ULKOMINISTERIÖ
Oikeuspalvelu
OIK-40 Katja Fokin

LAUSUNTO

PC0TMWLF-4

22.01.2019

Eduskunta
Hallintovaliokunta

Viite

Asia
Asiantuntijalausunto: Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi ulkomaalaislain muuttamisesta, HE 273/2018 vp

Eduskunnan hallintovaliokunta on pyytänyt ulkoministeriöltä asiantuntijalausuntoa hallituksen esityksestä eduskunnalle laiksi ulkomaalaislain muuttamisesta (HE 273/2018 vp). Esityksen tavoitteena on vähentää kansainvälistä suojelua koskevan 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. Ulkoministeriö kannattaa esityksen tavoitteita ja toteaa 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 käsittelyn yhteydessä.

Ilmaisu "hakijasta itsestään riippumattomat syyt" sisältyy menettelydirektiivin 40 artiklan 4 kohtaan. Ilmaisun merkitystä on selostettu tarkemmin esityksen yksityiskohtaisissa perusteluissa. Hakijan esittämä syy uuden seikan tai perusteen esittämiselle vasta uusintahakemuksen käsittelyn yhteydessä olisi esityksen mukaan yksi osa sen arviointia, lisäävätkö esitetyt uudet seikat ja perusteet merkittävästi todennäköisyyttä pitää hakijaa kansainvälisen suojelun tarpeessa olevana.

Käytännössä hakijasta itsestään riippumattomat syyt voisivat esityksen mukaan olla kyseessä esimerkiksi silloin, kun esitetyt uudet seikat tai perusteet liittyvät hakijan koti- tai pysyvässä asuinmaassa aikaisemman päätöksen lainvoimaiseksi tulon jälkeen tapahtuneisiin muutoksiin. Myös hakijan henkilökohtaisessa tilanteessa Suomessa on voinut tapahtua muutok-

Postiosoite
PL 176
00023 VALTIONEUVOSTO

Kanavakatu 3 B

Vaihde
+358-(0)295-350 000

Telefax
+358-(0)9-629 840

sia, jotka vaikuttavat merkittävästi suojelun tarpeen arviointiin. Hakija on myös voinut todistettavasti saada tiedon jonkin aikaisemman hakemuksen yhteydessä esittämänsä perusteen tueksi merkityksellisestä seikasta vasta sen jälkeen, kun päätös on tullut lainvoimaiseksi. Hakijalla voi myös olla esimerkiksi haavoittuvaan asemaan, häpeään tai pelkoon liittyvä perusteltu syy sille, että hän ei ole esittänyt uusintahakemukselleen esittämäänsä perustetta jo aiemmin. Hakijan tulisi tällöin myös olla esittänyt uuden perusteen tueksi vakuuttavaa selvitystä.

Lisäksi esityksen ”toteuttamisvaihtoehdot” -jaksossa on avattu tarkemmin ilmaisun ”hakijasta itsestään riippumattomat syyt” merkitystä. Esityksen mukaan koska uusintahakemuksen tueksi esitetyt seikat ja perusteet voivat liittyä joko aikaisemmin esitettyihin perusteisiin tai olla täysin uusia, asiasta ehdotetaan säädettäväksi direktiivissä käytettyä sanamuotoa laajemmin siten, että kyse olisi seikoista tai perusteista, joita hakija ei itsestään riippumattomista syistä ole voinut esittää aikaisemmin. Direktiivissä käytetyn ilmaisun ”hakijasta itsestään riippumattomista syistä” sisältöä ehdotetaan tästä syystä täsmennettäväksi ehdotuksen yksityiskohtaisissa perusteluissa siten, että ilmaisulla ei rajoitettaisi hakijan mahdollisuutta perustellusti vedota myös syyhyn, jonka voitaisiin katsoa olevan ”hakijasta riippuvainen”.

Tältä osin ulkoministeriö kiinnittää huomiota siihen, että ehdotettu lain 102 §:n 3 momentti ei täysin vastaa esityksen perusteluita.

Myös Euroopan ihmisoikeustuomioistuin on todennut oikeuskäytännössään, että mikäli kertomus ei ole uskottava esimerkiksi siksi, ettei se ole johdonmukainen, vaan eri tilanteissa poikkeaa tosiseikoiltaan aikaisemmasta, henkilölle tulee antaa tilaisuus selittää kertomuksen epäjohdonmukaisuudet (kts. esimerkiksi *F.G. v. Ruotsi* (suuri jaosto) 23.3.2016, nro. 43611/11, § 113 ja *N. v. Ruotsi* (20.7.2010, nro 23505/09, § 53).

Euroopan ihmisoikeustuomioistuin on myös katsonut oikeuskäytännössään, että todistustaakka valtion yleisestä turvallisuustilanteesta on henkilöä alueeltaan poistavalla valtiolla. (*J.K. ja muut v. Ruotsi* (suuri jaosto) 23.8.2016, nro 59166/12, § 98). Todistustaakka yksilön olosuhteisiin liittyvistä seikoista on puolestaan ensisijaisesti valittajalla. Mikäli henkilö kuuluu ryhmään, johon kohdistetaan toisen valtion taholta systemaattista kaltoinkohtelua, valittajan todistustaakka yksilöön liittyvistä olosuhteista on lievempi. Tilanteissa, joissa valittaja pystyy osoittamaan aikaisemman Euroopan ihmisoikeussopimuksen 3 artiklan vastaisen kohtelun, todistustaakka voi kääntyä maasta poistavalle valtiolle (*J.K. ja muut v. Ruotsi*, §§ 96-97 ja 102).

Lisäksi esityksessä ehdotetaan, 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.

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 ja19/1990; 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.

Ulkoministeriön näkemyksen mukaan esitys voi mahdollisesti lisätä Euroopan ihmisoikeustuomioistuimelle tai YK:n sopimusvalvontaelimille tehtyjen täytäntöönpanokieltohakemusten määrää. 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.

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. Lausuntopalautteen perusteella ehdotetun poikkeussäännöksen soveltamisalaa päädyttiin laajentamaan kansainvälistä suojelua saaneisiin perheenkokoajiin eli pakolaisaseman lisäksi myös ulkomaalaislain 88 §:n 1 momentin mukaista toissijaista suojelua saaneisiin perheenkokoajiin. Ulkoministeriö katsoo tämän Euroopan unionin tuomioistuimen ratkaisuun C-550/16 perustuvan ulkomaalaislakiin esitetyn muutoksen sekä poikkeussäännön soveltamisalan laajentamisen myös toissijaista suojelua saaneisiin perheenkokoajiin olevan kannatettava ihmisoikeusnäkökulmasta.

Liitteet -