

21.07.2014

POL-2014-6846

Sisäministeriö
PL 26
00023 VALTIONEUVOSTO
hare@intermin.fi
maahanmuutto-osasto@intermin.fi

SISÄMINISTERIÖ

21. 07. 2014

INRIKESMINISTERIET

Sisäministeriön lausuntopyyntö 26.5.2014

Lausunto; Luonnos hallituksen esitykseksi eduskunnalle laiksi ulkomaalaislain muuttamisesta

1 Taustaa

Sisäministeriössä on valmisteltu luonnos hallituksen esitykseksi eduskunnalle laiksi ulkomaalaislain muuttamisesta. Esityksen tarkoituksena on panna täytäntöön uudelleen laadittu Euroopan parlamentin ja neuvoston 26 päivänä kesäkuuta 2013 antama direktiivi 2013/32/EU kansainvälisen suojelun myöntämisestä ja poistamista koskevista yhteisistä menettelyistä (menettelydirektiivi). Samalla esityksellä ulkomaalaislakia tarkistettaisiin siten, että se on yhdenmukainen kolmannen maan kansalaisen tai kansalaisuudettoman henkilön johonkin jäsenvaltioon jättämän kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen käsittelystä vastuussa olevan jäsenvaltion määrittämisperusteiden ja -menettelyjen vahvistamisesta annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EU N:o 604/2013) kanssa (vastuunmäärittämisasetus).

Poliisihallitus on pyytänyt oman lausunnon valmistelua varten poliisilaitoksia toimittamaan lausuntonsa hallituksen esityksestä Poliisihallitukselle.

2 Poliisihallituksen lausunto

2.1. Yleistä

Poliisihallitus näkee tarpeelliseksi lisätä ulkomaalaislakiin esityksen mukaisesti säännökset, joilla turvataan uudelleen laaditun direktiivin tavoite varmistaa jäsenvaltioiden entistä yhdenmukaisemmat menettelyt kansainvälisen suojelun myöntämisessä ja poistamisessa. Useat ulkomaalaislakiin (301/2004) ehdotettavista muutoksista ovat myös pitkälti vallitsevan soveltamiskäytännön nostamista lain tasolle.

Merkittävimmät lainmuutostarpeet liittyvät hakijan kuulemiseen, haavoittuvassa asemassa oleviin hakijoihin, turvallisiin maihin, uusintahakemuksiin sekä täytäntöönpanon kieltämisestä koskevaan hakemukseen.

2.1. Määräajoista

Menettelydirektiivin tarkoituksen mukaisesti hakijoiden nopea pääsy turvapaikkamenettelyyn tulee varmistaa ja samalla parantaa päätöksenteon laatua ja tehokkuutta. Keskeinen ja koko yhteisen eurooppalaisen turvapaikkajärjestelmän säädöspaketin mukainen muutos on direktiivin laajentaminen koskemaan pakolaisaseman myöntämiseen ja poistamiseen liittyvien

menettelyjen lisäksi myös toissijaisen suojeluaseman myöntämistä ja poistamista. Uutena direktiivissä säädetään ensimmäisen vaiheen päätöksenteolle sitovat määräajat. Entistä täsmällisemmin säädetään turvapaikanhakijan henkilökohtaisesta puhuttelusta ja sen kirjaamisesta, tutkittavaksi ottamista koskevasta puhuttelusta, uusintahakemuksista ja muista nopeutetuista menettelyistä sekä oikeudellisesta neuvonnasta ja oikeusavusta. Myös muutoksenhakumenettelyjä on täsmennetty entisestään. Uutena direktiivissä säädetään tuen antamisesta sellaisille hakijoille, joilla on menettelyllisiä erityistarpeita. Turvapaikkamenettelyihin liittyvää käsitteistöä on niin ikään selkeytetty kautta koko direktiivin.

Käytännössä määräajan laskeminen on joissain tapauksissa ollut hankalaa ja tieto hakijan saapumisesta turvallisesta turvapaikkamaasta on usein selvinnyt vasta sen jälkeen, kun määräaika on jo kulunut umpeen. Säännöstä on tämän vuoksi tarpeen selkeyttää ja lakiin ottaa direktiivin edellyttämä säännös nopeutettujen menettelyjen määräajoista. Myös hakemuksen rekisteröinnin määräajasta on tarpeen säätää direktiivin mukaisesti.

2.3. Turvallisuusluokittelu

Luokittelun osalta on tehtävä ero ensimmäisen turvallisen maan (jossa suojelua on saatu) ja turvallisen kolmannen maan (jossa suojelua olisi voinut saada) välillä. Luokittelun käyttöön ottaminen on tarpeellista myös Suomessa, koska mainittuihin ryhmiin liittyy osittain erilaiset, direktiiviin perustuvat oikeudet turvapaikkamenettelyssä. Samassa yhteydessä turvallisia maita koskevien hakemusten käsittelyä on hyvä muutenkin selkeyttää.

Poliisihallitus pitää tarpeellisena, että ulkomaalaislakiin otetaan direktiivin sallima säännös, jolla rajoitetaan jatkossa uusintahakemusten määrää.

2.4. Täytäntöönpanon kieltäminen

Säännöksiä maasta poistamispäätöksen täytäntöönpanon kieltämisestä koskevasta menettelystä tulee tarkistaa. Käytännössä on ollut osin epäselvää, onko maasta poistaminen yksittäistapauksessa pantavissa täytäntöön vai aiotaanko sen kieltämistä hakea, tai jos sitä on jo haettu, onko tuomioistuin kieltämässä täytäntöönpanon.

2.5. Rekisteröinnin määräajat

Se, että direktiivissä edellytetyllä tavalla ulkomaalaislaissa ehdotetaan säädettäväksi turvapaikkahakemuksen rekisteröinnin määräajoista, ei ole poliisin näkemyksen mukaan ongelmallista, koska käytännössä hakemukset rekisteröidään ulkomaalaisasioiden asianhallintajärjestelmään (UMA-järjestelmä) välittömästi.

2.6. Suullinen selvittäminen

Toimintaa tehostavana voidaan pitää myös toimivaltaa tutkimatta jättämisen edellyttämien tietojen suullisesta selvittämisestä silloin kun hakija on saapunut turvallisesta turvapaikkamaasta tai turvallisesta kolmannesta maasta. Erityisesti on huomioitava, että poliisin mahdollisuus tehdä turva-

paikkapuhutteluja on rajoitettu vain tilanteisiin, joissa hakijana on unionin kansalainen tai jos hakemusten määrä on voimakkaasti lisääntynyt.

2.7. Alaikäiset

Yleisesti parannus on myös säännös ilman huoltajaa olevien alaikäisten hakijoiden edustajan pakollinen läsnäolo turvapaikkapuhuttelussa. Tosin tässä yhteydessä voitaisiin käyttää terminologiaa "ilmeisen alaikäisen" ottaen huomioon, että alaikäisyyttä on usein vaikea arvioida ennen tarkempia tutkimuksia. Sama terminologia voisi koskea säädöstä siitä, että ilman huoltajaa tulevan alaikäisen kansainvälistä suojelua koskevaa hakemusta ei jatkossa voida käsitellä nopeutetussa menettelyssä muulloin kuin hakijan tullessa turvallisesta alkuperämaasta. Turvallisen turvapaikkamaan käsite tulee erottaa turvallisen kolmannen maan käsitteestä. On kannatettavaa yksinkertaistaa turvallista alkuperämaata ja turvallista turvapaikkamaata koskevaa menettelyä, mutta luopuminen seitsemän päivän käsittelyajasta ja kaikille nopeutetuille menettelyille ehdotettu viiden kuukauden määräaika ei saa jatkossa johtaa siihen, että mediaanikäsitteilyaika on lähellä viittä kuukautta.

2.8. Uusintahakemukset

Toimintaa tehostavana voidaan pitää ehdotusta, jonka mukaan jatkossa ne uusintahakemukset, joissa ei ole esitetty uusia asian ratkaisemiseen vaikuttavia perusteita maahan jäämiselle, jätettäisiin tutkimatta. Samoin sitä, että hakijoiden mahdollisuutta jättää yhä uusia uusintahakemuksia rajoitettaisiin. Ehdotetut lainmuutokset tehostaisivat uusintahakemusten käsittelyä ja vähentäisivät uusintahakemusmenettelyn väärinkäyttösmahdollisuuksia.

Täsmennykset maasta poistamispäätöksen täytäntöönpanon kieltämistä koskevan menettelyn ja täytäntöönpanon kieltämistä koskevan hakemuksen jättämiselle seitsemän päivän määräajan käyttöönoton osalta ovat kannatettavia. Samoin kannatettavaa on, että tuomioistuimen olisi puolestaan ratkaistava hakemus kohtuullisessa ajassa ja että ulkomaalaislakiin nostettaisiin aiemmin viranomaisen ohjeessa todettu velvollisuus odottaa tuomioistuimen täytäntöönpanon kieltämistä koskevaa päätöstä ennen maasta poistamisen täytäntöönpanoa.

2.9. Pykäläkohtaiset huomiot

- 95 § selkeyttää nykytilaa. Määräajat vaikuttavat toimivilta ellei tapahdu sellaista kriisiä lähialueilla, joka lisäisi hakijamäärän nopeasti laskelmien yli.
- 96 a § esimerkkiluettelo on varsin laaja ja kun se ei ole tyhjentävä voi rajanveto yksittäistapauksissa olla tulkinnanvarainen.
- 97 § Ehdotetut muutokset nopeuttavat päätöksentekoprosessia ja nykykäytäntö tulee kirjatuksi lain tasolla. Pykälän 3 momentti selkeyttää poliisin toimivaltaa tehdä turvapaikkapuhutteluja. Ehdotettu kirjaus on selkeä ja yksiselitteinen kolmansien maiden kansalaisten ja kansalaisuudettomien henkilöiden puhuttelujen osalta. Unionin kansalaisten hakemusten osalta turvapaikkapuhuttelun suorittaminen poliisin toimesta maahanmuuttoviraston pyynnöstä nopeuttaa

prosessia huomattavasti ja tämä asia on jo käytännössäkin todettu hyväksi.

- 102 § on kannatettava kun vertaa muutoksia pykälässä 103.
- 103 § on hyvä ottaen huomioon ehdotetut muutokset erityisesti pykälässä 104.
- 198 b § on määräaikaioineen kannatettava pykälä.
- 199 § on kannatettava, kunhan päätöksentekoaajat vastuunmäärittämisasetukseen liittyvissä tapauksissa voidaan pitää nykyisellään.
- 201 § 5 momentin pykäläviittaus *"Ensimmäinen 102 §:ssä tarkoitettu uusintahakemus, joka jätetään tutkimatta 104 §:n (tulisiko tässä olla viittaus 103 §:ään?) nojalla, ei estä..."*

Poliisijohtaja

Seppo Kolehmainen

Poliisitarkastaja

Jukka Hertell

Asiakirja on sähköisesti allekirjoitettu Aspo-asianhallintajärjestelmässä. Poliisihallitus 21.07.2014 klo 12.11. Allekirjoituksen oikeellisuuden voi todentaa kirjaamosta.

Liitteet

Jakelu

Tiedoksi

Poliisiylitarkastaja Esko Kesti
Poliisitarkastaja Mia Poutanen