



Sisäministeriö

1/5

Viite:

Sisäministeriön lausuntopyyntö 8.10.2018, SM1830541 (SMDno-2018-1297)

Asia:

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi ulkomaalaislain muuttamisesta; uusintahakemusten tutkittavaksi ottamisen edellytykset ym.

Esityksen sisältö ja tavoitteet lyhyesti

Luonnos hallituksen esitykseksi koskee uusintahakemuksen tutkittavaksi ottamisen edellytyksiä, käännyttämispäätöksen täytäntöönpanoa uusintahakemustilanteissa, kansainvälistä suojelua hakeneen työnteko-oikeuden määräaikoja ja kansainvälistä suojelua hakeneen henkilön matkustusasiakirjan ottamista viranomaisen haltuun. Esityksessä ehdotetaan myös lailla säädettäväksi siitä ajankohdasta, jolloin pakolaisaseman saaneen, ilman huoltajaa saapuneen alaikäisen on tullut olla alaikäinen, jotta hänen perheenjäsenelleen voitaisiin myöntää oleskelulupa perhesiteen perusteella.

Esityksen tarkoituksena on vähentää uusintahakemusmenettelyn väärinkäyttömahdollisuuksia ja vähentää uusintahakemusten määrää ohjaamalla hakijat esittämään kaikki tiedossaan olevat kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen kannalta merkitykselliset seikat ja perusteet jo ensimmäisen hakemuksen tai sitä koskevan muutoksenhaun yhteydessä. Esityksellä tavoitellaan myös maasta poistamisen täytäntöönpanon tehostamista uusintahakemustilanteissa ja ulkomaalaislain selkeyttämistä siltä osin kuin on kysymys kansainvälistä suojelua hakevan työnteko-oikeuden karenssin alkamisajankohdasta, kun hakija on jättänyt kansainvälistä suojelua koskevan uusintahakemuksen. Esityksen tavoitteena on myös varmistaa, että kansainvälistä suojelua hakeneen henkilön matkustusasiakirja on viranomaisten käytettävissä maasta poistamista koskevan päätöksen täytäntöönpanon tullessa ajankohtaiseksi. Tällöin kielteisen kansainvälistä suojelua koskevan päätöksen nojalla käännyttämispäätöksen saanut henkilö ei esitysluonnoksen (s. 21) mukaan voisi estää maasta poistamisen täytäntöönpanoa hävittämällä tai piilottamalla hallussaan olevan matkustusasiakirjansa.

Ilman huoltajaa tulleen alaikäisen perheen yhdistämisen edellytyksenä olevaa perheenkokoajan alaikäisyyttä koskevaa säännöstä muutettaisiin Euroopan unionin tuomioistuimen ratkaisukäytännön edellyttämällä tavalla (tuomio C-550/16, 12.4.2018).

Yleisiä huomioita

Ehdotettu ulkomaalaislain 38 §:n säännös lapsen alaikäisyyden edellytyksestä parantaa niiden alaikäisten hakijoiden oikeusturvaa, jotka saavuttavat täysi-ikäisyyden perheenjäsenen hakemuksen vireillä ollessa. Tällöin viranomaisen käsittelyajalla ei enää olisi ratkaisevaa merkitystä hakemuksen hyväksymisen kannalta. Muutosta voidaan pitää perheenyhdistämisdirektiivin (2003/86/EY) tavoitteiden mukaisena sekä oikeusvarmuuden ja yhdenvertaisen kohtelun periaatteiden mukaisena.

Ehdotetut ulkomaalaislain 79 – 80 §:n muutokset selkeyttävät käytännössä tulkinnanvaraiseksi osoittautunutta sääntelyä kolmen tai kuuden kuukauden mittaisen karenssin alkamisajankohdasta, kun on kysymys kansainvälistä suojelua koskevasta uusintahakemuksesta. Myös oikeuskanslerinvirastoon on kanneltu voimassa olevan lain tulkintaan liittyvästä ongelmasta. Asia siirrettiin sisäministeriön vastattavaksi (apulaisoikeuskanslerin sijaisen vastaus 17.8.2017, OKV/1256/1/2017).

Lakiehdotuksen 95 §:ssä säädettäisiin kansainvälistä suojelua hakevan henkilön matkustusasiakirjan haltuun ottamisesta ja hallussa pitämiseksi siihen asti, kunnes hakijalle myönnetään oleskelulupa tai hän poistuu maasta. Ns. menettelydirektiivin (2013/32/EU) 13 artiklan 2 kohdan b -alakohdan mukaan jäsenvaltio voi erityisesti säätää, että hakijan on luovutettava hallussaan olevat hakemuksen tutkinnan kannalta olennaiset asiakirjat, kuten passi. Nykyinen käytäntö on esitysluonnoksen ja oikeuskanslerinvirastoon saapuneen kanteluasian (OKV/885/1/2018) käsittelyn yhteydessä saatujen tietojen mukaan ollut se, että kansainvälistä suojelua hakevilta on jo vuosien ajan otettu matkustusasiakirjat viranomaisen haltuun varsin rutiininomaisesti ilman, että asiasta on säädetty laissa. Noudatettu käytäntö on perustunut lähinnä Maahanmuuttoviraston kirjeeseen (1.7.2016, MIG-168284) ja Poliisihallituksen kirjeeseen (1.7.2016, POL-2016-9683), joissa kehoitetaan poliisia ja Rajavartiolaitosta vastaanottaessaan turvapaikkahakemuksen ottamaan hakijan passin tai muun matkustusasiakirjan haltuunsa siihen saakka, kunnes hakijalle myönnetään oleskelulupa Suomeen tai hakijan maasta poistamispäätös on täytäntöönpanokelpoinen. Nyt ehdotettu sääntely on em. menettelydirektiivin mukaan mahdollinen, mutta edellyttää asiasta säätämistä lailla.

Käännättämispäätöksen täytäntöönpanoa koskevan 201 §:n muutos vastaa menettelydirektiivin 41 artiklan 1 kohdan a ja b -alakohtia.

Uusintahakemuksen tutkittavaksi ottaminen ja tutkimatta jättäminen

Uusintahakemuksen käsittelyä koskevat säännökset (102 – 103 §) on esityksessä pyritty saattamaan vastaamaan mahdollisimman tarkasti menettelydirektiivissä asetettuja edellytyksiä. Esityksen perustelujen mukaan vallitseva soveltamiskäytäntö kirjattaisiin selkeästi lakiin asettamalla uusintahakemuksen tutkittavaksi ottamisen edellytykseksi, että hakemus sisältää tai asiassa on ilmennyt uusia seikkoja tai perusteita, jotka lisäävät merkittävästi sen todennäköisyyttä, että hakijaa tulisi pitää kansainvälistä suojelua saavana henkilönä. Lisäksi edellytettäisiin, että hakija *ei* hänestä itsestään riippumattomista syistä *ole voinut esittää* uusintahakemuksensa tueksi esittämiään perusteita jo aikaisemman hakemuksen käsittelyn yhteydessä. Viimeksi mainitut edellytykset perustuvat menettelydirektiivin 40 artiklan 2 – 4 kohtiin.

Menettelydirektiivin 40 artiklan 4 kohdassa käytetään sanamuotoa ”hakija ei hänestä itsestään riippumattomista syistä *saanut* aiemmassa menettelyssä *osoitetuksi* -- tilanteita” (englanniksi: ”was -- *incapable of asserting* the situations...”, ruotsiksi: ”var *oförmögen att göra gällande...*”, saksaksi: ”*nicht in der Lage war* -- Sachverhalte im früheren Verfahren -- vorzubringen”). Direktiivin sanamuotoa on esitysluonnoksessa pidetty tulkinnanvaraisena. Uusintahakemuksen tueksi esitetyt seikat ja perusteet voivat liittyä jo aikaisemmin esitettyihin perusteisiin tai olla täysin uusia. Säännösehdotuksen tavoitteita tulkinnanvaraisuuden poistamiseksi ja sääntelyn selkeyttämiseksi on pidettävä oikeansuuntaisina edellyttäen, että direktiivissä käytetylle sanamuodolle (ja suomennokselle ”ei ole saanut osoitetuksi”) ei ole olemassa hakijan oikeusturvaan liittyviä erityisiä perusteita ja mahdollisia muita merkityksiä.

Direktiivin suomenkielisessä kielitoisinnossa oleva rajausta ”hakijasta itsestään riippumattomista syistä” on kuitenkin pulmallinen. Jotkut muun kieliset versiot poikkeavat siitä olennaisesti. Ruotsin-, englannin- ja ranskankieliset toisinnot käyttävät ilmaisua ”on ollut kyvytön” (utan egen förskyllan -- oförmögen, through no fault of his or her own incapable, sans faute de sa part dans l’incapacité). Saksankielinen versio poikkeaa siitä jopa vielä enemmän: ”ei ole ollut tilanteessa” (ohne eigenes Verschulden nicht in der Lage war).

Tämän rajoituksen asettaminen muuttaisi myös merkittävästi nykyistä oikeustilaa, jossa uusintahakemus on voitu jättää esimerkiksi homoseksuaalisuuden taikka kristinuskoon kääntymisen perusteella. Hallintolainkäytössä on nimittäin käsitelty erityisesti näillä perusteilla tehdyn uusintahakemuksen merkitystä kansainvälisen suojelun kannalta. Korkein hallinto-oikeus on kumonnut ja palauttanut hallinto-oikeuden ratkaisuja uudelleen käsiteltäväksi esimerkiksi suullisen käsittelyn toimittamiseksi hallinto-oikeudessa uudessa turvapaikkahakemuksessa esitetyn uuden perusteen selvittämiseksi. Perusteet ovat liittyneet muun muassa kristinuskoon kääntymiseen taikka homoseksuaalisuuteen. Korkein hallinto-oikeus on luonnehtinut jälkimmäisen perusteen merkitystä seuraavasti:

”Seksuaalinen suuntautuminen on ominaisuus, joka määrittää tunteiden kohteen ja oman sukupuolen perustella. Ymmärrys seksuaalisesta suuntautumisesta voi olla vain henkilöllä itsellään. Henkilön oma kertomus on pääasiallinen ja usein myös ainoa selvitys arvioitaessa seksuaalista suuntautumista koskevan väitteen uskottavuutta.” (KHO 2017:148)

Hakijalla on voinut olla perusteltu syy olla tuomatta tätä koskevaa perustetta aiemmin esille. Esimerkiksi hän on oman kulttuuritaustansa perusteella voinut hävetä taipumustaan taikka on ollut virheellisessä käsityksessä sen rangaistavuudesta. Hallintolainkäytössä arvioidaan perustetta ja hakemuksen myöhemmin taikka uudelleen jättämiseen liittyvän syyn uskottavuutta. Korkein hallinto-oikeus on todennut (KHO 2018:90), että

”turvapaikanhakijalta voidaan lähtökohtaisesti edellyttää, että hän esittää ensimmäistä kertaa kansainvälistä suojelua hakiessaan kaikki kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksensa perusteet. Hakemuksen tueksi myöhemmin esitettäviä uusia perusteita ja niiden uskottavuutta arvioidaan tapauskohtaisesti. Kuten hakemusvaiheessakin esitettyjen perusteiden osalta, pelkkä väitteen esittäminen ei ole riittävää, vaan väitteen tueksi on esitettävä omakohtaista selvitystä. Lisäksi on esitettävä asianmukainen syy sille, miksi jotain merkityksellistä seikkaa ei ollut nostettu esiin aikaisemmassa vaiheessa.”

Korkein hallinto-oikeus on tätä koskevassa tarkastelussaan ao. tapauksessa tuonut esiin, että

”(Tässä tapauksessa) valittaja on esittänyt perusteluja sille, miksi hän ei tuonut asiaa esille jo ensimmäistä kertaa turvapaikkaa hakiessaan... Korkein hallinto-oikeus katsoo, että homoseksuaalisuuteen vetoamisen ajankohdalle ei tässä tapauksessa voida antaa sellaista merkitystä, että pelkästään sen vuoksi valittajan kertomus voitaisiin arvioida epäluotettavaksi.”

Hakijaan itseensä liittyvä ja hänestä riippuvainen syy on siten voinut olla kansainvälisen suojelun arvioinnin kannalta mitä keskeisin. Jatkovalmistelussa olisi syytä pohtia, voiko suomenkielisen direktiivin sanamuoto tältä osin olla sellaisenaan kansallisen lain pohjana.

Uuden 102 §:n 3 momentin suhde lain 95 §:n 2 momentin 3 kohtaan on myös olennainen. Perustelujen mukaan (s. 32, 1. kpl) uuden säännöksen tarkoitus ei olisi rajoittaa ”hakijasta itsestään riippumattomista syistä” tässä kohdassa mainittua ”muuta perusteltua syytä”. Perusteluissa todetaan, että ”uusi seikka tai peruste voi myös olla luonteeltaan sellainen, että kaiken asiassa esitetyn selvityksen perusteella hakijan ei olisi joko kohtuudella voitu edellyttää esittäneen sitä aiemmin tai hän on vasta aikaisemman päätöksen lainvoimaiseksi tulon jälkeen ymmärtänyt sen merkityksen kansainvälisen suojelun tarpeen arvioinnille.” Kyseinen lainkohta ei siten rajoittaisi mahdollisuutta vedota ”muuhun perusteltuun syyhyn” sillä perusteella, että kyseinen syy olisi ”hänestä riippuvainen”. Tämä olisi syytä kuitenkin perusteluissa nimenomaisesti todeta. Maininta olisi myös sopuisuudessa vakiintuneen oikeuskäytännön kanssa, jota edellä viitatu ratkaisutkin ilmentävät.

Menettelydirektiivin 42 artiklan 2 kohdan b -alakohta mahdollistaa uusintahakemuksen alustavan tutkinnan suorittamisen useimmissa tapauksissa pelkästään kirjallisen aineiston perusteella ilman henkilökohtaista puhuttelua. Esitysluonnoksen mukaan uusintahakemuksen yhteydessä hakemuksen vastaanottaneen viranomaisen rooli hakemuksen perusteiden kirjaamisessa korostuu, koska hakijaa ei lähtökohtaisesti kuulla uusintahakemuksen perusteista Maahanmuuttovirastossa lainkaan. Poliisin tai Rajavartiolaitoksen tulee kirjata hakemuksen tueksi esitetyt seikat ja perusteet kattavammin kuin ensimmäisen hakemuksen kohdalla, jotta Maahanmuuttovirasto pystyy arvioimaan, täyttääkö hakemus tutkittavaksi ottamisen edellytykset (HE-luonnoksen s. 26 – 27 ja s. 32). Asiaa tulisi luonnoksen mukaan selvittää tarkemmin joko suullisesti tai kirjallisesti, jos kirjallinen aineisto ei sisältäisi tutkimatta jättämispäätöksen tekemistä varten tarvittavia tietoja. Mikäli uusintahakemus sisältäisi uusia asian ratkaisuun vaikuttavia seikkoja tai perusteita, nämä selvitettäisiin turvapaikkapuhuttelussa.

Poliisille ja rajatarkastusviranomaiselle asetettaisiin edellä esitetyin tavoin merkittävä vastuu siitä, että uusintahakemuksen perusteet ja ratkaisuun vaikuttavat seikat on kirjattu niin ammattitaitoisesti ja tarkasti, että Maahanmuuttovirasto voi niiden perusteella tehdä oikean ratkaisun hakemuksen tutkittavaksi ottamisesta tai pystyy havaitsemaan, että asia edellyttää lisäselvitystä tai hakijan uutta puhuttelua. Esityksestä ei selkeästi ilmene, minkälaiset valmiudet poliisilla ja Rajavartiolaitoksella on panostaa hakemuksen perusteiden ja ratkaisuun vaikuttavien seikkojen entistä kattavampaan kirjaamiseen, ja edellyttääkö lainmuutos mahdollisesti lisäkoulutustarpeita. On myös pyrittävä huolehtimaan siitä, ettei kynnys lisäselvityksen hankkimiseen ja tarvittaessa hakijan uuteen puhutteluun nouse liian korkeaksi.

Esitetyillä muutoksilla on vaikutusta myös viranomaisten neuvonta- ja tietojen antamisvelvollisuuteen, josta säädetään erityisesti ja nimenomaisesti ulkomaalaislain 95 a §:ssä. Poliisi, Rajavartiolaitos, Maahanmuuttovirasto tai vastaanottokeskus antaa kansainvälistä suojelua hakevalle turvapaikkamenettelyä sekä tämän oikeuksia ja velvollisuuksia menettelyssä koskevat tiedot hakemusta jätettäessä tai mahdollisimman pian hakemuksen jättämisen jälkeen

Tietoa turvapaikanhakijalle -esitteellä. Tietojen tulisi esitysluonnoksen (s. 27) mukaan pitää sisällään myös se, mitä seurauksia hakijalle on veloitteiden noudattamatta jättämisestä tai kieltäytymisestä yhteistyöstä viranomaisten kanssa. Hakijalle tulisi siten kertoa myös uusintahakemuksen tutkittavaksi ottamisen edellytyksistä sekä siitä, että hakemus jätetään tutkimatta, jos nämä edellytykset eivät täyty. Nämä seikat tulisi kertoa hakijalle jo ensimmäisen hakemuksen käsittelyn yhteydessä, jotta hän ymmärtää, että hänen tulee kertoa kaikki perusteensa jo ensimmäisessä vaiheessa.

esitysluonnoksen mukaan velvollisuus kertoa hakijalle em. asioista vaikuttaa erityisesti hakemuksen vastaanottavan ja hakijan tapaavan poliisin tai Rajavartiolaitoksen toimintaan, mutta myös Maahanmuuttoviraston toimintaan ensimmäisen hakemuksen yhteydessä suoritettavassa turvapaikkapuhuttelussa. Tietoa voitaisiin esitysluonnoksen mukaan antaa myös esimerkiksi Maahanmuuttoviraston laatimalla asiakastiedotteella. Tältä osin voi kuitenkin olla perusteltua pohtia, tuleeko hakijoiden oikeusturva riittävästi huomioiduksi, jos kaikkien hakuperusteiden esittämisen tärkeys ja uusintahakemuksen tutkittavaksi ottamisen edellytyksiä koskevien tietojen antaminen jätetään pääasiassa esitteiden ja muun kirjallisen aineiston varaan. Esityksen perusteluita voi olla tarpeen täydentää tuomalla esiin tarve selkeälle ohjeistukselle, jonka mukaisesti asianomaisten viranomaisten velvollisuudesta tietojen antamiseen entistä monipuolisemmin huolehditaan asianmukaisesti. Kun kysymys on hakijoiden oikeusturvaan käytännössä merkittävästi vaikuttavista muutoksista, tätä kysymystä, samoin kuin poliisin ja Rajavartiolaitoksen lisääntyneeseen vastuuseen uusintahakemusten perusteiden ja asiaan vaikuttavien seikkojen kirjaamisessa olisi perusteltua pohtia myös esitysluonnoksen perustuslakijaksossa.

Apulaisoikeuskansleri

Mikko Puumalainen

Vanhempi oikeuskanslerinsihteeri

Anu Rätty

OIKEUSKANSLERINVIRASTO
