



2 .9.2009

1(4)

Sisäasianministeriö
Maahanmuutto-osasto

Lausuntopyyntö: SM048:00/2009, 14.8.2009

HALLITUKSEN ESITYS EDUSKUNNALLE LAIKSI ULKOMAALAISLAIN MUUTTAMISESTA

Lausuttavana oleva hallituksen esitys on valmisteltu keväällä 2009 laaditun turvapaikkapolitiittisen selvityksen toimenpide-ehdotusten (Näkökulmia turvapaikkapolitiikkaan, Kehitysehdotuksia ja pohjoismaista vertailua, Sisäasianministeriön julkaisuja 21/2009) pohjalta, joista sisäasianministeriön rajavartio-osasto on antanut lausuntonsa 7.7.2009.

Hallituksen esityksen keskeinen ehdotus on, että ulkomaalaislakiin lisättäisiin säännökset oikeuslääketieteellisestä iän selvittämisestä. Lisäksi hallituksen esityksessä ehdotetaan muutettavaksi perheen yhdistämistä ja kansainvälistä suojelua hakevan työnteko-oikeutta koskevia ulkomaalaislain säännöksiä.

Sisäasianministeriön rajavartio-osasto pitää lausuttavana olevaa lakiehdotusta ja sen tavoitteita, luonnos hallituksen esitykseksi Eduskunnalle ulkomaalaislain muuttamisesta, niin kokonaisuuden kuin Rajavartiolaitoksenkin kannalta kannatettavina ja keskeisiltä osiltaan perusteltuina. Sisäasianministeriön rajavartio-osasto toteaa lausuntonaan seuraavaa.

Oikeuslääketieteellinen iän selvittäminen

Hallituksen esityksen mukaan hakijan kieltäytyminen lääketieteellisistä tutkimuksista ei yksinään voi olla peruste sille, että kansainvälistä suojelua koskeva hakemus hylätään. Sisäasianministeriön rajavartio-osasto toteaa, että ikätutkimuksen ensisijaisena tavoitteena kansainvälistä suojelua hakeneiden osalta lienee kuitenkin selvittää se, kohdellaanko hakijaa alaikäisenä vai täysikäisenä ns. turvapaikkaprosessissa. Iän ei lain mukaan suoranaisesti tulisi vaikuttaa päätöksen lopulliseen sisältöön, vaikkakin käytännössä alaikäisen hakemus saattanee helpommin johtaa myönteiseen ratkaisuun joissain yksittäistapauksissa. Näin ollen sisäasianministeriön rajavartio-osaston näkemyksen mukaan ikätutkimuksesta kieltäytymistä ei tulisi tarkastella suhteessa kansainvälistä suojelua koskevasta hakemuksesta annettavan ratkaisun

lopputulokseen, vaan siihen, mikä mahdollinen vaikutus kieltäytymisellä saattaa olla tarkasteluun hakijan iästä.

Sekä hakijan että tutkimuspyynnön esittävän viranomaisen/virkamiehen ja oikeuslääketieteellisen tutkimuksen tekvän/suorittavan tahon oikeusturvan kannalta olisi hallituksen esityksen yksityiskohtaisissa perusteluissa lisäksi syytä tarkentaa sitä, voiko hakija kieltäytyä ikätutkimuksesta jollain hyväksyttävällä perusteella, ja jos voi niin mikä sellainen syy esimerkiksi voisi olla.

Kansainvälistä suojelua hakevan työnteko-oikeus

Sisäasiainministeriön rajavartio-osasto yhtyy hallituksen esityksessä esitettyyn kantaan, että henkilöllisyyden selvittäminen on kaiken ulkomaalaisoikeudellisen toiminnan peruslähtökohta.

Hallituksen esityksen mukaan turvapaikanhakijan työnteko-oikeutta koskevan esityksen tavoitteena on, että työmarkkinoilla työskentelevien kansainvälistä suojelua hakevien henkilöllisyys on selvitetty tai ainakaan hakija ei ole vaikeuttanut henkilöllisyytensä selvittämistä. Työnteko-oikeuden saaminen ei olisi siis enää pelkästään sidottu hakijan maassa oleskelu aikaan. Selvitetyn henkilöllisyyden liittämisen työnteko-oikeuteen toivotaan vähentävän niitä tapauksia, jolloin kansainvälistä suojelua haetaan väärin henkilötietoja antaen maahantulosäännösten kiertämiseksi ja tosiasiallinen maahantulon tarkoitus on työnteko. Työnteko-oikeus edellyttää, että ulkomaalainen ei ole antanut väärin tietoja henkilöllisyydestään.

Sisäasiainministeriön rajavartio-osaston näkemyksen mukaan ehdotettu 81 §:n 1 momentin 5 kohdan muutos ei ole kuitenkaan riittävän tarkkaan säännelty, eikä muutoksen vaikutuksia, jos pykälää muutettaisiin esitetysti, ole arvioitu riittävällä tavalla. Hallituksen esityksessä säännöstä on ehdotettu muutettavaksi sanamuodolla "...henkilöllisyyttä ei ole kyetty selvittämään hakijasta riippumattomasta syystä", joka on kuitenkin tulkinnallisesti ongelmallinen, erityisesti sen osalta mitä säännöksessä tarkoitetaan "hakijasta riippumattomalla syyllä". Sisäasiainministeriön rajavartio-osaston näkemyksen mukaan "selvitetty henkilöllisyys" tarkoittaa, että hakijan oma ilmoitus voitaisiin hyväksyä, mikäli asiaa käsiteltäessä ei olisi ilmennyt seikkoja, jotka ovat ristiriidassa hakijan antaman ilmoituksen kanssa. Hakijan henkilöllisyys ei taasen olisi enää selvä, mikäli jälkeempään ilmenisi yksikin ristiriitainen tieto suhteessa hakijan aikaisempaan omaan ilmoitukseen. Sen sijaan, jos työnteko-oikeus todella halutaan sitoa varmistettuun henkilöllisyyteen, laissa tulisi edellyttää, että hakijalla on matkustusasiakirja tai hänen henkilöllisyytensä on muulla tavoin luotettavasti selvitetty.

Hallituksen esityksessä kerrotaan asiaan liittyvästä nykykäytännön mukaisesta menettelystä, jossa Maahanmuuttovirasto antaa työnteko-oikeudesta hakijalle todistuksen, jos hän sitä itse pyytää. Kyseisen käytännön ja epäilemättä tarpeen muovaaman menettelyn voidaan kuitenkin katsoa olevan vain yksinkertainen hallinnollinen toimenpide, jossa ei kuitenkaan tehdä varsinaista hallintopäätöstä, vaan hakijan työnteko-oikeus määräytyy kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen jälkeen kuluneen oleskeluajan pituudesta, joka on yksinkertaisesti todettavissa. Nyt ehdotetussa muutoksessa ulkomaalaislakiin otettaisiin kuitenkin säännös, joka edellyttäisi oleskeluajan kulumisen lisäksi erillistä harkintaa siitä onko hakijan henkilöllisyys selvitetty tai eikö sitä ole kyetty selvittämään hakijasta riippumattomasta syystä ja tämän harkinnan nojalla annettavaa hallintopäätöstä. Kyseinen muutos eroaisi siis huomattavasti nyt vallitsevasta menettelystä.

Sisäasiainministeriön rajavartio-osasto katsoo, että kyseinen menettely toisikin turvapaikkaprosessiin tosiasiallisesti vain yhden uuden ja turhan vaiheen lisää, joka osaltaan saattaisi merkitä jopa viranomaistoiminnan kustannusten lisääntymistä yleisperusteluissa todettujen säästöjen sijasta, joka tapauksessa se ainakin lisäisi viranomaisten työmäärää, mikä taas vaikuttaisi käsittelyaikoihin ja tehokkuuteen. Jos ko. työnteko-oikeutta koskevista päätöksistä saisi myös yleisen muutoksenhakuoikeuden mukaisesti valittaa, merkitsisi tämä lisäksi hallinto-oikeuksille ylimääräistä rasitusta. Tämän mielekkyys on puolestaan helppo kyseenalaistaa jo valitusasioiden keskimääräisten käsittelyaikojen perusteella, mikä käytännössä saattaisi johtaa jopa siihen, että kansainvälistä suojelua koskeva hakemus ehdittäisiin ratkaista Maahanmuuttovirastossa ennen kuin hallinto-oikeus olisi käsitellyt erillistä työnteko-oikeutta koskevaa valitusta.

Sisäasiainministeriön rajavartio-osasto toteaa myös sen, että hallituksen esityksessä ei ole otettu kantaa siihen tulisiko myös sillä olla vaikutusta kansainvälistä suojelua hakeneen työnteko-oikeuteen, jos hakijan kertomus matkareitistään ja/tai maahantulostaan on (selvästi) epäuskottava. Väärien ja harhaanjohtavien tietojen antaminen on varmasti yleisintä juuri matkareitin ja maahantulon osalta, jolloin tarkoituksena on usein salata aikaisempi oleskelu jossain toisessa maassa.

Sisäasiainministeriön rajavartio-osaston näkemyksen mukaan turvapaikanhakijan työnteko-oikeudesta tulisikin säätää laissa riittävän selkeästi ja yksiselitteisesti, ja edellä esitetyin perustein ensisijaisesti ilman, että asian ratkaisemiseksi tarvitsisi tehdä erillistä päätöstä.

Päädyttäessä malliin, jossa työnteko-oikeus tulisi ratkaista erikseen, menettelyn tulisi olla mahdollisimman yksinkertainen, eikä päätöksestä tulisi sisäasiainministeriön rajavartio-osaston näkemyksen mukaan olla valitusoikeutta. Koska työnteko-oikeutta koskeva päätös on sidottu myös hakijan kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen jälkeen kuluneeseen oleskeluaikaan, on perusteltua, että päätöksen asiassa tekee Maahanmuuttovirasto, jossa hakijan asiaa lähtökohtaisesti aina kolmen kuukauden oleskeluajan kulumisen jälkeen käsitellään, saatuaan poliisin tai rajavartiolaitoksen toimittaman aineiston, jossa henkilöllisyyden selvittämisen tulee olla selvästi todettu tai siinä tulee olla mainittu, että henkilöllisyyttä ei ole kyetty selvittämään hakijasta riippumattomasta syystä. Kyseisestä menettelystä tulisi säätää laintasolla, jonka johdosta tässä mallissa ulkomaalaislakiin tarvittaisiin ainakin menettelylliset säännökset työnteko-oikeuden ratkaisemisesta sekä säännökset toimivaltaisesta viranomaisesta ja valituskiellosta.

Yleistä

Sisäasiainministeriön rajavartio-osaston näkemyksen mukaan hallituksen esityksen luvussa 4.2. sivulla 30 on käytetty termiä virka-apupyynnöä virheellisesti, sillä virka-apupyynnössä tulisi myös pyytävällä taholla itsellään olla toimivalta tehdä virka-apupyynnön mukainen toimenpide. Rajavartio-osasto katsoo, että kyseisenkaltaisessa tilanteessa on enemmänkin kyse tutkinta-, toimenpide- tai lisäselvityspyynnöstä tilanteessa, jossa hakijan henkilöllisyyttä on tarvetta selvittää tarkemmin toimivaltaisen viranomaisen toimesta.

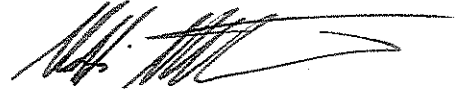
Lisäksi sisäasiainministeriön rajavartio-osasto toteaa, että hallituksen esityksen lukuun 2.1.3 sivulle 14 (sivun ensimmäisen kappaleen viimeinen virke) ja yksityiskohtaisiin perusteluihin 81 §:n kohdalle sivulle 37 (sivun kolmannen kappaleen toinen virke) tulisi lisätä myös rajavartiolaitos. Lisäysten jälkeen mainitut virkkeet olisivat seuraavanlaiset:

Maahanmuuttovirasto voi tarvittaessa pyytää poliisia *tai rajavartiolaitosta* selvittämään lisää näitä tietoja.

Poliisin *ja rajavartiolaitoksen* Maahanmuuttovirastolle toimittamassa aineistossa henkilöllisyyden selvittämisen tulee olla selvästi todettu, tai mainittu se, että hakija ei ainakaan ole vaikeuttanut henkilöllisyytensä selvittämistä.

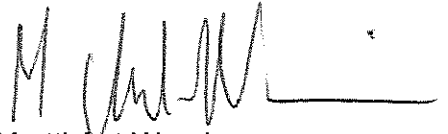
Lisäksi kyseisen hallituksen esityksen yksityiskohtaisissa perusteluissa olevan virkkeen kirjaamista lain tasolle tulisi sisäasiainministeriön rajavartio-osaston näkemyksen mukaan jo edellä esitetyn perusteella harkita, jos on tarkoitus, että työnteko-oikeudesta tehtäisiin erillinen ratkaisu.

Rajavartiolaitoksen apulaispäällikkö
Kontra-amiraali



Matti Möttönen

Ylitarkastaja
Varatuomari



Martti Ant-Wuorinen

TIEDOKSI Rmos/RVLE