

HALLINTOVALIOKUNNAN MIETINTÖ 2/2009 vp

Hallituksen esitys laiksi ulkomaalaislain muuttamisesta

JOHDANTO

Vireilletulo

Eduskunta on 16 päivänä kesäkuuta 2008 lähettänyt hallintovaliokuntaan valmistelevasti käsiteltäväksi hallituksen esityksen laiksi ulkomaalaislain muuttamisesta (HE 86/2008 vp).

Asiantuntijat

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina

- lainsäädäntöneuvos Tiina Sinkkanen ja ylitarkastaja Jutta Gras, sisäasiainministeriö
- Regional Representative Hans ten Feld, Yhdistyneiden Kansakuntien pakolaisasiain päävaltuutetun Baltian maiden ja Pohjoismaiden aluetoimisto
- Senior Regional Protection Officer Liv Feijen, Yhdistyneiden Kansakuntien pakolais-

asiain päävaltuutetun Baltian maiden ja Pohjoismaiden aluetoimisto

- ylitarkastaja Jukka Tukia, Maahanmuuttovirasto
- hallinto-oikeustuomari Juha Rautiainen, Helsingin hallinto-oikeus
- komisario Juha Holopainen, Helsingin kihlakunnan poliisilaitos
- syrjintä- ja pakolaiskysymysten asiantuntija Outi Lepola, Amnesty International, Suomen osasto ry
- lakimies Hanna Laari, Pakolaisneuvonta ry.

Lisäksi kirjallisen lausunnon ovat antaneet

- oikeusministeriö
- korkein hallinto-oikeus.

HALLITUKSEN ESITYS

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi ulkomaalaislakia. Esityksellä pantaisiin täytäntöön neuvoston direktiivi pakolaisaseman myöntämistä tai poistamista koskevista menettelyissä jäsenvaltioissa sovellettavista vähimmäisvaatimuksista. Direktiivin tavoitteena on ottaa käyttöön vähimmäisvaatimukset, joita sovelletaan yhteisössä pakolaisaseman myöntämistä ja poistamista koskevista menettelyissä.

Voimassa olevat ulkomaalaislain, hallintolain ja eräiden muiden lakien säännökset vastaavat pääosin direktiiviä. Kuitenkin eräistä nykyisin soveltamiskäytännön varassa olevista sei-

koista ehdotetaan säädettäväksi laissa. Lakiin esitetään lisättäväksi säännökset tietojen antamisesta kansainvälistä suojelua hakevalle, kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen peruuttamisesta ja raukeamisesta, turvapaikkapuhutellusta, tiedon hankkimisesta yksittäisessä kansainvälistä suojelua koskevassa asiassa ja kansainvälistä suojelua koskevan asian raukeamisesta hallintotuomioistuimessa. Lisäksi lakia ehdotetaan eräiltä osin täsmennettävän.

Laki on tarkoitettu tulemaan voimaan ensi tilassa.

VALIOKUNNAN KANNANOTOT

Yleisperustelut

Voimassa olevaa ulkomaalaislakia (301/2004) on valmisteltu kansallisesti samaan aikaan, kun turvapaikkamenettelydirektiiviä on käsitelty Euroopan unionissa (HaVM 4/2004 vp). Uudessa ulkomaalaislaissa on pyritty ottamaan huomioon direktiiviehdotus ja sen käsittelyssä esiin nousseet keskeiset kysymykset. Direktiivin tulua hyväksytyksi 1 päivänä joulukuuta 2005 on todettu, että kansallinen täytäntöönpano edellyttää joitakin muutoksia ja täsmennyksiä ulkomaalaislakiin.

Tampereen Eurooppa-neuvostossa on lokakuussa 1999 asetettu tavoitteeksi yhteinen eurooppalainen turvapaikkajärjestelmä. Turvapaikkamenettelydirektiivin hyväksyminen (2005/85/EY) merkitsee askelta kohti tätä tavoitetta.

Käsiteltävänä olevalla lakiehdotuksella saatetaan ulkomaalaislaki vastaamaan turvapaikkamenettelydirektiivin säännöksiä. Direktiivillä puolestaan pyritään yhtenäistämään unionin jäsenvaltioissa käytössä olevia kansainvälistä suojelua koskevia menettelyjä. Saadun selvityksen mukaan hallituksen esityksessä ulkomaalaislakiin ehdotetut muutokset vastaavat pääosin vaikiintunutta soveltamiskäytäntöä ja tulkintaa. Lakiin otettavat säännökset vahvistavat kansainvälistä suojelua hakevien ulkomaalaisten oikeusturvaa, yhdenvertaista kohtelua sekä päätöksen teon avoimuutta ja ennakoitavuutta.

Valiokunta yhtyy hallituksen esityksen tavoin näkemykseen, että direktiivi on osin hyvin yksityiskohtainen ja monimutkainen eikä kirjoittamistavaltaan vastaa Suomessa totuttua tapaa kirjoittaa lainsäädäntöä.

Valiokunta pitää välttämättömänä, että jäsenmaat huolehtivat hyväksytyjen unionitason normien asianmukaisesta noudattamisesta. Huomatava osa Suomeen saapuvista turvapaikanhakijoista tulee toisesta unionimaasta. Lähtökohtaisesti tämä tarkoittaa sitä, että hakijan turvapaikkahakemus tulee käsitellä muualla kuin Suomes-

sa, sekä sitä, että hakija on tullut rekisteröidä turvapaikanhakijaksi jo aiemmin. Suomi on tehnyt puheenjohtajuuskaudellaan tärkeän aloitteen, joka koskee yhteisvastuullisuutta turvapaikkamenettelyssä (extended European solidarity in immigration, border control and asylum policies). Kysymys on siitä, että unionimaa, johon turvapaikanhakija saapuu ensimmäisenä unionin ulkopuolelta, saa kompensaatiota turvapaikkamenettelystä johtuvista kustannuksistaan unionilta rekisteröityään hakijan sitä mukaa kuin turvapaikkaprosessin todetaan edenneen asianomaisessa valtiossa.

Valiokunta pitää tärkeänä, että turvapaikkahakemukset käsitellään asianmukaisesti ja samalla mahdollisimman nopeasti. Hallitus on politiikkariihessä 24.2.2009 asettanut tavoitteeksi perusteettomasti turvapaikkaa hakevien määrän vähentämisen. Samalla hallitus varautuu lisäämään resursseja turvapaikkatutinnan ruuhkien purkamiseksi.

Valiokunta kiinnittää tässä yhteydessä huomiota myös siihen, että turvapaikkamenettelydirektiivin 17 artiklan 5 kohdassa mahdollistetaan lääketieteellisten tutkimusten käyttö ilman huoltajaa olevan alaikäisen iän määrittämiseksi turvapaikkatutinnan yhteydessä. Suomeen yksin saapuneiden alaikäisten tai alaikäisinä esiintyvien turvapaikanhakijoiden määrä on kasvanut viimeisen vuoden aikana merkittävästi. Pääosalla turvapaikanhakijoita ei ole yleensääkään henkilöllisyyttä osoittavia luotettavia asiakirjoja. Mikäli lääketieteellisillä tutkimuksilla voidaan edesauttaa henkilön iän määrittämistä, tulee hallituksen ryhtyä pikaisesti toimenpiteisiin tällaisen järjestelmän vaatiman lainsäädännön valmisteleminen eduskuntakäsittelyä varten.

Hallituksen esityksen perusteluista ilmenevistä syistä ja saamansa selvityksen perusteella valiokunta pitää esitystä tarpeellisenä ja tarkoituksenmukaisena. Valiokunta puoltaa lakiehdotuksen hyväksymistä tästä mietinnöstä ilmenevin huomautuksin ja muutosehdotuksin.

Yksityiskohtaiset perustelut

95 a §. Tietojen antaminen kansainvälistä suojelua hakevalle. Pykälän nojalla kansainvälistä suojelua hakevalle kerrotaan turvapaikkamenettelystä sekä hakijan oikeuksista ja velvollisuuksista menettelyssä. Tiedot antaa ensi sijassa poliisi tai rajatarkastusviranomainen, jolle kansainvälistä suojelua koskeva hakemus jätetään. Ne voi antaa myös Maahanmuuttovirasto tai vastaanottokeskus.

Kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen käsittelyssä on tarkoitus selvittää aineellinen totuus asiassa. Kysymys on siitä, onko suojelun antamiselle riittäviä perusteita. Tämän vuoksi valiokunta tähdentää, että hakijan oikeuksien ohella on kerrottava hänen velvollisuuksistaan, muun muassa totuudessapysymisvelvollisuudesta, ja niistä mahdollisista seurauksista, joita hakijalle koituu velvoitteidensa noudattamatta jättämisestä ja kieltäytymisestä yhteistyöstä viranomaisten kanssa.

Direktiivin 10 artiklan mukaan tiedot tulee antaa kielellä, jota hakijan voidaan kohtuullisesti olettaa ymmärtävän. Tältä pohjalta lakiehdotus sisältää sääntelyn tietojen antamisesta hakijan äidinkielellä tai kielellä, jota hänen perustellusti voidaan olettaa ymmärtävän.

Pääsääntöisesti tiedot annetaan kirjallisesti (Maahanmuuttoviraston tietoineisto), mutta tarvittaessa myös suullisesti. Valiokunta painottaa esityksen perusteluihin viitaten, että aina tulisi varmistaa hakijan todella ymmärtävän kieltä, jolla hänelle annetaan tietoja.

95 b §. Kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen peruuttaminen. Valiokunta pitää asianmukaisena sekä hakijan että peruuttamisilmoituksen vastaanottajan oikeusturvan kannalta, että 95 b §:n 1 momenttiin otetaan säännös kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen peruuttamisesta hakijan henkilökohtaisesti tekeillä kirjallisella ilmoituksella.

Peruutusilmoituksen vastaanottajan — Maahanmuuttovirasto, poliisi tai rajatarkastusviranomainen — on pyydettävä 95 b §:n 2 momentin nojalla peruuttamiselle kaksi esteetöntä todistajaa.

Valiokunta ei pidä perusteltuna hakijan velvoittamista ilmoittamaan peruuttamisilmoituksessaan peruuttamisen syytä. Tätä ei myöskään ole asianmukaista asettaa pätevän peruuttamisen edellytykseksi. Valiokunta ehdottaakin 95 b §:n 1 momentin muuttamista tältä osin. Henkilökohtainen kirjallinen ilmoitus, josta yksiselitteisesti ilmenee hakijan tarkoituksena olevan hakemuksensa peruuttaminen esteettömine todistajineen osoittaa sinänsä hakijan vakaata tahtoa. Luonnollisesti hakija voi halutessaan ilmoittaa myös peruuttamisen syyn.

95 c §. Kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen raukeaminen. Direktiivin 20 artiklan 2 kohdassa säädetään jäsenvaltioita sitovalla tavalla niiden velvollisuudesta varmistautua siitä, että hakijalla on oikeus pyytää tapauksensa tutkinnan aloittamista uudelleen. Kysymys on tällöin direktiivin mukaan tilanteesta, jossa hakija ilmoittautuu uudelleen toimivaltaiselle viranomaiselle sen jälkeen, kun päätös hakemuksen tutkimisen keskeyttämisestä on tehty.

Lakiehdotuksen 95 c §:n 1 momenttiin on otettu direktiivin 20 artiklan 2 kohdan johdosta säännökset Maahanmuuttoviraston päätöksestä, jolla todetaan kansainvälistä suojelua koskeva hakemus rauenneeksi, jos hakija on kuollut tai poistunut maasta tai hänen katsotaan todennäköisesti poistuneen maasta.

Pykälän 2 momentti sisältää puolestaan säännöksen siitä, että hakijalle on kerrottava oikeudesta tehdä uusi hakemus sen jälkeen, kun hänen hakemukseensa on annettu raukeamispäätös. Valiokunta toteaa, ettei 95 c §:ssä tarkoitettu raukeamispäätös ole kielteinen päätös hakemukseen. Näin ollen uusi hakemus ei tässä kohden tarkoita 102 §:n mukaista uusintahakemusta, jonka ulkomaalainen tekee saatuaan kielteisen päätöksen aiemmin tekemäänsä hakemukseen.

97 a §. Turvapaikkapuhuttelu. Pykälän 1 momentti vahvistaa pääsääntöä täysi-ikäisten hakijoiden henkilökohtaisesta kuulemisesta ilman muiden perheenjäsenten läsnäoloa.

Alaikäisten osalta momentti sisältää sääntelyehdotuksen, jonka mukaan alaikäistä hakijaa

kuultaessa otetaan erityisesti huomioon ulkomaalaislain 6 § ja hallintolain 14 §. Valiokunnan saaman selvityksen perusteella 97 a §:n 1 momentin toinen virke on tarkoitettu viittaussäännöksi. Tämän vuoksi valiokunta ehdottaa kyseisen virkkeen muotoilemista selkeämmäksi: "Alaikäistä hakijaa kuultaessa sovelletaan tämän lain 6 §:ää ja hallintolain 14 §:ää."

Pykälän 5 momentti koskee maahanmuuttajien kotouttamisesta ja turvapaikanhakijoiden vastaanottamisesta annetun lain (493/1999) 26 §:n 1 momentin mukaiselle edustajalle tilaisuuden varaamista olla läsnä ilman huoltajaa olevan alaikäisen turvapaikkapuhuttelussa. Muotoilu on sopusoinnussa direktiivin 17 artiklan 1 kohdan b alakohdan kanssa. Valiokunta muistuttaa sanamuodon merkitsevän sitä, että alaikäisen mainitulle edustajalle tulee aina varata tilaisuus olla puhuttelussa läsnä.

97 b §. Tiedon hankinta yksittäisessä kansainvälistä suojelua koskevassa asiassa. Pykälässä säädetään, että viranomaiset eivät saa yksittäisessä kansainvälistä suojelua koskevassa asiassa vaarantaa hakijan tai hänen läheistensä turvallisuutta hankkimalla tietoja tavalla, jonka seurauksena vainoa harjoittavat tai vakavaa haittaa aiheuttavat toimijat saavat tietää kansainvälistä suojelua koskevasta asiasta. Direktiivin 22 artiklan b kohta on kirjoitettu siten, että vastuu salassapidosta koskee vain suoraan annettavaa tietoa. Valiokunta pitää perusteltuna kansallisen

säännöksen kirjoittamista siten lakiehdotuksen mukaisesti, että se kattaa myös epäsuorat tiedonhankintakeinot, jotka vaarantavat hakijan tai hänen läheistensä turvallisuuden.

198 a §. Kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen raukeaminen hallintotuomioistuimessa. Pykälässä ehdotetaan, että hallinto-oikeus tai korkein hallinto-oikeus voi tehdä kansainvälistä suojelua koskevassa muutoksenhakuasiassa raukemispäätöksen, jos valittaja on poistunut tai hänen katsotaan todennäköisesti poistuneen maasta. Valittajan katsotaan todennäköisesti poistuneen Suomesta 95 c §:n 1 momentista ilmenevin edellytyksin.

Lakiehdotuksen sanamuodosta ja perusteluista on pääteltävissä, että kysymys on oma-aloitteisesta, ilman täytäntöönpanoviranomaisten myötävaikututusta tapahtuneesta maastapoistumisesta. Pykälää ei ole tarkoitettu soveltaa sen sijaan tilanteissa, joissa hakija kielteisen päätöksen ja käännytyspäätöksen saatuaan on poistettu viranomaistoimin. Selvyyden vuoksi valiokunta ehdottaa kuitenkin 198 a §:n sanamuodon tarkentamista.

Päätösehdotus

Edellä esitetyn perusteella hallintovaliokunta ehdottaa,

että lakiehdotus hyväksytään muutettuna (Valiokunnan muutosehdotukset).

Valiokunnan muutosehdotukset

Laki

ulkomaalaislain muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti

kumotaan 30 päivänä huhtikuuta 2004 annetun ulkomaalaislain (301/2004) 97 §:n 4 momentti, muutetaan 98 §:n 2 momentti ja 201 §:n 2 momentti sekä

lisätään lakiin uusi 95 a—95 c, 97 a, 97 b ja 198 a § seuraavasti:

95 a §
(Kuten HE)

95 b §

Kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen peruuttaminen

Hakija voi peruuttaa kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksensa Maahanmuuttovirastolle, poliisille tai rajatarkastusviranomaiselle henkilökohtaisesti tekemällään kirjallisella ilmoituksella, josta yksiselitteisesti ilmenee, että hakijan tarkoituksena on peruuttaa hakemuksensa. Hakija (*poist.*) päivää ja allekirjoittaa ilmoituksen.

(2 ja 3 mom. kuten HE)

95 c §
(Kuten HE)

97 a §

Turvapaikkapuhuttelu

Hakijaa turvapaikkapuhuttelussa kuultaessa perheenjäsenen läsnäolo on sallittu vain perus-

tellusta syystä. Alaikäistä hakijaa kuultaessa *sovelletaan* tämän lain 6 §:ää ja hallintolain 14 §:ää.

(2—5 mom. kuten HE)

97 b ja 98 §
(Kuten HE)

198 a §

Kansainvälistä suojelua koskevan asian raukeaminen hallintotuomioistuimessa

Hallinto-oikeus tai korkein hallinto-oikeus voi tehdä päätöksen kansainvälistä suojelua koskevan muutoksenhakuasian raukeamisesta, jos valittaja on *oma-aloitteisesti, ilman viranomais-toimenpiteitä*, poistunut Suomesta tai hänen katsotaan todennäköisesti poistuneen Suomesta 95 c §:n 1 momentissa tarkoitetulla tavalla.

201 §
(Kuten HE)

Voimaantulosäännös
(Kuten HE)

Helsingissä 3 päivänä huhtikuuta 2009

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

pj. Tapani Tölli /kesk
jäs. Juha Hakola /kok
Rakel Hiltunen /sd
Anne Kalmari /kesk
Oiva Kaltiokumpu /kesk
Timo V. Korhonen /kesk
Valto Koski /sd

Outi Mäkelä /kok
Petri Pihlajaniemi /kok
Pirkko Ruohonen-Lerner /ps
Lenita Toivakka /kok
Unto Valpas /vas
vjäs. Johanna Ojala-Niemelä /sd
Veijo Puhjo /vas.

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Ossi Lantto.