



Sisäministeriö

Lausuntopyyntö 8.10.2018 (SMDno-2018-1297)

HALLITUKSEN ESITYS EDUSKUNNALLE LAIKSI ULKOMAALAISLAIN MUUTTAMISESTA; MAAHANMUUTTOVIRASTON LAUSUNTO

Maahanmuuttovirasto kiittää mahdollisuudesta lausua ulkomaalaislain muuttamista koskevasta hallituksen esityksestä.

Esityksen taustana on muun muassa kansainvälistä suojelua koskevien uusintahakemusten määrän voimakas kasvu vuosina 2017–2018. Esityksen tavoitteena on vähentää uusintahakemusmenettelyn väärinkäyttömahdollisuuksia ja ohjata hakijat esittämään kaikki tiedossaan olevat kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen kannalta merkitykselliset seikat ja perusteet jo ensimmäisen hakemuksen tai sitä koskevan muutoksenhaun yhteydessä.

Muutoksia ehdotetaan myös käännyttämispäätöksen täytäntöönpanoa, kansainvälistä suojelua hakevan työnteko-oikeutta sekä kansainvälistä suojelua hakevan matkustusasiakirjan haltuunottoa koskeviin ulkomaalaislain säännöksiin. Lisäksi ilman huoltajaa tulleen alaikäisen perheen yhdistämisen edellytyksenä olevaa perheenkokoajan alaikäisyyttä koskevaa säännöstä ehdotetaan muutettavaksi Euroopan unionin tuomioistuimen ratkaisukäytännön edellyttämällä tavalla.

Maahanmuuttovirasto pitää esitystä perusteltuna tavoitteiden näkökulmasta ja merkittävänä viraston toimialan kannalta. Virasto tuo oman toimintansa kannalta esille lisäksi seuraavaa.

Uusintahakemuksen tutkittavaksi ottamisen edellytykset ja käännyttämispäätöksen täytäntöönpano

UuKL 102 §:n 3 momentti

Pykälän uuden 3 momentin mukaan 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.

Kyse on voimassa olevan soveltamiskäytännön kirjaamisesta lainsäädäntöön. Ratkaisussa 30.8.2018/3992 korkein hallinto-oikeus on todennut nimenomaisesti, että *”ulkomaalaislain 103 §:n 4 kohdan säännöstä uusintahakemuksen tutkimatta jättämisestä on kuitenkin tulkittava ottaen huomioon uudelleenlaaditun menettelydirektiivin 40 artiklan 2 ja 3 kohdasta johtuvat menettelyä koskevat*



vaatimukset.” Ehdotettu muutos parantaa uusintahakemusten käsittelyn selkeyttä ja läpinäkyvyyttä nostamalla oikeuskäytännön lakitekstiin.

Uuden 3 momentin mukaan tutkittavaksi ottaminen edellyttäisi myös, että hakija ei hänestä itsestään riippumattomista syistä ole voinut esittää näitä seikkoja tai perusteita aikaisemman hakemuksen käsittelyn tai sitä koskevan muutoksenhaun yhteydessä.

Turvapaikkaprosessissa hakijan on myötävaikutettava asiansa selvittämiseen, mikä pitää sisällään muun muassa velvoitteen esittää selvitystä vaatimuksensa perusteista. Kuten kaikissa hallinnollisissa hakemusprosesseissa, lähtökohtana turvapaikkaprosessissa on, että hakijan asia käsitellään yhden kerran, minkä jälkeen hänellä on oikeus hakea muutosta päätökseen. Ulkomaalaislain 95 § ohjaa hakijaa tekemään hakemuksensa mahdollisimman pian maahan saapumisen jälkeen, ellei hänelle ole perusteltua syytä tehdä sitä myöhemmin.

Uusintahakemusten kohdalla aiempi hakemusprosessi on loppuunkäsittely ja hakijalla on tuolloin ollut hallintolakiin sekä ulkomaalaislakiin perustuva velvoite myötävaikuttaa asiansa selvittämiseen. Ehdotettu muutos korostaa hakijan myötävaikuttamisvelvollisuutta esittää hakemuksensa perusteet ensimmäistä hakemusta koskevan prosessin yhteydessä. Tällä pyritään vähentämään uusintahakemuksia ja samalla korostamaan aiemman päätöksen oikeusvoimavaikutusta.

Hakijan oikeusturvan kannalta on kuitenkin olennaista, että ”itsestään riippumattomat syyt” -edellytystä tulkitaan riittävän kattavasti. Vilpittömässä mielessä toimineen hakijan on voitava saada uudet perusteensa tai seikat tutkittavaksi, jos ne ylittävät ”lisää merkittävästi todennäköisyyttä” -kynnyksen. Tällöin olosuhteiden muuttuminen tai esimerkiksi aiempi viranomaistoiminta ei koidu hakijan vahingoksi. Lähtökohtana on kuitenkin oltava, että jos hakija kokee, ettei hänen aiempaan hakemukseen esittämiään perusteita ole käsitelty asianmukaisesti, hän esittää tätä koskevan väitteen ensimmäistä turvapaikkahakemusta koskevassa muutoksenhaussa. Uusintahakemuksessa esitetyt väitteet esimerkiksi aiemmin puutteellisesta tulkauksesta on voitava näyttää riittävästi toteen, jotta hakemus voidaan ottaa tutkittavaksi.

Ehdotettu muutos on riittävän joustava sen kannalta, että hakijan oikeus saada kansainvälistä suojelua ei vaarannu samalla kun hakijaa ohjataan esittämään kaikki perusteensa ensimmäisen hakemuksen yhteydessä. Ulkomaalaislain 200 §:n 3 momentti estää viime kädessä maasta poistamisen jos on syytä epäillä, että ulkomaalaisen palauttaminen saattaa hänet 147 §:ssä tarkoitettuun vaaraan. Ehdotus ei muuttaisi tätä lähtökohtaa.

UuKL 102 §:ää koskevat yksityiskohtaiset perustelut

Ulkomaalaislain 102 §:ää koskevissa yksityiskohtaisissa perusteluissa (esitysehdotuksen s. 33) todetaan, että hakemuksen tutkittavaksi ottamisen edellytyksistä ehdotettu toisi uusintahakemusten kohdalla velvoitteen kirjata hakemuksen tueksi esitetyt seikat ja perusteet kattavammin kuin ensimmäisen hakemuksen kohdalla. Jos kirjallinen aineisto ei sisältäisi tutkimatta jättämisspäättöksen tekemistä varten tarvittavia tietoja, asiaa tulisi selvittää tarkemmin joko suullisesti tai kirjallisesti. Jos uusintahakemus sen sijaan sisältäisi uusia



momentissa tarkoitettuja asian ratkaisuun vaikuttavia seikkoja tai perusteita, nämä selvitetäisiin turvapaikkapuhuttelussa.

Maahanmuuttovirasto huomauttaa, että esityksen osiossa 4.2. (s. 27) poliisin, Rajavartiolaitoksen ja Maahanmuuttoviraston velvollisuudet ja tehtävät uusintahakemusten vastaanottamiseen sekä perusteiden mahdolliseen tarkempaan selvittämiseen liittyen on yksilöity selkeästi. Virasto pitää tällaista kirjaustapaa parempana myös pykälää koskevien yksityiskohtaisten perustelujen kannalta.

Pykälää koskevilla yksityiskohtaisilla perusteluilla todetaan myös, että uusi seikka tai peruste voi olla luonteeltaan sellainen, että hakija on vasta aikaisemman päätöksen lainvoimaiseksi tulon jälkeen ymmärtänyt sen merkityksen kansainvälisen suojelun tarpeen arvioinnille. Viraston näkemyksen mukaan olisi toivottavaa, että esityksessä varmistettaisiin, ettei hakijan olisi mahdollista vedota kyseiseen perusteeseen yksinomaan esittämällä, ettei hän ole ymmärtänyt tietyn seikan tai perusteen merkitystä aiemman hakemusprosessin yhteydessä.

UuKL 201 §:n 7 momentti

Pykälän uusi 7 momentti korostaa hakijalle voimassa olevan lain 95 §:ssä asetettua velvollisuutta tehdä hakemuksensa mahdollisimman pian maahan saapumisen jälkeen.

Ehdotus ei poista hakijan oikeutta tehdä uusintahakemusta eikä myöskään merkitse sitä, ettei hakemusta tarvitsisi tutkia. Ehdotetussa momentissa edellytetään nimenomaisesti, että sitä voidaan soveltaa vain, jos uusintahakemus ei täytä 102 §:n 3 momentin tutkittavaksi ottamisen edellytyksiä, mikä tarkoittaa, että Maahanmuuttoviraston on arvioitava hakemus sisällöllisesti. Lähtökohtana on siten edelleen, ettei aiemmin tehdyn käännyttämispäätöksen täytäntöönpanoa voida jatkaa, ellei nyt ehdotettu poikkeus sovellu.

Uusintahakemuksen tekeminen vasta välittömästi ennen maastapoistamispäätöksen täytäntöönpanoa aiheuttaa kustannuksia ja haasteita viranomaisten työssä ja siten osaltaan hidastaa muiden hakemusten käsittelyä. Ehdotus ohjaa hakijaa tekemään uuden hakemuksensa heti, jos hänellä on esittää uusia seikkoja tai perusteita ilman, että hän odottaa maastapoistamiseen asti.

Hakijalla on tosiasiallinen mahdollisuus saada oikeudellista neuvontaa julkisen oikeusavun kautta. Lisäksi Maahanmuuttovirastolla on viranomaisen neuvontavelvollisuuden kautta velvollisuus neuvoa hakijaa. Ehdotuksen perusteluissa esitetyllä tavalla Maahanmuuttovirasto kehittää hakijoille annettavaa ohjeistusta ja neuvontaa erityisesti siltä osin, millä edellytyksillä ja missä menettelyssä mahdolliset uudet seikat ja perusteet on mahdollista saada tutkittavaksi. Ehdotettu muutos ei johda siihen, että hakijoille koituisi oikeudenmenetyksiä sen vuoksi, etteivät he ole tienneet miten toimia.

Vaikutusarviointi

Maahanmuuttovirasto ei tilastoi missä tilanteissa uusintahakemuksia on tehty. Valtakunnallisen palautusten täytäntöönpanon valmiusryhmän kautta saatujen tietojen perusteella virasto on kuitenkin analysoinut tilanteet, joissa maasta poistaminen on keskeytynyt uusintahakemuksen seurauksena lokakuun 2017 ja toukokuun 2018 välisenä aikana. Maahanmuuttovirasto korostaa, että analyysi on



tehty ennen kuin tämä ehdotus ja sen perustelut on laadittu. Analyysi on tehty yksinomaan menettelydirektiivin sanamuodon mukaan.

Yllä mainittuna ajanjaksona maasta poistaminen oli keskeytynyt 34 tapauksessa. Näistä kolmessa tapauksessa nyt ehdotetulla 102 §:n muutoksella ei olisi ollut vaikutusta. Toisin sanoen näissä tapauksissa olisi katsottu, että hakija ei hänestä itsestään riippumattomista syistä olisi voinut esittää kyseessä olevia seikkoja tai perusteita aikaisemman hakemuksen käsittelyn tai sitä koskevan muutoksenhaun yhteydessä ja uusintahakemuksen tutkintaa olisi jatkettu.

Viidessä tapauksessa tarkkaa arviota ei ollut mahdollista tehdä yksinomaan uusintahakemuksessa esitettyjen tietojen perusteella.

Lopuissa 26 tapauksessa uusintahakemuksen tutkintaa ei olisi jatkettu, koska kyse ei ollut tilanteesta, jossa hakija ei hänestä itsestään riippumattomista syistä ollut voinut esittää uusia seikkoja tai perusteita aikaisemman hakemuksen käsittelyn tai sitä koskevan muutoksenhaun yhteydessä.

Yllä mainituista 34 tapauksesta yhteensä 14 tapauksessa ehdotettu viivyttämistarkoituksessa tehtyjä uusintahakemuksia koskeva 201 §:n 7 momentti olisi voinut tulla sovellettavaksi. Tapaukset koskivat hakijoita, jotka oli otettu säilöön maasta poistamista varten, ja hakemus tehtiin siinä vaiheessa, kun maasta poistamiseen oli alle kaksi vuorokautta aikaa. Tapauksissa hakijoilla oli ollut mahdollisuus tehdä uusintahakemus jo tätä aiemmin.

Uusintahakemustilanteet, joissa maastapoistamispäätöksen muoto on karkottaminen

Ehdotuksessa esitetään muutettavaksi käännyttämisen täytäntöönpanoa koskevia säännöksiä tilanteessa, jossa hakija on jättänyt ensimmäisen tai myöhemmän uusintahakemuksen niin, että ensimmäinen uusintahakemus ei estäisi aikaisemman hakemuksen nojalla tehdyn lainvoimaisen käännyttämispäätöksen 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.

Muutosta ehdotetaan ainoastaan 201 §:ään, joka koskee käännyttämispäätöksen täytäntöönpanoa. On mahdollista, että henkilöt, jotka ovat oleskelleet Suomessa muulla, esimerkiksi työntekoon tai perhesiteeseen perustuvalla oleskeluluvalla, hakevat turvapaikkaa karkottamispäätöksen saatuaan. Tällaisten hakijoiden kohdalla kielteiseen turvapaikkapäätökseen ja mahdollista uusintahakemusta koskevaan päätökseen liitettävän maastapoistamispäätöksen muoto on karkottaminen. Karkottamispäätöksen täytäntöönpanoa koskevan 200 §:n mukaan mikäli karkottamispäätökseen on haettu muutosta, sen saa panna täytäntöön vasta, kun hallinto-oikeus on ratkaissut asian, ellei korkein hallinto-oikeus toisin määrää. Karkottamispäätöksen täytäntöönpanoon ei hallituksen esityksessä ehdoteta muutoksia.

Mikäli uusintahakemukseen tehtävän maastapoistamispäätöksen muoto on karkottaminen, eivät mitkään ehdotuksessa esitetyt maasta poistamisen täytäntöönpanoa nopeuttavat säännökset ole sovellettavissa, vaan karkottamispäätös on täytäntöönpanokelpoinen vasta mahdollisen hallinto-oikeudessa tapahtuvan muutoksenhaun jälkeen, ellei korkein hallinto-oikeus toisin



määrää. Tämä tarkoittaa, että karkotettavalla on mahdollisuus saada maasta poistamisensa tehokkaasti estettyä jättämällä perusteettoman uusintahakemuksen.

Maahanmuuttoviraston käsityksen mukaan edellä mainittu tilanne ei ole vältettävissä jättämällä maastapoistamispäätös tekemättä, koska menettelydirektiivin 46 artiklan 6 kohdan d alakohdan mukaan tuomioistuimella on oltava valtuudet ratkaista joko hakijan pyynnöstä tai omasta aloitteestaan, saako hakija jäädä jäsenvaltion alueelle odottamaan muutoksenhaun tulosta. Säännös koskee myös maasta poistamisen viivyttämiseksi tehtyjä hakemuksia (31 artiklan 8 kohdan g alakohta) sekä myöhempiä hakemuksia, joissa hakija ei ole esittänyt uusia tosiseikkoja tai perusteita turvapaikkahakemukselleen eikä sellaisia ole muutenkaan ilmennyt (33 artiklan 2 kohdan d alakohta).

Yllä mainitut näkökohdat huomioiden Maahanmuuttovirasto esittää, että ehdotetut käännyttämispäätösten täytäntöönpanoa nopeuttavat muutokset laajennetaan koskemaan myös karkottamispäätöksiä.

Kansainvälistä suojelua hakevan matkustusasiakirjan haltuunotto

Esityksessä (s. 9) todetaan, että Maahanmuuttovirasto esitti 30.6.2016 poliisille ja Rajavartiolaitokselle pyynnön ottaa kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen vastaanottamisen yhteydessä haltuun passin tai muun matkustusasiakirjan siihen saakka, kunnes hakijalle myönnetään oleskelulupa Suomeen tai hakijan maastapoistamispäätös on täytäntöönpanokelpoinen ja että poliisi ja Rajavartiolaitos säilyttävät passin koko turvapaikkamenettelyn ajan. Maahanmuuttoviraston pyynnön johdosta Poliisihallitus ja Rajavartiolaitos antoivat asiaa koskevat omat ohjeistuksensa.

Maahanmuuttoviraston näkemyksen mukaan edellä mainittu kirjaus on tarpeeton, koska siinä selostettu toiminta ei ole merkityksellistä hallituksen esityksen tavoitteiden tai sen sisältämien ehdotusten kannalta. Mikäli kirjaus pidetään esityksessä, tulee siihen viraston näkemyksen mukaan lisätä maininta siitä, että Maahanmuuttovirasto esitti esityksessä mainitun pyynnön poliisille ja Rajavartiolaitokselle sisäministeriön pyynnöstä.

Maahanmuuttovirastolla ei ole huomauttamista esityksessä ehdotettuun sääntelyyn kansainvälistä suojelua hakevan matkustusasiakirjan haltuunotosta.

Kansainvälistä suojelua hakevan työnteko-oikeus

Kansainvälistä suojelua hakevan työnteko-oikeuden alkamisen ja päättymisen selkeyttäminen on erittäin toivottavaa, sillä työnteko-oikeuden tulisi olla lainsäädännössä riittävän yksiselitteisesti ja tarkkarajaisesti määritetty.

Työnteko-oikeuden karenssiajan alkaminen alusta uusintahakemusten kohdalla osaltaan vähentää perusteettomien uusintahakemusten tekemistä vain työnteko-oikeuden saamiseksi. Samoin työnteko-oikeuden päättymisen sitominen maastapoistamispäätöksen täytäntöönpanokelpoisuuteen kannustaa henkilöitä noudattamaan maastapoistamispäätöksen mukaista velvollisuutta poistua maasta.

Esityksessä on selostettu yksityiskohtaisesti eri viranomaisten näkemyksiä kansainvälistä suojelua hakeneen työnteko-oikeuden kestosta sekä karenssiaikojen laskemisajankohdasta. Maahanmuuttoviraston näkemyksen mukaan kyseisten



asioiden yksityiskohtainen käsitteleminen hallituksen esityksessä ei ole tarpeen, sillä seikat eivät ole merkityksellisiä esityksen tavoitteiden tai sen sisältämien ehdotusten kannalta. Virasto toteaa, että esityksessä selostettu viraston tulkinta kansainvälistä suojelua hakevan työnteko-oikeudesta on perustunut poliisin näkemykseen lainvalvontaviranomaisena.

Edellytys perheenkokoajan alaikäisyydestä

Ulkomaalaislain 38 §:n uuteen 3 momenttiin tulisi sisällyttää maininta siitä, että jos yksintullut alaikäinen on perustanut oman perheen ennen kuin perheenyhdistämishakemukseen on tehty päätös, hän ei kuulu momentin soveltamisalaan. Uusi 3 momentti on poikkeussäännös pykälän 1 momenttiin, joten selkeyden vuoksi olisi toivottavaa, että myös ensin mainitussa momentissa tai vähintään sen perusteluissa olisi maininta alaikäisen naimattomuudesta.

Pykälän perustelujen maininta siitä, että momentin mukaista poikkeusta ei tule soveltaa, jos se johtaisi kielteisen päätöksen tekemiseen tilanteessa, jossa oleskelulupa myönnettäisiin 1 tai 2 momentin perusteella, on tarpeellinen rajaus. On lisäksi toivottavaa, että perustelut sisältäisivät muutamia käytännön esimerkkejä soveltamistilanteiden havainnollistamiseksi.

Ylijohtaja Jaana Vuorio

Ylitarkastaja Juuso Hyvärinen

Asiakirja on sähköisesti allekirjoitettu asianhallintajärjestelmässä.
Maahanmuuttovirasto 22.10.2018 klo 20:46. Allekirjoituksen oikeellisuuden voi todentaa kirjaamosta.

Jakelu Sisäministeriö