

29.1.2008

Dnro 44/20/07

Sisäasiainministeriö
Ulkomaalaisosasto
PL 26

SISÄASIAINMINISTERIÖ

01.02.2008

INRIKESMINISTERIET

00023 VALTIONEUVOSTO

SM090:00/2006

Viite:

Sisäasiainministeriön lausuntopyyntö 21.12.2007, SM090:00/2006

Asia:

Lausuntopyyntö hallituksen esityksestä ulkomaalaislain muuttamisesta; pakolaisaseman myöntämistä ja poistamista koskevissa menettelyissä jäsenvaltioissa sovellettavista vähimmäisvaatimuksista (turvapaikkamenettelydirektiivi)

1. LAUSUNTOPYYNTÖ

Sisäasiainministeriö on pyytänyt oikeuskanslerin lausuntoa hallituksen esityksestä laiksi ulkomaalaislain muuttamisesta. Esityksellä saatetaan kansallisesti voimaan nk. turvapaikkamenettelydirektiivi (2005/851/EY). Direktiivin tavoitteena on ottaa kaikissa jäsenmaissa käyttöön vähimmäisvaatimukset, joita sovellettaisiin pakolaisaseman myöntämistä ja poistamista koskevissa menettelyissä.

Lausuntopyyntöön oheistetun hallituksen esityksen mukaan esityksellä täydennettäisiin ulkomaalaislakia siten, että se ohjaisi paremmin kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen tutkintaa ja ratkaisemista. Direktiivin perusteella ehdotetut lisäykset ulkomaalaislakiin vastaavat vakiintunutta soveltamiskäytäntöä sekä sitä ohjaavien hallituksen esityksen (HE 28/2003 vp.) ja turvapaikkaohjeen tulkintaa. Säännösten ottaminen lakiin parantaisi kansainvälistä suojelua hakevien ulkomaalaisten oikeusturvaa, yhdenvertaista kohtelua sekä päätöksenteon avoimuutta ja ennakoitavuutta.

2. LAUSUNTO

Vaikka Euroopan unionin maahanmuutto- ja pakolaispolitiikan harmonisointipyrkimykset ovat ohjanneet ulkomaalaislain kokonaisuudistusta (HE 28/2003 vp.) oli lakia käsiteltäessä tiedossa, että unionin piirissä oli

vireillä useita EU-lainsäädäntöhankkeita, joista tulee johtumaan muutostarpeita tuolloin säädettävänä olleeseen ulkomaalaislakiin. Hallintovaliokunta on ulkomaalaislakia koskevassa mietinnössään (HaVM 4/2004 vp.) pitänyt ulkomaalaisasioissa tarpeellisenä nykyistä yhtenäisemmän lainsäädännön ja soveltamiskäytäntöjen aikaan saamista unionin tasolla.

Turvapaikkamenettelydirektiivi sisältää vähimmäisvaatimukset pakolaisaseman myöntämistä ja poistamista koskevista menettelyistä. Lakiin esitetään lisättäväksi säännökset tietojen antamisesta kansainvälistä suojelua hakevalle, kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen peruuttamisesta ja raukeamisesta sekä turvapaikkapuhuttelusta.

Koska ulkomaalaislain säännökset vastaavat pääosin direktiiviä tai ovat direktiivin säännöksiä suotuisimmat, viitataan yleisperusteluissa esitettyyn. Direktiivin artikkelit, joiden perusteella esitetään muutoksia ulkomaalaislakiin parantavat turvapaikkaa hakevien oikeuksia ja edistävät yhdenvertaista kohtelua sekä hyvän hallintoa ja päätöksenteon avoimuutta.

Vaikka direktiivi on luonteeltaan tekninen sisältää se hakijan kannalta päätöksentekoon- ja muutoksenhakuun liittyviä säännöksiä. Tämän vuoksi ja huolimatta direktiivin luonteesta vähimmäisvaatimukset sisältävänä, esitän joitain esitykseen liittyviä näkökantoja jatkovalmistelussa arvioitavaksi ja huomioon otettavaksi.

Oikeudellisen avun merkitystä on ulkomaalaislain valmisteluvaiheissa ja annetuissa lausunnoissa korostettu, näin ennen kaikkea nopeutetun turvapaikkamenettelyn osalta. Oikeudellisen avun saanti on oleellinen osa hakijan oikeusturvakokonaisuutta, jonka vuoksi turvapaikanhakijalle tulisi jokaisessa menettelyn vaiheessa turvata mahdollisuus oikeusapuun ja asiantuntevaan avustajaan. Oikeus saada oikeudellista neuvontaa ja velvollisuus antaa sitä tulisi sisällyttää ulkomaalaislakiin.

Esitys sisältää säännöksen kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen peruuttamisesta ja raukeamisesta. Näiden säännösten ottaminen ulkomaalaislakiin on niin hakijan kuin toimivaltaisen viranomaisen kannalta tilannetta selkeyttävä ja perustuslain kannalta oikea säätämistaso.

Ehdotetun ulkomaalaislain 97 a § 1 momentissa säädettäisiin, että hakijaa turvapaikkapuhuttelussa kuultaessa ei yleensä saisi olla läsnä muita perheenjäseniä. Säännös ei ole täsmällinen ja se on avoin eri tulkinnoille. Direktiivin 13 artiklan 1 kohdan sanamuodon mukaan henkilökohtaisessa puhuttelussa ei saa yleensä olla läsnä perheenjäseniä, ellei muiden perheenjäsenten läsnäolo ole määrittävän viranomaisen mukaan välttämätöntä asianmukaisen tutkinnan kannalta. Direktiivin sanamuodon ja säännöksen tarkoituksen kannalta kirjoitustavan pitäisi olla täsmällisempi. Säännös voitaisiin kirjoittaa esimerkiksi siten, että perheenjäsenen läsnäolo on sallittu vain erityisestä syystä. Tämän lisäksi pitäisin perusteltuna jättää avoimeksi se mahdollisuus, että perheenjäsenen läsnäolo olisi mahdollista rajata ainoastaan osaan puhuttelua.

Ulkomaalaislaki edellyttää, että hakemukset tutkitaan kunkin hakijan kohdalta riittävän yksilöllisesti (ulkomaalaislain 98 § 2 mom.), joka sinänsä voisi täyttää direktiivin 8 artiklan 2 kohdan a alakohdan vaatimukset hakemusten yksilöllisesti, objektiivisesta ja puolueettomasta tutkinnasta ja ratkaisemisesta. Perusteltua on kuitenkin sisällyttää esitykseen ehdotus tietojen ajantasaisuudesta. Säännöksen perusteluosassa olisi hyvä arvioida yksilöidymmin esityksessä nyt vain viitatus Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen 11.1.2007 antaman ratkaisun Salah Sheekh v. Alankomaat sisältöä ja alkuuperämaatiedolle asetettavia edellytyksiä.

Muutoksenhakuprosessissa olevien päätösten täytäntöönpano on hakijan kannalta tilanne, joka voi aiheuttaa oikeusturvaongelmia. Tältä osalta viitataan vähemmistövaltuutetun selvitykseen nopeutetun turvapaikkamenettelyn oikeusturvatakeista (Helsinki 2005) ja siinä asiasta esitettyyn.

Muutoksenhakumahdollisuuden tehokkuus ja erityisesti täytäntöönpanokieltohakemuksen merkitys on oleellinen muutoksenhakuoikeuden toteutumiselle. Poliisille ei ole säädetty nimenomaista velvollisuutta odottaa täytäntöönpanokieltohakemuksen käsittelyä. Käytännössä päätös voidaan jopa antaa tiedoksi ja panna täytäntöön välittömästi, jolloin tehokas muutoksenhakumahdollisuus on vaikea turvata. Vähemmistövaltuutetun selvityksestä käy ilmi, että soveltamiskäytännössä on tullut ilmi tapauksia, joissa täytäntöönpanokieltoa ei ole ehditty käsitellä ennen käännytyspäätöksen täytäntöönpanoa. Lähinnä näissä tapauksissa on ollut kyse siitä, ettei tieto täytäntöönpanokieltohakemuksen hakemisesta sekä siihen annetusta ratkaisusta ole siirtynyt tehokkaalla tavalla hallinto-oikeuden, poliisin ja hakijan/hänen avustajansa välillä. Pohjimmiltaan näissä tapauksissa on kuitenkin ollut kyse siitä, ettei laissa ole säädetty velvollisuutta odottaa täytäntöönpanokieltohakemuksen käsittelyä.

Koska nykyinen järjestelmä on osoittautunut yksittäisissä tapauksissa epätydyttäväksi, tilanne tulisi muuttaa selkeämmäksi sekä turvapaikanhakijoiden yhdenvertaisuuden ja yksilön oikeusturvan paremmin takaavaksi. Tämä voisi tapahtua lisäämällä nyt muutettavaksi tulevaan ulkomaalaislain 201 §:ään määräys siitä, että päätös voidaan panna täytäntöön sen jälkeen, kun se annettu hakijalle tiedoksi, kuitenkin aikaisintaan sen jälkeen, kun hallinto-oikeus on ratkaissut täytäntöönpanon kieltämistä koskevan hakemuksen.

Turvapaikanhakijalle on varmistettava hänen oikeusturvansa toteutumisen kannalta paras mahdollinen suoja. Turvapaikkamenettelyn aikana, muutoksenhakuvaiheessa ja käännytyspäätöksen täytäntöönpanon yhteydessä on huolehdittava siitä, että hakija on saanut asiansa käsiteltyksi riittävien oikeusturvatakeiden vallitessa ilman, että ilmenisi vaaraa palauttamiskielon loukkaamisesta tai muita hakijan oikeuksien loukkauksia. Täytäntöönpanokielto ja siihen liittyvä menettely on hakijan kannalta ratkaiseva. Päätöksen oikeellisuusarviointi jälkikäteen on merkityksetön, jos henkilö on jo poistettu maasta.

Direktiivin 23 artiklan 2 kohta sisältää kuuden kuukauden aikamääreen. Esityksen perusteluissa on katsottu, että perustuslain, hallintolain ja ulkomaalaislain säännökset täyttävät 23 artiklan 2 kohdan vaatimukset. Huolimatta perusteluissa viitatus kansallisesta säännöstöstä esitän vielä direktiivin asianmukaisen täytäntöönpanon kannalta harkittavaksi kysymyksessä olevan artiklan sisältämän määräajan sisällyttämistä ulkomaalaislakiin.

Apulaisoikeuskansleri



Mikko Puumalainen

Neuvotteleva virkamies



Marja Leskinen