



LAUSUNTO
21.07.2014
21.07.2014

SISÄMINISTERIÖ
21. 07. 2014
INRIKESMINISTERIET

id1441184
00.03.00
MIGDno/2014/733

MAAHANMUUTTOVIRASTO

MIGRATIONSVERKET

FINNISH IMMIGRATION SERVICE

Sanna Sutter
SM/MMO
hare@intermin.fi
maahanmuutto-osasto@intermin.fi
sanna.sutter@intermin.fi

Viite: SM:n lausuntopyyntö 26.5.2014

HALLITUKSEN ESITYS UUELLEENLAADITUN MENETTELYDIREKTIIVIN TÄYTÄNTÖÖNPANEMISEKSI JA ULKOMAALAILAIN YHDENMUKAISTAMISEKSI VASTUUNMÄÄRITTÄMISASETUKSEN KANSSA

Sisäministeriö on valmistellut luonnosta hallituksen esitykseksi eduskunnalle laiksi ulkomaalaislain muuttamisesta. Esityksen tarkoituksena on panna täytäntöön uudelleenlaadittu menettelydirektiivi (2013/32/EU). Samalla esityksellä ulkomaalaislakia tarkistetaan siten, että se on yhdenmukainen vastuunmäärittämisasetuksen (EU N:o 604/2013) kanssa. Uudelleen laaditun direktiivin tavoitteena on varmistaa jäsenvaltioiden entistä yhdenmukaisemmat menettelyt kansainvälisen suojelun myöntämisessä ja poistamisessa. Ulkomaalaislain säännökset vastaavat pitkälti direktiivissä säädettyä, mutta lakia on tarpeen täsmentää direktiivissä edellytetyllä tavalla. Merkittävimmät lainmuutostarpeet liittyvät hakijan kuulemiseen, haavoittuvassa asemassa oleviin hakijoihin, turvallisiin maihin, uusintahakemuksiin sekä täytäntöönpanon kieltämistä koskevaan hakemukseen.

Maahanmuuttovirasto on osallistunut esitystä valmistelleen työryhmän työskentelyyn. Maahanmuuttovirasto kiittää mahdollisuudesta lausua esityksestä ja lausuu kunnioittavasti seuraavaa.

Turvapaikkapuhuttelut ja turvapaikkatutkinta

Turvapaikkapuhuttelun kielen valinta

Uudelleen laaditun direktiivin mukaan keskustelun on tapahduttava hakijan ensisijaisesti valitsemalla kielellä, paitsi jos on jokin toinen kieli, jota hän ymmärtää ja jolla hän pystyy ilmaisemaan itseään selkeästi. Muutos ei aiheuta tarvetta kansallisen lainsäädännön muuttamiseen. (s. 15–16)

Tällä hetkellä turvapaikanhakijan äidinkieli on ensisijainen puhuttelukieli. Jos kuitenkin tulkkausta ei ole mahdollista saada tällä kielellä, valitaan jokin muu hakijan riittävällä tasolla taitama ja ymmärtämä kieli. Useat turvapaikanhakijat ovat oleskelleet pitkiä aikoja kielialueella, jolla ei puhuta heidän äidinkieltään. Tällaisissa tilanteissa hakija usein hallitsee äidinkielen tasoisesti tai jopa paremmin muutakin kieltä kuin äidinkieltään.

Englanninkielisessä direktiivitekstissä todetaan, että "The communication shall take place in the language preferred by the applicant unless there is another language which he or she understands and in which he or she is able to communicate clearly." Aiemman direktiivin sanamuodon mukaan "The communication need not necessarily

www.migri.fi



take place in the language preferred by the applicant for asylum if there is another language which he/she may reasonably be supposed to understand and in which he/she is able to communicate. Uuden 15 artiklan mukaan "Keskustelun on tapahduttava hakijan ensisijaisesti valitsemalla kielellä, paitsi jos on jokin toinen kieli, jota hän ymmärtää ja jolla hän pystyy ilmaisemaan itseään selkeästi." Aiemman suomenkielisen 13 artiklan mukaan "Keskustelun ei välttämättä tarvitse tapahtua turvapaikanhakijan ensisijaisesti valitsemalla kielellä, jos on jokin toinen kieli, jota hänen voidaan kohtuullisesti olettaa ymmärtävän ja jota hän osaa puhua."

Maahanmuuttovirasto esittää harkittavaksi, vastaisiko esitysluonnos paremmin direktiivin 15 artiklaa, jos siinä kielen valinnan sijaan puhuttaisiin hakijan (ensisijaisesti) suosimasta kielestä, sillä suomen kielen "valita" ei välttämättä täysin vastaa englanninkielistä to prefer -verbiä. Valita-verbi näyttäisi antavan hakijalle vahvemman oikeuden valita haluamansa kieli kuin englanninkielinen to prefer, joka on enemmänkin etusijalle panemista tai suosimista. Puhuttelujen sujuvan järjestämisenkin kannalta olisi parempi, että hakija ilmoittaisi, mikä on hänen äidinkieltensä ja mitä muita kieliä hän sen lisäksi osaa. Oletuksena tulisi siis olla, että tulkkauksia tapahtuu hakijan äidinkielellä. Usein tietyn kielen osaaminen äidinkielen tasoisesti on myös osa turvapaikkatutkintaa. Jos hakija valitsisi tulkkauksikseen jonkin muun kielen kuin äidinkielekseen ilmoittamansa kielen, Maahanmuuttovirasto joutuisi mahdollisesti teettämään hakijalle kielitestin sen selvittämiseksi, puhuuko hän ilmoittamaansa äidinkieltä. Tämä lisäisi myös turvapaikkamenettelyn kustannuksia.

96 a §. Erityiset menettelylliset takeet

Ulkomaalaislain uudessa 96 a §:ssä säädettäisiin erityisistä menettelyllisistä takeista. Pykälässä säädettäisiin velvollisuudesta antaa tukea hakijalle, jolla on todettu olevan erityistarpeita. Tuella varmistettaisiin se, että hakija voi hyötyä turvapaikkamenettelyyn liittyvistä oikeuksista ja noudattaa siihen liittyviä velvollisuuksia. (s. 40) Kaikilla hakijan kanssa asioivilla viranomaisilla, jotka toteavat hakijan tuen tarpeen, olisi velvollisuus joko antaa tarvittavaa tukea tai järjestää hakija muulla tavoin tuen piiriin. (s.41).

Maahanmuuttovirasto esittää, että 96 a §:ssä määriteltäisiin tarkemmin, mitä konkreettisia tukitoimia esimerkiksi Maahanmuuttovirastolta edellytetään silloin, jos turvapaikanhakijalla todetaan olevan erityinen tuen tarve.

97 §. Turvapaikkatutkinta

97 §:n 3 momenttia ehdotetaan muutettavaksi siten, että poliisi voisi jatkossa tehdä puhutteluja Maahanmuuttoviraston pyynnöstä vain tilapäisesti, kun hakemusten määrä on voimakkaasti lisääntynyt. (s. 42)

Maahanmuuttovirasto on toisinaan pyytänyt poliisia pitämään turvapaikkapuhuttelun turvallisuussyistä tilanteessa, jossa turvapaikanhakija on käyttäytynyt aggressiivisesti tai uhkaavasti esimerkiksi vastaanottokeskuksessa. Maahanmuuttovirastolla ei ole tiloissaan esimerkiksi metallinpaljastimia eikä muutoinkaan mahdollisuutta tehdä tarkastuksia puhutteluun saapuville hakijoille, mistä syystä turvallisuussyyt ovat puoltaneet poliisin turvapaikkapuhuttelua tällaisissa harvinaisissa tapauksissa. Jatkossa näissä tilanteissa paikalla on oltava sekä Maahanmuuttoviraston puhuttelija että poliisi, mikä näissä tilanteissa lisää turvapaikkamenettelyn kustannuksia.



Pykälän 3 momentissa säädettäisiin myös velvollisuudesta ilmoittaa komissiolle vähintään kerran vuodessa, kun poliisi suorittaa puhutteluja hakemusmäärän lisääntymisen vuoksi. Komissiolle tulisi ilmoittaa myös heti, kun poliisin suorittamat puhuttelut eivät ole enää tarpeen. (s. 42) Maahanmuuttovirasto esittää, että kohtaa täsmennettäisiin niin, että siitä kävisi ilmi, minkä viranomaisen on tehtävä pykälässä tarkoitettu ilmoitus komissiolle.

Yksityiskohtaisten perusteluiden mukaan poliisin turvapaikkapuhutteluja suorittavalle henkilöstölle olisi annettava etukäteen asianmukainen koulutus. (s. 42) Maahanmuuttovirasto esittää, että kohtaa tarkennettaisiin siten, että siitä selviäisi, minkä tahon on huolehdittava asianmukaisen koulutuksen järjestämisestä ja antamisesta poliisin turvapaikkapuhutteluita suorittavalle henkilöstölle.

Ehdotetun 97 §:n mukaan poliisi tai rajavartiolaitos selvittää suullisesti 103 §:n 1 kohdassa tarkoitetun tutkimatta jättämisen edellyttämät tiedot. Maahanmuuttovirasto esittää, että 97 §:ssä viitattaisiin myös 103 §:n 3 kohtaan.

97 b § Tiedon hankinta yksittäisessä kansainvälistä suojelua koskevassa asiassa

Uuden 2 momentin mukaan hakijalle voitaisiin tämän suostumuksella järjestää lääkärintarkastus aiempaan vainoon tai vakavaan haittaan viittaavien seikkojen selvittämiseksi, jos se olisi tarpeen kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen arvioimisessa. Kyseessä olisi lääkärintarkastus, joka järjestettäisiin Maahanmuuttoviraston aloitteesta ja julkisin varoin, kun virasto pitää lääkärintodistuksen saamista tarpeellisenä ennen kansainvälistä suojelua koskevan päätöksen tekemistä. (s. 43) Maahanmuuttovirasto toteaa, että Maahanmuuttovirasto pyytää nykyäänkin lääkärinlausuntoa, jos se on tarpeen hakijan turvapaikkahakemuksen käsittelyn tai ratkaisun kannalta, eikä ehdotuksella Maahanmuuttoviraston käsityksen mukaan siten muutettaisi nykykäytäntöä.

Nopeutetut menettelyt

99 §. Turvallinen turvapaikkamaa

Pykälän 1 kohdassa säädetyt turvallisen turvapaikkamaan edellytykset säilyisivät ennallaan. Pykälään lisättäisiin uusi 2 kohta, jonka mukaan valtion katsominen hakijalle turvalliseksi turvapaikkamaaksi edellyttäisi sitä, että hakija on siellä saanut ja edelleen voi saada 87 ja 88 §:ssä tarkoitettua suojelua tai muuten riittävää suojelua. Viittaus 87 ja 88 §:ssä tarkoitettuun suojeluun ei turvalliseen turvapaikkamaahan liittyvänä edellytyksenä olisi uusi, vaan vastaava viittaus löytyy voimassa olevassa lain 103 §:stä. Uutta sen sijaan olisi viittaus muuten riittävään suojeluun. (s. 43)

Maahanmuuttovirasto esittää, että 99 §:n perusteluja muutettaisiin siten, että kohdan muotoilu olisi samanlainen kuin 99 a §:ssä ("Lisäys olisi perusteltu, koska turvallisessa turvapaikkamaassa, joka ei ole EU:n jäsenvaltio, ei voi saada nimenomaisesti EU:n lainsäädännössä tarkoitettua toissijaista suojelua. Muuten riittävällä..."). Tämä johtuu siitä, että turvallinen turvapaikkamaa -käsitteellä ei viitata direktiivissä EU-valtioon vaan kolmanteen valtioon. Direktiivissä on tehty ero kansainvälistä suojelua myöntäneen jäsenvaltion ja turvallisen turvapaikkamaan välillä. Turvapaikkahakemus jätetään tutkimatta, jos toinen EU-jäsenvaltio on myöntänyt hakijalle kansainvälistä suojelua (33 art. 2 a kohta ja 103 § 1 mom. 3



kohta). Hakemus voidaan jättää tutkimatta myös, jos henkilö on saapunut turvallisesta turvapaikkamaasta (35 art. ja 33 art. 2 b kohta).

102 §. Uusintahakemus

Pykälää ehdotetaan muutettavaksi vastaamaan menettelydirektiivin uusintahakemuksen määritelmää koskevan 2 artiklan q kohdan mukaista edellytystä aiempaan hakemukseen tehdyn päätöksen lainvoimaisuudesta. Samassa yhteydessä poistettaisiin tarpeettomana sana "kielteinen", koska uusintahakemuksia ei käytännössä tehdä myönteisen päätöksen saamisen jälkeen. Uusintahakemuksella tarkoitettaisiin kansainvälistä suojelua koskevaa hakemusta, jonka ulkomaalainen tekee saatuaan lainvoimaisen päätöksen Maahanmuuttovirastolta tai hallintotuomioistuimelta aikaisemmin tekemäänsä hakemukseen. Edellytys lainvoimaisuudesta ei juuri muuttaisi uusintahakemuksia koskevaa käytäntöä. Jos hakija haluaisi tehdä uuden hakemuksen saatuaan Maahanmuuttovirastolta päätöksen ja valitusajan ollessa yhä vireillä, hakija ohjattaisiin uuden hakemuksen sijaan käyttämään oikeuttaan hakea muutosta viraston päätökseen. (s. 45)

Maahanmuuttovirasto esittää harkittavaksi, voisiko pykälän otsikoksi muuttaa "myöhempi hakemus". Näin otsikko vastaisi paremmin direktiivissä käytettyjä termejä.

Lisäksi Maahanmuuttovirasto toteaa, että jos sana "kielteinen" poistetaan, se laajentaa uusintahakemukset kattamaan myös tilanteet, joissa aiempaa hakemusta ei ole tutkittu. Tällainen tilanne on käsillä esimerkiksi, jos hakija katoaa ja hakemus raukeaa. Jatkossa raukeamispäätöksen jälkeen tehtyä hakemusta voitaisiin pitää uusintahakemuksena (Huom. kuitenkin direktiivin 2 art. q kohdan määritelmä). Lisäksi sana "kielteinen" rajaisi pois myös päätökset hakemuksen tutkimatta jättämisestä 103 § 1 momentin 1 tai 3 kohdan perusteella ja Dublin-hakemukset, mikä ei myöskään vastaisi määritelmää. (Dublin-asioissakin tehty uusi hakemus on siten määritelmän mukaisesti myöhempi hakemus. vrt. myös 40 art. 7 kohta.). Vastaavasti Maahanmuuttovirasto esittää, että 102 §:n pykälätekstistä poistettaisiin kielteinen-sana (edellisessä lauseessa sana kielteinen poistettu ja sana lainvoimainen lisätty). Kielteinen-sanan jättäminen tekstiin muuttaisi tavoiteltua asiantilaa.

Oikeusapu

Direktiivin 20 artiklan mukaan jäsenvaltiot voivat säätää, ettei oikeusapua ja oikeudellista edustajaa myönnetä, jos tuomioistuin tai muu toimivaltainen viranomainen katsoo, ettei muutoksenhaulla ole konkreettisia edellytyksiä menestyä. (→) Oikeusapua ja oikeudellista edustusta ei saa mielivaltaisesti rajoittaa, eikä hakijan oikeussuojan tosiasiallista toteutumista haitata. (s. 20)

Direktiivin 20 artiklan mahdollisuutta rajoittaa muutoksenhaun oikeusapua tilanteissa, joissa Suomen olosuhteissa korkein hallinto-oikeus ei myöntäisi valituslupaa, ei ehdoteta pantavaksi kansallisesti täytäntöön. Vaikka oikeusapu ei kuulu Maahanmuuttoviraston toimialaan, Maahanmuuttovirasto toteaa, että tilannetta ja myös muiden jäsenvaltioiden valitsemia menettelyitä lienee tältä osin tarpeen seurata. Mahdollisuus olla myöntämättä oikeusapua, jos korkein hallinto-oikeus ei antaisi valituslupaa, vähentäisi säännönmukaista muutoksenhakua korkeimpaan hallinto-oikeuteen. Tämä sekä vähentäisi oikeusavun kustannuksia ja



valitusmääriä korkeimpaan hallinto-oikeuteen että mahdollistaisi sen, että niissä tapauksissa, joissa valituksen kohteena olevan päätöksen muuttamiseen on aihetta, korkein hallinto-oikeus pystyisi antamaan päätöksensä aiempaa nopeammin. Maahanmuuttoviraston turvapaikkapäätös todetaan korkeimmassa hallinto-oikeudessa virheelliseksi erittäin harvoin. Useimmissa kumotuissa tapauksissa on kyse siitä, että hakija esittää valitusvaiheessa uutta selvitystä.

Paluudirektiivin ulkomaalaislakiin aiheuttamat muutokset: 149 b §:n mukainen vaatimusmenettely

Viitaten asiasta maahanmuutto-osaston kanssa keskusteltuun Maahanmuuttovirasto lausuu edellä lausutun lisäksi ulkomaalaislain 149 b §:ään liittyvistä käytännössä havaituista muutostarpeista.

Maahanmuuttovirasto totesi ko. pykälää koskevaa hallituksen esitystä (HE 134/2013) koskevassa lausunnossaan 18.6.2013 (MigDno/2013/411), että "Esityksen sivulla 16 todetaan, että kielteisen päätöksen saaneen oleskeluluvan hakijan ollessa kyseessä Maahanmuuttovirasto liittäisi päätökseensä vaatimuksen siirtyä toisen jäsenvaltion alueelle. Maahanmuuttovirasto pitää tarpeellisena, että ehdotuksen yksityiskohtaisissa perusteluissa täsmennettäisiin, ettei paluudirektiivin mukainen vaatimusmenettely koske kansainvälistä suojelua koskeviin hakemuksiin liittyviä kielteisiä oleskelulupapäätöksiä, koska kansainvälistä suojelua koskeviin päätöksiinkin liittyy aina päätös oleskeluluvasta."

Asiasta on lain voimaantulon jälkeen keskusteltu sidosryhmätapaamisissa mm. maahanmuutto-osaston, poliisin ja rajavartiolaitoksen kanssa. Tällöin on keskusteltu muun muassa siitä, missä vaiheessa paluudirektiivi alkaisi soveltua turvapaikanhakijaan. Keskusteluissa on päädytty siihen, että turvapaikanhakija ei olisi laittomasti maassa ennen kuin häntä koskisi täytäntöönpanokelpoinen maastapoistamispäätös (vrt. myös direktiivin johdannon kohta 9). Käytännössä siis ainakin sellainen turvapaikanhakija, joka ei lähde maasta vapaaehtoisesti, olisi direktiivin tarkoittamassa merkityksessä laittomasti maassa, ja tulisi näin lopulta jossain vaiheessa direktiivin soveltamisalan piiriin.

Maahanmuuttovirasto esittää, että 149 b §:ää muutettaisiin niin, että siihen lisätään:

- ettei sen mukaista vaatimusmenettelyä lainkaan sovelleta tilanteessa, jossa Maahanmuuttovirasto hylkää kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen (Vaihtoehto on jossain määrin ongelmallinen siitä syystä, että turvapaikanhakijakin voi kuitenkin ylläesitetyllä tavalla tulla direktiivin soveltamisalaan.)

tai vaihtoehtoisesti

- että turvapaikkamenettelyssä hakijan vaatiminen siirtymään ja kielteinen lupapäätös voidaan tehdä yhdellä Maahanmuuttoviraston päätöksellä samalla, kun kansainvälistä suojelua koskeva hakemus hylätään.

Viimeksi mainittua vaihtoehtoa voinee myös perustella direktiivin 6 artiklan 6 kohdalla, josta ei tarkemmin keskusteltu hankkeen yhteydessä. Sen mukaan direktiivi ei estä jäsenvaltiota tekemästä laillisen oleskelun päättämistä koskevaa päätöstä palauttamispäätöksen ja/tai maastapoistamispäätöksen ja/tai maahantulokiellon yhteydessä yhdellä hallinnollisella tai oikeudellisella päätöksellä. Jos kohta tarkoittaa oleskeluluvan peruuttamis- ym. päätöksen lisäksi myös kielteistä oleskelulupapäätöstä, ei vaikuta johdonmukaiselta, ettei vaatimusta kuitenkaan voisi tehdä samassa yhteydessä päätettäessä samalla kertaa 6



kohdassa mainituista asioista. Aiemmissa keskusteluissa vaatimusmenettelyn porrastus eri vaiheisiin oli kuitenkin lähtökohtana.

Ko. kokonaisuuteen vaikuttaa myös laillista oleskelua koskevan ulkomaalaislain 40 §:n 3 momentti, jossa todetaan, mihin asti luvan hakijat saavat oleskella laillisesti maassa. Laillinen oleskelu jatkuu kunnes on tehty lainvoimainen päätös hakemukseen tai täytäntöönpanokelpoinen maastapoistamispäätös. Toisaalta 149 b § mahdollistaa nyt vaatimuksen esittämisen henkilölle, jota koskeva päätös ei vielä ole lainvoimainen ja jota koskien ei vielä ole tehty lainkaan maastapoistamispäätöstä (tai varsinkaan täytäntöönpanokelpoista päätöstä) eli 149 b §:ssä direktiivissä tarkoitettu "laiton maassa oleskelu" ymmärrettäneen laajemmin kuin miten laiton oleskelu ulkomaalaislain 40 §:n perusteella määritetty (149 b §:n mukaan laiton oleskelu alkaa, kun kielteinen oleskelulupapäätös on tehty).

Maahanmuuttovirasto esittää harkittavaksi, tulisiko muilta jäsenvaltioilta mahdollisesti tiedustella, miten ne soveltavat direktiivin laittoman oleskelun määritelmää oleskeluluvan hakijoihin.

Ylijohtajan sijainen,
johtaja

Tiina Suominen

Ylitarkastaja

Elisa Alho-Kullström

Asiakirja on sähköisesti allekirjoitettu asiankäsittelyjärjestelmässä.
Maahanmuuttovirasto 21.07.2014 klo 14.13. Allekirjoituksen oikeellisuuden voi todentaa kirjaamosta.