

Asia: VN/28833/2023

Luonnos hallituksen esitykseksi ulkomaalaislain muuttamisesta (kansainvälinen suojele)

Lausunnonantajan lausunto

Voitte kirjoittaa lausuntonne alla olevaan tekstikenttään

Maahanmuuttovirasto kiittää mahdollisuudesta lausua otsikkoasiassa. Viraston näkemyksiä on kuultu myös hallituksen esitysluonnosta valmisteltaessa. Esitetyt muutokset ovat yleisesti ottaen kannatettavia, ja ne pääosin sujuvoittavat ja selkeyttävät prosesseja. Maahanmuuttovirasto käy seuraavassa läpi huomioitaan kunkin esitetyn muutoksen osalta.

Turvapaikkapuhuttelupöytäkirjan tarkastuksen poisto

Esityksessä ehdotetaan, ettei Maahanmuuttovirasto jatkossa kävisi turvapaikkapuhuttelupöytäkirjaa kansainvälistä suojeleu hakevan kanssa läpi puhuttelutilaisuudessa, vaan hakijoille annettaisiin kohtuullinen määräaika, jonka aikana he voisivat halutessaan puhuttelun jälkeen toimittaa pöytäkirjaan lisäyksiä ja korjauksia. Muutos on turvapaikkatutkinnan näkökulmasta tervetullut ja lyhentää hyvin todennäköisesti käsittelyaikoja sekä yksittäisten hakemusten kohdalla että myös laajemmin. Kun puhuttelupöytäkirjaa ei tarkasteta puhuttelutilaisuudessa, Maahanmuuttoviraston resursseja vapautuu muille järjestettävälle turvapaikkapuhutteluille. Muutos lisännee jonkin verran tukityötä tekevien apulaistarkastajien työmäärää, kun korjauksia ja lisäyksiä pöytäkirjaan toimitetaan jälkikäteen ja todennäköisesti myös puhuttelutallenteita pyydetään virastolta aiempaa enemmän. Kokonaisuutena pöytäkirjan tarkastuksen poisto kuitenkin vähentää Maahanmuuttoviraston työmäärää turvapaikkatutkinnassa.

Esityksessä todetaan, että alaikäisten hakijoiden kohdalla pöytäkirjan läpikäynti puhuttelutilaisuuden päätteeksi olisi todennäköisesti edelleen prosessin kannalta tarkoituksenmukaisin tapa, koska aikaikäisten puhuttelut eivät yleensä vaadi jatkopuhuttelua ja koska alaikäisten haavoittuva asema puoltaa pöytäkirjan tarkastamista puhuttelijavetoisesti. Pöytäkirjan tarkastamatta jättäminen olisi siten alaikäisten kohdalla poikkeuksellista. Maahanmuuttovirasto tuo tältä osin esiin, että viraston

sisäministeriölle toimittaman asiantuntija-arvion mukaan vuonna 2023 noin neljänneksessä yksin tulleiden alaikäisten puhutteluista järjestettiin jatkopuhuttelu, ja näistä 40 prosenttia siitä syystä, ettei puhuttelutilaisuudessa ollut ehditty tarkastaa pöytäkirjaa. Alaikäisten puhuttelut eivät siten ole poikkeuksetta lyhyempiä kuin aikuisten, ja puhuttelupöytäkirjan tarkastaminen puhuttelutilaisuuden ulkopuolella voi olla tarkoituksenmukaista myös alaikäisten kohdalla ainakin tilanteissa, joissa jatkopuhuttelu tarvittaisiin vain pöytäkirjan tarkastusta varten. Ehdotetun 97 a §:n 4 momentin sanamuoto sinänsä mahdollistaa pöytäkirjan tarkastamatta jättämisen myös alaikäisten puhutteluissa. Myös perustelutekstiin olisi selvyiden vuoksi hyvä kirjata mahdollisuus sopia pöytäkirjan tarkastamisesta puhuttelutilaisuuden ulkopuolella yhdessä alaikäisen edustajan ja mahdollisen avustajan kanssa silloin, kun tämä katsotaan tarkoituksenmukaiseksi.

Kohtuullinen määräaika korjausten ja lisäysten toimittamiseen on jätetty esityksessä Maahanmuuttoviraston harkintaan. Tämä on kannatettavaa, koska menettelyjä on erilaisia ja tarkoituksenmukainen määräaika voi olla eri pituinen menettelystä riippuen. Kuten esityksessä tuodaan esiin, hakijoiden yhdenvertaisuuden varmistamiseksi Maahanmuuttovirastossa on luotava selkeät ohjeet määräaikojen antamiselle. Myös hakijoille annettava neuvonta on olennaista, jotta nämä tietävät, miten voivat toimittaa lisäyksiä ja korjauksia pöytäkirjaan. Erityisen tärkeää neuvonta on sellaisten hakijoiden kohdalla, joilla ei ole ollut puhuttelussa avustajaa. Muutos voi joka tapauksessa lisätä työmäärää vastaanottokeskuksissa, jos hakijat kääntyvät vastaanottokeskuksen henkilökunnan puoleen saadakseen apua pöytäkirjan läpikäynnissä tai esimerkiksi oikeusavun hankkimisessa. Tämä koskettaisi erityisesti vastaanottokeskusten sosiaalipalvelujen resursseja ja ohjaajia. Myös tämä vaikutus on hyvä huomioida esityksessä.

Esityksessä jätetään oikeusavustajien harkintaan, suostuvatko he käymään pöytäkirjan läpi hakijan kanssa. Maahanmuuttoviraston näkökulmasta on toivottavaa, että oikeusavustajat lähtökohtaisesti tähän suostuisivat, jos hakija toivoo pöytäkirjan läpikäyntiä. Oikeusaputoimistoille on myös tärkeää varmistaa riittävät resurssit, jotta pöytäkirjojen tarkastaminen hakijoiden kanssa on mahdollista. Muussa tapauksessa on riskinä, että hakijat kääntyvät edellä kuvatulla tavalla vastaanottokeskuksen henkilökunnan puoleen saadakseen apua pöytäkirjan läpikäynnissä, mikä ei ole tarkoituksenmukaista. Myös hakijoiden mahdollisesti itse omalla kielellään toimittamien selvitysten käännettäminen hidastaisi prosessia Maahanmuuttovirastossa ja aiheuttaisi lisäkustannuksia. Esityksessä jää lisäksi avoimeksi, kenen maksettavaksi kuuluu hakijan tarvitseman tulkin palkkio, jos hakija järjestää itse pöytäkirjan läpikäynnin ilman oikeusavustajaa. Esityksessä olisikin hyvä täsmentää hakijan mahdollisuutta käydä pöytäkirja läpi ja toimittaa lisäselvityksiä puhuttelun jälkeen tilanteissa, joissa hakijalla ei ole avustajaa tai avustaja ei katso tarpeelliseksi käydä pöytäkirjaa läpi hakijan kanssa.

Maahanmuuttoviraston tulkinnan mukaan turvapaikkapuhuttelupöytäkirjan tarkastuksen poisto koskisi myös kansainvälisen suojeluaseman lakkauttamis- ja peruuttamisasioissa pidettäviä puhutteluja. Ulkomaalaislain 107 §:n ja 108 §:n mukaan näissä asioissa tulee suorittaa yksilöllinen tutkinta, joka käytännössä toteutetaan joko kuulemalla asianosaista kirjallisesti tai suorittamalla ulkomaalaislain 97 a §:n mukainen turvapaikkapuhuttelu. Perusteluissa olisi siten selvyiden vuoksi syytä tuoda esiin, että pöytäkirjan läpikäyminen puhuttelutilaisuudessa ei ole jatkossa tarpeen myöskään 107 §:n ja 108 §:n mukaisissa asioissa.

Turvapaikkapuhuttelupöytäkirjan tarkastuksen poiston lisäksi ehdotetusta 97 a §:n 4 momentista poistettaisiin myös velvollisuus allekirjoittaa pöytäkirja. Perusteluissa on viitattu siihen, ettei pöytäkirjan jokaiselle sivulle enää vaadittaisi hakijan allekirjoitusta, vaan allekirjoitukset voitaisiin läsnäolijoilta ottaa puhuttelupöytäkirjan viimeiselle sivulle. Etäpuhuttelussa allekirjoitusta ei tarvittaisi myöskään tähän osioon. Maahanmuuttovirasto toteaa tältä osin, että puhuttelupöytäkirjan jokaisen sivun allekirjoittamisesta on käytännössä jo luovuttu, ja allekirjoitus otetaan nykyisin vain pöytäkirjan viimeiselle sivulle. Jos turvapaikkaperusteet on kirjattu puhuttelussa erilliselle liitteelle, allekirjoitus otetaan myös tämän liitteen viimeiselle sivulle. Esityksen perusteella jää jossain määrin epäselväksi, tulisiko puhuttelussa läsnä olevien edelleen allekirjoittaa pöytäkirjan viimeinen sivu, vai voitaisiinko allekirjoittamisesta kokonaan luopua, kun lain sanamuoto ei sitä enää edellytä. Tätä olisi hyvä vielä tarkentaa esityksessä.

Kansainvälisen suojelun tarpeen ilmeneminen sur place -tilanteessa

Esityksessä ehdotetaan ulkomaalaislakiin sisällytettäväksi määritelmädirektiivin mukainen mahdollisuus jättää pakolaisasema myöntämättä tilanteessa, jossa hakija tekee uusintahakemuksen, jonka perusteet hän on itse tahallisesti aiheuttanut alkuperämaasta lähtönsä jälkeen. Esityksen mukaan hakijan toiminnan tulisi perustellusti täyttää tahallisuuden määritelmä siten, että hakijan toiminnan ainoana päämääränä voitaisiin katsoa olleen luoda perusteet turvapaikkahakemukselleen. Ehdotettu uusi 88 b §:n 2 momentti ei siten koskisi tilanteita, joissa hakija on sinänsä itse aiheuttanut itselleen kansainväliseen suojeluun oikeuttavat olosuhteet, mutta toiminnan päämäärä on ollut muu kuin turvapaikkaperusteiden luominen keinotekoisesti. Kyse on voinut olla esimerkiksi vilpittömästä poliittisen mielipiteen ilmaisemisesta. Esityksestä käy ilmi, ettei 88 b §:n 2 momentti soveltuisi viimeksi mainittuihin tilanteisiin, mutta itse pykäläluonnoksen muotoilu ”vaino perustuu olosuhteisiin, jotka hakija on itse aiheuttanut” ei selvästi erottele näitä tilanteita. Selvyyden vuoksi myös itse lakitekstissä voisi olla tarpeen viitata hakijan tahalliseen toimintaan.

Matkustaminen alkuperämaahan ja matkustusasiakirjojen kelpoisuusalueen rajoittaminen

Esityksessä ehdotetaan lakiin kirjattavaksi alkuperämaahan matkustamisen vaikutus pakolaisaseman ja toissijaisen suojeluaseman lakkauttamisharkintaan. Ehdotettu säännös vastaa nykyistä soveltamiskäytäntöä, eikä sillä siten ole merkittäviä vaikutuksia Maahanmuuttoviraston päätöksentekoon. Soveltamiskäytännön kirjaaminen lain tasolle kuitenkin selkeyttää oikeustilaa ja on siten kannatettavaa. Perusteluissa on lueteltu seikkoja, joihin harkinnassa jo nykyisin kiinnitetään huomiota. Tarkennuksena tähän Maahanmuuttovirasto tuo vielä esiin, että huomiota kiinnitetään myös syihin, joiden perusteella kansainvälinen suojeluasema on annettu. Esimerkiksi jos pakolaisaseman saanut henkilö on vainon vaarassa yksityishenkilöiden taholta kotipaikkakunnallaan ja tekee lyhyen matkan muulle paikkakunnalle kotimaassaan, pakolaisaseman lakkauttamiselle ei välttämättä ole perusteita. Harkinta on kuitenkin aina tapauskohtaista.

Esityksessä ehdotetaan myös, että kansainvälistä suojelua tai ulkomaalaislain 89 §:n mukaisen oleskeluluvan saaneille myönnettävien matkustusasiakirjojen kelpoisuusaluetta rajoitettaisiin kansalaisuusvaltion tai entisen pysyvän asuinmaan osalta. Kelpoisuusalueen rajoitukset merkittäisiin matkustusasiakirjaan. Maahanmuuttovirasto tuo tältä osin esiin, että ulkomaalaislain 136 §:n mukaan pakolaisen matkustusasiakirjaan ei merkitä haltijan kansalaisuutta, ja se voidaan jättää merkitsemättä myös muukalaispassiin, jos ulkomaalainen ei tätä halua turvallisuuteen liittyvistä syistä. Jos jatkossa matkustusasiakirjaan merkittäisiin matkustusrajoite siihen valtioon, jonka suhteen kansainvälistä suojelua on myönnetty, merkinnästä voisi suoraan päätellä haltijan kansalaisuuden tai entisen pysyvän asuinmaan. Tämä vaikuttaisi olevan ristiriidassa sen kanssa, että ulkomaalaislain 136 §:n nojalla kansalaisuustieto jätetään merkitsemättä turvallisuussyistä. Esityksessä olisi hyvä ottaa kantaa myös tähän kysymykseen ja mahdollisesti selvittää, miten asia on ratkaistu muissa Euroopan maissa, joissa matkustusasiakirjojen kelpoisuusaluetta on rajoitettu.

Maahanmuuttovirasto tuo myös esiin, että esitysluonnoksessa ehdotettujen 134 §:n ja 135 §:n sanamuodot eroavat toisistaan 136 a §:n mukaisen rajoittamattoman matkustusasiakirjan myöntämisen osalta. 134 §:n mukaan rajoittamaton muukalaispassi voitaisiin myöntää "enintään yhdeksi vuodeksi", kun taas 135 §:n mukaan pakolaisen matkustusasiakirja voitaisiin myöntää "yhdeksi vuodeksi". Tämä on tarpeen yhdenmukaistaa.

Karkottamispäätösten täytäntöönpanokelpoisuus kansainvälistä suojelua koskevissa asioissa

Esityksessä ehdotetaan karkottamispäätösten täytäntöönpanokelpoisuutta muutettavaksi siten, että karkottamispäätökset voitaisiin tietyissä kansainvälisen suojelun hakemiseen liittyvissä tilanteissa panna täytäntöön nykyistä nopeammin. Ehdotettu sääntely olisi yhdenmukaista käännättämispäätösten täytäntöönpanokelpoisuutta koskevan sääntelyn kanssa. Muutos on kannatettava ja tehostaa erityisesti palauttamismenettelyä. Maahanmuuttovirasto tuo kuitenkin esiin, että maastapoistamisäännösten uudessa systematiikassa ulkomaalaislain 200 §:n 2 momentin säännös rikosperusteisista karkottamisista ei enää soveltuisi kansainvälistä suojelua koskevassa asiassa tehtyihin karkottamispäätöksiin, kun näiden täytäntöönpanoa koskevat säännökset erotettaisiin omaan pykäläänsä. Voimassa olevassa laissa rikosperusteella tehty karkottamispäätös on täytäntöönpantavissa aikaisintaan 30 päivän kuluttua tiedoksiannosta riippumatta siitä, missä prosessissa päätös on tehty. Rikosperusteista karkottamista voidaan käyttää myös turvapaikkaprosessissa, jos ulkomaalaislain 149 §:n 1 momentin 2-4 kohdissa säädetyt edellytykset täyttyvät, ja mahdollisuus päätöksen nopeampaan täytäntöönpanoon näissä tilanteissa olisi tarpeen säilyttää laissa myös jatkossa. Ulkomaalaislain 104 §:n 1 momentin 9 kohta mahdollistaa nopeutetun menettelyn käyttämisen kansallisen turvallisuuden tai yleisen järjestyksen vaarantamisen perusteella, mutta tämä ei välttämättä sovellu kaikkiin tilanteisiin, joissa Suomessa oleskeluvalla oleskellut turvapaikanhakija on syyllistynyt rikoksiin. 200 §:n 2 momenttia vastaava säännös olisi siten tarpeen sisällyttää myös uuteen 200 a §:ään.

Esitettyjen muutosten taloudelliset vaikutukset

Kuten edellä on tuotu esiin, turvapaikkapuhuttelupöytäkirjan tarkastuksen poisto tehostaa turvapaikkatutkintaa ja saa siten aikaa kustannussäästöjä. Esityksessä huomioitujen vastaanottokulujen ja turvapaikkatutkinnan henkilöstökulujen lisäksi säästöjä syntyisi myös Maahanmuuttoviraston tulkkauksista.

Muilla esitetyillä muutoksilla ei ole katsottu olevan merkittäviä taloudellisia vaikutuksia. Maahanmuuttovirasto tuo kuitenkin vielä esiin, että kaikki esitetyt muutokset vaativat asiakasohjeistuksen päivittämistä verkkosivuille, asiakkaille jaettavaan materiaaliin sekä vastaanottokeskusten ekstranettiin VOKnetiin. Muutoksista on myös tiedotettava asiakkaille ja sidosryhmille. Kertaluonteisia taloudellisia vaikutuksia syntyy edellä mainittuihin toimenpiteisiin vaadittavista henkilötyövuosista sekä materiaalin käänköskuluista. Kustannuksia syntyy myös muutosten edellyttämistä tietojärjestelmämuutoksista, joiden voidaan kuitenkin arvioida olevan suhteellisen pieniä.

Haahtela Ilkka

Tammilahti Marika
Maahanmuuttovirasto