdollisimman vähän. Turvapaikanhakijan työssäkäynti nimenomaan vähentää kustannuksia suomalaiselle yhteiskunnalle, joten miksi sitä halutaan rajoittaa? Kun turvapaikanhakijat pidetään kokonaan sosiaaliturvan varassa, tämä vaikuttaa entistä kielteisemmin myös kantasuomalaisien asenteisiin turvapaikanhakijoita kohtaan.

### **EU:n komission kanta turvapaikanhakijan työnteke-oikeuteen**

Tällä hetkellä voimassa olevassa EU:n turvapaikanhakijoiden vastaanottodirektiivissä (Neuvoston direktiivi 2003/9/EY) ei säädetä selkeää määräaika, jonka jälkeen hakijan pitäisi päästä työmarkkinoille. Direktiivin artiklassa 11 todetaan, että mikäli ensivaiheen päätöstä ei ole vuoden kuluessa hakemisesta tehty hakijasta riippumattomasta syystä, kansallisesti on päätettävä, millä edellytyksillä hakija pääsee työmarkkinoille.

Euroopan komissio julkaisi joulukuussa 2008 muutosesityksensä vastaanottodirektiiviin. Komission kanta on, että turvapaikanhakijoille tulisi EU:ssa myöntää työnteke-oikeus **viimeistään kuuden kuukauden kuluttua** hakemisesta. Myöskään Euroopan parlamentti ei toukokuussa hyväksymässään raportissa esitä muutoksia komission kuuden kuukauden suositukseen. Esitys on tällä hetkellä neuvoston käsittelyssä.

### **Täysi-ikäistymisen vaikutus perheenyhdistämisoikeuteen**

Esityksen mukaan perheenkokoaja tulkittaisiin alaikäiseksi vain, jos hän vielä perhesideluvasta päätettäessä on alaikäinen. Käytännössä hakija voi siis menettää oikeuden perheenyhdistämiseen täytettyään 18 vuotta ennen kuin viranomainen on ehtinyt tehdä päätöksen perhesideluvasta. Ulkomaalaislaissa säädetty yhdeksän kuukauden määräaika viranomaistenkäsittelyn enimmäiskestolle on ollut käytännössä merkityksetön ja prosessit ovat voineet kestää paljonkin pidempään kuin 9 kuukautta.

Tämä ehdotus on paluuta vanhaan huonoksi todettuun menettelyyn, jossa viranomaistoiminnan resurssit ja nopeus olennaisella tavalla vaikuttaa perheenyhdistämisoikeuteen. On kohtuutonta, jos pelkästään viranomaispäätöksen viivästymisen vuoksi alaikäisenä Suomeen tulleet perheenkokoaja menettää oikeuden perheenyhdistämiseen. Tämä on myös vastoin oikeusvaltion periaatteita ja heikentää hallintomenettelyn oikeussuojaa. Nämä nuoret ovat yleensä muutenkin elämäntilanteessa, jossa tarvittaisiin perheen tukea aikuistumisessa.

Esitys on yhdenvertaisuuden näkökulmasta erittäin ongelmallinen, koska nimenomaan pakolaisina Suomeen tulleiden perheenyhdistämismenettelyiden kestot ovat huomattavasti esimerkiksi EU-kansalaisten käsittelyaikoja pidemmät. Lisäongelmia tuo se, että pakolaisten perheenyhdistämisen toteutumista viivästyttää – etenkin Afrikassa – Suomen edustustojen kaukainen sijainti. Monissa tapauksissa perheiden matkat perheenyhdistämishaastatteluihin ja DNA-testeihin ovat hyvin hankalia järjestää ja perheille kalliita.

On myös otettava huomioon, että jo ennen perheenyhdistämismenettelyä hakijan turvapaikka-asian ratkaiseminen on voinut kestää vuoden tai kaksi. Ruuhkien takia joillakin paikkakunnilla vuonna 2009



pelkästään poliisikuulusteluun pääseminen on kestänyt yli puoli vuotta. On kohtuutonta, jos hakija menettää oikeuden perheen yhdistämiseen pitkien käsittelyaikojen takia. Hakijan alaikäisyys tulee jatkossakin määräytyä sen ajankohdan perusteella, jolloin perheen yhdistämishakemus on jätetty.

Esitystä punnittaessa on otettava huomioon myös käsittelyajat hallintotuomioistuimissa, jotka ovat Suomessa huomattavan pitkät. Tästä Suomi on saanut useita huomautuksia Euroopan ihmisoikeustuomioistuimelta.

Hallituksen esitykseen sisältyy myös muutosesitys, jonka mukaan oleskelulupa perheenjäsenille voidaan jättää myöntämättä, mikäli perheenkokoaja on saanut oman oleskelulupansa vääriä tietoja antamalla ja syylistynyt näin maahantulosäännösten kiertämiseen. Tahallisella väärien tietojen antamisella pitäisi tietenkin olla seuraamuksia. Poikkeuksena voisivat olla tietyt tilanteet. Esimerkiksi jos alaikäistä turvapaikanhakijaa on uhkailtu tai painostettu väärien tietojen antamiseen esimerkiksi salakuljettajien toimesta, pitäisi soveltaa perus- ja ihmisoikeusmyönteistä tulkintaa ja ottaa lapsen etu huomioon. Käytännössä perheenkokoajan lapset saattavat oleskella joko lähtömaassa tai kauttakulkumaassa täysin turvattomissa olosuhteissa ilman mitään statusta. Esimerkiksi tällaisia tilanteita varten lakiin tulisi sisällyttää mahdollisuus kokonaisharkintaan.

### **länmäärityksestä säätäminen**

länmäärityksen osalta esitykseen on tehty tiukennus, jonka mukaan ikättestistä ilman hyväksyttävää syytä (esim. terveydellinen syy) kieltäytynyt hakija tulkitaan suoraan 18 vuotta täyttäneeksi.

Ihmisoikeus- ja pakolaisjärjestöt kokevat vaikeaksi ottaa kantaa länmääritysmenettelyjä koskeviin lakiesityksiin, koska testit ovat jo lähtökohtaisesti ongelmallisia. Testeillä ei saada koskaan tietää henkilön kronologista ikää vaan ainoastaan arvio siitä, missä kehitysvaiheessa tämä on. Ihmisen kypsymisessä aikuiseksi on suuria yksilökohtaisia eroja, joihin voi lisäksi vaikuttaa myös etninen tausta. länmääritysmenetelmät perustuvat yleensä luuston ja hampaiden röntgenkuvien tulkitsemiseen. Luustotutkimukset antavat tarkemman tuloksen nuoremmilla lapsilla, mutta murrosikään tultaessa niiden epätarkkuus lisääntyy. Vaikka yleisesti voidaan todeta, että luusto saavuttaa usein täyden kypsytyden pojilla 16–17 vuoden iässä ja tytöillä jo 15–16 vuoden iässä, yksilölliset erot voivat ovat suuret. Käytössä olevien iänmääritysmenetelmien näyttöarvo on kyseenalaistettu kansainvälisesti, ja Suomessakin jo 1990-luvun lopulla.<sup>1</sup> Kun huomioon otetaan lapsen edun periaate, iänmääritysten heikko näyttöarvo, sekä *benefit of the doubt* -periaate, iänmääritysten käyttökelpoisuus on kyseenalainen, etenkin jos ne ovat viimekätisiä, yksinomaisia todisteita<sup>2</sup>.

<sup>1</sup> Lastenradiologi Eino Marttinen, 8.4.1999

<sup>2</sup> Myös mm. *Aging living Individuals* (Francesco Introna ja Carlo P. Campobasso) teoksessa *Forensic Anthropology and Medicine*, 2006.



Iso-Britanniassa useat asiantuntijat ovat olleet erittäin kriittisiä ikätestien tekemiseen ja vedonneet hallitukseen, ettei niitä ryhdyttäisi tekemään automaattisesti ilman huoltajaa tulleille turvapaikanhakijoille.<sup>3</sup> Yksi kriittisen kannan asiaan ottanut on lapsiasiavaltuutettu (*the Children's Commissioner for England*) Sir Al Aynsley-Green, itsekin pediatri. Hän perustelee kantansa sillä, että testien luotettavuus ja niiden tulkinta on epätarkkaa ja kiistanalaista. Testien tarkkuus on huonoimmillaan juuri sen ikäisten kohdalla, joille testejä halutaan eniten tehdä. Hän pitää myös huolestuttavana, että jonkin ihmisryhmän kohdalla lääketieteen etiikka sivuutetaan: hänen mukaansa ei ole kyse ionisoivan säteilyn määrästä vaan periaatteesta, että säteilyä käytetään pelkästään hallinnollisiin tarkoituksiin vailla minkäänlaista asiakkaan terveydenhoitoon tai terveydentilaan liittyvää syytä. Aynsley-Green tiivistä äskettäin Brysselissä<sup>4</sup> kantansa, jonka hän tuo esille myös lääketieteellisessä julkaisussa<sup>5</sup>: "Ikätestit ovat metodeiltaan epätarkkoja, käyttötarkoitukseensa sopimattomia, epäeettisiä ja mahdollisesti laittomia."

Jos testejä tosiasiallisesti tehdään koko ajan, olisi tietenkin parempi, että niistä on olemassa selkeät säädökset. Tällä hetkellä ikätestejä tehdään säätämättömässä tilassa poliisi- ja maahanmuuttoviranomaisten päätöksillä. Lainvalmistelijalla pitäisi kuitenkin olla kokonaisnäkemys iänmäärittämismenetelmistä ja -menettelyistä ennen niitä koskevien lakien laatimista.

Vähimmäisvaatimuksina pitäisi mielestämme olla valituskelpoisen päätöksen saaminen tapauksissa, joissa on käytetty viranomaisen harkintavaltaa siinä, mitä ikätestin tuloksella tehdään ja mikä henkilön iäksi lopulta merkitään. Prosessi, jonka perusteella ikä merkitään, on kokonaisuudessaan epäselvä.

Lakiin tulisi myös lisätä mahdollisuus tehdä iänmäärittäminen hakijan aloitteesta. Lakiesityksen perusteluissa todetaan, että hakija voisi teettää tutkimukset omalla kustannuksellaan. Tämä vie todellisuudessa alaikäiseltä hakijalta mahdollisuuden teettää iänmäärittäminen. Huomautamme, että on erilaisia lapsesta riippumattomia tai vähintään lapsen näkökulmasta ymmärrettäviä syitä, miksi lapsi on saattanut esiintyä aikuisena eri maissa. Joskus lapsi on merkitty viranomaisen taholta väärin tai riittämättömien perustein täysi-ikäiseksi, esimerkiksi Kreikassa, Italiassa tai Maltalla. Etenkin nuorempien kohdalla iänmäärittämisestä voisi tällöin olla apua.

Hallituksen esityksen yleisperusteluissa esitetyssä vertailussa käydään läpi noin kymmenen EU-maan ikätesteihin liittyviä säännöksiä ja käytäntöjä. Monissa maissa fysiologisten ikätestien laajamittaisesta

<sup>3</sup> Ks. esim.: Royal College of Paediatrics and Child Health: The Health of Refugee Children - Guidelines for Paediatricians (1999), 13-14. Saatavilla osoitteesta:  
[http://www.rcpch.ac.uk/doc.aspx?id\\_Resource=1758](http://www.rcpch.ac.uk/doc.aspx?id_Resource=1758)

<sup>4</sup> "Addressing The Protection Gap For Unaccompanied And Separated Children In The EU: Role Of The Stockholm Programme". Brussels, September 15, 2009. Ruotsin pysyvässä edustustossa pidetyn kongressin järjesti Save the Children.

<sup>5</sup> *British Dental Journal* (206/337, 2009). Julkaistu verkossa 11.4.2009:  
<http://www.nature.com/bdj/journal/v206/n7/full/sj.bdj.2009.260.html>



PAKOLAISNEUVONTA RY  
FLYKTINGRÅDGIVNINGEN RF  
REFUGEE ADVICE CENTRE

käytöstä on luovuttu siksi, että niiden käyttökelpoisuus ja todistusvoima on kyseenalainen. Miksi Suomessa halutaan lisätä testien käyttöä, vaikka ne on jo muualla todettu ongelmallisiksi?

Marjaana Laine  
Johtava lakimies  
Pakolaisneuvonta ry

