OIKEUSMINISTERIÖ

LAUSUNTO

Lainvalmisteluosasto
LsN Timo Makkonen

22.1.2019

Eduskunnan hallintovaliokunnalle

HALLITUKSEN ESITYS EDUSKUNNALLE LAIKSI ULKOMAALAISLAIN MUUTTAMISESTA (HE 273/2018 VP)

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi ulkomaalaislakia säätämällä uusintahakemuksen erityisistä tutkittavaksi ottamisen edellytyksistä. Muutoksia ehdotetaan myös käännyttämispäätöksen täytäntöönpanoa ja kansainvälistä suojelua hakevan työnteko-oikeutta koskeviin säännöksiin.

Lisäksi ulkomaalaislakia ehdotetaan muutettavaksi siten, että kansainvälistä suojelua hakeneen henkilön matkustusasiakirja voitaisiin ottaa viranomaisen haltuun, kunnes hakijalle on myönnetty oleskelulupa tai hän poistuu maasta. Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi myös ilman huoltajaa tulleen alaikäisen perheen yhdistämisen edellytyksenä olevaa perheenkokoajan alaikäisyyttä koskevaa säännöstä Euroopan unionin tuomioistuimen ratkaisukäytännön edellyttämällä tavalla.

Uusintahakemusten tutkittavaksi ottamisen edellytykset

Ulkomaalaislain 102 §:n uudessa 3 momentissa säädettäisiin uusintahakemuksen tutkittavaksi ottamisen edellyttävän, että hakemus sisältää tai asiassa on ilmennyt uusia seikkoja tai perusteita, jotka lisäävät merkittävästi sen todennäköisyyttä, että hakijaa tulisi pitää kansainvälistä suojelua saavana henkilönä.

Esityksessä ei tarkastella ehdotettua sääntelyä päätöksessä olevan virheen korjaamista koskevan hallintolain 8 luvun sääntelyn kannalta. Hallintolain 50 ja 52 §:n nojalla viranomainen voi omasta tai asianosaisen aloitteesta

Käyntiosoite	Postiosoite	Puhelin	Faksi	Sähköpostiosoite
Eteläesplanadi 10 HELSINKI	PL 25 00023 VALTIONEUVOSTO	02951 6001	09 1606 7730	oikeusministerio@om.fi

poistaa virheellisen päätöksensä ja ratkaista asian uudelleen, jos asiaan on tullut sellaista uutta selvitystä, joka voi olennaisesti vaikuttaa päätökseen.

Ehdotetun ulkomaalaislain 102 §:n 3 momentin sääntely (”asiassa on ilmennyt uusia seikkoja tai perusteita”) näyttää siten osittain päällekkäiseltä hallintolain edellä mainitun sääntelyn kanssa. Sääntelyn päällekkäisyyttä olisi mahdollista vähentää selkeyttämällä ehdotetun sääntelyn sanamuotoa (esim. ”Uusintahakemuksen tutkittavaksi ottaminen edellyttää, että hakemus sisältää tai asiassa *muutoin ilmenee* uusia seikkoja tai perusteita…”). Olisi hyvä, jos hallintovaliokunta mietinnössään edes lyhyestikin selkeyttäisi hallintolakiin perustuvan virheen korjaamismenettelyn ja nyt ehdotetun ulkomaalaislain sääntelyn välistä suhdetta.

Hakemusasioissa on Suomessa yleensä lähtökohtana, että hakemuksen voi sinänsä tehdä useasti peräkkäin, eikä hakijan oikeutta esittää uusia seikkoja tai perusteita hakemuksensa tueksi rajoiteta. Kansainvälistä suojelua koskevien hakemusten osalta näistä lähtökohdista saattaa olla perusteltua jossain määrin poiketa, erityisesti hakumenettelyn väärinkäyttämisen estämisen näkökulmasta, hyvän hallinnon periaatteita kuitenkin noudattaen.

Ulkomaalaislain 102 §:n uudessa 3 momentissa säädettäisiin tutkittavaksi ottamisen edellyttävän myös, että hakija ei hänestä itsestään riippumattomista syistä ole voinut esittää hakemuksensa tueksi esittämiään seikkoja tai perusteita aikaisemman hakemuksen käsittelyn tai sitä koskevan muutoksenhaun yhteydessä. Käytännössä ehdotettu sääntely näyttää voivan joissakin tilanteissa johtavan siihen, että henkilö jää ilman kansainvälistä suojelua, vaikka hänellä olisi siihen sinänsä oikeus ja aito tarve.

Käytännössä ne syyt, joiden vuoksi turvapaikanhakija ei ole ensimmäisessä hakemuksessaan vedonnut tiettyyn hakuperusteeseen, voivat olla hyvin moninaisia. Voi esimerkiksi olla niin, että henkilön todellinen turvapaikan tarve liittyy hänen uskonnolliseen vakaumukseensa tai seksuaaliseen suuntautumiseensa, mutta hän on ensimmäisessä turvapaikkahakemuksessaan vedonnut muuhun – riittäväksi olettamaansa – perusteeseen, koska ei ole esimerkiksi traumatisoitumisensa vuoksi halunnut tai uskaltanut tuoda edellä mainittuja henkilöönsä liittyviä seikkoja esille hakuprosessissa.

Esityksen perusteluissa edellä mainittu mahdollisuus onkin otettu huomioon, sillä siinä todetaan hakijalla voivan olla esimerkiksi haavoittuvaan asemaan, häpeään tai pelkoon liittyvä perusteltu syy sille, että hän ei ole esittänyt uusintahakemukselleen esittämäänsä perustetta jo aikaisemmin (s. 38). Perustelut ovat kuitenkin jännitteisessä suhteessa ehdotetun säännöksen sanamuodon (”hakija ei hänestä *itsestään riippumattomien* syiden vuoksi ole voinut…”) kanssa, eikä tulevasta tulkintakäytännöstä täten voida olla riittävän varmoja.

Edelleen voidaan kiinnittää huomiota siihen, että perusteluiden mukaan hakijan esittämä syy uuden seikan tai perusteen esittämiselle vasta uusintahakemuksen käsittelyn yhteydessä olisi *yksi osa sen arviointia*, lisäävätkö esitetyt uudet seikat ja perusteet merkittävästi todennäköisyyttä pitää hakijaa kansainvälisen suojan tarpeessa olevana (s. 38). Ehdotetun sääntelyn sanamuodon valossa nämä edellytykset olisivat kuitenkin toisistaan erillisiä ja kumulatiivisia (siis edellytetään sekä sitä, että uudet seikat tai perusteet lisäävät todennäköisyyttä kansainvälisen suojelun myöntämiselle, että sitä, ettei henkilö ole voinut itsestään riippumattomista syistä esittää näitä syitä tai perusteita aikaisemmin). Ehdotetun sääntelyn sanamuoto ja sen perustelut ovat siten myös tältä osin keskenään ristiriitaisia.

Ehdotetun sääntelyn ja sen perusteluiden välinen ristiriita ja tulkintaepäselvyydet sekä näihin mahdollisesti liittyvät oikeudenmenetykset voitaisiin välttää muuttamalla ehdotetun sääntelyn sanamuotoa siten, että puheena olevasta sääntelystä kävisi selvästi ilmi, että kyse on edellä mainituista seikoista koostuvasta kokonaisharkinnasta.

Sinänsä pyrkimys kaikkien kansainvälisen suojelun saamisen kannalta merkityksellisten seikkojen käsittelemisestä jo ensimmäisen hakemuksen yhteydessä, samoin kuin pyrkimys uusintahakemusmenettelyn väärinkäyttämisen estämiseen, ovat kannatettavia. Nämä lähtökohdat korostavat sitä, että hakijalle tulee jo ensimmäisen hakemuksen yhteydessä tehdä perusteellisesti selkoa hänen velvollisuudestaan esittää selvitystä hakemuksensa perusteista sekä velvollisuudestaan muutoinkin myötävaikuttaa vireille panemansa asian selvittämiseen (hallintolain 31 §:n 2 mom.). Ne korostavat niin ikään Maahanmuuttoviraston velvollisuutta huolehtia asian riittävästä ja asianmukaisesta selvittämisestä hankkimalla asian ratkaisemiseksi tarpeelliset tiedot sekä selvitykset myös niissä tilanteissa, joissa sen tietoon on tullut mahdollinen kansainväliseen suojeluun oikeuttava seikka, vaikka hakija ei itse siihen olisi vedonnutkaan (hallintolain 31 § 1 mom; EIT, *F.G*. v. *Ruotsi*, 23.3.2016, kappale 127).

Kansainvälistä suojelua hakevan matkustusasiakirjan haltuunottaminen

Ulkomaalaislain 95 §:n uudessa 4 momentissa ehdotetaan säädettävän kansainvälistä suojelua hakevan matkustusasiakirjan haltuunottamisesta. Poliisi, rajatarkastusviranomainen tai Maahanmuuttovirasto voisi pitää matkustusasiakirjan hallussaan koko turvapaikkaprosessin ajan, eli siihen asti, kunnes henkilölle myönnetään oleskelulupa tai hän poistuu maasta. Esitysluonnoksen mukaan tavoitteena on varmistaa turvapaikkamenettelyn sujuvuus siten, että puuttuva matkustusasiakirja ei estäisi hakijan tunnistamista tai kielteisen kansainvälistä suojelua koskevan päätöksen saaneen henkilön maasta poistamista. Käytännössä kysymys on lähinnä siitä,

että kielteisen päätöksen saaneen henkilön palauttaminen viranomaistoimin voidaan turvata niissä tilanteissa, joissa tietty kohdemaa ei suostu vastaanottamaan sellaista kansalaistaan, jolla ei ole matkustusasiakirjaa (s. 22).

Esityksen perusteluista ilmenee nykyisen käytännön olevan, että henkilön passi otetaan turvapaikkahakemuksen jättämisen yhteydessä säännönmukaisesti pois ilman, että asiasta olisi säädetty laissa (s. 21). Voidaan sinänsä pitää perusteltuna, että tällaisesta asiasta säädetään lain tasoisesti.

Perustuslain 9 §:n 2 momentin mukaan jokaisella on oikeus lähteä maasta. Oikeus on siten turvattu jokaiselle, ei vain esimerkiksi Suomen kansalaisille. Maastalähtemisoikeuden turvaavaan säännökseen liittyy kvalifioitu lakivaraus, jonka mukaan tähän oikeuteen voidaan lailla säätää välttämättömiä rajoituksia oikeudenkäynnin tai rangaistuksen täytäntöönpanon varmistamiseksi taikka maanpuolustusvelvollisuuden täyttämisen turvaamiseksi. Nämä rajoitusperusteet on tarkoitettu sillä tavoin tyhjentäviksi, ettei maasta poistumisen estämisestä muulla perusteella voida säätää tavallisella lailla (HE 309/1993 vp, s. 51/II; PeVL 20/2017 vp, PeVL 27/2005 vp). Käsillä olevan esityksen tavoitteet eivät välittömästi liity mihinkään näistä rajoitusperusteista.

Koska matkustusasiakirjan esittäminen on maasta poistumisen pääsääntöinen edellytys, ovat matkustusasiakirjan haltuunottoa koskeva säännökset merkityksellisiä perustuslain 9 §:n 2 momentissa taatun maastapoistumisoikeuden toteutumisen kannalta (ks. PeVL 27/2005 vp). Esitysluonnoksessa katsotaan, ettei matkustusasiakirjan haltuunottaminen turvapaikkaprosessin ajaksi merkitse perustuslain 9 §:n 2 momentissa tarkoitetun liikkumisvapauden rajoittamista tai maasta poistumisen estämistä, koska matkustusasiakirja on mahdollista saada takaisin peruuttamalla kansainvälistä suojelua koskeva hakemus (s. 42).

Ehdotettu sääntely merkitsisi käytännössä sitä, että yhden oikeuden käyttämiseksi henkilön tulisi luopua toisesta oikeudesta. Esitetyn näkemyksen valtiosääntöistä hyväksyttävyyttä ei käsillä olevassa kontekstissa voida pitää itsestään selvänä, kun otetaan huomioon turvapaikan hakemisen perustavanlaatuinen merkitys hakijan kannalta, turvapaikkaprosessin pitkä kesto, hakijan mahdolliset esimerkiksi perhesyihin liittyvät tarpeet tilapäiseen matkustamiseen sekä se, että perustuslakivaliokunta ei tiettävästi ole tulkintakäytännössään aiemmin tarkastellut vastaavanlaista kysymystä. Lisäksi voidaan kiinnittää huomiota siihen, että turvapaikanhakijoille ei ole asetettu yleistä maastapoistumiskieltoa ja että kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen voidaan katsoa rauenneen vasta, jos hakija on yli kahden kuukauden ajan oleskellut ulkomailla (ulkomaalaislain 95 c §).