



Sisäministeriö

Viite
Sisäministeriön lausuntopyyntö 15.10.2018

Asia
**Luonnos hallituksen esitykseksi eduskunnalle laiksi ulkomaalaislain muuttamisesta;
ulkoministeriön lausunto**

Ulkoministeriö kiittää mahdollisuudesta lausua luonnoksesta hallituksen esitykseksi eduskunnalle laiksi ulkomaalaislain muuttamisesta. Ulkoministeriö esittää lausuntonaan seuraavaa:

Uusintahakemuksen tutkittavaksi ottamisen edellytykset ja käännytyspäätöksen täytäntöönpano

Esityksessä ehdotetaan, että uusintahakemuksen tutkittavaksi ottaminen edellyttäisi, 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 edellytetään, että hakija ei hänestä riippumattomista syistä ole voinut esittää uusintahakemuksensa tueksi esittämiä perusteita jo aikaisemman hakemuksen käsitteilyn yhteydessä.

Lisäksi esitetään, että ensimmäinen uusintahakemus ei estäisi aikaisemman hakemuksen nojalla tehdyn lainvoimaisen käännyttämispäätöksen täytäntöönpanoa, jos uusintahakemuksen täytäntöönpanoa, jos uusintahakemuksen tarkoituksena on vain tämän päätöksen välittömän täytäntöönpanon estäminen tai viivyttäminen. Toinen uusintahakemus ei enää estäisi aikaisemman käännyttämispäätöksen täytäntöönpanoa riippumatta siitä, missä menettelyssä aikaisempi hakemus on ratkaistu.

Tältä osin ulkoministeriö painottaa palautuskiellon noudattamisen tärkeyttä. Kuten esityksen kansainvälistä kehitystä koskevassa jaksossa on tuotu esille, ihmisoikeuksien ja perusvapauksien suojaamiseksi tehdyn yleissopimuksen (Euroopan ihmisoikeussopimus, SopS 18 ja 19/1990; sellaisena kuin se on myöhemmin muutettuna SopS 71 ja 72/1994, SopS 85 ja 86/1998, SopS 8 ja 9/2005, SopS 6 ja 7/2005 sekä SopS 50 ja 51/2010) 3 artiklassa määrätään kidutuksen kiellosta, josta on soveltamiskäytännössä johdettu palautuskielto. Palautuskielto sisältyy myös kidutuksen ja muun

julman, epäinhimillisen tai halventavan kohtelun tai rangaistuksen vastaiseen yleissopimukseen (SopS 59 ja 60/1989) ja se on johdettavissa myös kansalaisoikeuksia ja poliittisia oikeuksia koskevan kansainvälisen yleissopimuksen (SopS 7 ja 8/1976) määräyksistä. Euroopan ihmisoikeussopimusta valvova Euroopan ihmisoikeustuomioistuin, kidutuksen vastaista yleissopimusta valvova kidutuksen vastainen komitea ja kansalaisoikeuksia ja poliittisia oikeuksia koskevaa kansainvälistä yleissopimusta valvova ihmisoikeuskomitea voivat kieltää maasta poistamista koskevan päätöksen täytäntöönpanon tai määrätä sen keskeytettäväksi tai antaa muun täytäntöönpanoa koskevan määräyksen.

Lisäksi ulkoministeriö toteaa, että täytäntöönpanokiellon voi määrätä myös kaikkinaisen rotusyrjinnän poistamista koskevaa kansainvälistä yleissopimusta (SopS 37/1970) valvova rotusyrjinnän poistamista käsittelevä komitea (CERD), taloudellisia, sosiaalisia ja sivistyksellisiä oikeuksia koskevaa kansainvälistä yleissopimusta (SopS 6/1976) valvova taloudellisten, sosiaalisten ja sivistyksellisten oikeuksien komitea (TSS-komitea), kaikkinaisen naisten syrjinnän poistamista koskevaa yleissopimusta (SopS 67 ja 68/1986) valvova naisten syrjinnän poistamista käsittelevä komitea (CEDAW), lapsen oikeuksien yleissopimusta (SopS 59 ja 60/1991) valvova lapsen oikeuksien komitea (CRC) ja vammaisten henkilöiden oikeuksista tehtyä yleissopimusta (SopS 26 ja 27/2016) valvova vammaisten henkilöiden oikeuksien komitea.

Esityksessä ei ole tuotu esille, miten ehdotetut muutokset käännytyspäätöksen täytäntöönpanoon mahdollisesti vaikuttavat täytäntöönpanokiellon hakemiseen edellä mainituilta Euroopan ihmisoikeustuomioistuimelta tai YK:n sopimusvalvontaelimiltä. Ulkoministeriö ehdottaa, että tätä koskeva arvio lisätään esityksen vaikutusten arviointiin.

Ulkoministeriön näkemyksen mukaan esitys voi mahdollisesti lisätä Euroopan ihmisoikeustuomioistuimelle tai YK:n sopimusvalvontaelimille tehtyjen täytäntöönpanokieltihakemusten määrää. Tämän osalta tulee myös huomioida viranomaisten mahdollisesti lisääntyvä työmäärä ulkoministeriössä ja sisäministeriössä.

Lisäksi ulkoministeriö toteaa, että ehdotus voi osittain myös nopeuttaa käännyttämistä koskevien valitusasioiden käsittelyä Euroopan ihmisoikeustuomioistuimessa ja YK:n sopimusvalvontaelimissä, sillä tällä hetkellä uusintahakemuksen tehneiden valitusten käsittelyä pyydetään lykkäämään kansallisen prosessin ollessa vielä kesken.

Tässä yhteydessä ulkoministeriö pyytää kiinnittämään huomiota myös rotusyrjinnän poistamista käsittelevän komitean vuonna 2017 ja kidutuksen vastaisen komitean vuonna 2016 antamiin Suomea koskeviin loppupäätelmiin.

Rotusyrjinnän poistamista käsittelevä komitea esitti huolensa siitä, että 32 000 turvapaikanhakijan saavuttua Suomeen vuonna 2015 Suomi on tehnyt useita lainsäädännön muutoksia, jotka heikentävät turvapaikanhakijoiden, pakolaisten ja muiden haavoittuvassa asemassa olevien maahanmuuttajien suojelua. Komitea suositteli, että Suomi varmistaa, etteivät sen voimassa oleva lainsäädäntö ja muut rajoitukset, jotka koskevat muiden kuin sopimusvaltion kansalaisten poistamista sen lainkäyttöalueelta, tarkoitukseltaan tai vaikutukseltaan syrji ketään rodun, ihonvärin tai etnisen tai kansallisen alkuperän perusteella ja että muilla kuin sopimusvaltion kansalaisilla on maastapoistamismenettelyissä yhdenvertaisesti käytettävissään tehokkaat oikeussuojakeinot palauttamisvaatimuksia vastaan.

Myös kidutuksen vastainen komitea esitti huolensa lainsäädännön ja käytäntöjen muutoksista, jotka ovat voineet heikentää turvapaikanhakijoiden oikeudellisia takeita ja lisätä riskiä joutua palautetuksi. Komitean mukaan Suomen tulisi varmistaa, että turvapaikkahakemukset arvioidaan yksilöllisesti ja tapauskohtaisesti, että turvapaikanhakijoiden saatavilla on oikeusapua menettelyn kaikissa vaiheissa, että turvapaikanhakijoilla on tosiasiallinen oikeus valittaa kielteisistä päätöksistä ja että ulkomaan kansalaisten palauttamista koskevan lainsäädännön mukaan palauttamismääräyksistä tuomioistuimille tehdyillä valituksilla on lykkäävä vaikutus. Lisäksi komitea kehotti Suomea varmistamaan, ettei ketään henkilöä karkoteta, palauteta tai luovuteta toiseen maahan, jos on perusteltu syy uskoa, että hän olisi siellä vaarassa joutua kidutetuksi.

Kansainvälistä suojelua hakevan työnteko-oikeus

Esityksen tavoitteena on vähentää uusintahakemusmenettelyn väärinkäyttömahdollisuuksia ja tehostaa maasta poistamisen täytäntöönpanoa ensimmäisen sekä toisen tai myöhemmän uusintahakemuksen tilanteissa. Olettaen näiden esitettyjen muutosten toteutuvan tehokkaina, tulisi esityksessä pohtia tarkemmin onko työnteko-oikeuden rajoittaminen tällaisissa tapauksissa ylimääräinen keino, joka vaikuttaisi kielteisesti niihin henkilöihin, jotka ovat jättäneet perusteltuja uusintahakemuksia. Ottaen huomioon luonnoksessa esitetyt luvut perustelluista uusintahakemuksista (234/1448 myönteistä päätöstä uusintahakemuksiin tammi-kesäkuu 2018), voisi esityksessä käsitellä tarkemmin työntöön ja siihen liittyvän kotoutumisen katkaisemisen tarkoituksenmukaisuutta tällaisilta tapauksilta sekä siihen liittyviä mahdollisia kielteisiä seurauksia.

Kansainvälistä suojelua hakevan matkustusasiakirjan haltuunotto

Esityksessä ehdotetaan, että kansainvälistä suojelua hakevan henkilön passi tai muu matkustusasiakirja otetaan viranomaisen haltuun, kunnes hakijalle on myönnetty oleskelulupa tai hän poistuu maasta. Ulkoministeriön näkemyksen mukaan on tärkeää, että turvapaikanhakija pystyy hoitamaan asiat, jotka vaativat henkilöllisyyden todistamista. Luonnoksessa todetaan nykytilan osalta, että poliisi voi tarvittaessa antaa esimerkiksi todistuksen pankkitilin avaamista varten. Tärkeää on, että asiointi toimii myös käytännön tasolla ja kaikissa tilanteissa, joissa henkilöllisyys täytyy osoittaa. Ulkoministeriö esittää, että mahdollisia seuraamuksia matkustusasiakirjan ottamisesta viranomaisen haltuun ja niihin esitettyjä ratkaisuja avataisiin esityksessä tarkemmin.

Unionin tuomioistuimen ratkaisuun asiassa C-550/16 perustuvat muutokset

Esityksessä ehdotetaan perheenyhdistämistä koskevaa sääntelyä muutettavaksi niin, että pakolaisaseman saaneiden ilman huoltajaa tulleiden alaikäisten osalta perheenkokoajana alaikäiseksi katsotaan se, joka on jättänyt kansainvälisen suojelun hakemuksen alaikäisenä, vaikka päätös perhesidehakemukseen tehtäisiin sen jälkeen, kun hän on tullut täysikäiseksi. Ulkoministeriö katsoo tämän Euroopan unionin tuomioistuimen ratkaisuun C-550/16 perustuvan ulkomaalaislakiin esitetyn muutoksen olevan kannattava ihmisoikeusnäkökulmasta.

Ulkoministeriö huomioi, että esitetty muutos koskee vain Suomessa olevaa alaikäistä perheenkokoajaa. Se ei siis koske tilanteita, joissa huoltaja on perheenkokoaja Suomessa ja ulkomailla oleva alaikäinen lapsi täyttää 18

vuotta kesken perheenyhdistämisprosessin. Ulkoministeriö esittää harkittavaksi, että tämä huomioidaan hallituksen esityksessä.



Oikeuspäällikön sijainen,
yksikönpäällikkö

Joni Heliskoski

Lainsäädäntösihteeri



Katja Fokin

Liitteet

-