



10.01.2014

MAAHANMUUTTOVIRASTO

MIGRATIONSVERKET

FINNISH IMMIGRATION SERVICE

Sanna Sutter
Maahanmuutto-osasto
Sisäministeriö

SISÄMINISTERIÖ

10. 01. 2014

INRIKESMINISTERIET

Viite: SM001:00/2013, 2011/95/EU

HALLITUKSEN ESITYS ULKOMAALAISLAIN MUUTTAMISESTA UUELLEEN LAADITTUJEN MÄÄRITELMÄ- JA VASTAANOTTODIREKTIIVIEN TÄYTÄNTÖÖNPANEMISEKSI

Sisäministeriön maahanmuutto-osasto on pyytänyt Maahanmuuttovirastolta lausuntoa hallituksen esityksestä ulkomaalaislain muuttamiseksi, jolla on tarkoitus panna täytäntöön uudelleen laadittu Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2011/95/EU vaatimuksista kolmansien maiden kansalaisten ja kansalasisuudettomien henkilöiden määrittelemiseksi kansainvälistä suojelua saaviksi henkilöiksi, pakolaisten ja henkilöiden, jotka voivat saada toissijaista suojelua, yhdenmukaiselle asemalle sekä myönnetyn suojelun sisällölle. Samassa yhteydessä jäljittämistä koskevaan pykälään ehdotetaan tehtäväksi muutokset, jotka perustuvat uudelleen laadittuun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviin 2013/33/EU kansainvälistä suojelua hakevien henkilöiden vastaanottoa jäsenvaltioissa koskevista vaatimuksista. Maahanmuuttovirasto on ollut jäsenenä sisäministeriön määritelmä- ja turvapaikkamenettelydirektiivin täytäntöönpanoa sekä vastuunmäärittämis- ja Eurodac-asetuksista johtuvaa ulkomaalaislain muutosta käsittelevässä työryhmässä, jossa esitystä on käsitelty.

Maahanmuuttovirasto kiittää mahdollisuudesta tulla kuulluksi ja lausuu seuraavaa.

Esityksen mukaan määritelmädirektiivi aiheuttaa Suomen lainsäädännössä ja käytännössä melko vähäisiä muutostarpeita. Esityksen mukaan muutoksilla täsmennetään tiettyjä käsitteitä ja nostetaan aiempiin hallituksen esityksiin nojaava vallitseva soveltamiskäytäntö lain tasolle. Lisäksi jäljittämistä koskevilla muutoksilla on tavoitteena entisestään vahvistaa pyrkimystä luoda uudelleen yhteys Suomeen saapuneen alaikäisten ja hänen vanhemman tai muun tosiasiallisen huoltajan välille. Maahanmuuttovirasto pitää näitä tavoitteita kannatettavina ja direktiivien mukaisina.

Maahanmuuttovirasto esittää lisäksi eräiden esityksen kohtien osalta yksityiskohtaisempia huomioita seuraavassa.

Käsitteiden täsmennykset ja nykykäytännön kirjaaminen lain tasolle

"(--) voimassa olevan lain 87 §:ssä on virheellisesti käytetty ilmaisua sukupuoli suuntautuminen. Ilmaisua ehdotetaan korjattavaksi uuden määritelmädirektiivin mukaisesti muotoon seksuaalinen suuntautuminen. Aiemmassa määritelmädirektiivissä säädettiin mahdollisuudesta ottaa sukupuoleen liittyvät seikat huomioon yhteiskunnalliseen ryhmään kuulumista määritettäessä, mutta niiden ei yksinään katsottu luovan olettaa vainosta. Artiklaa on muutettu siten, että sukupuoliin liittyvät seikat, sukupuoli-identiteetti mukaan luettuna, on otettava asianmukaisesti huomioon määritettäessä kuulumista tiettyyn yhteiskunnalliseen

www.migri.fi



ryhmään tai tällaisen ryhmän piirteitä. Direktiivin muutoksella pyritään korjaamaan aiempi moniselitteinen sanamuoto ja siten välttämään toisistaan poikkeavat tulkinnat. Pykälän 4 momenttiin ehdotetaan tehtäväksi vastaava muutos. Samassa yhteydessä ehdotetaan 3 momentin johdantokappaleen sanamuoto muutettavaksi siten, että erityisen yhteiskunnallisen ryhmän sijasta puhuttaisiin tietystä yhteiskunnallisesta ryhmästä.” (s. 13, 87 b §)

Maahanmuuttovirasto pitää määritelmien täsmennyksiä kannatettavana. Ehdotukset vastaavat nykyistä soveltamiskäytäntöä.

”Pykälään ehdotetaan lisättäväksi myös vaatimus suojelun tehokkuudesta ja pysyvästä luonteesta. (–) tarkoituksena on korostaa sitä, että hakijalla on käytännössä oltava mahdollisuus saada suojelua, ja sulkea suojelun tarjoajien ulkopuolelle toimijat, jotka pystyisivät tarjoamaan suojelua vain tilapäisesti. (–) Momenttia ehdotetaan täydennettäväksi siten, että turvapaikka tai 88 ja 88 a §:ssä tarkoitettu oleskelulupa voitaisiin jättää myöntämättä myös, jos ulkomaalaisella on jossain kotimaansa tai pysyvän asuinmaansa osassa mahdollisuus saada suojelua 88 d §:ssä tarkoitettulla tavalla. (–) Ehdotetussa pykälässä säädettäisiin siitä, että hakijalla on oltava mahdollisuus turvallisesti ja laillisesti päästä maan kyseiseen osaan. Pääseminen sisältäisi siis sekä turvallisen ja laillisen matkustamisen että pääsyn mainitulle alueelle.” (s. 13 88 d ja e §)

Maahanmuuttovirasto pitää kuvattujen muutosten nostamista lakiin kannatettavana. Ehdotus vastaa nykyistä soveltamiskäytäntöä, jonka mukaan sisäisen paon edellytyksenä on se, että ulkomaalaisella on tosiasiallisesti mahdollisuus asettua asumaan toiselle alueelle kotimaassaan. Yksilöllisessä arvioinnissa otetaan huomioon mm. ulkomaalaisen haavoittuva asema. Maahanmuuttoviraston soveltamiskäytännössä on jo nykyisellään arvioitu ulkomaalaisen tosiasiallinen mahdollisuus matkustaa kyseiseen maan osaan, joten ehdotettu muutos ei aiheuta muutoksia kohdan soveltamiseen.

”Pykälän 3 momenttiin ehdotetaan lisättäväksi säännös, jonka mukaan pykälän 1 momentin 5 kohtaa ja 2 momenttia ei kuitenkaan sovellettaisi henkilöön, joka voi aiemmin koetusta vainosta tai vakavan haitasta johtuvien pakottavien syiden perusteella kieltäytyä turvautumasta kansalaisuusvaltionsa tai entisen pysyvän asuinmaansa suojeluun. (–) Jotta 1 momentin 5 kohdan sanamuoto vastaisi määritelmädirektiiviä ja pakolaissopimusta, siitä ehdotetaan poistettavaksi sana ”ilmeisesti”. Sanelle ei olisi enää tarvetta, koska poikkeuksesta, joka estää pakolaisaseman lakkauttamisen, säädettäisiin nyt tyhjentävästi pykälän 3 momentissa.” (s. 15, 107 §)

Maahanmuuttovirasto pitää ehdotettuja muutoksia kannatettavina, sillä ne tuovat nykyisen soveltamiskäytännön lain tasolle. Nykyiselläänkin lakkauttamisen edellytykset on lakkauttamisharkinnassa tutkittu yksilöllisesti. Ulkomaalaista kuullaan lakkauttamisharkinnassa henkilökohtaisesti, jolloin voidaan selvittää, onko käsillä perusteluissa ja ehdotetussa pykälässä kuvattu tilanne, jossa henkilön ei voida edellyttää turvautuvan kansalaisuusvaltionsa tai entisen asuinmaansa suojeluun.

Maahanmuuttovirasto esittää harkittavaksi, tulisiko ehdotetun pykälän 3 momentin sanamuotoa muuttaa siten, että sen viimeisessä lauseessa puhuttaisiin pysyvän asuinmaan sijasta turvautumisesta kansalaisuusvaltion tai entisen pysyvän asuinmaan suojeluun. Yleensä lakkauttamistilanteissa ulkomaalainen on oleskellut Suomessa useamman vuoden, joten Suomi on hänen nykyinen (pysyvä) asuinmaansa, vaikka hänellä ei de facto vielä olisikaan pysyvää oleskelulupaa.



Alaikäisen vanhemman tai tosiasiallisen huoltajan jäljittäminen

"Sisäasiainministeriö on kuitenkin katsonut, että luvan myöntämisen ja alaikäisen kunnan asukkaaksi siirtymisen jälkeen tapahtuvista erityisistä jäljittämistoimenpiteistä johtuvia kuluja ei tulisi kattaa Maahanmuuttoviraston toimintamenoista. Koska on kyse kunnan asukkaasta, kulujen korvaaminen kuuluisi kotoutumislain piiriin. Työ- ja elinkeinoministeriö on tämän esityksen valmistelun aikana käydyissä neuvotteluissa kuitenkin katsonut, että kustannusten tulisi jäädä Maahanmuuttovirastolle. Kun kansainvälistä suojelua hakevien vastaanottoa koskevat säännökset ja kotoutumista koskevat säännökset vuonna 2011 eriytettiin erillisiin lakeihin, myös vastuu kustannuksista jaettiin sen mukaan, ovatko henkilöt vastaanoton piirissä vai jo luvan saaneina asukkaina kunnissa. Tämän periaatteen mukaisesti olisi perusteltua jakaa myös jäljittämisen kustannukset." (s. 11)

Maahanmuuttovirasto kannattaa sisäministeriön perusteluita ja näkemystä ja siitä, että jäljittämisen kustannukset jaetaan sen perusteella, onko alaikäinen vastaanoton piirissä vai jo kunnan asukas. Tähän asti palveluntarjoajan suorittamista käytännön jäljittämistoimenpiteistä on jäljittämisen päättyessä maksettu kertamaksu, jonka lisäksi palveluntarjoajalle on tarvittaessa korvattu matkakustannuksia. Maahanmuuttovirasto esittää, että käytännössä kustannukset jakautuisivat siten, että jos jäljittäminen saadaan päätökseen ennen kansainvälistä suojelua koskevan päätöksen tekoa, Maahanmuuttovirasto vastaa jäljittämisen kustannuksista. Jos päätös kansainvälisen suojelun myöntämisestä tehtäisiin ennen jäljittämisen loppuunsaattamista, jäljittämisen kustannukset käytännön jäljittämistoimenpiteet mukaan lukien kuuluisivat kotoutumislain piiriin. Jos jäljittämisen kustannukset myös kansainvälisen suojelun myöntämisen jälkeen kuitenkin tulisivat Maahanmuuttoviraston vastattaviksi, tämä tulisi ottaa asianmukaisesti huomioon Maahanmuuttoviraston toimintamenoissa.

Esityksessä arvioidaan, että esitys ei sinällään lisäisi jäljittämisten määrää (s. 12). Samalla sivulla arvioidaan, ettei muutoksella olisi merkittäviä taloudellisia vaikutuksia, jos vuosittaisten jäljittämisten määrä pysyy nykyisellä tasolla. Edelleen samalla sivulla todetaan, että jäljittämisestä perittäviä maksuja tultaneen nostamaan lähitulevaisuudessa.

Maahanmuuttoviraston jäljittämiskumppanina toiminut International Social Service -järjestön (ISS) pääsihteeristö on joulukuussa 2013 ilmoittanut lopettavansa jäljittämistehtävät. Siten Maahanmuuttoviraston ja ISS:n pääsihteeristön vuonna 2007 solmima yhteistyösopimus on päättynyt. Maahanmuuttovirastolla ei tällä hetkellä ole jäljittämissopimusta minkään kansainvälisen järjestön kanssa. Uutta jäljittämiskumppania etsitään parhaillaan. Maahanmuuttovirasto ehdottaa tämän vuoksi, että esityksestä poistettaisiin kohdat, joissa viitataan nimenomaisesti ISS-järjestöön, tai että yhteistyöhön ISS:n kanssa viitattaisiin ainoastaan esimerkkinä Maahanmuuttoviraston aiemmasta jäljittämiskäytännöstä.

Maahanmuuttovirastolla ei siis tällä hetkellä ole jäljittämissopimusta minkään yhteistyökumppanin kanssa. Tiedossa ei siten ole, onko jäljittämisen kestolla tulevaisuudessa vaikutusta siitä aiheutuviin kustannuksiin. Näin ollen esityksen taloudellisia vaikutuksia on vaikea toistaiseksi arvioida. On kuitenkin todennäköistä, että käytännön jäljittämistoimenpiteistä perittävät maksut tulevat nousemaan.



"Pykälän 1 momentin sanamuotoa ehdotetaan muutettavaksi niin, että sen sijaan, että jäljittämiseen olisi mahdollisuuksien mukaan pyrittävä, siihen olisi jatkossa ryhdyttävä." (s. 14, 105 b §)

Maahanmuuttovirasto pitää ehdotettua muutosta asianmukaisena, ja se myös vastaa nykykäytäntöä. Käytännön jäljittämistoimenpiteisiin on ryhdytty nykyäänkin aina, kun se on mahdollista.

"Jäljittäminen aloitetaan aina selvittämällä ilman huoltajaa olevan, kansainvälistä suojelua hakevan alaikäisen taustaa, perheenjäsenien henkilötietoja ja heidän olinpaikkaansa. Tätä tehdään aina myös osana turvapaikkahakemuksen käsittelyä poliisin tai rajavartiolaitoksen turvapaikkatutkinnassa ja Maahanmuuttoviraston turvapaikkapuhuttelussa. Muihin käytännön jäljittämistoimenpiteisiin ryhdytään aina, kun se olosuhteet huomioon ottaen suinkin on mahdollista." (s. 14, 105 b §)

Aiemman hallituksen esityksen (31/2006) mukaan "(j)äljittämisellä ei tarkoitettaisi sellaista tavallista selvitystyötä ja tietojen hankintaa, jota rajatarkastusviranomaiset, poliisi ja Ulkomaalaisvirasto suorittavat jokaisen kansainvälistä suojelua hakevan ulkomaalaisen kohdalla selvittäessään tämän perheenjäseniä koskevia tietoja."

Koska jäljittämisen sisältöä ehdotetaan muutettavaksi aiempaan verrattuna, Maahanmuuttovirasto esittää, että esityksessä täsmennettäisiin sitä, pidetäänkö tavallisestikin turvapaikkamenettelyssä tapahtuvaa henkilöllisyyden, maahantulon ja matkareitin selvittämistä sekä turvapaikkapuhuttelua jäljittämistoimenpiteenä, vai pidetäänkö jäljittämisenä vain sellaisia esityksessä mainittuja käytännön jäljittämistoimenpiteitä, joissa palveluntarjoaja tosiasiallisesti jäljittää alaikäisen vanhempia tai huoltajaa. Maahanmuuttoviraston näkemyksen mukaan esityksen sivulla 14 105 b §:n perusteluissa ilmaistun perusteella saattaa jäädä jossakin määrin epäselväksi, mitä toimenpiteitä Maahanmuuttoviraston on tehtävä velvollisuutensa täyttääkseen. Alaikäisten oikeuden ja toisaalta Maahanmuuttoviraston vastaavan velvollisuuden olisi Maahanmuuttoviraston näkemyksen mukaan asianmukaista olla esityksessä ilmaistu mahdollisimman yksiselitteisesti.

Ehdotuksessa jäljittämisen määritelmä muuttuu kattamaan käytännön jäljittämistoimenpiteiden lisäksi jo alaikäisen henkilöllisyyden ja perhesiteiden selvittämisen. Tällä hetkellä poliisi tai rajavartiolaitos selvittää ensivaiheessa näitä tietoja. Jos alaikäinen tulee maasta, jossa käytännön jäljittämistoimenpiteet eivät ole mahdollisia tai jos hän ilmoittaa vanhempiensa ja/tai huoltajiensa kuolleen (tai jos lapsen etu tai lähtömaan turvallisuustilanne estävät jäljittämistoimenpiteet), käytännön jäljittämistoimenpiteisiin ei voida ryhtyä Maahanmuuttovirastossakaan, ja käytännössä jäljittäminen päättyy. Kun jäljittämisen sisältö esityksessä muuttuu, Maahanmuuttovirasto esittää harkittavaksi, tulisiko ehdotettua 105 b §:n 1 momenttia muuttaa siten, että Maahanmuuttoviraston sijaan puhuttaisiin turvapaikkatutkintaa suorittavista viranomaisista, sillä esityksessä jäljittämistä suorittavien viranomaisten piiri laajenee koskemaan myös poliisia ja rajavartiolaitosta. Tällöin esityksessä huomioitaisiin myös mahdollinen alkuvaiheen turvapaikkatutkinnan siirto poliisilta ja rajavartiolaitokselta Maahanmuuttovirastolle. Palveluntarjoajan kautta toteutettavat käytännön jäljittämistoimenpiteet sen sijaan kuuluvat jatkossakin Maahanmuuttovirastolle.



"Koska ilman huoltajaa olevan alaikäisen perheenjäsenten jäljittämiseen olisi edellä ehdotetun mukaisesti ryhdyttävä jo ennen kansainvälisen suojelun myöntämistä, olisi tarpeen säätää vain jäljittämisen jatkamisesta tarvittaessa vielä kansainvälisen suojelun myöntämisen jälkeen. Nykyisin jäljittäminen on lopetettu, kun alaikäisen jättämä hakemus on ratkaistu. (–) Jäljittämistä ei kuitenkaan tulisi jatkaa kohtuuttoman kauan, vaan jatkamista koskeva harkinta tehtäisiin vastaavalla tavalla kuin jäljittämistä koskeva harkinta yleensä. Jatkamisesta päätettäisiin yksittäistapauksittain sen mukaan, arvioidaanko huoltajien tavoittaminen ylipäänsä mahdolliseksi" (s. 14, 105 b §)

"Maahanmuuttoviraston on ryhdyttävä kansainvälistä suojelua hakevan, ilman huoltajaa olevan alaikäisen edun toteuttamiseksi jäljittämään hänen vanhempansa tai muu hänen tosiasiallisesta huollostaan vastannut henkilö viipymättä. Tarvittaessa jäljittämistä on jatkettava kansainvälisen suojelun myöntämisen jälkeen." (105 b §)

Maahanmuuttovirasto pitää kannatettavana ja alaikäisen edun mukaisena, että käytännön jäljittämistoimenpiteitä voidaan jatkaa kansainvälisen suojelun myöntämisen jälkeenkin. Tämä voi nopeuttaa turvapaikkahakemuksen käsittelyä, kun käytännön jäljittämistoimenpiteiden tulosta ei tarvitse odottaa ennen hakemuksen ratkaisemista ja kansainvälisen suojelun myöntämistä.

Esityksen mukaan jäljittämistä jatketaan tarvittaessa kansainvälisen suojelun myöntämisen jälkeen. Siten jäljittämistä ei jatketa niiden alaikäisten kohdalla, joille ei myönnetä kansainvälistä suojelua, vaan oleskelulupa yksilöllisestä inhimillisestä syystä. Käytännön jäljittämistoimenpiteet eivät kuitenkaan yleensä ole mahdollisia juuri kansainvälistä suojelua saavien alaikäisten kohdalla, sillä useimmiten lähtömaan tilanne tai jäljittämiskumppanin puute siellä estää käytännön jäljittämistoimenpiteet. Tämän vuoksi jäljittämistä jatkettaisiin käytännössä vain harvoissa tapauksissa kansainvälisen suojelun myöntämisen jälkeen.

Ehdotettavan 105 b §:n 1 momentin mukaan tarvittaessa jäljittämistä on jatkettava kansainvälisen suojelun myöntämisen jälkeen. Toisaalta esityksessä todetaan, että jäljittämistä ei tulisi jatkaa kohtuuttoman kauaa. Maahanmuuttovirasto esittää, että esityksessä tuotaisiin selkeämmin esiin, että sen jälkeen kun huoltajien tavoittaminen on arvioitu mahdottomaksi, jäljittäminen päättyy, eikä jäljittämisasiaa enää kansainvälisen suojelun myöntämisen jälkeen avata uudestaan tai jatketa myöhemmin. Tämä olisi käytännössäkin vaikeaa, sillä sen jälkeen kun kansainvälistä suojelua koskeva hakemus on ratkaistu, alaikäisellä ei ole mitään asiaa vireillä Maahanmuuttovirastossa eikä Maahanmuuttovirasto saa tietoa mahdollisesti muuttuneista olosuhteista.

Ylijohtaja

Jaana Vuorio

Ylitarkastaja

Elisa Alho-Kullström



Asiakirja on sähköisesti allekirjoitettu asiankäsittelyjärjestelmässä.
Maahanmuuttovirasto 10.01.2014 klo 16.08. Allekirjoituksen oikeellisuuden voi
todentaa kirjaamosta.