

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi ulkomaalaislain muuttamisesta

ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi ulkomaalaislakia. 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. Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi ulkomaalaislakia siten, että uusintahakemuksen tutkittavaksi ottamisen edellytyksistä säädettäisiin erikseen. Muutoksia ehdotetaan myös käännyttämispäätöksen täytäntöönpanoa ja kansainvälistä suojelua hakevan työnteko-oikeutta koskeviin säännöksiin.

Lisäksi ulkomaalaislakia ehdotetaan muutettavaksi siten, että kansainvälistä suojelua hakeeneen henkilön matkustusasiakirja voitaisiin ottaa viranomaisen haltuun, kunnes hakijalle on myönnetty oleskelulupa tai hän poistuu maasta. Tavoitteena on varmistaa turvapaikkamenettelyn sujuvuus siten, että puuttuva matkustusasiakirja ei estäisi hakijan tunnistamista tai kielteisen kansainvälistä suojelua koskevan päätöksen saaneen henkilön maasta poistamista. Ehdotuksessa esitetään muutettavaksi myös ilman huoltajaa tulleen alaikäisen perheen yhdistämisen edellytyksenä olevaa perheenkokoajan alaikäisyyttä koskevaa säännöstä Euroopan unionin tuomioistuimen ratkaisukäytännön edellyttämällä tavalla.

Ulkomaalaislakia ehdotetaan muutettavaksi myös siten, että tietyissä tilanteissa luovuttaisiin työvoiman saatavuusharkinnasta haettaessa työntekijän oleskeluluvan jatkolupaa. Ehdotuksen tavoitteena on parantaa ammatillisen liikkuvuuden edellytyksiä.

Laki on tarkoitettu tulemaan voimaan ensi tilassa.

SISÄLLYS

ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ.....	1
SISÄLLYS.....	2
YLEISPERUSTELUT	4
1 JOHDANTO	4
2 NYKYTILA.....	4
2.1 Lainsäädäntö ja soveltamiskäytäntö.....	4
Uusintahakemuksen tutkittavaksi ottamisen edellytykset ja käännättämispäätöksen täytäntöönpano.....	4
Kansainvälistä suojelua hakevan työnteko-oikeus.....	8
Kansainvälistä suojelua hakevan matkustusasiakirjan haltuunotto.....	8
Edellytys perheenkokoajan alaikäisyydestä.....	10
Työntekijän jatko-oleskelulupa.....	11
2.2 Kansainvälinen kehitys sekä ulkomaiden ja EU:n lainsäädäntö.....	12
Uusintahakemuksen tutkittavaksi ottamisen edellytykset ja käännättämispäätöksen täytäntöönpano.....	12
Kansainvälistä suojelua hakevan matkustusasiakirjan haltuunotto.....	15
Edellytys perheenkokoajan alaikäisyydestä.....	16
2.3 Nykytilan arviointi.....	17
Uusintahakemuksen tutkittavaksi ottamisen edellytykset ja käännättämispäätöksen täytäntöönpano.....	17
Kansainvälistä suojelua hakevan työnteko-oikeus.....	20
Kansainvälistä suojelua hakevan matkustusasiakirjan haltuunotto.....	21
Edellytys perheenkokoajan alaikäisyydestä.....	21
Työntekijän jatko-oleskelulupa.....	22
3 ESITYKSEN TAVOITTEET JA KESKEISET EHDOTUKSET	22
3.1 Tavoitteet	22
3.2 Toteuttamisvaihtoehdot.....	22
Uusintahakemuksen tutkittavaksi ottamisen edellytykset ja käännättämispäätöksen täytäntöönpano.....	22
Kansainvälistä suojelua hakevan työnteko-oikeus.....	24
Edellytys perheenkokoajan alaikäisyydestä.....	25
3.3 Keskeiset ehdotukset.....	26
Uusintahakemusten tutkittavaksi ottamisen edellytykset ja käännättämispäätöksen täytäntöönpano.....	26
Kansainvälistä suojelua hakevan työnteko-oikeus.....	27
Kansainvälistä suojelua hakevan matkustusasiakirjan haltuunotto.....	27
Edellytys perheenkokoajan alaikäisyydestä.....	27
Työntekijän jatko-oleskelulupa.....	27
4 ESITYKSEN VAIKUTUKSET.....	28
4.1 Taloudelliset vaikutukset.....	28
4.2 Vaikutukset viranomaisten toimintaan.....	29
4.3 Yhteiskunnalliset vaikutukset.....	30
4.4 Työmarkkinavaikutukset.....	32
5 ASIAN VALMISTELU.....	32
6 RIIPPUVUUS MUISTA ESITYKSISTÄ	35
YKSITYISKOHTAISET PERUSTELUT.....	36

HE 273/2018 vp

1	LAKIEHDOTUSTEN PERUSTELUT.....	36
2	VOIMAANTULO.....	40
3	SUHDE PERUSTUSLAKIIN JA SÄÄTÄMISJÄRJESTYS.....	40
	LAKIEHDOTUS	43
	Laki ulkomaalaislain muuttamisesta	43
	LIITE	47
	RINNAKKAISTEKSTI.....	47
	Laki ulkomaalaislain muuttamisesta	47

YLEISPERUSTELUT

1 Johdanto

Esityksessä käsitellään viiteen asiakokonaisuuteen liittyviä ehdotuksia ulkomaalaislain muuttamiseksi. Nämä kokonaisuudet ovat uusintahakemuksen tutkittavaksi ottamisen edellytykset ja käännättämispäätöksen täytäntöönpano, kansainvälistä suojelua hakevan työnteko-oikeus, kansainvälistä suojelua hakevan matkustusasiakirjan haltuunotto sekä unionin tuomioistuimen ratkaisuun asiassa C-550/16 perustuvat muutokset ulkomaalaislain edellytykseen perheenkoajan alaikäisyydestä. Lisäksi esityksellä parannettaisiin ammatillisen liikkuvuuden edellytyksiä.

Ulkomaalaislakia ehdotetaan lisäksi täsmennettäväksi siten, että Suomessa opintojen tai tutkimuksen suorittaneelle voidaan myöntää muu oleskelulupa ansiotyötä varten riippumatta siitä, millä perusteella ulkomaalainen on maassa oleskellut, mikä oli tarkoitus toteuttaa 1 päivänä syyskuuta 2018 voimaan tulleella ulkomaalaislain muutoksella.

2 Nykytila

2.1 Lainsäädäntö ja soveltamiskäytäntö

Uusintahakemuksen tutkittavaksi ottamisen edellytykset ja käännättämispäätöksen täytäntöönpano

Ulkomaalaislain 102 §:n mukaan uusintahakemuksella tarkoitetaan kansainvälistä suojelua koskevaa hakemusta, jonka ulkomaalainen tekee saatuaan lainvoimaisen päätöksen Maahanmuuttovirastolta tai hallintotuomioistuimelta aiemmin tekemänsä hakemukseen, kun hän oleskelee edelleen maassa tai on päätöksen saatuaan lyhyeksi ajaksi poistunut maasta. Uusintahakemuksena ei kuitenkaan pidetä hakemusta, joka on tehty sen jälkeen, kun Maahanmuuttovirasto on tehnyt 95 c §:n nojalla raukeamispäätöksen. Jos uusi hakemus tehdään asian ollessa vielä vireillä, hakijan esittämät tiedot toimitetaan käsittelevälle viranomaiselle otettavaksi huomioon uutena selvityksenä vireillä olevassa asiassa.

Uusintahakemus voidaan tehdä vain silloin, kun aiempi hakemus on lainvoimaisesti ratkaistu. Jos hakija haluaisi tehdä uuden hakemuksen saatuaan Maahanmuuttovirastolta päätöksen ja valitusaikaa on vielä jäljellä, hakija ohjataan uuden hakemuksen sijaan käyttämään oikeuttaan hakea muutosta viraston päätökseen. Jos uusi hakemus tehdään aiemman asian ollessa vireillä hallinto-oikeudessa, hakijan esittämät tiedot toimitetaan käsittelevälle viranomaiselle otettavaksi huomioon uutena selvityksenä vireillä olevassa asiassa. Kyse ei tällöin ole uudesta hakemuksesta eikä siihen tehdä erillistä päätöstä.

Uusintahakemusta edeltävä lainvoimainen päätös voi olla mikä tahansa muu päätös kuin sellainen ulkomaalaislain 95 c §:n mukainen raukeamispäätös, joka tehdään, kun hakija on kuollut tai hän on poistunut tai hänen katsotaan todennäköisesti poistuneen Suomesta. Uusintahakemuksena voidaan siis pitää myös hakemusta, joka tehdään esimerkiksi sen jälkeen, kun aiempi hakemus on jätetty tutkimatta, asia on rauennut hakijan peruutettua hakemuksensa tai hakijalle on myönnetty oleskelulupa muulla kuin kansainvälisen suojelun perusteella.

Ulkomaalaislain 103 §:n mukaan kansainvälistä suojelua koskeva hakemus voidaan jättää tutkimatta, jos hakija on tehnyt uusintahakemuksen, joka ei sisällä uusia asian ratkaisuun vaikuttavia perusteita maahan jäämiselle. Käytännössä uusintahakemus tutkitaan Maahanmuuttovirastossa ensin alustavasti sen toteamiseksi, onko ilmennyt tai onko hakija esittänyt uusia asian

ratkaisuun vaikuttavia perusteita maahan jäämiselle. Alustava tutkinta tehdään lähtökohtaisesti hakijan hakemuksen tekohetkellä poliisille tai Rajavartiolaitokselle ilmoittamien perusteiden perusteella. Tässä korostuu hakemuksen vastaanottavan viranomaisen velvollisuus kirjata hakemuksen perusteeksi esitetyt perusteet ja seikat sekä niiden tueksi esitetyt selvitykset riittävän tarkasti. Hakija voidaan kuitenkin alustavaa tutkintaa varten kutsua tarpeen vaatiessa myös Maahanmuuttovirastoon suullisesti kuultavaksi.

Alustavassa tutkinnassa ei arvioida uuden seikan tai perusteen uskottavuutta, vaan selvitetään aiemman hakemuksen perusteet sekä asiassa tehty ratkaisu niiden osalta ja verrataan uudessa hakemuksessa esitetyt seikkoja ja perusteita näihin. Jos uusi seikka tai peruste voisi johtaa siihen, että hakijaa olisi pidettävä kansainvälistä suojelua saavana henkilönä, asian tutkintaa jatketaan ja asia otetaan tutkittavaksi lähtökohtaisesti matalalla kynnyksellä. Jos alustavan tutkinnan perusteella todetaan, ettei hakemuksessa ole uusia asian ratkaisuun vaikuttavia perusteita maahan jäämiselle, hakemus jätetään tutkimatta. Jos hakemus sisältää uusia asian ratkaisuun vaikuttavia perusteita maahan jäämiselle, tutkintaa jatketaan, hakemus tutkitaan turvapaikkamenettelyssä ja uudet perusteet selvitetään tarkemmin Maahanmuuttoviraston suorittamassa turvapaikkapuhuttelussa.

Euroopan unionin lainsäädännössä uusintahakemuksista ja hakijan oikeudesta oleskella jäsenvaltion alueella uusintahakemuksen jätettyään säädetään 26 päivänä kesäkuuta 2013 annetussa Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivissä 2013/32/EU kansainvälisen suojelun myöntämistä tai poistamista koskevista yhteisistä menettelyistä (uudelleenlaadittu, jäljempänä *menettelydirektiivi*). Direktiivi pantiin Suomessa kansallisesti täytäntöön heinäkuussa 2015 voimaan tulleella ulkomaalaislain muutoksella (194/2015). Täytäntöönpanon jälkeen menettelydirektiiviin liittyviä lainsäädäntömuutoksia on toteutettu 1 päivänä syyskuuta 2016 voimaan tulleella ulkomaalaislain muutoksella (646/2016) sekä 20 päivänä heinäkuuta 2018 voimaan tulleella ulkomaalaislain muutoksella (501/2016).

Uusintahakemusten käsittelyä muutettiin menettelydirektiivin kansallisen täytäntöönpanon yhteydessä siten, että ne uusintahakemukset, joissa ei ole esitetty uusia asian ratkaisemiseen vaikuttavia perusteita maahan jäämiselle jätetään tutkimatta, kun ne aiemman lain mukaan voitiin ratkaista nopeutetussa menettelyssä. Jos uusintahakemus sen sijaan sisältää uusia asian ratkaisuun vaikuttavia perusteita maahan jäämiselle, uudet perusteet selvitetään turvapaikkapuhuttelussa. Ennen menettelydirektiiviin perustuneiden muutosten voimaantuloa ulkomaalaislain 102 §:n 3 momentissa säädettiin, että uusintahakemus voidaan ratkaista ilman uutta turvapaikkapuhuttelua. Tämä poistettiin laista, koska turvapaikkapuhuttelu oli jo pääsääntöisesti jätetty tekemättä tilanteissa, joissa hakija oli tehnyt uusintahakemuksen, joka ei sisältänyt uusia asian ratkaisuun vaikuttavia perusteita maahan jäämiselle. Poiston tarkoituksena ei ollut kuitenkaan muuttaa soveltamista.

Ulkomaalaislain 201 §:n 2 momentin mukaan, jos kansainvälistä suojelua koskeva hakemus on uusintahakemuksena jätetty tutkimatta, siihen liittyvä päätös käännyttämisestä voidaan panna täytäntöön sen jälkeen, kun se on annettu hakijalle tiedoksi, jollei hallinto-oikeus toisin määrää. Hakija voi hakea hallinto-oikeudelta täytäntöönpanon kieltämistä tai keskeyttämistä ulkomaalaislain 198 b §:n mukaan seitsemän päivän kuluessa siitä, kun hän on saanut päätöksen tiedoksi. Määräaikaan tulee sisältyä vähintään viisi arkipäivää. Ulkomaalaislain 201 §:n 4 momentin mukaan, jos hakija tekee käännyttämisen täytäntöönpanon kieltämistä tai keskeyttämistä koskevan hakemuksen, käännyttämisspäätöstä ei saa panna täytäntöön ennen kuin tämä hakemus on ratkaistu. Hallinto-oikeuden on ulkomaalaislain 199 §:n mukaan tehtävä päätös tällaiseen täytäntöönpanon kieltämistä tai keskeyttämistä koskevaan hakemukseen seitsemän päivän kuluessa. Määräaikaan sisältyy vähintään viisi arkipäivää.

Käytännössä ennen maasta poistamisen täytäntöönpanoa tai sen aikana tehty uusi turvapaikkahakemus eli ensimmäinen uusintahakemus aiheuttaa täytäntöönpanon keskeyttämisen ja estää aikaisempaan hakemukseen liittyvän käännyttämispäätöksen täytäntöönpanon. Poliisilla ei ole toimivaltaa hylätä kansainvälistä suojelua koskevaa hakemusta, vaan turvapaikkahakemus on ennen täytäntöönpanon jatkamista saatettava Maahanmuuttoviraston ratkaistavaksi. Jos alustavan tutkimuksen perusteella todetaan, ettei hakemuksessa ole uusia asian ratkaisuun vaikuttavia perusteita maahan jäämiselle, hakemus jätetään tutkimatta. Koska päätös on muodoltaan tutkimatta jättäminen, siihen ei ole ulkomaalaislain 98 §:n 4 momentin perusteella välttämätöntä liittää käännyttämispäätöstä. Hakijalle tehdään käytännössä kuitenkin käännyttämispäätös, jos kyse on ensimmäisestä uusintahakemuksesta.

Poikkeuksellisesti ensimmäinen uusintahakemus ei ulkomaalaislain 201 §:n 6 momentin mukaan estä aiemman hakemuksen johdosta annetun lainvoimaisen käännyttämispäätöksen täytäntöönpanoa mikäli uusintahakemus on tehty sen jälkeen, kun edelliseen hakemukseen liittyvä valitus on peruttu.

Toisen uusintahakemuksen jättäminen ei ulkomaalaislain 201 §:n 5 momentin mukaan estä lainvoimaisen käännyttämispäätöksen täytäntöönpanoa, jos aiempi lainvoimainen käännyttämispäätös on liittynyt tutkimatta jätettyyn aiempaan uusintahakemukseen. Maahanmuuttoviraston ohjeistuksen mukaan toinen uusintahakemus kuitenkin mahdollisuuksien mukaan ratkaistaan ennen kuin hakija poistetaan maasta. Maahanmuuttoviraston tulee näissäkin tapauksissa arvioida hakemus perusteiden osalta ennen kuin aiempi käännyttämispäätös pannaan täytäntöön, koska ulkomaalaislain 200 §:n 3 momentin mukaan täytäntöönpano ei ole sallittua, jos on syytä epäillä, että se johtaisi palautuskiellon rikkomiseen. Päätös ei myöskään jää ilman tiedoksiantoa, kun päätös tehdään ennen käännyttämisen täytäntöönpanoa. Toisen uusintahakemuksen kohdalla käännyttämistä valmisteleva viranomais on yhteydessä Maahanmuuttovirastoon sen varmistamiseksi, että kyse on 201 §:n 5 momentissa tarkoitettusta tilanteesta ja samalla sovitaan, ehditäänkö hakemus mahdollisesti ratkaista ennen käännyttämisen täytäntöönpanoa. Päätökseen ei liitetä uutta käännyttämispäätöstä, koska aikaisempi käännyttämispäätös on täytäntöönpanokelpoinen.

Tilanteissa, joissa uusintahakemus jätetään viime hetkellä maastapoistamisen ollessa jo käynnissä, ei Maahanmuuttovirasto käytännössä tee asiassa päätöstä ennen maastapoistamista, jos alustavan tutkimuksen perusteella hakemus ei täytä tutkittavaksi ottamisen edellytyksiä. Maahanmuuttovirastolla on tällä hetkellä mahdollisuus sopia poliisin kanssa viraston virkamiehen päivystyksestä virka-ajan ulkopuolella. Jos hakija maastapoistamisen ollessa jo käynnissä haluaa jättää uuden hakemuksen, poliisi ottaa yhteyttä Maahanmuuttoviraston päivystäjään, joka arvioi alustavasti, onko hakija esittänyt sellaisia uusia perusteita tai seikkoja, joiden vuoksi hakemuksen tutkintaa olisi jatkettava tai rikkooko hakijan palautus esitettyjen uusien tietojen valossa palautuskieltoa. Päivystys järjestetään kolme tuntia ennen palautuslennon lähtemistä. Poliisi ilmoittaa Maahanmuuttovirastolle tiedot tulevasta palautuksista ja Maahanmuuttovirastossa päätetään palautettavien tietojen perusteella päivystyksen järjestämisestä. Päivystysjärjestelmää käytetään esimerkiksi silloin, kun hakijalla on taustalla useita uusintahakemuksia tai ensimmäisen uusintahakemuksen kohdalla, jos hakija on peruuttanut turvapaikka-asiaansa koskevan valituksen.

Käytännössä maasta poistamista koskevan päätöksen panee täytäntöön poliisi. Täytäntöönpanoon on ryhdyttävä ilman aiheutonta viivytyksiä tarkoituksenmukaisia keinoja käyttäen rajoittamatta kuitenkaan ulkomaalaisen oikeuksia enempää kuin on välttämätöntä. Käytännössä täytäntöönpanoon vaikuttaa niin monia erillisiä tekijöitä, että päätöksen tiedoksiannosta varsinaiseen täytäntöönpanoon saattaa jo teknisistä syistä kestää viikkoja tai jopa kuukausia, jos henkilöllä ei ole matkustusasiakirjaa. Maahanmuuttoviraston tekemän kansainvälistä suojelua

koskevan päätöksen tiedoksiannon toimittaa ulkomaalaisen oleskelupaikkakunnan poliisi aina silloin, kun päätökseen liittyy maasta poistamista koskeva päätös. Poliisihallituksen antaman määräyksen POL-2017-5403 mukaan kansainvälistä suojelua koskevan päätöksen ja siihen liitetyn käännyttämispäätöksen tiedoksiannon yhteydessä tulee suorittaa myös maasta poistamista koskeva puhuttelu, jonka tavoitteena on arvioida ulkomaalaisen maasta poistamiseen liittyvät järjestelyt sekä mahdollinen saattajien asettamistarve. Samalla ulkomaalaiselle kerrotaan myös palaamisen vaihtoehtoista, joita ovat paluu omalla kustannuksella, avustettu vapaaehtoinen paluu sekä poliisin täytäntöönpanema palautus joko valvottuna tai saatettuna. Käytännössä täytäntöönpanosta vastaava poliisi suorittaa päätöksen tiedoksiannon jälkeen ennen varsinaista maasta poistamista käännyttävälle vielä erillisen maasta poistamista koskevan puhuttelun, sen jälkeen kun käännyttämispäätös on tullut täytäntöönpanokelpoiseksi. Tässä puhuttelussa on tarkoituksena selvittää, miten henkilö poistuu maasta, valmistella poistamista sekä varmistaa, että poistettava saa kaikki poistamiseen liittyvät tiedot ja pystyy itse henkilökohtaisesti valmistautumaan lähtöön. Puhuttelussa tehdään maasta poistettavan osalta riskiarvio ja arvioidaan mahdollisten turvaamistoimenpiteiden tarkoituksenmukaisuutta. Maastapoistumistapaa arvioidessaan poliisi kiinnittää huomiota henkilön suhtautumiseen palautuspäätöksen täytäntöönpanoon sekä henkilön aiempaan käyttäytymiseen ja taustaan. Poliisi ilmoittaa maasta poistamisen ajankohdan palautettavalle niin pian kuin se on tiedossa. Jos poliisilla on tiedossa seikkoja, jotka voivat vaarantaa palautuksen täytäntöönpanon, voidaan ajankohta poikkeuksellisesti jättää tutkinnan johtajan päätöksellä ilmoittamatta ennakkoon. Jos käännyttämispäätös voidaan ulkomaalaislain nojalla panna täytäntöön välittömästi tiedoksiannon jälkeen, ulkomaalaiselle on annettava tosiasiallinen mahdollisuus hakea päätökseen muutosta.

Menettelydirektiivin kansallisen täytäntöönpanon yhteydessä käännyttämispäätösten täytäntöönpanoa koskevaa ulkomaalaislain 201 §:ää täydennettiin, koska ulkomaalaislaissa ei ollut menettelydirektiiviä vastaavia useiden uusintahakemusten jättämistä rajoittavia säännöksiä. Pykälään lisättiin direktiiviin perustuva uusi 5 momentti, jonka mukaan toisen 102 §:ssä tarkoitettua uusintahakemuksen jättäminen ei estä 103 §:n 4 kohdan nojalla tehdyn lainvoimaisen käännyttämispäätöksen täytäntöönpanoa. Myöhemmin syyskuussa 2016 pykälää muutettiin vielä lisäämällä siihen direktiiviin perustuva uusi 6 momentti, jonka mukaan uusintahakemus ei estä aikaisemman hakemuksen johdosta annetun lainvoimaisen käännyttämispäätöksen täytäntöönpanoa, jos hakija peruuttaa valituksensa kansainvälistä suojelua koskevassa asiassa. Säännöksellä haluttiin puuttua ilmiöön, jossa valitusvaiheessa yritettiin pitkittää käännyttämisen täytäntöönpanoa peruuttamalla valitus ja tekemällä uusintahakemus.

Uusintahakemusten käsittelyä ja käännyttämispäätöksen täytäntöönpanoa käsitellään useissa viranomaisohjeissa. Maahanmuuttoviraston turvapaikkaohjeessa (MIGDno-2016-1405, 10.8.2018) käsitellään kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen käsittelyä turvapaikkamenettelyssä. Ohjeen tarkoituksena on tukea kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen viivytyksetöntä käsittelyä, yhdenmukaista lainsoveltamista ja menettelyä sekä oikeusturvan toteutumista turvapaikkaprosessissa. Ohje sisältää soveltamisohjeet myös sekä uusintahakemuksiin, että kansainvälistä suojelua hakeneen maasta poistamiseen. Maahanmuuttoviraston ohjeessa uusintahakemusten tutkittavaksi ottamisesta ja tutkimatta jättämisestä (MIGDno-2018-873, 31.7.2018) annetaan suuntaviivat ulkomaalaislain yhdenmukaiselle soveltamiselle uusintahakemustilanteessa. Ohjeessa on lisäksi tuotu esille hallintotuomioistuinten oikeuskäytäntöä. Maahanmuuttoviraston maastapoistamisohjeessa (MIGDno-2015-542, 9.7.2015. Ohjeen voimassaolo on päättynyt 10.7.2018, mutta se on edelleen käytössä, kunnes päivitys valmistuu.) käsitellään maasta poistamista koskevien säännösten soveltamista Maahanmuuttovirastossa. Ohjeen tarkoituksena on yhtenäistää lain soveltamista, viivytyksetöntä päätöksentekoa ja maasta poistettavien yhdenvertaista kohtelua. Ohjeella on tarkoitus myös edistää neuvontavelvoitteen ja palveluperiaatteen toteutumista. Poliisihallituksen määräyksessä ulkomaalaisen maasta poistamista koskevan päätöksen täytäntöönpanon vastuunjaosta (POL-2017-

5403) vahvistetaan tiettyjen maasta poistamisen täytäntöönpanoon liittyvien vastuiden keskitäminen Helsingin ja Kaakkois-Suomen poliisilaitoksille. Poliisihallituksen käännyttämistä ja karkottamista koskevien päätösten täytäntöönpanosta annetun ohjeen (2020/2013/4518, 7.11.2013) tarkoituksena on yhdenmukaistaa ulkomaalaislain perusteella tehtyjen käännyttämistä ja maasta karkottamista koskevien päätösten täytäntöönpano koko maassa. Ohjeen päivitystyö on käynnissä.

Kansainvälistä suojelua hakevan työnteko-oikeus

Ulkomaalaislain 79 §:n 2 momentin mukaan ulkomaalaisella on kansainvälistä suojelua haettuaan oikeus tehdä ansiotyötä ilman oleskelulupaa: 1) kun hänellä on 11 §:n 1 momentin 1 kohdassa tarkoitettu asiakirja ja hän on oleskellut maassa kolme kuukautta tai 2) kun hän on oleskellut maassa kuusi kuukautta. Työnteko-oikeuden päättymisestä ei ole säädetty tarkemmin.

Euroopan unionin lainsäädännössä kansainvälistä suojelua hakevan työnteko-oikeudesta säädetään 26 päivänä kesäkuuta 2013 annetussa Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivissä 2013/33/EU, kansainvälistä suojelua hakevien henkilöiden vastaanottoa jäsenvaltioissa koskevista vaatimuksista (uudelleenlaadittu). Direktiivin 15 artiklan (työllistäminen) 1 kohdan mukaan jäsenvaltioiden on varmistettava, että hakijat pääsevät työmarkkinoille viimeistään yhdeksän kuukauden kuluttua kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen tekopäivästä, jos toimivaltainen viranomaisena ei ole tehnyt ensimmäistä päätöstä eikä viive johdu hakijasta. Artiklan 3 kohdan mukaan pääsyä työmarkkinoille ei saa evätä muutoksenhakumenettelyn aikana, jos tavanomaisessa menettelyssä tehtyä kielteistä päätöstä koskevalla muutoksenhaulla on lykkäävä vaikutus, ennen kuin muutoksenhaussa annettu kielteinen päätös on annettu tiedoksi.

Soveltamiskäytännön mukaan oikeus työntekoon alkaa kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen jättämisestä. Viimeisimmän soveltamiskäytännön mukaan uusintahakemuksen jälkeen kansainvälistä suojelua hakevan työnteko-oikeus alkaa uudelleen hakemuspäivästä, jos hän ei ole poistunut Suomesta sen jälkeen, kun edellistä turvapaikkahakemusta koskeva päätös on saanut lainvoiman. Uusintahakemuksen tehtyään hakija on saanut takaisin työnteko-oikeuden, joka oli päättynyt edelliseen kansainvälisen suojelun hakemuksesta tehtyyn lainvoimaiseen päätökseen. Työnteko-oikeuden on vakiintuneesti tulkittu olevan voimassa siihen asti, kunnes kansainvälistä suojelua koskeva hakemus on lainvoimaisesti ratkaistu.

Kansainvälistä suojelua hakevan matkustusasiakirjan haltuunotto

Ulkomaalaislaissa säädetään kansainvälistä suojelua hakevan tai muun ulkomaalaisen matkustusasiakirjan ottamisesta viranomaisten haltuun kolmessa eri tarkoituksessa. Lain 61 §:ssä säädetään matkustusasiakirjan tilapäisestä haltuunotosta. Sen 1 momentin mukaan viranomaisena voi ottaa ulkomaalaisen matkustusasiakirjan tilapäisesti haltuun viisumi-, oleskelulupa- tai matkustusasiakirja-asiaa käsiteltäessä, jos se on välttämätöntä henkilötietojen tai asiakirjan oikeellisuuden varmentamiseksi taikka myönnetyn viisumin merkitsemiseksi asiakirjaan. Hallituksen esityksessä (HE 28/2003 vp) todetaan tämän säännöksen osalta, että perusteena momentissa tarkoitettulle matkustusasiakirjan haltuunotolle olisivat yleiset hakemuksen käsitteilyyn liittyvät toimet, ja että säännöstä sovellettaisiin myös käsiteltäessä kansainvälistä suojelua koskevaa hakemusta turvapaikkamenettelyssä. Pykälän 2 momentin mukaan matkustusasiakirja on palautettava ulkomaalaiselle heti, kun sen hallussapito ei ole asian käsittelyn kannalta tarpeellista. Ulkomaalaisella on oikeus saada matkustusasiakirja välillä haltuun matkustamista tai välttämättömien asioiden hoitoa varten. Edellä mainitun hallituksen esityksen mukaan säännöksen tavoitteena on hakemuksen sujuva käsittely. Jos käsittelyaika on lyhyt, voi olla perusteltua, että matkustusasiakirja on koko ajan viranomaisen hallussa. Jos käsittelyaika

on pidempi, voi olla perusteltua luovuttaa matkustusasiakirja heti takaisin hakijalle lupahakemuksen jättämisen jälkeen, jos hän sitä tarvitsee. Mitään tarkemmin määriteltyä enimmäisai-kaa matkustusasiakirjan haltuunoton kestolle ei ole määritelty. Pykälän 3 momentin mukaan Maahanmuuttovirasto, poliisi tai rajatarkastusviranomaisen antaa matkustusasiakirjan tilapäisestä haltuunotosta todistuksen.

Ulkomaalaislain 117 a §:ssä ja 119 §:ssä säädetään matkustusasiakirjan haltuunotosta turvaamistoimena. Lain 119 §:n mukaan ulkomaalainen voidaan määrätä luovuttamaan matkustusasiakirjansa ja matkalippunsa poliisiin tai rajatarkastusviranomaisen haltuun taikka ilmoittamaan poliisille tai rajatarkastusviranomaiselle paikka, josta hän on tavoitettavissa. Turvaamistoimen määräämisen yleisistä edellytyksistä säädetään lain 117 a §:ssä. Pykälän 1 momentin mukaan ulkomaalaiseen voidaan kohdistaa ulkomaalaislain 118—122 ja 122 a §:ssä tarkoitettu turvaamistoimi, jos se on välttämätöntä ja oikeasuhtaista 1) hänen maahantulonsa tai maassa oleskelunsa edellytysten selvittämiseksi; taikka 2) hänen maasta poistamistaan koskevan päätöksen valmistelemiseksi tai täytäntöönpanon turvaamiseksi taikka muutoin maasta poistumisen valvomiseksi. Pykälän 2 momentin mukaan turvaamistoimen määrää se viranomaisen, joka valmistele 1 momentissa tarkoitettua asiaa, tai täytäntöönpanosta huolehtiva viranomaisen. Ulkomaalaiselle, johon turvaamistoimi kohdistetaan, on ilmoitettava turvaamistoimen peruste. Pykälän 3 momentissa todetaan, että jollei jäljempänä toisin säädetä, turvaamistoimi on voimassa, kunnes maahantulon tai maassa oleskelun edellytykset on selvitetty, kunnes maasta poistamista koskeva päätös on pantu täytäntöön tai kunnes asian käsittely on muutoin päätynyt. Turvaamistoimen määrääminen perustuu tapauskohtaiseen harkintaan ja turvaamistoimi määrätään lakkaavaksi kun edellytykset eivät enää täyty.

Ulkomaalaislain 132 §:n 1 momentissa säädetään väärän tai väärennetyn matkustusasiakirjan ottamisesta viranomaisen haltuun. Pykälän mukaan poliisi, rajatarkastusviranomaisen, Maahanmuuttovirasto tai Suomen edustusto voi ottaa ulkomaalaisen esittämän tai ulkomaalaisen hallussa olevan väärän tai väärennetyn matkustusasiakirjan taikka väärän henkilötiedon antamiseen käytettäväksi aiotun matkustusasiakirjan haltuun. Pykälän 2 momentin mukaan poliisi tai rajatarkastusviranomaisen voi suorittaa henkilöntarkastuksen ulkomaalaisen hallussa olevan asiakirjan haltuun ottamiseksi.

Kansainvälistä suojelua koskevien hakemusten määrä Suomessa kasvoi merkittävästi vuonna 2015. Maahanmuuttovirasto esitti 30.6.2016 poliisille ja Rajavartiolaitokselle pyynnön ottaa kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen vastaanottamisen yhteydessä haltuun passi tai muu matkustusasiakirja 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. Matkustusasiakirjan säilyttämisestä huolehtii se poliisilaitos tai Rajavartiolaitoksen yksikkö, joka ottaa hakemuksen vastaan.

Jos matkustusasiakirja on otettu haltuun ulkomaalaislain 61 §:n tai Maahanmuuttoviraston edellä mainitun pyynnön perusteella, hakija voi pyytää haltuun otettuja matkustusasiakirjoja lainaksi asioiden hoitamista varten. Matkustusasiakirjaa ei anneta lainaksi, jos se on otettu haltuun ulkomaalaislain 119 §:n mukaisena turvaamistoimena. Kansainvälistä suojelua hakevan mahdollisuus asiointiin tilanteissa, joissa edellytetään henkilöllisyyden varmistamista, on kuitenkin käytännössä turvattu joka tilanteessa. Poliisi voi esimerkiksi toimittaa pankille tai toiselle viranomaiselle todistuksen siitä, että hakijan henkilöllisyys on varmistettu hänen passistaan. Poliisin edustaja voi myös käydä hoitamassa alkuperäisen passin esittämistä edellyttävän asian yhdessä hakijan kanssa. Näin varmistetaan se, että hakija voi asioida esimerkiksi pankissa ja se, että matkustusasiakirja ei katoa. Matkustusasiakirja luovutetaan ulkomaalaiselle ta-

kaisin, kun hänelle on kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen perusteella myönnetty oleskelulupa, tai jos päätös on ollut kielteinen, henkilön poistuessa maasta.

Maasta poistamisen täytäntöönpanosta vastaava poliisi arvioi tavan, jolla maasta poistaminen tapahtuu ja suorittaa matkajärjestelyt. Jos hakija palaa avustetun vapaaehtoisen paluun järjestelmän puitteissa, matkajärjestelyt tekee kansainvälinen siirtolaisuusjärjestö (IOM), jonka haltuun poliisi luovuttaa maasta poistettavan ulkomaalaisen matkustusasiakirjan.

Ulkomaalaisen maasta poistamista koskevan päätöksen täytäntöönpanon edellytyksenä on joidenkin kolmansien maiden osalta se, että palautettavalla ulkomaalaisella on matkustusasiakirja. Jos palautettavalla ei ole matkustusasiakirjaa, tiettyihin maihin palauttaminen ei ole mahdollista. Näitä maita ovat tällä hetkellä Algeria, Ghana, Intia, Irak, Marokko, Venäjä ja Vietnam. Lisäksi se, että matkustusasiakirja on maasta poistamisesta vastaavien viranomaisten hallussa, helpottaa ja nopeuttaa palautusprosessia merkittävästi kaikkiin maihin palautettaessa.

Maahanmuuttoviraston tilastojen mukaan vuonna 2017 Suomessa jätettiin 5 046 kansainvälistä suojelua koskevaa hakemusta. Hakemuksen jättäneistä henkilöistä 1 902 toimitti passinsa viranomaisille jossain asian käsittelyn vaiheessa. Poliisin ja Rajavartiolaitoksen hallussa olevien matkustusasiakirjojen lukumäärästä ei ole tarkkaa tietoa. Loppukeväällä 2018 poliisin hallussa on useampi tuhat matkustusasiakirjaa ja Rajavartiolaitoksen yksiköiden hallussa hie-man alle 200 asiakirjaa. Suurinta osaa haltuun otetuista matkustusasiakirjoista säilytetään siten poliisin toimitiloissa.

Edellytys perheenkokoajan alaikäisyydestä

Ulkomaalaislain 38 §:n mukaan oleskeluluvan myöntäminen perhesiteen perusteella alaikäiselle naimattomalle lapselle edellyttää, että lapsi on alaikäinen sinä päivänä, jolloin lapsen oleskelulupahakemus ratkaistaan. Oleskeluluvan myöntäminen alaikäisen perheenkokoajan perheenjäsenelle edellyttää, että perheenkokoaja on alaikäinen sinä päivänä, jolloin perheenjäsenen oleskelulupahakemus ratkaistaan. Oleskeluluvan myöntämisen edellytyksenä on lisäksi, että perheenkokoajalla on oleskelulupa jo asian vireilletulopäivänä. Oleskelulupaa ei voida 1 momentin perusteella kuitenkaan evätä, jos hakemuksen käsittely on merkittävästi viivästynyt hakijasta tai perheenkokoajasta riippumattomasta syystä ja tämä on myötävaikuttanut asian selvittämiseen.

Euroopan unionin tuomioistuin antoi 12.4.2018 tuomion (asia C-550/16—A ja S vastaan Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie) ennakkoratkaisupyyntöön, jonka oli tehnyt recht-bank Den Haag (Haagin alioikeus, Alankomaat). Ennakkoratkaisupyyntö koski oikeudesta perheenyhdistämiseen 22.9.2003 annetun neuvoston direktiivin 2003/86/EY (EUVL 2003 L 251, s. 12, jäljempänä *perheenyhdistämisdirektiivi*) 2 artiklan f alakohdan ja 10 artiklan 3 kohdan a alakohdan tulkintaa. Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin halusi ennen kaikkea selvittää, onko direktiiviä tulkittava siten, että kolmannen maan kansalaista tai kansalaisuude-tonta henkilöä, joka oli alle 18-vuotias saapuessaan jäsenvaltion alueelle ja jättäessään turva-paikkahakemuksen tässä valtiossa mutta joka turvapaikkamenettelyn kuluessa tulee täysi-ikäiseksi ja jolle myönnetään tämän jälkeen turvapaikka taannehtivasti hakemuksen jättä-misajankohdasta lukien, on pidettävä direktiivissä tarkoitettuna alaikäisenä.

Tuomioistuimen perusteluissa todetaan, että vaikka 2 artiklan f alakohdassa ei täsmennetä ajankohtaa, jolloin asianomaisen on oltava alle 18-vuotias, ei tästä kuitenkaan millään tavoin seuraa, että kunkin jäsenvaltion asiana olisi päättää, minkä ajankohdan perusteella se haluaa tämän edellytyksen täyttymistä arvioida. Tuomioistuin toteaa sekä unionin oikeuden yhtenäisen soveltamisen että yhdenvertaisuusperiaatteen edellyttävän, että säännöstä, joka ei sisällä

nimenomaista viittausta jäsenvaltioiden oikeuteen säännöksen sisällön ja ulottuvuuden määrittämiseksi, on tavallisesti tulkittava koko unionissa itsenäisesti ja yhtenäisesti ja että tässä tulkinnassa on otettava huomioon muun muassa säännöksen asiayhteys ja kyseisellä säännöstöllä tavoiteltu päämäärä. Vaikka perheen yhdistämisdirektiivissä ei nimenomaisesti määritellä, mihin ajankohtaan saakka pakolaisen on oltava alaikäinen saadakseen oikeuden direktiivin 10 artiklan 3 kohdan a alakohdassa tarkoitettuun perheen yhdistämiseen, ei tämän ajankohdan määrittämistä voida kuitenkaan tuomioistuimen mukaan jättää jäsenvaltion harkintaan, kun otetaan huomioon kyseisen säännöksen tarkoitus sekä se, ettei säännöksessä anneta jäsenvaltioille lainkaan harkintavalttaa tai viitata kansalliseen oikeuteen.

Siihen ajankohtaan, jolloin pakolaisen ikää arvioidaan 10 artiklan 3 kohdan a alakohdan perheen yhdistämisoikeuden osalta, on tuomioistuimen mukaan vastattava tarkemmin direktiivin sanamuodon, rakenteen ja tavoitteen perusteella sekä ottamalla huomioon direktiivin lainsäädännöllinen asiayhteys ja unionin yleiset periaatteet. Tältä osin 2 artiklan f alakohdan tai 10 artiklan 3 kohdan a alakohdan sanamuodon perusteella ei yksin voida vastata tähän kysymykseen. Tuomioistuin toteaa, että perheen yhdistämisoikeuden sitominen siihen ajankohtaan, jolloin toimivaltainen kansallinen viranomaisena tekee pakolaisaseman myöntämistä koskevan päätöksen, eli miten nopeasti se kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen käsittelee, saattaisi 10 artiklan 3 kohdan a alakohdan tehokkaan vaikutuksen kyseenalaiseksi ja olisi vastoin perheen yhdistämisdirektiivin tavoitetta sekä yhdenvertaisen kohtelun ja oikeusvarmuuden periaatteita. Kun sen sijaan kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen jättämispäivämäärää pidetään lähtökohtana pakolaisen iän arvioimiselle direktiiviä sovellettaessa, mahdollistetaan kaikkien ajallisesti samassa tilanteessa olevien hakijoiden samanlainen ja ennakoitavissa oleva kohtelu, kun sillä varmistetaan, että perheen yhdistämistä koskevan hakemuksen menestyminen riippuu ensisijaisesti hakijaan liittyvistä seikoista eikä hallintoon liittyvistä seikoista, kuten kansainvälistä suojelua tai perheen yhdistämistä koskevan hakemuksen käsittelyn kestosta.

Tuomioistuimen tuomion mukaan perheen yhdistämisdirektiivin 2 artiklan f alakohtaa, luettuna yhdessä sen 10 artiklan 3 kohdan a alakohdan kanssa, on tulkittava siten, että kolmannen maan kansalaista tai kansalaisuudetonta henkilöä, joka oli alle 18-vuotias saapuessaan jäsenvaltion alueelle ja jättäessään turvapaikkahakemuksen tässä valtiossa mutta joka turvapaikkamenettelyn kuluessa tulee täysi-ikäiseksi ja jolle myönnetään tämän jälkeen pakolaisasema, on pidettävä tässä säännöksessä tarkoitettuna alaikäisenä.

Tuomioistuin toteaa, että tuomion mukaisessa tilanteessa 10 artiklan 3 kohdan a alakohdan mukaiseen oikeuteen on kuitenkin vedottava kohtuullisessa ajassa. Kohtuullisen ajan määrittämiseen voidaan hakea ohjetta unionin lainsäätäjän ratkaisusta perheen yhdistämisdirektiivin 12 artiklan 1 kohdan kolmannen alakohdan asiayhteydestä. Näin ollen 10 artiklan 3 kohdan a alakohdan perusteella esitetty perheen yhdistämistä koskeva hakemus on lähtökohtaisesti tällaisessa tilanteessa esitettävä kolmen kuukauden kuluessa siitä päivästä, jolloin asianomaiselle alaikäiselle on tunnustettu pakolaisasema.

Työntekijän jatko-oleskelulupa

Ulkomaalaislain 83 §:n 3 momentin mukaan jos uusi hakemus koskee samaa ammattialaa kuin hakemusta jätettäessä voimassa oleva työntekijän oleskelulupa, työ- ja elinkeinotoimisto ei suorita 73 §:n 1 momentin 1–3 kohdassa tarkoitettua harkintaa. Ulkomaalaislain 73 §:n 1 momentin 1–3 kohtien mukaan työntekijän oleskeluluvan myöntäminen perustuu harkintaan, jossa tulee:

1) selvittää tarkoitettuun työhön sopivan, työmarkkinoilla käytettävissä olevan työvoiman saatavuus kohtuullisessa ajassa;

2) huolehtia siitä, että työntekijän oleskeluluvan myöntäminen ei estä 1 kohdassa tarkoitetun henkilön työllistymistä;

3) varmistaa se, että työntekijän oleskelulupa myönnetään vain edellytykset täyttävälle henkilölle, jos työssä vaaditaan erityistä pätevyyttä tai hyväksytyä terveydentilaa.

Säännöstä sovelletaan valtaosaan jatkolupahakemuksista. Työntekijän oleskeluluvan jatkohakemuksia käsiteltiin työ- ja elinkeinotoimistoissa (TE-toimistoissa) vuonna 2017 yhteensä 3 138.

TE-toimistoista saatujen tietojen mukaan sellaisia jatkolupahakemuksia, joissa on kyse ammattialan vaihtamisesta, on vuonna 2018 ollut seuraavasti:

- | | |
|-------------------------------------|-----------------------------------|
| • Uudenmaan TE-toimistossa | joitain kymmeniä |
| • Pirkanmaan TE-toimistossa | noin 20 |
| • Kaakkois-Suomen TE-toimistossa | 10–20 |
| • Pohjois-Pohjanmaan TE-toimistossa | ei havaintoja |
| • Ahvenanmaan AMS:ssa | 1–2 |
| • <u>Yhteensä koko maassa</u> | <u>noin 50–90 hakemusta/vuosi</u> |

Alanvaihtajien jatkolupahakemusten osuus kaikista työntekijän jatkolupahakemuksista oli vuoden 2017 tasolla siten 2–3 %.

Tilastoissa ei ole voitu huomioida niitä jatkolupahakemuksia, joissa ulkomaalainen on työskennellyt voimassa olevan työntekijän oleskelulupahakemuksen nojalla vähintään yhden vuoden. Näitä tapauksia on todennäköisesti vähemmän kuin edellä mainittu tilasto osoittaa.

TE-toimistoilta saatujen tietojen mukaan tietojen mukaan esimerkkejä alanvaihtajista ovat kotitalousalalta siivousalalle, maataloudesta teollisuuteen, rakennus- tai metallialalle ja puutarhataloudesta maatalousalalle tai päinvastoin. Monet kohdealoista ovat sellaisia, jotka monen Elinkeino- liikenne- ja ympäristökeskuksen alueellisissa työlupalinjauksissa on siirretty normaalimenettelyä kevyempään saatavuusharkintaan.

2.2 Kansainvälinen kehitys sekä ulkomaiden ja EU:n lainsäädäntö

Uusintahakemuksen tutkittavaksi ottamisen edellytykset ja käännättämispäätöksen täytäntöönpano

Euroopan neuvoston jäsenvaltioiden tekemä yleissopimus ihmisoikeuksien ja perusvapauksien suojaamiseksi (SopS 19/1990, jäljempänä *Euroopan ihmisoikeussopimus*) turvaa keskeiset ihmisoikeudet. Euroopan ihmisoikeussopimuksen 3 artiklasta, jonka mukaan ketään ei saa kiduttaa eikä kohdella tai rangaista epäinhimillisellä tai halventavalla tavalla, on soveltamiskäytännössä johdettu palautuskielto. Palautuskielto on ehdoton, koska sopimuksen 15 artiklan 2 kohdan mukaan 3 artiklasta ei voi poiketa. Palautuskielto sisältyy myös kidutuksen ja muun julman, epäinhimillisen tai halventavan kohtelun tai rangaistuksen vastaiseen yleissopimukseen (SopS 60/1989) ja se on johdettavissa myös kansalaisoikeuksia ja poliittisia oikeuksia koskevan yleissopimuksen (SopS 8/1976) määräyksistä. Esimerkiksi Euroopan ihmisoikeussopimusta valvova Euroopan ihmisoikeustuomioistuin, kidutuksen vastaista yleissopimusta valvova kidutuksen vastainen komitea ja kansalaisoikeuksia ja poliittisia oikeuksia koskevaa kansainvälistä yleissopimusta valvova ihmisoikeuskomitea voivat myös kieltää maasta poistamista koskevan päätöksen täytäntöönpanon, määrätä sen keskeytettäväksi tai antaa muun täytäntöönpanoa koskevan määräyksen.

Menettelydirektiivin tavoitteena on varmistaa jäsenvaltioiden entistä yhdenmukaisemmat menettelyt kansainvälisen suojelun myöntämisessä ja poistamisessa. Direktiivin tarkoituksena on varmistaa hakijoiden nopea pääsy turvapaikkamenettelyyn ja parantaa päätöksenteon laatua ja tehokkuutta. Direktiivi ei vaikuta jäsenvaltioiden oikeuteen antaa tai pitää voimassa kansainvälisen suojelun myöntämistä tai poistamista koskevia menettelyjä koskevia säännöksiä, jotka ovat direktiiviä suotuisampia.

Uusintahakemuksista ja hakijan oikeudesta oleskella jäsenvaltion alueella uusintahakemuksen jätettyään säädetään useassa menettelydirektiivin artiklassa. Direktiivin 31 artiklan 8 kohdan mukaan jäsenvaltiot voivat säätää, että peruseriaatteiden ja takeiden mukaista tutkintamenettelyä nopeutetaan, jos hakija on esittänyt myöhemmän kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen, joka on tutkittu ja hylätty kielteisenä.

Direktiivin 40 artiklan 2 kohdan mukaan jotta voidaan tehdä päätös myöhemmän hakemuksen ottamisesta tutkittavaksi, kansainvälistä suojelua koskeva myöhempi hakemus tutkitaan ensin alustavasti sen toteamiseksi, onko ilmennyt tai onko hakija esittänyt uusia seikkoja tai perusteita, jotka liittyvät sen selvittämiseen, voidaanko hakijaa pitää kansainvälistä suojelua saavana henkilönä. Artiklan 3 kohdan mukaan, uusintahakemuksen tutkintaa on jatkettava, jos alustavan tutkinnan tuloksena todetaan, että on ilmennyt tai hakija on esittänyt sellaisia uusia seikkoja tai perusteita, jotka lisäävät merkittävästi sen todennäköisyyttä, että hakija on kansainvälisen suojelun tarpeessa. Artiklan 4 kohdassa todetaan lisäksi, että jäsenvaltiot voivat säätää, että hakemuksen tutkintaa jatketaan vain, jos hakija ei hänestä itsestään riippumattomista syistä ole saanut aiemmassa menettelyssä ja viimeistään sen muutoksenhakuvaiheessa osoitetuksi esittämiään uusia seikkoja.

Menettelydirektiivin 41 artikla koskee poikkeamista oikeudesta jäädä jäsenvaltion alueelle uusintahakemusten yhteydessä. Pääsääntö direktiivin mukaan on, että hakijoiden on annettava jäädä jäsenvaltioon siihen saakka, kunnes määrittävä viranomainen on tehnyt päätöksen turvapaikkamenettelyssä. Tästä pääsäännöstä voidaan 41 artiklan 1 kohdan a alakohdan mukaan poiketa, kun henkilö on, vain viivyttyäkseen tai estääkseen maasta poistamispäätöksen välittömän täytäntöönpanon, jättänyt ensimmäisen myöhemmän hakemuksen, joka jätetään tutkimatta. Saman artiklan 1 kohdan b alakohdan mukaan oikeudesta jäädä jäsenvaltion alueelle uusintahakemusten yhteydessä voidaan myös poiketa, jos henkilö on tehnyt toisen myöhemmän hakemuksen samassa jäsenvaltiossa sen jälkeen, kun on tehty lainvoimainen päätös, jonka mukaan ensimmäiseltä myöhemmältä hakemukselta puuttuvat tutkittavaksi ottamisen edellytykset, tai kun on tehty lainvoimainen päätös kyseisen hakemuksen hylkäämisestä perusteettomana. Artiklan 1 kohdan toisen kappaleen mukaan poikkeus jäsenvaltion alueelle jäämisestä voidaan tehdä ainoastaan silloin, kun määrittävä viranomainen katsoo, että palauttamispäätös ei johda suoraan tai epäsuoraan palauttamiseen, joka rikkoisi kansainväliseen ja unionin oikeuteen perustuvia kyseisen jäsenvaltion velvoitteita. Direktiivin 42 artiklan 2 kohdan mukaan jäsenvaltiot voivat säätää kansallisessa lainsäädännössään 40 artiklan mukaista alustavaa tutkintaa koskevista säännöistä. Kohdan b alakohdan mukaan alustavan tutkinnan suorittaminen voidaan sallia pelkästään kirjallisen aineiston perusteella.

Sisäministeriö selvitti Alankomaiden, Belgian, Ruotsin ja Saksan uusintahakemusten käsitteilyä koskevaa lainsäädäntöä vastuuviranomaisille tehdyllä kyselyllä.

Alankomaissa hakija tekee uusintahakemuksen lomakkeella, johon hän ilmoittaa uudet perusteet hakemukselle. Maahanmuuttoviranomainen tarkistaa hakemuksen ja kutsuu hakijan täydentämään lomakkeen, mikäli se on puutteellinen. Uusintahakemus voidaan jättää tutkimatta, mikäli hakemus on puutteellinen. Tämä voi tulla kyseeseen esimerkiksi tilanteissa, joissa hakijan esittämiä asiakirjoja ei ole käännetty, tai hakija ei esitä lomakkeella mitään syytä sille,

miksi hän hakee uudestaan turvapaikkaa. Näissä tapauksissa hakijalle ei järjestetä puhuttelua. Hakija kutsutaan henkilökohtaisesti puhutteluun, jos tehty hakemus täyttää vaaditut edellytykset. Kaikissa tapauksissa, joissa uusintahakemuslomake on asianmukaisesti täytetty, järjestetään puhuttelu. Puhuttelun tarkoituksena on keskittyä hakijan esittämiin uusiin seikkoihin tai perusteisiin. Maahanmuuttoviranomainen tekee puhuttelupäivän päätteeksi päätöksen joko suojelun myöntämisestä hakijalle tai uusintahakemuksen hylkäämisestä. Uusintahakemuksen arviointi saattaa vaatia myös lisää aikaa, jolloin päätöstä ei voida tehdä vielä samana päivänä.

Mikäli hakija vetoaa uusintahakemuksessa johonkin sellaiseen, johon hän ei ole aiemmin vedonnut ensimmäisen hakemuksen käsittelyssä, tulee hänen esittää perusteet sille, miksei hän näin tehnyt aikaisemman prosessin aikana. Jos hakijalla ei ole esittää hyvää syytä sille, miksei hän näin voinut tehdä, uusintahakemus hylätään katsoen, ettei hakija ole esittänyt uusia perusteita uusintahakemukselle. Edellä sanottuun on kuitenkin olemassa poikkeuksia, muun muassa tilanteissa, joissa hakija vetoaa seksuaalivähemmistöihin kohdistuvaan vainoon, tai jos hakijan katsotaan olevan niin traumatisoitunut, ettei hän sen takia kyennyt tuomaan uusia perusteita esille aiemmassa prosessissa.

Mahdollisen maasta poistamisen täytäntöönpanon viivyttämisen- tai estämistarkoituksessa tehdyn ensimmäisen uusintahakemuksen arvio tehdään tapauskohtaisesti. Välittömän maasta poistamisen merkitys on määritelty siten, että tällainen tilanne on kyseessä silloin, kun maasta poistamista koskeviin toimiin on ryhdytty konkreettisesti, kuten esimerkiksi varattu palautuslento. Mikäli henkilö tekee uusintahakemuksen vielä siinä vaiheessa, kun hänelle on tiedotettu palautuslennosta, maahanmuuttoviranomainen suorittaa niin kutsutun viime hetken tutkinnan. Henkilö haastatellaan ja maahanmuuttoviranomainen arvioi, onko henkilöllä oikeus edelleen oleskella maassa. Mikäli itse uusintahakemusta ei ehditä ratkaisemaan ennen täytäntöönpanoa, maahanmuuttoviranomainen arvioi vain sen, voiko suunnitellun maasta poistamisen toteuttaa vai ei. Kansallisen lainsäädännön mukaan on mahdollista myös poiketa hakijan oikeudesta oleskella maassa toisen tai sitä myöhemmän uusintahakemuksen käsittelyn ajan menettelydirektiivin mukaisesti.

Belgian lainsäädännön mukaan maahanmuuttoviranomaisen suorittaman alustavan tutkinnan ensisijaisena tavoitteena on selvittää, sisältääkö henkilön tekemä uusintahakemus uusia seikkoja tai perusteita, jotka menettelydirektiivissä sanotun tavoin lisäävät merkittävästi sen todennäköisyyttä, että häntä pidetään kansainvälistä suojelua saavana henkilönä. Alustavan tutkinnan tarkoituksena on muun ohella selvittää myös sitä, onko hakijalla esittää hyväksyttävä syy sille, miksei hän ole voinut esittää uusia perusteita tai seikkoja aikaisemman menettelyn aikana. Vaikka hakija ei kykenisikään esittämään hyväksyttäviä perusteita, ei tämä seikka kuitenkaan ole yksin ratkaiseva tekijä sille, otetaanko uusintahakemus tutkittavaksi. Kyse on kokonaisarviointista, jossa hakijasta riippumattomat syyt ovat yksi olennainen osa arvioitaessa sitä, lisäävätkö uudet seikat ja perusteet merkittävästi todennäköisyyttä pitää hakijaa kansainvälisen suojelun tarpeessa. Mikäli uudet perusteet tai seikat lisäävät merkittävästi sanottua todennäköisyyttä, on uusintahakemus otettava tutkittavaksi. Alustava tutkinta suoritetaan tavallisesti pelkästään kirjallisen aineiston perusteella ilman hakijan henkilökohtaista puhuttelua.

Hakijan oikeudesta jäädä alueelle ensimmäisen uusintahakemuksen tuomioistuinkäsittelyn ajaksi voidaan poiketa, jos kyse on uusintahakemuksesta, jolta puuttuvat tutkimatta ottamisen edellytykset ja maahanmuuttoviranomainen on todennut, ettei palautuskieltoa loukata, minkä lisäksi kyseinen ensimmäinen uusintahakemus on tehty vuoden sisällä aikaisemmasta lainvoimaisesta päätöksestä hakijan ollessa säilöön otettuna. Jos kyse on toisesta tai myöhäisemmästä uusintahakemuksesta, hakija voidaan poistaa maasta tuomioistuinkäsittelyn aikana, mikäli palautuskieltoa ei loukata ja aikaisempaa uusintahakemusta koskeva päätös on lainvoimainen. Hyvin poikkeuksellisissa tapauksissa hakija voidaan poistaa maasta jo toisen tai

myöhemmän uusintahakemuksen alustavan tutkinnan aikana, mikäli aikaisemman uusintahakemuksen tuloksena voidaan todeta, ettei palautuskieltoa loukata, minkä lisäksi hakijan on tullut olla säilöön otettuna yhtäjaksoisesti aikaisemmin tekemästään uusintahakemuksesta asti.

Ruotsissa uusintahakemuksen tutkittavaksi ottamisen edellyttää, että hakija esittää uusia perusteita, eikä hän ole kyennyt kyseisiä perusteita esittämään aikaisemmin. Hakijasta riippumattomat syyt arvioidaan tapauskohtaisesti. Lainsäätäjä on antanut joitain esimerkkejä, kuten sen, että hakija on kokenut niin traumaattisia tapahtumia, joiden esittäminen aikaisemmin olisi ollut vaikeaa. On myös mahdollista, ettei hakija tiennyt uusista perusteista aiemmin tai hänen kotimaansa poliittinen tilanne on muuttunut oleellisesti. Arvioinnissa on aina huomioitava palautuskielto. Uusintahakemusta koskeva alustava tutkinta suoritetaan kirjallisesti, eikä henkilölle pidetä puhuttelua. Lainsäätäjä on todennut, että alustava tutkinta on suoritettava nopeasti ja maahanmuuttoviranomaisen on organisoitava työtilanteensa tämän saavuttamiseksi.

Ruotsi ei ole sisällyttänyt kansalliseen lainsäädäntöön menettelydirektiivin mahdollistamaa poikkeamista oikeudesta oleskella jäsenvaltion alueella myöhempien hakemusten yhteydessä muutoin, kuin toisen tai myöhemmän uusintahakemuksen tuomioistuinkäsittelyn osalta. Tilanteessa, jossa hakijan toiseen tai myöhempään uusintahakemukseen on tehty päätös tutkimatta jättämisestä, on poikettu hakijan oikeudesta oleskella maassa tällaisen päätöksen valitusmenettelyn ajan.

Saksassa maahanmuuttoviranomainen suorittaa alustavan tutkinnan uusintahakemuksen tutkittavaksi ottamisen edellytysten selvittämiseksi pääosin kirjallisen aineiston perusteella. Kansallisen lainsäädännön mukaan hakemuksen tutkimista jatketaan, mikäli aineisto tai juridinen tilanne, johon aiempi päätös on perustunut, on sittemmin muuttunut hakijan eduksi, uutta näyttöä esitetään, joka olisi johtanut hakijan kannalta suotuisampaan tilanteeseen, jos se olisi esitetty aikaisemmassa prosessissa tai on muutoin perusteita tutkinnan suorittamiselle esimerkiksi aikaisemmassa prosessissa olleiden vakavien virheiden vuoksi. Lisäksi edellytetään, ettei hakija ole kyennyt itsestään riippumattomista syistä osoittamaan muuttunutta tilannetta aikaisemman prosessin aikana, ja että hakija tekee uusintahakemuksen kolmen kuukauden kuluessa siitä, kun hän sai tietää aiemmin mainitusta muuttuneesta tilanteesta.

Kansainvälistä suojelua hakevan matkustusasiakirjan haltuunotto

Menettelydirektiivin 13 artiklan 2 kohdan b alakohdan mukaan jäsenvaltiot voivat säätää siitä, että hakijoiden on luovutettava hallussaan olevat hakemuksen tutkinnan kannalta olennaiset asiakirjat, kuten passi. Artiklassa ei säädetä yksityiskohtaisemmin passien haltuunottoon liittyvistä yksityiskohdista, vaan tämä on jätetty kansallisesti säädettäväksi.

Kansainvälistä suojelua hakevan matkustusasiakirjan ottaminen viranomaisten haltuun turva- paikkamenettelyn ajaksi oleskeluluvan myöntämiseen tai hakijan maasta poistumiseen saakka on mahdollista ja myös vallitseva käytäntö useassa Euroopan unionin jäsenvaltiossa. Näitä ovat Alankomaat, Irlanti, Kypros, Latvia, Luxemburg, Ranska, Ruotsi, Saksa, Slovakia, Unkari, Viro ja Yhdistynyt kuningaskunta. Matkustusasiakirja otetaan haltuun osana turvapaikka- prosessia ilman erillistä hallintopäätöstä. Menettelyä sovelletaan myös Norjassa. Unionin jäsenvaltioita, joissa kansainvälistä suojelua hakeneilta haltuun otetut matkustusasiakirjat palautetaan niiden haltijoille asiakirjojen aitouden ja hakijan henkilöllisyyden tultua selvitettyksi, ovat Belgia, Itävalta, Kroatia, Liettua, Malta, Slovenia ja Tšekin tasavalta.

Vertailussa on hyödynnetty vastauksia ad hoc -kyselyyn, jonka Belgia toteutti maaliskuussa 2016 Euroopan muuttoliikeverkoston (EMN) kautta. Kooste komission vastauksista tekemästä

synteesiraportista Handling over of personal documents in the framework of the asylum and return procedure on saatavilla EMN:n internetsivustolla.

Edellytys perheenkokoajan alaikäisyydestä

Euroopan ihmisoikeussopimuksen 8 artiklassa turvataan perusoikeutena oikeus perhe-elämään. Sen mukaan jokaisella on oikeus nauttia yksityis- ja perhe-elämäänsä kohdistuvaa kunnioitusta. Viranomaiset eivät saa puuttua tämän oikeuden käyttämiseen, paitsi silloin kun laki sen sallii ja se on välttämätöntä demokraattisessa yhteiskunnassa kansallisen ja yleisen turvallisuuden tai maan taloudellisen hyvinvoinnin vuoksi, tai muiden henkilöiden oikeuksien ja vapauksien turvaamiseksi.

Lissabonin sopimuksen yhteydessä osaksi Euroopan unionin primaarilainsäädäntöä hyväksytyn Euroopan unionin perusoikeuskirjan säännökset ovat sellaisinaan sitovia ja suoraan sovellettavaa oikeutta. Perusoikeuskirjan perheen suojaa koskevassa 7 artiklassa todetaan, että jokaisella on oikeus siihen, että hänen yksityis- ja perhe-elämäänsä kunnioitetaan.

Perheenyhdistämisdirektiivi pantiin kansallisesti täytäntöön lailla ulkomaalaislain muuttamisesta (380/2006), joka tuli voimaan 1 päivänä heinäkuuta 2006. Täytäntöönpanon jälkeen perheenyhdistämisen edellytyksiin liittyviä lainsäädäntömuutoksia on toteutettu muun muassa ulkomaalaislain muutoksella (549/2010), joka tuli voimaan 1 päivänä elokuuta 2010, ulkomaalaislain muutoksella (631/2011), joka tuli voimaan 1 päivänä tammikuuta 2012 ja ulkomaalaislain muutoksella (505/2016), joka tuli voimaan 1 päivänä heinäkuuta 2016.

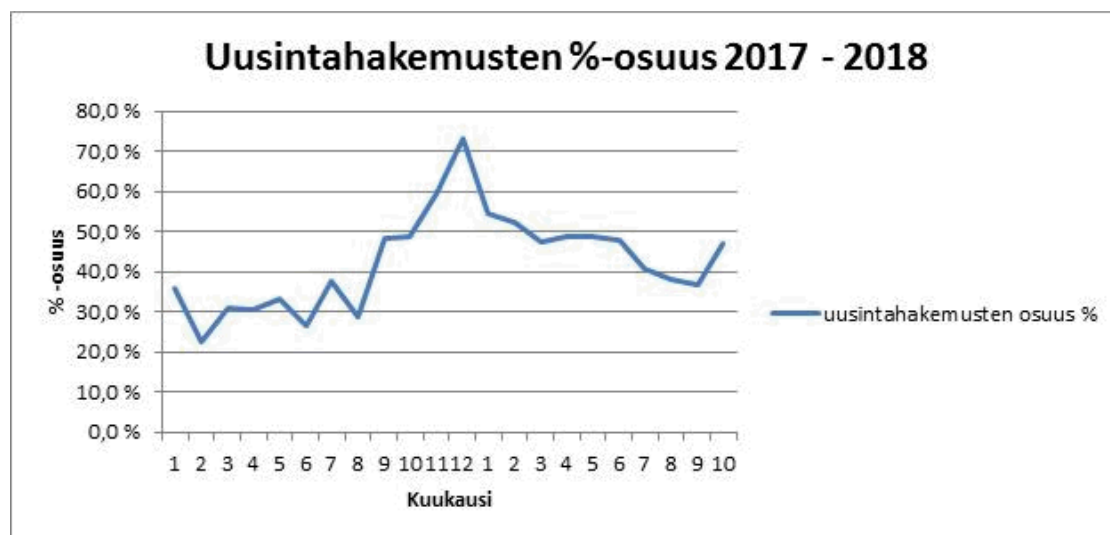
Perheenyhdistämisdirektiivin tavoitteena on suojata perhe-elämää ja määritellä EU:ssa ne vähimmäisedellytykset, joiden täytyessä jäsenvaltiossa laillisesti oleskelevalla kolmannen valtion kansalaisella on oikeus perheenyhdistämiseen. Direktiiviä sovelletaan ainoastaan niihin perheenkokoajiin, jotka ovat kolmansien maiden kansalaisia, eikä se siten koske oman maan tai EU-kansalaisen perheenjäsenen oleskeluoikeutta. Direktiivissä on erityissäännöksiä pakolaisen oikeudesta perheenyhdistämiseen. Pakolaisella tarkoitetaan direktiivissä pakolaissopimuksen mukaista henkilöä eli henkilöä, joka on saanut turvapaikan tai kiintiöpakolaista. Toissijaisen suojelun käsite ei ollut vielä muodostunut EU:n lainsäädännössä perheenyhdistämisdirektiivin antamisajankohtana. Direktiivi ei siten koske toissijaista suojelua saavia. Direktiivi ei kuitenkaan vaikuta jäsenvaltioiden oikeuteen antaa tai pitää voimassa säännöksiä, jotka ovat suotuisampia.

Direktiivin mukaan jäsenvaltiot voivat sallia perheenkokoajan suoraan ylenevässä polvessa olevien ensimmäisen asteen sukulaisten maahantulon ja maassa oleskelun, jos nämä ovat perheenkokoajan huolettavina eivätkä saa kotimaassa riittävää tukea sukulaisiltaan. Jos pakolainen on kuitenkin ilman huoltajaa tuleva alaikäinen, on jäsenvaltioiden sallittava perheenyhdistämisen perusteella hänen suoraan ylenevää polvea olevien ensimmäisen asteen sukulaistensa maahantulo ja maassa oleskelu soveltamatta aiemmin mainittuja edellytyksiä. Direktiivin määritelmän mukaan ilman huoltajaa tulevalla alaikäisellä tarkoitetaan alle 18-vuotiaita kolmannen maan kansalaisia tai kansalaisuudettomia henkilöitä, jotka saapuvat jäsenvaltioiden alueelle ilman heistä joko oikeuden tai vakiintuneen käytännön mukaan vastuussa olevaa aikuista, niin kauan kuin he eivät tosiasiallisesti ole tällaisen aikuisen huostassa, tai alaikäisiä, jotka ovat jääneet ilman huoltajaa jäsenvaltion alueelle tultuaan.

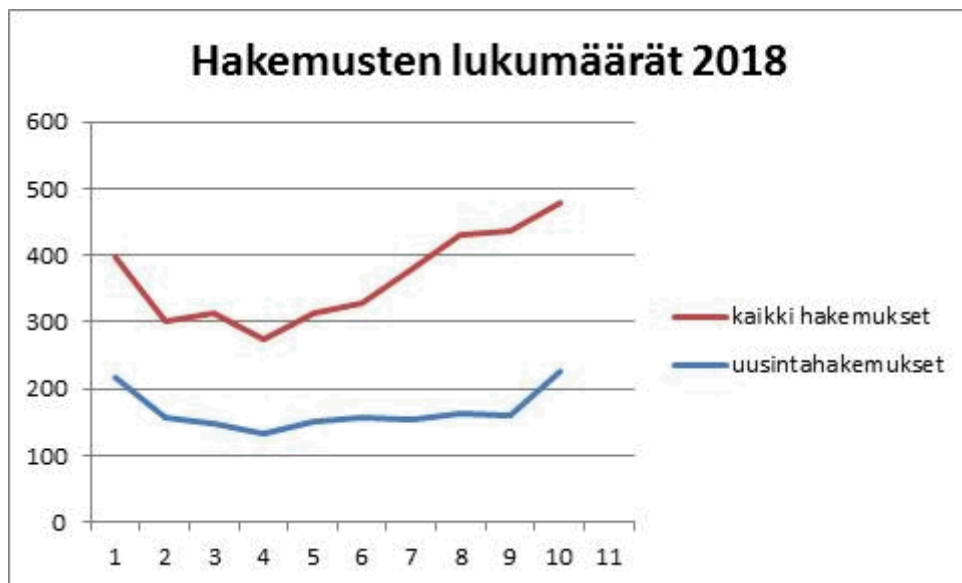
2.3 Nykytilan arviointi

Uusintahakemuksen tutkittavaksi ottamisen edellytykset ja käännyttämispäätöksen täytäntöönpano

Uusintahakemusten määrä ja suhteellinen osuus kaikista Suomessa jätetyistä kansainvälistä suojelua koskevista hakemuksista on vuosina 2017 ja 2018 kasvanut selvästi aiempiin vuosiin verrattuna (Taulukko 1). Maahanmuuttoviraston tilastojen mukaan vuoden 2018 tammi-lokakuun aikana Suomessa on jätetty 3648 hakemusta, joista lähes puolet (1671) on ollut uusintahakemuksia (Taulukko 2). Näistä suurin osa on ensimmäisiä uusintahakemuksia. Vuoden 2018 tammi-kesäkuun aikana uusintahakemuksiin on tehty 1448 päätöstä, joista myönteisiä oli 234 ja kielteisiä (hakemus tutkittu) 463. Päätöksiä hakemuksen tutkimatta jättämisestä tehtiin 664. Tilastojen perusteella noin puolet (51 %) uusintahakemuksista otettiin tutkittavaksi ja käsiteltiin joko normaalissa tai nopeutetussa turvapaikkamenettelyssä. Tämän lisäksi hakemuksen käsittely raukesi 82 tapauksessa.



Taulukko 1. Lokakuussa 2018 tuli vireille 226 uusintahakemusta, kun yhteensä vireille tulleita turvapaikkahakemuksia oli 479. Uusintahakemusten osuus lokakuussa oli 47,2 %. Vuoden 2018 alusta lokakuun loppuun mennessä tuli vireille 1671 uusintahakemusta, kun vireille tulleita turvapaikkahakemuksia oli yhteensä 3648. Uusintahakemusten osuus vuoden 2018 hakemuksista on syyskuun jälkeen 45,8 %.



Taulukko 2. Tammikuuta ja lokakuuta lukuun ottamatta uusintahakemuksia on jätetty vuoden 2018 lokakuun loppuun mennessä joka kuukausi suunnilleen saman verran. Uusintahakemusten suhteellinen osuus on noussut jonkin verran, vaikka myös uusien hakemusten määrä on samassa ajassa noussut.

Kasvavana ilmiönä on havaittu, että osa hakijoista tekee uusintahakemuksen ainoastaan viivyttääkseen maastapoistamistaan. Vaikka tämäntyyppiset hakemukset jätetään useimmiten tutkimatta tai ratkaistaan nopeutetussa menettelyssä, aiheutuu perusteettomista uusintahakemuksista huomattavia kustannuksia muun muassa maastapoistamisen viivästymisen vuoksi sekä Maahanmuuttoviraston päätöksentekoon, poliisin käännytysjärjestelyihin ja valitusten käsittelyyn liittyvästä moninkertaisesta työstä johtuen.

Suomen lainsäädännön mukaan kansainvälistä suojelua hakevaa ei voida estää tai rajoittaa esittämästä uusista perusteista hakemuksensa perusteeksi. Osassa uusintahakemuksista esitetään uusia ratkaisun vaikuttavia perusteita, jotka on tällöin tutkittava henkilön kansainvälisen suojelun tarpeen arvioimiseksi. Perustellusti tehdyt uusintahakemukset, esimerkiksi jos hakijan tilanne on muuttunut kansainvälisen suojelun osalta aiemman päätöksen jälkeen, eivät ole ongelma turvapaikkajärjestelmän uskottavuuden kannalta vaan osa oikeussuojan takeita. Myös korkein hallinto-oikeus on 28.5.2018 antamassaan vuosikirjaratkaisussa KHO:2018:81 katsonut, että tietyissä tilanteissa mahdollisuutta ulkomaalaislain 102 §:ssä tarkoitetun uusintahakemuksen tekemiseen voidaan pitää sellaisena keinona, jonka avulla henkilö voi estää mahdollisen palautuskiellon vastaisen oikeustilan toteutumisen. Korkeimman hallinto-oikeuden mukaan kansainvälistä suojelua hakevan oikeusturva edellyttää myös sen varmistamista, että hän voi saattaa uuden turvapaikkaperusteen ja sitä koskevan selvityksen viranomaisen tutkitavaksi.

Osa uusintahakemuksista jätetään, koska henkilön oma arvio tilanteestaan tai turvallisuudestaan eroaa Maahanmuuttoviraston ja hallintotuomioistuinten arviosta asiassa. Hakija ei esitä varsinaisia uusia perusteita, mutta katsoo edelleen olevansa aiemmin esittämillään perusteilla suojelun tarpeessa. Kasvavassa määrin uusintahakemus myös jätetään, koska hakijalla on esimerkiksi halu jatkaa työskentelyä Suomessa tai saada vastaanottopalveluja tai muista taloudel-

lisistä tai sosiaalisista syistä. Hakemusten, joissa ei esitetä uusia perusteita ja jotka jätetään usein pelkästään maasta poistamisen viivyttämiseksi tai estämiseksi, voidaan katsoa vievän pohjaa turvapaikkajärjestelmän uskottavuudelta ja lisäävän hakemusten käsittelystä aiheutuvia kustannuksia. Uusintahakemusten määrän kasvaessa on koettu tarpeelliseksi puuttua ilmiöön myös lainsäädäntöä muuttamalla. Voimassa olevaan ulkomaalaislakiin ei ole sisällytetty kaikkia menettelydirektiivin uusintahakemuksen tutkittavaksi ottamisen edellytyksiä koskevia säännöksiä tai mahdollisuuksia poiketa hakijan oikeudesta jäädä alueelle uusintahakemusten yhteydessä.

Menettelydirektiivissä edellytetään, että uusintahakemuksen tutkintaa jatketaan, jos alustavan tutkinnan tuloksena todetaan, että on ilmennyt tai hakija on esittänyt sellaisia uusia seikkoja tai perusteita, jotka lisäävät merkittävästi sen todennäköisyyttä, että hakija on kansainvälisen suojelun tarpeessa. Vaikka ulkomaalaislaissa ei tällaista todennäköisyyden merkittävää lisäämistä edellytetä, on käytännön soveltamisessa uusintahakemuksen tutkittavaksi ottamista alustavassa tutkinnassa arvioitaessa sillä kuitenkin ollut merkitystä. Säännöksen soveltamisen yhtenäisyyttä edistäisi ja hakijan oikeusturvaa parantaisi, jos nykyinen käytäntö vakiinnutettaisiin ja nostettaisiin sääntely lain tasolle. Menettelydirektiivissä mahdollistetaan jäsenvaltioiden säätävän myös siitä, että hakemuksen tutkintaa jatketaan vain, jos hakija ei hänestä itseltään riippumattomista syistä ole saanut aiemmassa menettelyssä ja viimeistään sen muutoksenhaikuvaiheessa osoitetuksi esittämiään uusia seikkoja. Säännöksen ottaminen ulkomaalaislakiin ohjaisi hakijoita esittämään kaikki seikat ja perusteet mahdollisimman aikaisessa vaiheessa, jo ensimmäisen hakemuksen käsittelyn yhteydessä.

Voimassa oleva lainsäädäntö on antanut hakijalle mahdollisuuden pitkittää käännyttämisen täytäntöönpanoa tekemällä uusintahakemuksen viime hetkellä maastapoistamisen ollessa jo käynnissä tai poliisin aloitettua siihen liittyvät matkajärjestelyt. Ensimmäinen uusintahakemus käytännössä aina estää täytäntöönpanon vähintään siihen saakka, kunnes hakemukseen on tehty päätös. Ainoastaan niissä tilanteissa, joissa hakija peruuttaa valituksensa ja tekee sen jälkeen uusintahakemuksen, voidaan aikaisempi lainvoimainen käännyttämispäätös panna täytäntöön, vaikka uusintahakemukseen ei ole tehty vielä päätöstä, mutta alustavassa tutkinnassa on todettu, että hakemus ei täytä tutkittavaksi ottamisen edellytyksiä. Toisen tai sitä myöhemmän uusintahakemuksen jättäminen ei estä lainvoimaisen käännyttämispäätöksen täytäntöönpanoa, jos aiempi lainvoimainen käännyttämispäätös on liittynyt tutkimatta jätettyyn aiempaan turvapaikkahakemukseen. Voimassa olevan lain mukaan ensimmäiseen uusintahakemukseen tehdään kaikissa muissa kuin valituksen peruuttamisen tilanteissa päätös, johon liitetään vallitsevan käytännön mukaan myös uusi käännyttämispäätös, jos kyse on tutkimatta jättämisestä tai hylkäävästä päätöksestä. Myös toisen tai myöhemmän uusintahakemuksen kohdalla tehdään uusi käännyttämispäätös, jos aikaisempi uusintahakemus on hylätty perusteettomana. Uudesta käännyttämispäätöksestä voi valittaa ja riippuen siitä, onko hakemus hylätty kielteisenä tai ilmeisen perusteettomana tai jätetty tutkimatta, on hakijalla joko automaattinen oikeus jäädä odottamaan valitustuomioistuimen päätöstä Suomeen tai oikeus jäädä Suomeen, jos hallinto-oikeus niin täytäntöönpanon kieltämistä tai keskeyttämistä koskevan hakemuksen perusteella päättää. Näissä tilanteissa käännyttämispäätöksen täytäntöönpano keskeytyy yleensä ainakin siksi aikaa, kunnes hallinto-oikeus on tehnyt päätöksen täytäntöönpanon kieltäen koskevaan hakemukseen.

Menettelydirektiivin mukaan ensimmäinen viivyttämistarkoituksessa tehty myöhempi hakemus ei estä sellaisen maastapoistamispäätöksen täytäntöönpanoa, joka merkitsee henkilön poistamista maasta välittömästi. Jos erityistä valituksen peruuttamisen tilannetta koskevan voimassa olevan ulkomaalaislain säännöksen lisäksi lakiin tuotaisiin yleinen säännös, joka kattaisi kaikki tilanteet, joissa henkilö on jättänyt ensimmäisen uusintahakemuksen vain estääkseen tai viivyttääkseen käännyttämisen täytäntöönpanoa, mahdollistettaisiin useammassa

tapauksissa myös ensimmäisen turvapaikkapäätöksen täytäntöönpano uusintahakemuksesta huolimatta. Menettelydirektiivin mukaan toinen tai sitä myöhempi uusintahakemus ei estä täytäntöönpanoa tilanteissa, joissa edeltävä uusintahakemus on jätetty tutkimatta tai siihen on tehty kielteinen hylkäävä päätös. Jotta käännättämispäätöksen täytäntöönpanon keskeytyminen voitaisiin vielä useammassa tilanteissa estää, tulisi ulkomaalaislain toista tai sitä myöhäisempää uusintahakemusta koskevaa säännöstä muuttaa vastaamaan kokonaisuudessaan direktiivin kohtaa. Näin soveltamista ei rajattaisi ainoastaan tilanteisiin, joissa aikaisempi uusintahakemus on jätetty tutkimatta.

Kansainvälistä suojelua hakevan työnteko-oikeus

Kansainvälistä suojelua hakevan työnteko-oikeutta koskevan säännöksen sanamuoto on osoittautunut käytännössä tulkinnanvaraiseksi. Kysymys on herännyt ensinnäkin siitä, lasketaanko säännöksessä mainitut kolmen ja kuuden kuukauden määräajat siitä, kun hakija on tullut maahan vai siitä, kun hän on jättänyt hakemuksensa. Uusintahakemusten yleistyttyä on noussut esille kysymys siitä, alkaako työnteko-oikeuden alkamisen määräaika uudelleen uusintahakemuksen jättämisestä.

Ulkomaalaislakia on tulkittu siten, että työntöön alkamista koskeva määräaika alkaa hakemuksen jättämisestä. Tämä tulkinta on ollut vallitseva ulkomaalaislain säätämisestä 2004 alkaen. Säännöksen sanamuotoa ja rakennetta hieman muutettiin 1 päivänä elokuuta voimaan tulleella lailla (549/2010), mikä osaltaan hämärsi tulkintaa. Muutoksen perusteluissa kuitenkin selkeästi todetaan, että määräajan laskeminen alkaa hakemuksen jättämisestä. EU:n lainsäädännössä määräajan laskeminen niin ikään alkaa hakemuksen jättämisestä. Tulkintaa puoltaa myös se seikka, että usein on epäselvää, milloin hakija on tullut maahan ja näin ollen myös se, milloin määräajan laskeminen olisi alkanut.

Viranomaisilla on ollut erilaisia tulkintoja uusintahakemuksen vaikutuksesta työnteko-oikeuden alkamisaikaan. Maahanmuuttovirasto ja poliisi ovat lain soveltajina ottaneet hakijamyönteisen tulkinnan, jonka mukaan työnteko-oikeus alkaa välittömästi uudelleen uusintahakemuksen tekemisestä, jos hakijalla on aiemmin ollut työnteko-oikeus ja se on päättynyt lainvoimaiseen päätökseen. Sikäli kuin hakija tekee myöhempiä hakemuksia, työnteko-oikeus on palautunut aina heti hakemuksen tekemisestä. Työnteko-oikeus on voinut alkaa ja päättyä useamman kerran sikäli kuin uusintahakemuksia on tehty useampia.

Uusintahakemuksen vaikutuksesta ei ole pykälässä nimenomaisesti säädetty, eikä säännöstä alun perin valmisteltaessa kysymystä ole pohdittu, koska uusintahakemusten määrät eivät aiemmin ole olleet merkittäviä. Vuosina 2017 ja 2018 uusintahakemusten määrät ovat kasvaneet niin suuriksi ja käsittelyajat pidentyneet niin, että asian merkitys on kasvanut. Työnteko-oikeuden on katsottu olevan osin myös kannustin uusintahakemuksen tekemiselle. Sisäministeriön maahanmuutto-osasto on, toisin kuin Maahanmuuttovirasto, katsonut että jo nykyisin säännöksen sanamuotoa olisi tulkittava siten, että uusintahakemuksen jättäminen aloittaa määräajan laskemisen alusta uudelleen.

Sisäministeriö on päätöksessään Maahanmuuttoviraston toimintaan kohdistuvassa kanteluasiassa (SMDno-2017-1337) todennut uusintahakemusten osalta, että kansainvälistä suojelua hakeneen ulkomaalaisen työnteko-oikeuteen liittyen asiaa ei ole ulkomaalaislaissa erikseen säädetty. Sisäministeriön maahanmuutto-osasto on katsonut, että uusintahakemustilanteisiin tulee soveltaa ulkomaalaislain 79 §:n 2 momenttia samoin kuin ensimmäisen hakemuksen kohdalla. Hakija saisi siis työnteko-oikeuden joko kolmen tai kuuden kuukauden kuluttua turvapaikan hakemisesta riippuen siitä, onko hänellä rajanylitykseen oikeuttava matkustusasiakirja vai ei. Sisäministeriön maahanmuutto-osasto on edelleen mainitussa päätöksessä todennut, että tur-

vapaikkamenettelyä ei ole Suomessa tarkoitettu työvoiman maahanmuuttoon. Ensisijainen keino ulkomaalaiselle työskennellä Suomessa on hakea sitä varten erillistä oleskelulupaa. Menettelyssä sovelletaan alasta riippuen niin sanottua saatavuusharkintaa ja työehtojen ennakkovalvontaa. Monet kansainvälistä suojelua hakeneet henkilöt ovat prosessin aikana saaneet Suomesta töitä ja heillä on töitä saatuaan myös lain mukaan oikeus missä tahansa prosessin vaiheessa hakea erillistä oleskelulupaa työnteon perusteella. Jos työnteko-oikeus alkaisi heti uusintahakemuksen tekemisen hetkellä, saattaisi se motivoida uusintahakemuksen tekemiseen ja edistää näin turvapaikkaprosessin väärinkäyttöä.

Ulkomaalaislain 79 §:n 2 momentin sanamuoto on osoittautunut tulkinnanvaraiseksi, minkä vuoksi sitä on syytä täsmentää. Uusintahakemukset ovat muodostuneet keinoksi jatkaa työnteko-oikeutta turvapaikkamenettelyn kautta uudestaan ja uudestaan.

Kansainvälistä suojelua hakevan matkustusasiakirjan haltuunotto

Laittoman maahantulon ja maassa oleskelun vastaiseen toimintaohjelmaan 2017—2020 sisältyvän toimenpidesuosituksen mukaan tulisi selvittää, onko turvapaikanhakijan matkustusasiakirja mahdollista ottaa viranomaisten haltuun koko turvapaikkamenettelyn ajaksi. Toimenpidesuosituksessa todetaan, että turvapaikanhakijan matkustusasiakirjan mahdollinen haltuun ottaminen edellyttää toimivaltuustarkastelua.

Voimassa oleva laki ei sisällä erillistä säännöstä, jonka mukaan kansainvälistä suojelua hakevan matkustusasiakirja voitaisiin ottaa viranomaisen haltuun turvapaikkamenettelyn ajaksi ja pitää hallussa, kunnes hakijalle myönnetään oleskelulupa tai hän poistuu maasta. Matkustusasiakirjojen haltuun ottamista koskevaa Maahanmuuttoviraston pyyntöä voidaan pitää yleisenä muistutuksena passin haltuunoton tärkeydestä silloin, kun se on lain perusteella mahdollista. Pyyntönohjalla annettu ohjeistus ei syrjäytä ulkomaalaislain turvaamistoimia kohdistettaessa tehtävää yksilöllistä harkintaa eikä se luo erillistä tai itsenäistä perustetta matkustusasiakirjan haltuunotolle. Käytäntö on toteuttanut ulkomaalaislain 1 §:n tavoitteita hallitun maahanmuuton näkökulmasta. Hakijan velvollisuudesta luovuttaa matkustusasiakirja viranomaisen haltuun on säädetty myös useassa Euroopan unionin jäsenvaltiossa. Matkustusasiakirjan haltuunotto osana turvapaikkamenettelyä on tarpeen muun muassa ulkomaalaisen henkilöllisyyden todentamisen ja maasta poistamista koskevan päätöksen täytäntöönpanon turvaamiseksi.

Apulaisoikeuskansleri pyysi keväällä 2018 sisäministeriöltä selvitystä kanteluasiassa, joka koski poliisilaitoksen menettelyä passin haltuunotossa. Siinä sisäministeriötä pyydettiin selvittämään, onko Poliisihallituksen ja Maahanmuuttoviraston ohjeistus, jonka mukaan turvapaikkahakemuksen jättämisen yhteydessä henkilön passi otetaan säännönmukaisesti viranomaisten haltuun, ulkomaalaislain mukainen. Sisäministeriön lausunnossa todettiin, että ministeriön maahanmuutto-osastolla selvitetään parhaillaan, onko matkustusasiakirjojen haltuun ottamisen osalta tarvetta erillisille lainmuutoksille. Sääntelyn selkeyden vuoksi matkustusasiakirjan haltuunotosta turvapaikkaprosessin ajaksi tulisi säätää erikseen.

Edellytys perheenkokoajan alaikäisyydestä

Tuomioistuimen asiassa C-550/16 perheenyhdistämisdirektiivin tulkinnasta toteama edellyttää ulkomaalaislain 38 §:n muutosta. Ennen muutoksen voimaantuloa Maahanmuuttovirasto tulkitsee voimassa olevaa lakia tuomioistuimen edellyttämällä tavalla.

Työntekijän jatko-oleskelulupa

Työvoiman tarjonta on monilla aloilla niukentunut. Siksi on tarpeen parantaa myös jo työmarkkinoilla olevien ulkomaalaisten mahdollisuuksia ammatilliseen liikkuvuuteen.

3 Esityksen tavoitteet ja keskeiset ehdotukset

3.1 Tavoitteet

Esityksen tavoitteena on vähentää uusintahakemusmenettelyn väärinkäyttömahdollisuuksia. Tavoitteena on myös vähentää uusintahakemusten määrää ohjaamalla hakijat esittämään kaikki tiedossaan olevat kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen kannalta merkitykselliset seikat ja perusteet jo ensimmäisen hakemuksen tai sitä koskevan muutoksenhaun yhteydessä. Lisäksi tavoitteena on varmistaa soveltamiskäytännön yhdenmukaisuus. Esityksen tavoitteena on myös tehostaa maasta poistamisen täytäntöönpanoa sekä ensimmäisen että toisen tai myöhemmän uusintahakemuksen tilanteissa.

Voimassa olevan ulkomaalaislain mukaan kansainvälistä suojelua hakevan työnteko-oikeuden alkamiselle on joko kolmen tai kuuden kuukauden karenssi sen mukaan, onko hakijalla vaadittava matkustusasiakirja. Viranomaisilla on ollut erilaisia tulkintoja siitä, alkaako karenssi uudelleen, kun hakija tekee uusintahakemuksen. Tavoitteena on selkeyttää ulkomaalaislakia siten, että siitä kävisi selkeämmin ilmi, milloin kansainvälisen suojelun hakijalla on oikeus työntekoon, milloin työnteko-oikeus alkaa ja milloin se päättyy. Työnteko-oikeuden jatkuminen on ollut yksi tekijä, joka on kannustanut uusintahakemusten tekemiseen. Tavoitteena olisiikin estää mahdollisuus jatkaa työntekoa tekemällä kansainvälistä suojelua koskeva uusintahakemus. Ei ole perusteltua, että uusintahakemuksia tehtäisiin sen vuoksi, että hakija voisi jatkaa työntekoaan, kun hänellä olisi velvollisuus poistua maasta. Työnteko-oikeuden alkamisen määräaika ei ole tarkoitus muuttaa, eikä asiaa ole siltä osin selvitetty.

Esityksen tavoitteena on myös varmistaa, että kansainvälistä suojelua hakeneen henkilön matkustusasiakirja on viranomaisten käytettävissä silloin, kun maasta poistamista koskevan päätöksen täytäntöönpano tulee ajankohtaiseksi. Tällöin kielteisen kansainvälistä suojelua koskevan päätöksen nojalla käännättämispäätöksen saanut henkilö ei voisi estää maasta poistamisen täytäntöönpanoa hävittämällä tai piilottamalla hallussaan olevan matkustusasiakirjansa.

Lisäksi tavoitteena on saattaa kansainvälistä suojelua hakeneen ilman huoltajaa tulleen alaikäisen perheen yhdistämisen edellytyksenä oleva perheenkokoajan alaikäisyyttä koskeva ulkomaalaislain säännös vastaamaan Euroopan unionin tuomioistuimen antamaa ratkaisua asiassa C-550/16.

Saatavuusharkinnasta luopumisella haettaessa työntekijän oleskeluluvan jatkolupaa tavoitellaan työvoiman ammatillisen liikkuvuuden helpottamista. Ehdotus lisäisi työvoiman tarjontaa varsinkin siivousalalla, teollisuudessa, rakennus- ja metallialalla sekä puutarha- ja maatalousalalla jonkin verran.

3.2 Toteuttamisvaihtoehdot

Uusintahakemuksen tutkittavaksi ottamisen edellytykset ja käännättämispäätöksen täytäntöönpano

Uusintahakemuksen tutkittavaksi ottamisen edellytyksiä ja käännättämispäätöksen täytäntöönpanoa koskevat muutokset edellyttävät ulkomaalaislain muutoksia. Ehdotetut muutokset

perustuvat menettelydirektiiviin. Mikäli jäsenvaltio haluaa soveltaa direktiivin antamaa mahdollisuutta poiketa hakijan oikeudesta oleskella jäsenvaltion alueella hakemuksen käsittelyn ajan ja ehdotettua tutkittavaksi ottamisen edellytystä koskevaa täsmennystä, direktiivissä edellytetään jäsenvaltioiden säätävän asiasta kansallisessa laissa. Direktiivin mahdollistamien toimien täysimääräiseksi toteuttamiseksi ja soveltamiskäytännön yhdenmukaisuuden varmistamiseksi muutokset ehdotetaan toteutettavaksi mahdollisimman paljon direktiivissä käytettyjä sanamuotoja mukaillen.

Menettelydirektiivin 40 artiklan hakemuksen alustavaa tutkintaa koskevat 2 ja 3 kohdat eivät sisällä kansallista harkintavaltaa, vaan jäsenvaltioiden on sisällytettävä ne osaksi kansallista lainsäädäntöään. Vastaavanlaiset säännökset sisältyivät jo 1 päivänä joulukuuta 2005 annettuun neuvoston direktiiviin 2005/85/EY pakolaisaseman myöntämisestä tai poistamista koskevissa menettelyissä jäsenvaltiossa sovellettavista vähimmäisvaatimuksista. Edellä mainitun direktiivin ja voimassa olevan menettelydirektiivin kansallista täytäntöönpanoa koskeneissa hallituksen esityksissä HE 86/2008 vp ja HE 218/2014 vp ei ulkomaalaislakiin ehdotettu sisällytettäväksi erillisiä säännöksiä alustavasta tutkinnasta ja hakemuksen tutkittavaksi ottamisesta. Kansallisen lainsäädännön katsottiin täyttävän direktiivin velvoitteet. Maahanmuuttovirasto on käytännössä suorittanut direktiivin edellyttämän alustavan tutkinnan osana 103 §:n 4 kohdan nojalla suoritettavaa tutkimatta jättämistä koskevaa päätöksentekoa. Arvioitaessa perusteita jättää uusintahakemus tutkimatta, hakemus on tutkittu ensin alustavasti sen toteamiseksi, liityykö siihen edellä mainituissa direktiivin säännöksissä tarkoitettuja uusia seikkoja tai perusteita. Myös korkein hallinto-oikeus katsoi 30 päivänä elokuuta 2018 antamassaan ratkaisussa 2140/4/17, että asiassa oli menettelydirektiivin 40 artiklan 2 ja 3 kohdat huomioiden arvioitava, oliko Maahanmuuttovirasto voinut katsoa uusintahakemusta koskevan alustavan tutkinnan perusteella, etteivät valittajan turvapaikkahakemuksensa tueksi esittämät seikat olleet lisänneet merkittävästi sen todennäköisyyttä, että valittajaa tulisi pitää kansainvälistä suojelua saavana henkilönä. Kyseisessä tapauksessa korkein hallinto-oikeus katsoi, että valittaja oli turvapaikkahakemuksessaan esittänyt sellaisia seikkoja, jotka maatiedon valossa lisäsivät merkittävästi sen todennäköisyyttä, että häntä tulisi pitää kansainvälistä suojelua saavana henkilönä. Tutkittavaksi ottamisesta ehdotetaan nyt säädettäväksi menettelydirektiivin edellä mainittujen kohtien mukaisia muotoiluja käyttäen, koska hakemuksen tutkittavaksi ottaminen edellyttäisi myös, että hakija ei hänestä itsestään riippumattomista syistä ole voinut esittää momentissa mainittuja seikkoja tai perusteita aikaisemman hakemuksen käsittelyn tai sitä koskevan muutoksenhaun yhteydessä. Myös soveltamiskäytännön selkeyttämisen tavoite puoltaa sitä, että asiasta säädettäisiin laissa erikseen.

Menettelydirektiivin 40 artiklan 4 kohdassa käytetty ilmaisu "ei saanut aiemmassa menettelyssä osoitetuksi" on tulkinnanvarainen. 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. Hakijaan itseensä liittyvä ja hänestä riippuvainen syy voi joissain tilanteissa olla kansainvälisen suojelun tarpeen arvioinnin kannalta erittäin keskeinen. Direktiivissä käytetyn ilmaisuuden "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".

Direktiivin antamasta mahdollisuudesta tutkia uusintahakemukset nopeutetussa menettelyssä ja katsoa ne ilmeisen perusteettomiksi ei ehdoteta säädettäväksi. Tämä säännös mahdollistaisi kaikkien uusintahakemuksiin liitettyjen käännyttämisspäätösten täytäntöönpanon aikaisintaan kahdeksantena päivänä sen jälkeen, kun päätös on annettu tiedoksi hakijalle, jollei hallinto-

oikeus toisin määrää. Voimassa oleva laki edellyttää, että hakemus on katsottava ensin ilmeisen perusteettomaksi, jotta se voitaisiin käsitellä nopeutetussa menettelyssä. Käytännössä osa uusintahakemuksista on sisältänyt sellaisia perusteita, että ne on tutkittu normaalissa turvapakamenettelyssä, mutta päätös on ollut kielteinen. Kyseessä ei tällöin ole tilanne, jossa hakemus voitaisiin katsoa ilmeisen perusteettomaksi. Voimassa olevan lain perusteet todeta hakemuksen olevan ilmeisen perusteeton koskevat myös uusintahakemuksia, ja näiden perusteiden voidaan katsoa olevan tarpeeksi kattavat. Uusintahakemuksen ilmeistä perusteettomuutta koskeva oma erillinen säännös voisi johtaa tulkintaepäselvyyksiin sen soveltamistilanteista ilman, että sillä saavutettaisiin tavoiteltua mahdollisuutta vaikuttaa uusintahakemusmenettelyn väärinkäyttöön.

Käytännössä tutkittavaksi ottamisen edellytyksiä koskeva alustava tutkinta ja päätös tutkimatta jättämisestä on tehty hakemuksen jättöhetkellä poliisille tai Rajavartiolaitokselle ilmoitettujen hakemuksen perusteiden ja niitä tukevien todisteiden nojalla. Lisäys mahdollisuudesta suorittaa tutkittavaksi ottamista koskeva alustava tutkinta ainoastaan kirjallisen aineiston perusteella ei muuttaisi nykyistä käytäntöä, mutta sääntelyn selkeyden vuoksi on perusteltua sisällyttää asiaa koskeva säännös lakiin.

Käännättämissä päätöksien täytäntöönpanoa koskien menettelydirektiivin 41 artiklan 1 kohdan a alakohdassa ei määritellä tarkemmin, mitä tarkoitetaan sellaisen päätöksen täytäntöönpanolla, joka merkitsisi hakijan poistamista välittömästi kyseisestä jäsenvaltiosta. EU-säädösten tulkinnaassa tulee ottaa huomioon EU-oikeuden monikielisyys. Direktiivin suomenkielisessä versiossa kohta on käännetty käyttämällä termiä "välittömästi", joka synonyymisanakirjan mukaan tarkoittaa samaa, kuin ilmaisut "heti", "nyt" ja "saman tien". Vastaavasti ruotsinkielisessä versiossa on käytetty termiä "omedelbart". Englannin- ja ranskankielisessä direktiivin versiossa kyseisessä alakohdassa on käytetty termiä "imminent", jonka synonyymeina on Merriam Websterin ja Oxford sanakirjojen mukaan mm. "approaching" ja "forthcoming", jotka suomen kielessä vastaisivat ilmaisuja "lähestyvää" tai "lähitulevaisuudessa tapahtuva". Näissä kieliversiossa alakohdassa tarkoitettu aikaikkuna päätöksen täytäntöönpanolle on siten selkeästi pidempi verrattuna termin "välitön" tarjoamaan aikaikkunaan. Kansainvälisestä vertailusta voidaan myös huomata, että direktiivissä tarkoitettua aikaikkunasta on jäsenvaltioiden välillä erilaisia tulkintoja. Tästä syystä ehdotetaan, että ulkomaalaislakiin ei sisällytettäisi erillistä lyhyttä aikarajaa, jonka sisällä tehtyä hakemusta pidettäisiin päätöksen välittömän täytäntöönpanon estävänä vaan aikaikkuna jätettäisiin avoimemmaksi ja sidottaisiin pituudeltaan siihen, kun hakijalle on annettu tieto häntä koskevan maasta poistamisen käytännön järjestelyjen aloittamisesta.

Maahanmuuttoviraston päivystysjärjestelyillä ja muilla viranomaisyhteistyön kehittämiseen tähtäävillä toimilla on mahdollista tukea maasta poistamisesta vastaavan poliisin toimintaa. Nämä toimet myös tukevat ehdotettujen muutosten tehokasta soveltamista.

Kansainvälistä suojelua hakevan työnteko-oikeus

Vaihtoehtona uusintahakijoiden työnteon karensille on työnteon salliminen heti hakemuksista. Maahanmuuttajien kotoutumisen kannalta työ on sinänsä keskeinen asia. Samoin työnteko-oikeus on laittoman työnteon ehkäisemisen kannalta tarkoituksenmukaista. Siksi työnteon salliminen turvapaikkamenettelyn aikana on perusteltua. Kun hakija on saanut kielteisen päätöksen ensimmäiseen hakemukseen ja päätös on tullut lainvoimaiseksi, ei kuitenkaan ole enää perusteltua, että uusintahakemuksilla voitaisiin työntekoa vapaasti jatkaa. Työnteko-oikeuden rajoittaminen on perusteltua uusintahakemusten väärinkäytön estämiseksi. Hakijalla on mahdollisuus hakea työperusteista oleskelulupaa erillisellä prosessilla milloin tahansa.

Esityksen tavoitteena on vähentää tarpeettomien uusintahakemusten tekemistä ja yksi seikka, jonka on katsottu kannustavan uusintahakemuksen tekemiseen, on hakemuksen tekemisen jälkeen saatava välitön työnteko-oikeus. Uusintahakemus on hakemus, joka on tehty lainvoimaisen maasta poistamispäätöksen jälkeen. Hakijalla on ollut oikeus tehdä työtä siihen saakka, yleensä melko pitkäänkin, kunnes työnteko-oikeus on päättynyt. Uusintahakemuksen käsittely kestää tai tulisi kestää yleensä lyhyen ajan, jolloin työnteko-oikeus alkaessaan uudelleen joka tapauksessa päättyisi päivien tai viikkojen kuluessa ja sikäli kuin hakija tekee useampia uusintahakemuksia, se alkaisi ja päättyisi aina uudestaan ja uudestaan. Tällainen tilanne, jossa on vaikea tarkkaan hahmottaa työnteko-oikeuden olemassaoloa, ei ole perusteltu niin työnantajan kuin työnteko-oikeutta valvovan viranomaisen kuin hakijan itsensäkään kannalta. Sääntelyn tulisi olla yksinkertaista, selkeää ja yksiselitteistä. Jos työnteko-oikeuden jatkuminen sidottaisiin uusintahakemuksen perusteeseen tai arvioon menestymisen mahdollisuudesta, se edellyttäisi tarkemman ja monimutkaisemman sääntelyn lisäksi todennäköisesti erillistä harkintaa ja päätöksentekoa, mikä lisäisi viranomaisen työtä ja tekisi asioiden käsittelystä entistäkin hankalampaa. Karenssin alkaminen uusintahakemuksen tekemisestä uudelleen selkeyttäisi tilanteen työnteon osalta karenssin ajaksi. Valtaosa uusintahakemuksista tulisi voida ratkaista ennen työnteko-oikeuden alkamista. Jos uusintahakemus johtaisi pidempiaikaiseen asian käsittelyyn, työnteko-oikeus alkaisi karenssin jälkeen uudelleen.

Kansainvälistä suojelua hakevan matkustusasiakirjan haltuunotto

Sääntelyn selkeyden vuoksi ei ole perusteltua, että matkustusasiakirjan haltuun ottaminen perustuisi voimassa olevan lain tulkinnasta johdettuun vakiintuneeseen hallintokäytäntöön. Matkustusasiakirjan haltuun ottamisesta tulisi säätää erikseen laissa. Matkustusasiakirjojen haltuun ottaminen olisi osa turvapaikkamenettelyä, eikä siitä tehtäisi erillistä hallintopäätöstä.

Edellytys perheenkokoajan alaikäisyydestä

Tuomioistuimen asiassa C-550/16 perheen yhdistämisdirektiivin tulkinnasta toteama edellyttää ulkomaalaislain muutosta.

Tuomioistuimen käsittelemä ennakkoratkaisukysymys koski tilannetta, jossa ilman huoltajaa tullut perheenkokoaja oli täyttänyt 18 vuotta turvapaikkaprosessin aikana. Tuomioistuin kuitenkin painotti ratkaisunsa perusteluissa, että perheen yhdistämisdirektiivillä pyritään erityisesti takaamaan lisäsuojaa niille pakolaisille, jotka ovat ilman huoltajaa tulevia alaikäisiä, eikä pakolaisaseman saaneiden perheenkokoajien tulisi joutua erilaiseen asemaan viranomaisprosessien keston takia. Ulkomaalaislain mukaan oikeus perheen yhdistämiseen syntyy vasta, kun perheenkokoajan kansainvälistä suojelua koskevaan hakemukseen on tehty myönteinen päätös. Lain mukaan kansainvälistä suojelua koskevaan hakemukseen on tehtävä päätös kuuden kuukauden kuluessa hakemuksen jättämisestä. Määräaika voidaan tietyissä tilanteissa pidentää, ja viimeistään päätös on tehtävä 21 kuukauden kuluessa hakemuksen jättämisestä. Perhesiteen perusteella tehtyä oleskelulupahakemusta koskeva päätös on annettava hakijalle tiedoksi viimeistään yhdeksän kuukauden kuluttua hakemuksen jättämisestä. Laissa myös yleisesti edellytetään, että alaikäistä lasta koskevat asiat käsitellään kiireellisenä. Täysi-ikäisyyden kynnyksellä olevia hakijoita, jotka ovat jättäneet kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen samaan aikaan, ei tulisi perheen yhdistämistä koskevan oikeuden osalta kohdella eri tavalla vain hakemusten käsittelyajan perusteella. Tästä syystä ehdotetaan pakolaisaseman saaneiden ilman huoltajaa tulleiden alaikäisten osalta poikkeussäännöstä, jonka mukaan keskeistä olisi, että perheenkokoajana alaikäiseksi katsottaisiin se, joka on jättänyt kansainvälisen suojelun hakemuksen alaikäisenä, vaikka päätös perhesidehakemukseen tehtäisiin sen jälkeen, kun hän on tullut täysi-ikäiseksi.

Tuomioistuin totesi ratkaisussaan myös, että mahdollisuus vedota perheenyhdistämisdirektiivin 10 artiklan 3 kohdan oikeuteen ilman minkäänlaista ajallista rajoitusta olisi tämän säännöksen tavoitteen vastaista. Oleskelulupahakemus perhesiteen perusteella tulisi jättää kohtuullisessa ajassa siitä, kun perheenkokoaja on saanut pakolaisaseman. Tuomioistuimen mukaan kohtuullinen aika tällaisessa tilanteessa olisi lähtökohtaisesti kolme kuukautta, mikä on linjassa perheenyhdistämisdirektiivissä muualla määrääjaisista säädetyn kanssa. Tämän takia ehdotetaan säädettäväksi kolmen kuukauden aikarajasta.

Tuomiossa viitattu direktiivin 10 artikla sisältyy pakolaisten perheenyhdistämistä koskevaan direktiivin V lukuun. Artikla siten mahdollistaisi ehdotetun muutoksen rajaamisen ainoastaan pakolaisaseman saaneisiin perheenkokoajiin, ja tätä rajausta ehdotettiin lausuntokierroksella olleessa hallituksen esitysluonnoksessa. Lausuntopalautteen perusteella ehdotetun poikkeussäännöksen soveltamisalaa päädyttiin laajentamaan kansainvälistä suojelua saaneisiin perheenkokoajiin. Kansainvälisellä suojelulla tarkoitetaan ulkomaalaislain 3 §:n 13 kohdan mukaan pakolaisasemaa tai toissijaista suojeluasemaa. Ulkomaalaislain 88 §:n 1 momentin mukaan maassa oleskelevalle ulkomaalaiselle myönnetään oleskelulupa toissijaisen suojelun perusteella, jos 87 §:n mukaiset edellytykset turvapaikan antamiselle eivät täyty, mutta on esitetty merkittäviä perusteita uskoa, että jos ulkomaalainen palautetaan kotimaahansa tai pysyvästi asuinmaahansa, hän joutuisi todelliseen vaaraan kärsiä vakavaa haittaa, ja hän on kykenemätön tai sellaisen vaaran vuoksi haluton turvautumaan sanotun maan suojeluun.

3.3 Keskeiset ehdotukset

Uusintahakemusten tutkittavaksi ottamisen edellytykset ja käännyttämispäätöksen täytäntöönpano

Ulkomaalaislakia ehdotetaan muutettavaksi siten, että uusintahakemuksia koskevia säännöksiä täsmennetään vastaamaan tarkemmin menettelydirektiivin uusintahakemusten tutkittavaksi ottamisen edellytyksiä koskevia säännöksiä. Suomi ei myöskään ole sisällyttänyt ulkomaalaislakiin kaikkia direktiivin sallimia mahdollisuuksia poiketa oikeudesta jäädä alueelle uusintahakemusten yhteydessä. Nämä mahdollisuudet ehdotetaan nyt sisällytettäväksi ulkomaalaislakiin. Tarkoituksena on, että Suomen lainsäädäntö vastaisi uusintahakemusten käsittelyn osalta mahdollisimman tarkasti menettelydirektiivissä asetettuja edellytyksiä.

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. Tällä muutoksella vallitseva soveltamiskäytäntö nostettaisiin selkeästi lain tasolle. Lisäksi edellytetään että hakija ei hänestä itsestään riippumattomista syistä ole voinut esittää uusintahakemuksensa tueksi esittämiä perusteita jo aikaisemman hakemuksen käsittelyn yhteydessä. Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi myös käännyttämispäätöksen täytäntöönpanoa koskevia säännöksiä tilanteissa, jossa hakija on jättänyt ensimmäisen tai myöhemmän uusintahakemuksen. 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. Muutokset perustuvat menettelydirektiivin 40 artiklan 2-4 kohtiin, 41 artiklan 1 kohdan a ja b alakohtiin sekä 42 artiklan 2 kohdan b alakohtaan.

Kansainvälistä suojelua hakevan työnteko-oikeus

Kansainvälistä suojelua hakeneen henkilön työnteko-oikeuden alkamisen ajankohtaa täsmennettäisiin siten, että työnteko-oikeus alkaa siitä, kun hakemus on jätetty ja hakija on oleskellut hakemuksen jättämisen jälkeen maassa tapauksesta riippuen joko kolme tai kuusi kuukautta. Määräaika on kolme kuukautta, jos hakija turvapaikkaa hakiessaan tai menettelyn aikana esittää voimassa olevan matkustusasiakirjan. Määräaika alkaisi myöhempien hakemusten osalta aina uudelleen alusta. Uusintahakemuksen osalta sovellettaisiin samaa määräaikaa kuin ensimmäisen hakemuksen osalta. Työnteko-oikeus päättyisi, kun käännyttämisspätös tulee täytäntöönpanokelpoiseksi. Uusintahakemuksen jättämisestä työnteko-oikeudelle alkaisi uusi kolmen tai kuuden kuukauden karenssi ja oikeus päättyisi sen mukaan, onko tehty uusi päätös maasta poistamisesta vai jääkö edellinen päätös täytäntöönpanokelpoiseksi. Työnteko-oikeus päättyisi myös, kun Maahanmuuttovirasto on tehnyt päätöksen kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen raukeamisesta.

Kansainvälistä suojelua hakevan matkustusasiakirjan haltuunotto

Kansainvälistä suojelua hakeneen henkilön passi tai muu matkustusasiakirja ehdotetaan otettavaksi viranomaisen haltuun, kunnes hakijalle on myönnetty oleskelulupa tai hän poistuu maasta. Matkustusasiakirjan voisi ottaa haltuun poliisi, rajatarkastusviranomainen tai Maahanmuuttovirasto. Matkustusasiakirja otettaisiin haltuun pääsääntöisesti heti, kun hakemus on jätetty. Se voitaisiin ottaa viranomaisen haltuun myös myöhemmin turvapaikkamenettelyn tai muutoksenhaun aikana. Ehdotettu matkustusasiakirjojen haltuun ottaminen olisi osa turvapaikkamenettelyä, eikä siitä tehtäisi erillistä hallintopäätöstä. Haltuunotosta annettaisiin hakijalle todistus.

Edellytys perheenkokoajan alaikäisyydestä

Esityksessä muutettaisiin perheenyhdistämistä koskevaa sääntelyä Euroopan unionin tuomioistuimen asiassa C-550/16 edellyttämällä tavalla kuitenkin niin, että muutos koskisi sekä pakolaisaseman että toissijaisen suojeluaseman saaneita perheenkokoajia. Kansainvälistä suojelua saaneiden ilman huoltajaa tulleiden alaikäisten osalta ehdotetaan poikkeussäännöstä, jonka mukaan perheenkokoajana alaikäiseksi katsottaisiin se, joka on jättänyt kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksensa alaikäisenä, vaikka päätös perhesidehakemukseen tehtäisiin sen jälkeen, kun hän on tullut täysi-ikäiseksi. Oleskelulupaa perhesiteen perusteella tulisi hakea kolmen kuukauden kuluessa siitä, kun perheenkokoaja sai tiedoksi päätöksen kansainvälisen suojelun antamisesta.

Työntekijän jatko-oleskelulupa

Esityksessä ehdotetaan, että työntekijän oleskeluluvan jatkolupaa hakevalla olisi ilman saatauvuusharkintaa mahdollisuus hakeutua myös sellaisen työnantajan palvelukseen, joka toimii muulla kuin edellisessä työntekijän oleskeluluvassa mainitulla alalla. Edellytyksenä kuitenkin olisi, että ulkomaalainen on työskennellyt työntekijän oleskeluluvan nojalla vähintään yhden vuoden. Syynä on se, että ehdotettava laki ei johtaisi työntekijän oleskelulupamenettelyn väärinkäyttöön. Ensimmäisen oleskeluluvan myöntämiseen liittyvä varmistautuminen siitä, että työntekijän oleskelulupa myönnetään vain edellytykset täyttävälle henkilölle, jos työssä vaaditaan erityistä pätevyyttä tai hyväksytyä terveydentilaa, säilytettäisiin. TE-toimiston tulisi myös edelleen varmistaa, että uuden työnantajan työntekijän oleskelulupahakemukseen liittämät selvitykset ja vakuutus ovat 72 §:ssä säädetyn mukaiset.

4 Esityksen vaikutukset

4.1 Taloudelliset vaikutukset

Ilman uusia perusteita tehtyjen uusintahakemusten käsittely ruuhkauttaa turvapaikkamenettelyä ja lisää hakemusten aiheuttamia kustannuksia. Esityksellä pyritään yleisesti vähentämään uusintahakemusten väärinkäyttömahdollisuuksia ja näin saamaan säästöjä sekä hakemusten käsittelykustannuksiin että vastaanoton kustannuksiin, sikäli kuin uusintahakemusten määrä vähenisi ja ne saataisiin käsiteltyä sujuvammin.

Erityisesti viime hetkellä jätetyistä uusintahakemuksista aiheutuu lisäkustannuksia myös siksi, että poliisi on jo ehtinyt tehdä maasta poistamiseen liittyviä matkajärjestelyjä. Jos jo valmisteltu maastapoistaminen keskeytyy, aiheutuu ylimääräisen virkatyön ja vastaanottokulujen lisäksi joissain tilanteissa kustannuksia myös peruutetuista lennoista ja saattajien majoituksista. Peruuntuneet maastapoistamiset vaikeuttavat myös poliisin työvuorojen suunnittelua. Poliisin lokakuussa 2017 käynnistämä valtakunnallinen palautusten täytäntöönpanon valmiusryhmä (palautuspooli) on tilastoinut palautuspäätösten täytäntöönpanoja ja Maahanmuuttovirasto on näiden tilastojen perusteella analysoinut uuden turvapaikkahakemuksen perusteella keskeytyneitä maasta poistamisia menettelydirektiivin sanamuodon mukaisesti. Poliisin tilastojen mukaan ajanjaksolla 11.10.2017–30.9.2018 palautus on uusintahakemuksen johdosta keskeytynyt 47 kertaa. Tämän lisäksi saattaa olla keskeytymisiä poliisilaitosten omissa, palautuspoolin ulkopuolisissa palautuksissa. Maahanmuuttovirasto on analysoinut lokakuun 2017 ja toukokuun 2018 väliset uusintahakemuksen perusteella keskeytyneet 34 palautusta ja arvioinut, että menettelydirektiivin sanamuodon mukaan kolmessa tapauksessa nyt ehdotetulla 102 §:n muutoksella ei olisi ollut vaikutusta. Näissä kolmessa tapauksessa olisi siis 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 uusintahakemusten tutkintaa olisi jatkettu. Maasta poistamisen keskeytymisten vähenemisellä olisi mahdollisuus saavuttaa kustannussäästöjä.

Maahanmuuttovirastossa on jo käytössä erikseen sovittava virka-ajan ulkopuolinen päivystysjärjestelmä, jolla pyritään vastaamaan niihin tilanteisiin, joissa hakija jättää uusintahakemuksen vasta maastapoistamisvaiheessa. Maahanmuuttovirasto voi tämän järjestelmän puitteissa arvioida, onko syytä epäillä, että aiemman päätöksen täytäntöönpano johtaisi palautuskiellon rikkomiseen. Nyt esitetty lisäisi tilanteita, jolloin edellinen maastapoistamispäätös voitaisiin panna täytäntöön, vaikka hakija tekee uusintahakemuksen. Ehdotuksen mukaan myös ensimmäisen uusintahakemuksen tilanteessa edellinen päätös voitaisiin panna täytäntöön, jos uusintahakemus ei täyttäisi tutkittavaksi ottamisen edellytyksiä ja se katsottaisiin tehdyksi vain maastapoistamispäätöksen välittömän täytäntöönpanon estämiseksi tai viivyttämiseksi. Myös toisen tai sitä myöhemmän uusintahakemuksen kohdalla mahdollisia tilanteita tulisi nyt esitetyn perusteella olemaan enemmän kuin aiemmin, koska maastapoistaminen voitaisiin esityksen mukaan panna täytäntöön huolimatta uudesta hakemuksesta myös silloin, kun aikaisempi uusintahakemus on käsitelty joko tavallisessa tai nopeutetussa menettelyssä. Esitetyn johdosta Maahanmuuttoviraston päivystyksen rooli korostuu ja sitä tullaan käyttämään enemmän. Virka-ajan ulkopuolella tehty päivystys korvataan päivystäjille palkkiona, joka on päivystäjän henkilökohtainen tuntipalkka kaksinkertaisena pyörästettynä tasalukuun ylöspäin. Heinäkuun alusta 2018 lähtien Maahanmuuttovirastossa on järjestetty 10 päivystystä, joista seitsemän on ollut virka-ajan ulkopuolella. Näistä päivystyksistä on maksettu palkkioita yhteensä 613,50 euroa. Kun otetaan huomioon tämän esityksen tavoite uusintahakemusten määrien vähenemisestä, voidaan arvioida, että vuositasolla päivystyksestä maksetut palkkiot jäävät alle 10 000 euron. Päivystyksestä Maahanmuuttovirastolle yhteensä aiheutuvia kustannuksia ei voida pitää niin suurina, että tällä voitaisiin katsoa olevan merkittävää taloudellista vaikutusta.

Kansainvälistä suojelua hakevan työnteko-oikeutta koskevilla ehdotuksilla ei ole suoranaisia taloudellisia vaikutuksia. Ehdotukset liittyvät kokonaisuuteen, jolla pyritään vähentämään aiheettomia uusintahakemuksia ja niistä syntyviä kuluja.

Kansainvälistä suojelua hakevan matkustusasiakirjan haltuunottoa koskevan ehdotuksen taloudellisten vaikutusten arvioidaan jäävän vähäisiksi. Ehdotuksesta matkustusasiakirjan haltuun ottamista koskevan oikeuden antamisesta myös Maahanmuuttovirastolle ei aiheutuisi mainittavia muutoksia viraston työmäärään eikä näin myöskään taloudellisia vaikutuksia.

Myös unionin tuomioistuimen asiassa C-550/16 antamaan ratkaisuun perustuvien muutosten taloudellisten vaikutusten arvioidaan jäävän vähäisiksi.

Saatavuusharkinnasta luopumisella haettaessa työntekijän oleskeluluvan jatkolupaa ei olisi merkittävää taloudellista vaikutusta. Laki koskisi nykyisillä hakijamäärillä vuositason arviolta joitain kymmeniä työntekijän oleskeluluvan hakijoita.

4.2 Vaikutukset viranomaisten toimintaan

Uusintahakemuksen tutkittavaksi ottamisen edellytyksiä ja käännyttämispäätöksen täytäntöönpanoa koskevilla ehdotuksilla ei ole vaikutusta viranomaisten välisiin toimivaltasuhteisiin. Kuten ensimmäinen turvapaikkahakemus myös uusintahakemus jätetään poliisille tai rajatarkastusviranomaiselle. Poliisi tai rajatarkastusviranomainen selvittää hakemusta vastaanottaessaan hakijalta henkilötiedot ja muut perustiedot, ottaa hakijan biometriset tunnisteet ja tekee tarvittavat rekisteritarkistukset. Hakemuksen vastaanottava viranomainen tiedustelee hakijalta myös, millä perusteella hän hakee turvapaikkaa. Uusintahakemuksen yhteydessä hakemuksen vastaanottaneen viranomaisen rooli hakemuksen perusteiden kirjaamisessa korostuu, koska hakijaa ei lähtökohtaisesti kuulla uusintahakemuksen perusteista Maahanmuuttovirastossa lainkaan. Jotta Maahanmuuttovirasto pystyy arvioimaan, täyttääkö hakemus tutkittavaksi ottamisen edellytykset, tulee poliisin tai Rajavartioviranomaisen kirjata hakemuksen tueksi esitetyt seikat ja perusteet kattavammin kuin ensimmäisen hakemuksen kohdalla. Hakijalta tulisi samassa yhteydessä myös tiedustella, miksi hän ei ole kertonut esittämistään uusista seikoista tai perusteista jo aiemman hakemuksen tai sen muutoksenhaun yhteydessä. Jos hakemuksen jättämisen yhteydessä kirjatut tiedot eivät ole riittävät, voi Maahanmuuttovirasto selvittää asiaa lisää vielä suullisesti tai kirjallisesti. Hakemuksen alustavan tutkinnan ja päätöksen kansainvälistä suojelua koskevaan hakemukseen tekee aina Maahanmuuttovirasto. Muutokset merkitsevät myös tarvetta täydentää asiaa koskevia viranomaisohjeita. Poliisin, Rajavartiolaitoksen ja Maahanmuuttoviraston tulee myös järjestää tarvittavaa koulutusta tai perehdytystä ehdotettujen uusien säännösten käytännön soveltamisesta.

Maahanmuuttovirastossa jo käytössä olevan erikseen sovittavan virka-ajan ulkopuolisen päivystysjärjestelmän merkitys tulee korostumaan. Maahanmuuttoviraston tulee huolehtia, että päivystys on ajallisesti tarpeeksi kattava, jotta suurin osa palautuksista ja näin ollen mahdollisista uusintahakemuksista saadaan sen piiriin. Päivystyksessä tulee olla mukana tarpeeksi ammattitaitoisia ja asianmukaisen koulutuksen saaneita Maahanmuuttoviraston virkamiehiä, jotka pystyvät nopealla aikataululla arvioimaan hakemusten perusteita ja päättämään, onko kyse palautuskiellon tilanteesta. Maahanmuuttoviraston tulee päivystyksessä mukana olevien virkamiesten osalta huolehtia myös mahdollisista lisäkoulutuksista, jotta päivystäjien ammattitaito arvioida hakemuksia pysyy riittävällä tasolla. Jotta Maahanmuuttoviraston päivystäjä voi arvioida, onko ensimmäinen uusintahakemus tehty vain täytäntöönpanon estämis- tai viivytämistarkoituksessa, on päivystäjällä oltava käytössään tieto siitä, milloin maasta poistamisjärjestelyjen aloittamista on kerrottu hakijalle. Poliisi voisi tehdä ajankohdasta merkinnän esi-

merkiksi ulkomaalaisasioiden sähköiseen asiankäsittelyjärjestelmään (UMA), jotta ajankohta voidaan varmentaa myöhemmin.

Kansainvälistä suojelua hakevalle tulee kertoa turvapaikkamenettelystä sekä hänen oikeuksistaan ja velvollisuuksistaan menettelyssä. Poliisi, Rajavartiolaitos, Maahanmuuttovirasto tai vastaanottokeskus antaa tiedot mahdollisimman pian hakemuksen jättämisen jälkeen Tietoa turvapaikanhakijalle -esitteellä. Tietojen tulisi pitää sisällään myös se, mitä seurauksia hakijalle on velvoitteiden noudattamatta jättämisestä tai kieltäytymisestä yhteistyöstä viranomaisten kanssa. Hakijalle tulee näin ollen kertoa myös uusintahakemuksen tutkittavaksi ottamisen edellytyksistä sekä siitä, että hakemus jätetään tutkimatta, jos nämä edellytykset eivät täyty. Velvollisuus kertoa hakijalle edellä mainituista asioista vaikuttaa erityisesti hakemuksen vastaanottavan ja hakijan tapaavan poliisin tai Rajavartiolaitoksen toimintaan, mutta myös Maahanmuuttoviraston toimintaan, koska hakijalle tulee kertoa edellytyksistä jo ensimmäisen hakemuksen käsittelyn aikana, jotta hän ymmärtää, että hänen tulee kertoa kaikki perusteensa jo ensimmäisessä vaiheessa. Hakijalle voidaan antaa asiasta tietoa myös esimerkiksi Maahanmuuttoviraston laatimalla asiakastiedotteella tai lisäämällä asiasta oma kohta kaikille hakijoille annettavaan Tietoa turvapaikanhakijalle -esitteeseen sekä kertomalla asiasta ensimmäisen hakemuksen yhteydessä suoritettavassa turvapaikkapuhuttelussa. Myös poliisi voi välittää tietoa jo kielteisten päätösten tiedoksiantojen yhteydessä ja kehottaa kertomaan mahdollisista uusista perusteista mahdollisimman aikaisessa vaiheessa. Muutokset merkitsevät tarvetta täydentää asiaa koskevia viranomaisohjeita ja tarvittaessa myös toimivaltaisille viranomaisille suunnatun koulutuksen tai perehdytyksen järjestämistä.

Kansainvälistä suojelua hakevan työnteko-oikeutta koskevalla ehdotuksella selkeytetään kansainvälistä suojelua hakevan työnteko-oikeutta koskevan lainsäädännön soveltamista ja viranomaisten hallinnollista toimintaa.

Matkustusasiakirjan haltuunottoa koskeva ehdotus selkeyttäisi soveltamiskäytäntöä ja viranomaisten välistä toimivallan jakoa. Sillä ei olisi käytännössä vaikutusta poliisin tai Rajavartiolaitoksen toimintaan, koska matkustusasiakirja otetaan jo tällä hetkellä haltuun turvapaikkamenettelyn ajaksi.

Tieto edellytyksestä hakea perheenyhdistämistä kolmen kuukauden määräajassa olisi annettava ehdotetun poikkeamissäännöksen soveltamisalaa kuuluville kansainvälistä suojelua saaneille henkilöille selkeästi, oikea-aikaisesti ja ymmärrettävällä tavalla viimeistään kansainvälisen suojelun antamista koskevan päätöksen tiedoksi antamisen yhteydessä. Asia vaikuttaa Maahanmuuttoviraston toimintaan.

Saatavuusharkinnasta luopuminen haettaessa työntekijän oleskeluluvan jatkolupaa vaikuttaisi osapäätöksistä vastaavien TE-toimistojen toimintaan. Jatkolupahakemuksissa saatavuusharkinnasta luopuminen vapauttaisi henkilöresursseja ja nopeuttaisi hakemuksen käsittelyä jonkin verran. Toisaalta uutena tehtävänä TE-toimistoille tulisi sen selvittäminen, onko hakijan työvoimassa olevan työntekijän oleskeluluvan nojalla kestänyt vaadittavan yhden vuoden ajan. Asian selvittämisen ei sinänsä liittyne haasteita, mutta työnantajan vaihtamisen niveltäminen uuden luvan mukaiseen työnteko-oikeuteen voi olla hankalasti yhteen sovitettavissa.

4.3 Yhteiskunnalliset vaikutukset

Uusintahakemuksen tutkittavaksi ottamisen edellytyksiä ja käännättämissä päätöksen täytäntöönpanoa koskevilla ehdotuksilla pyritään vaikuttamaan siihen, että uusintahakemusten määrät vähenisivät, koska uusintahakemuksen jättäminen ei enää merkitsisi automaattista mahdollisuutta jatkaa maassa oleskelua. Muutokset mahdollistaisivat nykyistä tehokkaammin puuttu-

misen etenkin viime hetkellä jätettyihin uusintahakemuksiin, joissa epäily menettelyn väärinkäytöstarkoituksesta on useimmiten lähtökohtaisesti suuri, sekä toisiin tai sitä myöhempiin uusintahakemuksiin. Muutokset edistäisivät tehokkaampaa ja nopeampaa maasta poistamista.

Uusintahakemusmenettelyn väärinkäyttömahdollisuuksien vähentäminen lisäisi osaltaan myös turvapaikkajärjestelmän uskottavuutta, koska järjestelmän resurssit kohdistuisivat nykyistä paremmin ensimmäisten hakemusten käsittelyyn. Maahanmuuttoviraston lisäksi perusteettomien uusintahakemusten väheneminen vaikuttaisi myös poliisin ja hallintotuomioistuinten työmäärän vähenemiseen. Erityisesti uusi tutkittavaksi ottamisen edellytys siitä, että hakija ei hänestä itsestään riippumattomista syistä ole voinut esittää uusia seikkoja tai perusteita aikaisemman hakemuksen käsittelyn tai sitä koskevan muutoksenhaun yhteydessä ohjaisi hakijaa esittämään kaikki seikat ja perusteet jo ensimmäisen hakemuksensa käsittelyn yhteydessä. Palautuskiellon ehdottomuus huomioiden tämä uusi edellytys ei yksin voi johtaa siihen, että hakemus jätetään tutkimatta. Osana tutkittavaksi ottamisen edellytysten arviointia sen voidaan kuitenkin arvioida vaikuttavan mahdollisuuteen jättää uusintahakemus tutkimatta aikaisempaa useammassa tilanteissa.

Ehdotetut muutokset parantaisivat turvapaikkamenettelyn läpinäkyvyyttä ja säännösten soveltamisen yhtenäisyyttä vakiinnuttamalla nykyiset käytännöt ja sisällyttämällä niitä koskevan sääntelyn lakiin. Nyt jo osana vallitsevaa soveltamiskäytäntöä voidaan pitää tutkittavaksi ottamisen edellytystä siitä, että hakemus sisältää tai asiassa on ilmennyt uusia seikkoja tai perusteita, jotka merkittävästi lisäävät sen todennäköisyyttä, että hakijaa tulisi pitää kansainvälistä suojelua saavana henkilönä ja sitä, että Maahanmuuttovirasto voi selvittää uusintahakemuksen tutkittavaksi ottamisen edellytykset pelkästään kirjallisen aineiston perusteella.

Kansainvälistä suojelua hakevan työnteko-oikeutta koskevalla ehdotuksella pyritään vähentämään sitä, että turvapaikkamenettelyä käytetään työn tekemisen tarkoituksessa. Myös harmaan talouden torjunnan kannalta on tärkeää, että työmarkkinoille sijoittuvat ulkomaalaiset tulevat lähtökohtaisesti tätä tarkoitusta varten luotujen maahantulomenettelyjen kautta. Turvapaikkamenettelyä ei ole Suomessa tarkoitettu työvoiman maahanmuuttoon. Jos tarkoituksena on tulla Suomeen töihin, on sitä varten haettava erillistä oleskelulupaa, jota tulee lähtökohtaisesti hakea ennen Suomeen saapumista siinä maassa, jossa laillisesti oleskelee. Kansainvälistä suojelua hakevilla on Suomessa kuitenkin oikeus tehdä työtä turvapaikkaprosessin aikana tiettyjen aikarajojen puitteissa. Monet hakijat ovatkin prosessin aikana saaneet työtä ja heillä on työtä saatuaan lain mukaan oikeus hakea erillistä oleskelulupaa myös työnteon perusteella.

Ei myöskään ole toivottavaa, että Suomeen muodostuisi kasvava joukko kielteisen kansainvälistä suojelua koskevan päätöksen saaneita henkilöitä, joita ei voitaisi palauttaa koti- tai pysyvään asuinmaahansa matkustusasiakirjojen puuttumisen vuoksi. Jos maasta poistaminen ei ole mahdollista, voisi tämä muodostaa vetotekijän, joka lisäisi laitonta maassa oleskelua.

Kansainvälistä suojelua hakevan tulee pystyä todentamaan henkilöllisyytensä esimerkiksi pankissa asioidessaan, avioliiton esteiden tutkimista varten tai matkustus- tai muuta henkilöllisyyttä osoittavaa asiakirjaa uusittaessa. Näissä tilanteissa henkilöllisyyden todentaminen voidaan suorittaa tapauskohtaisin käytännön järjestelyin. Esimerkiksi verokortin hakeminen vero- toimistosta ei edellytä henkilöllisyyden todentamista. Jos hakija haluaa hakea oleskelulupaa esimerkiksi työnteon tai perhesiteen perusteella, ei tämä edellytä sitä, että hän esittäisi matkustusasiakirjansa uudelleen oleskelulupahakemuksen jättäessään. Matkustusasiakirjojen haltuun ottamisesta ja hallussa pitämisestä ei siten aiheutuisi kansainvälistä suojelua hakeville suhteetonta haittaa ehdotetun säännöksen tavoitteisiin verrattuna. Asiakirjan haltuun ottaminen ei myöskään vaikuta perustuslain mukaisen oikeuteen poistua maasta. Asiakirja palautettaisiin hakijalle, kun hänelle myönnetään kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen perusteella

oleskelulupa tai kun hän poistuu maasta. Voimassa olevan ulkomaalaislain mukaan hakemuksen käsittely raukeaa, jos hakija peruuttaa hakemuksensa. Jos maassa oleskelun edellytykset eivät täyty, henkilölle tehdään samalla käännyttämispäätös. Kansainvälistä suojelua koskeva hakemus raukeaa myös, jos hakija on poistunut tai hänen katsotaan todennäköisesti poistuneen Suomesta. Ehdotus ei näin muuta sitä, että hakijalla on perustuslain mukainen oikeus poistua maasta halutessaan, ja että poistuminen Suomesta kesken turvapaikkamenettelyn merkitsee hakemuksen käsittelyn raukeamista.

Mahdollisuus tulla yhdistetyksi perheenjäsenensä kanssa edistää kansainvälistä suojelua saaneen ilman huoltajaa tulleen alaikäisen kotoutumista.

4.4 Työmarkkinavaikutukset

Saatavuusharkinnasta luopuminen haettaessa työntekijän oleskeluluvan jatkolupaa lisäisi työvoiman liikkuvuutta varsinkin siivousalalla, teollisuudessa, rakennus- ja metallialalla sekä puutarha- ja maatalousalalla jonkin verran. Edellä mainitut alat ovat aloja, joilla työvoiman saatavuus on vähentynyt ja kohtaanto-ongelmat yleisiä. Monet kohdealoista ovat sellaisia, jotka usean ELY-keskuksen alueellisissa työlupalinjauksissa on siirretty normaalimenettelyä kevyempään saatavuusharkintaan. Ehdotuksen kohderyhmän rajallisuudesta johtuen esityksen vaikutukset työllisyyteen olisivat kuitenkin vähäiset.

5 Asian valmistelu

Esitys on valmisteltu sisäministeriössä virkatyönä. Hankkeen aikana sisäministeriön maahanmuutto-osasto järjesti kokouksia Maahanmuuttoviraston, sisäministeriön poliisiosaston sekä Poliisihallituksen kanssa. Esitysluonnoksesta on pyydetty lausunnot seuraavilta tahoilta: oikeusministeriö, sisäministeriön poliisiosasto, sisäministeriön rajavartiolaitos, valtioneuvoston oikeuskansleri, eduskunnan oikeusasiamies, yhdenvertaisuusvaltuutettu, Maahanmuuttovirasto, Helsingin poliisilaitos, Kaakkois-Suomen poliisilaitos, Etelä-, Kaakkois-, Lounais- ja Länsi-Suomen oikeus- ja edunvalvontapiirit, Pakolaisneuvonta ry, Amnesty International Suomen osasto, Suomen pakolaisapu ja Suomen Punainen Risti. Kaikki edellä mainitut tahot antoivat asiassa lausuntonsa. Tämän lisäksi lausunnon antoivat ulkoministeriö ja UNHCR.

Esitys on valmisteltu kiireellisenä. Lausuntoaika oli tavanomaisesta poikkeavasta valmistelu-aikataulusta johtuen normaalia lyhyempi, kaksi viikkoa. Osa lausunnonantajista keskittyi lausunnon antamiseen ainoastaan johonkin tai joihinkin ehdotuksen osiin, osan lausunto kattoi ehdotuksen kokonaisuudessaan. Lausunnon antaneet tahot nostivat esille erityisesti seuraavia seikkoja.

Tavoitetta siitä, että hakija ohjataan esittämään kaikki perusteensa ensimmäisen hakemuksen yhteydessä, pidettiin lausunnoissa yleisesti ottaen perusteltuna. Esimerkiksi Suomen Punainen Risti kuitenkin totesi, että tavoite saavutettaisiin ehdotettujen lainmuutosten sijasta parhaiten parantamalla esimerkiksi hakijoille annettavaa ohjausta, tukea ja oikeudellista neuvontaa. Maahanmuuttovirasto katsoi, että uusintahakemuksen tutkittavaksi ottamisen edellytyksiä koskeva muutos on riittävän joustava sen kannalta, että hakijan oikeus saada kansainvälistä suojelua ei vaarannu. Poliisihallitus, Kaakkois-Suomen poliisilaitos sekä Etelä-, Kaakkois- ja Lounais-Suomen oikeusapu- ja edunvalvontapiirit pitivät yleisesti uusintahakemusten käsittelyä koskevia muutoksia perusteltuina. Oikeusapupiirit kuitenkin painottivat ihmisoikeussopimusmyönteistä laintulkintaa ja palautuskiellon periaatteen noudattamista. Erityisesti järjestötoimijat (Amnesty international, Suomen pakolaisapu, Suomen Punainen Risti ja UNHCR), Yhdenvertaisuusvaltuutettu, Pakolaisneuvonta ry sekä Keski-Pohjanmaan ja Pohjanmaan oikeusaputoimisto ilmaisivat huolensa hakemuksen tutkittavaksi ottamista koskevan uuden edellytyksen vaikutuksesta hakijoiden oikeusturvaan, erityisesti oikeusavun saamiseen tehty vii-

meaikaiset lainmuutokset huomioiden, ja palautuskiellon periaatteen noudattamiseen. Lausunnoissa nostettiin esille erityisesti se, ettei hakija aina eri syistä kykene esittämään kaikkia tiedossaan olevia perusteita ensimmäisen hakemuksen käsittelyn yhteydessä. Myös oikeusministeriö ja apulaisoikeuskansleri nostivat tämän lausunnoissaan esille. Lausuntopalautteen perusteella ehdotuksen yksityiskohtaisia perusteluja on tältä osin täsmennetty. Lisäksi ilmaisun "hakijasta itsestään riippumattomat syyt" merkitystä on selostettu tarkemmin esityksen toteuttamisvaihtoehtoja käsittelevässä kohdassa.

Käännättämispäätöksen täytäntöönpanoa koskevan ehdotuksen osalta järjestötoimijat, Yhdenvertaisuusvaltuutettu, Pakolaisneuvonta ry sekä Keski-Pohjanmaan ja Pohjanmaan oikeusapu-toimisto ilmaisivat huolensa palautuskiellon loukkaamisen riskistä, erityisesti huomioiden turvapaikkamenettelyn luotettavuutta kohtaan esitetty yleinen kritiikki. Myös ulkoministeriö painotti palautuskiellon noudattamisen tärkeyttä. Palautuskiellon periaatteen ehdottomuus ja velvoite huomioida periaate ehdotettuja säännöksiä sovellettaessa on tuotu voimakkaasti esille läpi koko ehdotuksen. Asian merkitystä on painotettu myös ehdotuksen suhdetta perustuslakiin käsittelevässä osiossa. Sisäministeriön poliisiosasto ja poliisihallitus pitivät muutoksia perusteltuina, ja poliisiosasto myös painotti palautuskiellon periaatteen noudattamisen ehdottomuutta. Sisäministeriön poliisiosasto ehdotti myös, että terminologisen selkeyden ja johdonmukaisuuden vuoksi käännättämispäätöksen täytäntöönpanoa koskevassa ehdotuksessa poikettaisiin direktiivin mukaisesta sanamuodosta ja viitattaisiin "välittömän" täytäntöönpanon sijasta "lähestyvän" tai "lähitulevaisuudessa tapahtuvan" käännättämispäätöksen täytäntöönpanon estämisen tai viivyttämisen tarkoitukseen. Kaikkien jäsenvaltioiden viralliset kielet ovat yhtä todistusvoimaisia, ja ehdotuksessa päädyttiin pitäytymään suomenkielisessä direktiivin versiossa käytetyssä terminologiassa. EU:n perussopimusten ja EU-säädösten tulkinnassa tulee kuitenkin ottaa huomioon EU-oikeuden monikielisyys, ja kyseisen termin sisältöä selostetaan tarkemmin ehdotuksen toteuttamisvaihtoehtoja koskevassa luvussa. Maahanmuuttovirasto nosti esille tarpeen muuttaa karkottamispäätöksen täytäntöönpanoa koskevia säännöksiä siten, että uusintahakemus ei estäisi myöskään aikaisemmin tehdyn karkottamispäätöksen täytäntöönpanoa. Kiireellisen valmisteluajataulun vuoksi viraston ehdottamaa muutosta ei ole mahdollista tutkia tämän ehdotuksen valmistelun yhteydessä tarkemmin.

Erityisesti apulaisoikeuskansleri ja Maahanmuuttovirasto nostivat esille tarpeen, ja virasto omalta osaltaan valmiutensa, kehittää hakijoille asiassa annettavaa neuvontaa ja ohjeistusta. Kaakkois-Suomen poliisilaitos nosti esille myös viranomaisille suunnatun koulutuksen tarpeen. Esityksen vaikutuksia koskevaa osiota on täsmennetty edellä mainitun pohjalta. Apulaisoikeuskansleri nosti esille tarpeen pohtia hakijalle annettavien tietojen merkitystä sekä poliisin ja Rajavartiolaitoksen lisääntyntä vastuuta uusintahakemusten perusteiden ja asiaan vaikuttavien seikkojen kirjaamisessa myös esitysluonnoksen perustuslakijaksossa. Jaksoa on tältä osin täsmennetty. Ulkoministeriö totesi ehdotuksen voivan mahdollisesti lisätä Euroopan ihmisoikeustuomioistuimelle tai Yhdistyneiden kansakuntien (YK) sopimusvalvontaelimille tehtyjen täytäntöönpanokieltihakemusten määrää. Se myös ehdotti esityksen vaikutusten arviointia koskevassa osiossa tuotavaksi esille sen, miten ehdotetut muutokset käännätyspäätöksen täytäntöönpanoon mahdollisesti vaikuttavat täytäntöönpanokiellon hakemiseen edellä mainituilta tahoilta. Ehdotetut muutokset eivät vaikuta täytäntöönpanokiellon hakemiseen ulkoministeriön mainitsemilta tahoilta, eikä asian laajempaa käsittelyä ehdotuksessa katsottu tästä syystä tarpeelliseksi.

Useat lausunnonantajat pitivät perusteltuna kansainvälistä suojelua hakeneen työntekooikeutta koskevien ehdotusten tavoitetta selkeyttää vallitsevaa oikeustilaa ja soveltamiskäytäntöä. Useat järjestötoimijat, ulkoministeriö, Yhdenvertaisuusvaltuutettu ja oikeus- ja edunvalvontapiirit toivat kuitenkin esille huolensa siitä, että ehdotetut muutokset vaikeuttaisivat perusteettomasti hakijan mahdollisuutta työskennellä turvapaikkaprosessin aikana. Näissä lau-

sunnoissa, kuten myös Pakolaisneuvonta ry:n lausunnossa, tuotiin esille myös se, että ehdotuksella olisi mahdollisesti myös taloudellisia vaikutuksia, jos aiemmin työtuloja saanut hakija joutuisi turvautumaan vastaanottorahaan ja vastaanottopalveluihin tai maksuttomaan oikeusapuun. Lausunnoissa todettiin myös se, ettei esityksessä ei ole tuotu esille kuinka suuressa määrin uusintahakemuksia arvioidaan käytettävän väärin työnteko-oikeuden takia. Suomen pakolaisapu ja UNHCR ehdottivat perusteltujen hakemusten rajaamisen muutoksen soveltamisalan ulkopuolelle. Lisäksi useat lausunnonantajat nostivat esille yleisesti työnantajan vaikeuden saada tietoa siitä, onko hakijalla oikeus työntekoon vai ei. Lausuntopalautteen johdosta ehdotettua ratkaisua on perusteltu tarkemmin esityksen toteuttamisvaihtoehtoja koskevassa luvussa.

Useat lausunnonantajat totesivat matkustusasiakirjan haltuunottoa koskevan ehdotuksen selkeyttävän viranomaisten toimivaltaa asiassa. Esimerkiksi apulaisoikeuskansleri totesi, että matkustusasiakirjan haltuun ottaminen edellyttää asiasta säädettävän lailla. Yhdenvertaisuusvaltuutettu sekä Etelä-, Kaakkois- ja Lounais-Suomen oikeusapu- ja edunvalvontapiirit toteavat, että kaikissa tapauksissa matkustusasiakirjan haltuunotto ei ole tarpeellista, ja että viranomaisille tulisi antaa asiassa harkintavaltaa. Lausunnonantajista vain Amnesty international nimenomaisesti totesi vastustavansa ehdotusta. Osa lausunnonantajista, erityisesti järjestötoimijat ja ulkoministeriö, toivat esille myös huolensa hakijan mahdollisuudesta asiointiin tilanteessa, jossa henkilöllisyys tulee voida todentaa. Rajavartiolaitos totesi, että haltuun otetun asiakirjan luovuttamisesta ja sen säilyttämisestä vastaavasta viranomaisesta tulisi säätää erikseen. Poliisihallitus nosti esille tarpeen määritellä yksityiskohtaisissa perusteluissa tarkemmin, mitä maasta poistumisella tarkoitetaan. Kaakkois-Suomen poliisilaitoksen mukaan yksityiskohtaisissa perusteluissa olisi hyvä todeta, että matkustusasiakirja voidaan poikkeuksellisesti antaa henkilölle takaisin vasta maasta poistetun kotivaltion lentokentällä. Ehdotuksen yksityiskohtaisia perusteluja on täsmennetty saadun palautteen perusteella. Asiakirjan säilyttävästä viranomaisesta ei lausuntopalautteesta huolimatta katsottu tarpeelliseksi säätää erikseen, koska kyse on hallinnollisesta järjestelystä, josta voidaan sopia viranomaisten kesken. Käytäntöjä voidaan näin myös tarvittaessa joustavasti muuttaa. Alkuperäinen ehdotus on myös kirjoitettu siten, että siinä mainitut viranomaiset voivat ottaa matkustusasiakirjan haltuunsa, mikä antaa lausunnonantajien toivomaa harkintavaltaa asiakirjan haltuunotolle. Oikeusministeriö pohti lausunnossaan ehdotuksen suhdetta perustuslain mukaiseen oikeuteen lähteä maasta, ja lausunnon pohjalta asiaa käsitellään tarkemmin esityksen yhteiskunnallisia vaikutuksia koskevassa luvussa.

Eduskunnan oikeusasiamies totesi lausunnossaan yleisesti, että laillisuusvalvonnasta saatujen kokemusten perusteella edellä mainittuja asiakokonaisuuksia koskevat esitysluonnoksen ehdotukset näyttävät oikeustilaa selventäviltä.

Euroopan unionin tuomioistuimen asiassa C-550/16 antamaan ratkaisuun perustuvia muutoksia pidettiin tervetulleina. Yhdenvertaisuusvaltuutettu ja Amnesty international katsovat, että muutosten soveltamisalaa ei tulisi rajoittaa pelkästään pakolaisaseman saaneisiin vaan se tulisi ulottaa myös toissijaista suojelua saaneisiin. Suomen Punainen Risti, Keski-Pohjanmaan ja Pohjanmaan oikeusaputoimisto, ja Pakolaisneuvonta ry totesivat, että soveltamisala tulisi ulottaa kaikkiin kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen nojalla oleskeluluvan saaneisiin henkilöihin, jotka ovat täysi-ikäistyneet menettelyn aikana. Ulkoministeriö esitti harkittavaksi, että muutos laajennettaisiin koskemaan myös tilanteita, joissa huoltaja on perheenkokoaja Suomessa ja ulkomailla oleva alaikäinen lapsi täyttää 18 vuotta kesken perheenyhdistämissprosessin. Maahanmuuttoviraston mukaan selkeyden vuoksi olisi toivottavaa, että poikkeussäännöksessä tai sen perusteluissa mainittaisiin se, että säännöksen soveltamisalaan kuuluakseen alaikäisen tulee olla naimaton. Saadun lausuntopalautteen perusteella ehdotusta muutettiin si-

ten, että poikkeussäännösten soveltamisala laajennettiin myös toissijaista suojelua saaneisiin henkilöihin.

Työntekijän oleskeluluvan jatkolupaa koskeva ehdotus on valmisteltu työ- ja elinkeinoministeriössä virkatyönä. Ehdotuksesta on järjestetty kiireellinen lausuntokierros, jossa lausuntoaika oli yksi viikko. Lausunnon antoivat sisäministeriö, sosiaali- ja terveysministeriö, Poliisihallitus, Suomen Ammattiliittojen Keskusjärjestö SAK ry., Elinkeinoelämän keskusliitto EK, Toimihenkilökeskusjärjestö STTK ry., Teollisuusliitto, Suomen Yrittäjät, Maaseudun työnantajaliitto MTA, Kuntaliitto sekä Pohjois-Pohjanmaan TE-toimisto. Yksikään lausunnonantajista ei vastustanut esitystä. Suurin osa piti esitystä perusteltuna työmarkkinoiden toiminnan ja työvoiman tarjonnan lisäämisen näkökulmasta. SAK ja Teollisuusliitto edellyttivät, että ennakkovalvonta säilytetään myös alanvaihtotilanteessa eli uuden työnantajan kyky ja halu suoriutua työnantajavelvoitteistaan tulee edelleen selvittää. Pohjois-Pohjanmaan TE-toimisto kiinnitti huomiota siihen, että alueellisissa työlupalinjauksissa työvoimapula-aloiksi ja siten kevyemmän saatavuusharkinnan piirissä olevat alat voivat muodostua väyläksi sellaisiin töihin, jotka eivät ole työvoimapula-aloja. Tämä ei parantaisi työvoimapulasta kärsivien alojen tilannetta. Pohjois-Pohjanmaan TE-toimisto myös otti esiin mahdollisen kitkatekijän työnantajan vaihtuessa ja uuden oleskelulupapäätöksen yhteensovittamisessa. Lausunnoissa esitetty on huomioitu esityksen valmistelussa.

6 Riippuvuus muista esityksistä

Tasavallan presidentti vahvisti 23 päivänä marraskuuta 2018 lain ulkomaalaislain muuttamisesta (HE 24/2018). Laki tulee voimaan 1 päivänä tammikuuta 2019, ja se vaikuttaa tässä esityksessä 201 §:n 5 momenttiin ehdotettuun muutokseen ja pykälään ehdotettuun uuteen 7 momenttiin siten, että ne siirtyisivät uuden lain 201 §:n 7 ja 9 momenteiksi.

YKSITYISKOHTAISET PERUSTELUT

1 Lakiehdotusten perustelut

38 §. *Edellytys lapsen alaikäisyydestä.* Pykälään lisättäisiin uusi 3 momentti, jossa poikettaisiin 1 momentin edellytyksestä perheenkokoajan alaikäisyydestä sinä päivänä, jolloin perheenjäsenen oleskelulupahakemus ratkaistaan. Jos kansainvälistä suojelua ilman huoltajaa tullut alaikäinen perheenkokoaja olisi täyttänyt 18 vuotta ennen kuin perhesiteen perusteella tehty oleskelulupahakemus olisi ratkaistu, oleskeluluvan myöntäminen hänen perheenjäsenelleen edellyttäisi perheenkokoajan olleen alaikäinen sinä päivänä, jolloin hän jätti kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksensa. Lisäksi edellytettäisiin, että oleskelulupaa perhesiteen perusteella haettaisiin kolmen kuukauden kuluessa siitä, kun perheenkokoaja sai tiedoksi päätöksen kansainvälisen suojelun antamisesta.

Muutos perustuu Euroopan unionin tuomioistuimen perheenyhdistämisdirektiivin tulkintaa koskevaan ratkaisuun asiassa C-550/16. Ennakkoratkaisukysymyksen kohteena olleen perheenyhdistämisdirektiivin 10 artiklan 3 kohdan tarkoituksena on turvata ilman huoltajaa tulleen pakolaisaseman saaneen alaikäisen oikeus perheenyhdistämiseen. Direktiivin soveltamisalasta poiketen ehdotettua säännöstä sovellettaisiin sekä pakolaisaseman että toissijaisen suojeluaseman saaneisiin henkilöihin. Perheenkokoajan huoltajia pidettäisiin siten hänen ulkomaalaislain 37 §:n mukaisina perheenjäseninä oleskelulupahakemuksen ratkaisuun asti edellyttäen, että oleskelulupahakemus on jätetty ehdotetussa kolmen kuukauden ajassa. Tieto edellytyksestä hakea perheenyhdistämistä kolmen kuukauden määräajassa olisi annettava momentin soveltamisalaan kuuluville henkilöille selkeästi, oikea-aikaisesti ja ymmärrettävällä tavalla viimeistään kansainvälistä suojelua koskevan päätöksen tiedoksi antamisen yhteydessä.

Momentin mukaista poikkeusta ei tule soveltaa, jos se johtaisi kielteisen päätöksen tekemiseen tilanteessa, jossa oleskelulupa myönnettäisiin 1 tai 2 momentin perusteella.

77 §. *Muu oleskelulupa ansiotyötä varten.* Pykälän 1 momentin 8 kohtaa täsmennettäisiin siten, että Suomessa opintojen tai tutkimuksen suorittaneelle myönnetään muu oleskelulupa ansiotyötä varten, jos maassa oleskelun pääasiallisen tarkoituksen on työnteko. Näin toteutettaisiin 1 päivänä syyskuuta 2018 voimaan tulleen ulkomaalaislain muutoksen tavoite siitä, että oleskelulupa myönnettäisiin tämän kohdan perusteella ulkomaalaisen aikaisemman maassa oleskelun perusteesta riippumatta, kun hän on suorittanut opinnot tai tutkijana tutkimuksen loppuun.

79 §. *Työnteko-oikeus ilman oleskelulupaa.* Pykälässä säädetään kansainvälistä suojelua hakevan työnteko-oikeudesta. Pykälän 2 momenttia ehdotetaan muutettavaksi siten, että työnteko-oikeuden alkamisen ajankohtaa täsmennetään. Jos hakija turvapaikkaa hakiessaan tai menettelyn aikana esittää voimassa olevan vaadittavan rajanylitykseen oikeuttava matkustusasiakirjan, työnteko-oikeus alkaa siitä, kun hakemus on jätetty ja hakija on oleskellut hakemuksen tekemisen jälkeen maassa kolme kuukautta. Jos hakija ei ole esittänyt matkustusasiakirjaa, työnteko-oikeus alkaa vastaavasti kuuden kuukauden kuluttua. Määräaika alkaisi myöhempien hakemusten osalta aina uudelleen alusta. Uusintahakemuksen osalta sovellettaisiin samaa määräaikaa kuin ensimmäisen hakemuksen osalta.

Turvapaikkamenettelyssä hakijan henkilöllisyyden selvittämisellä on olennainen merkitys. Sen vuoksi matkustusasiakirjan esittämisen vaikutus työnteko-oikeuden alkamiseen on perusteltua. Se voi myös kannustaa hakijaa esittämään matkustusasiakirjan. Kun matkustusasiakirja on kerran esitetty ja hakijan henkilöllisyys selvitetty, matkustusasiakirjan vanhentumisella tai kadottamisella ei olisi merkitystä työnteko-oikeuteen. Työnteko-oikeus ei lakkaisi, kun matkustusasiakirjan voimassaolo päättyy.

80 §. *Työnteko-oikeuden kesto.* Pykälään ehdotetaan lisättäväksi uusi 6 momentti, jossa säädettäisiin työnteko-oikeuden kestosta, kun työnteko-oikeus perustuu kansainvälisen suojelun hakemiseen. Työnteko-oikeuden alkamisesta säädetään edellä 79 §:ssä. Työnteko-oikeus päättyisi, kun käännättämisspäättös tulee täytäntöönpanokelpoiseksi. Ei olisi perusteltua, että hakijalla olisi työnteko-oikeus, vaikka hänellä olisi samalla velvollisuus poistua maasta. Uusintahakemuksen jättämisestä alkaisi työnteko-oikeudelle uusi kolmen tai kuuden kuukauden karenssi ja oikeus päättyisi sen mukaan, onko tehty uusi päätös maasta poistamisesta vai jääkö edellinen päätös täytäntöönpanokelpoiseksi. Työnteko-oikeus perustuu aina viimeisimpään turvapaikkahakemukseen, eikä uusintahakemus luo uudestaan edelliseen hakemukseen perustuvaa työnteko-oikeutta.

Työnteko-oikeus päättyisi myös, kun Maahanmuuttovirasto on tehnyt päätöksen kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen raukeamisesta. Päätös raukeamisesta tehdään, jos hakija on ulkomaalaislain 95 b §:n mukaisesti peruuttanut kansainvälisen suojelua koskevan hakemuksensa tai lain 95 c §:n mukaisesti kuollut tai todennäköisesti poistunut Suomesta. Näissä tilanteissa työnteko ei voisi enää perustua kansainvälisen suojelun hakemiseen.

Kansainvälistä suojelua hakevan työnteko-oikeus tarkoittaa oikeutta työskennellä hakemuksen vireillä ollessa. Jos hakijalle myönnetään jollain perusteella oleskelulupa, työnteko-oikeus määritellään kyseisen oleskeluluvan perusteella, eikä työnteko enää perustu kansainvälisen suojelun hakemiseen.

83 §. *Toimivalta myöntää työntekijän oleskelulupa.* Ulkomaalaislain 83 §:ään lisättäisiin uusi 4 momentti. Jos uusi hakemus ei koske samaa ammattialaa kuin hakemusta jätettäessä voimassa oleva työntekijän oleskelulupa ja ulkomaalainen on työskennellyt työntekijän oleskeluluvan nojalla vähintään yhden vuoden, työ- ja elinkeinotoimisto ei suorittaisi lain 73 §:n 1 momentin 1 ja 2 kohdassa tarkoitettua harkintaa. Säännöksen tarkoittamassa tilanteessa TE-toimisto ei siten selvittäisi tarkoitettuun työhön sopivan, työmarkkinoilla käytettävissä olevan työvoiman saatavuutta eikä huolehtisi siitä, että työntekijän oleskeluluvan myöntäminen ei estä tällaisen henkilön työllistymistä. Sen sijaan TE-toimisto edelleen varmistaisi sen, että työntekijän oleskelulupa myönnetään vain edellytykset täyttävälle henkilölle, jos työssä vaaditaan erityistä pätevyyttä tai hyväksytyä terveydentilaa. Muissa kuin 83 §:n 3 momentin ja ehdotetun uuden 4 momentin tarkoittamissa tilanteissa se soveltaisi 73 §:n 1 momenttia kokonaisuudessaan.

95 §. *Kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen jättäminen.* Pykälään lisättäisiin uusi 4 momentti, jonka mukaan poliisi, rajatarkastusviranomainen tai Maahanmuuttovirasto voisi ottaa haltuunsa kansainvälistä suojelua hakevan matkustusasiakirjan. Matkustusasiakirja voisi olla passi, muukalaispassi, pakolaisen matkustusasiakirja tai muu asiakirja, esimerkiksi henkilötodistus, mikäli tämä kelpaa matkustusasiakirjaksi. Matkustusasiakirja voitaisiin ottaa haltuun, kun kansainvälistä suojelua koskeva hakemus on jätetty, ja pitää hallussa siihen saakka, kun hakijalle myönnetään oleskelulupa tai hän poistuu maasta.

Matkustusasiakirja voitaisiin ottaa haltuun hakemuksen jättämisen hetkellä tai myöhemmin turvapaikkamenettelyn tai Maahanmuuttoviraston päätöstä koskevan muutoksenhakumenettelyn aikana, mukaan lukien näiden menettelyjen aikana jätetyn erillisen oleskelulupahakemuksen käsittelyn yhteydessä. Hakija voi olla esittänyt asiakirjan omaehtoisesti tai se voi löytyä esimerkiksi hakemuksen jättämisen yhteydessä poliisilain (872/2011) 2 luvun 12 §:n tai rajavartiolaiton (578/2005) 65 §:n nojalla mahdollisesti suoritettavassa turvallisuustarkastuksessa, rajavartiolaiton 28 §:n 1 momentin 9 kohdan mukaisessa henkilöntarkastuksessa rajavalvonnassa asiakirjan löytämiseksi, taikka ulkomaalaisvalvonnan yhteydessä. Matkustusasiakirjojen haltuun ottaminen olisi osa turvapaikkamenettelyä, eikä siitä tehtäisi erillistä hallintopäätöstä.

Asiakirjan haltuunotosta annettaisiin todistus. Ulkomaalaisasioiden sähköisestä asiankäsittelyjärjestelmästä (UMA) tai muusta viranomaisten tietojärjestelmästä tulisi käydä selkeästi ilmi, missä haltuun otettua matkustusasiakirjaa säilytetään. Matkustusasiakirjaa säilyttävä viranomainen huolehtisi jatkossakin siitä, että kansainvälistä suojelua hakeneen mahdollisuus asiointiin on turvattu tilanteissa, joissa edellytetään henkilöllisyyden varmistamista.

Matkustusasiakirja palautettaisiin, kun hakijalle on myönnetty kansainvälistä suojelua tai muu oleskelupa kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen perustella. Jos kansainvälistä suojelua koskeva hakemus hylätään, matkustusasiakirja palautettaisiin, kun henkilö on poistumassa tai häntä ollaan poistamassa maasta. Kyseessä olisi käytännössä tilanne, jossa henkilö poistuu Suomesta alkuperämaahan, pysyvään asuinmaahan, muuhun maahan, johon hän voi laillisesti palata, tai muuhun kääntymispäätöksessä mainittuun maahan. Poliisi tai rajatarkastusviranomainen luovuttaisi matkustusasiakirjan lentoasemalla ennen koneeseen nousua tai muutoin välittömästi ennen maasta poistumista., matkustusasiakirja voitaisiin luovuttaa vasta kohdevaltiossa. Matkustusasiakirja voitaisiin luovuttaa jo aiemminkin IOM:n edustajalle, jos IOM suorittaa matkajärjestelyt.

102 §. Uusintahakemus. Pykälään lisättäisiin uusi 3 momentti uusintahakemuksen tutkittavaksi ottamisen edellytyksistä sekä niiden selvittämisestä. 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. Muutos perustuu menettelydirektiivin 40 artiklan 2-3 kohtiin. 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. Tämä ehdotettu uusi edellytys perustuu menettelydirektiivin 40 artiklan 4 kohtaan.

Direktiivissä ei määritellä sitä, mitä hakijasta itsestään riippumattomilla syillä tarkoitetaan. Ulkomaalaislain 95 §:n 2 momentin mukaisesti kansainvälistä suojelua koskeva hakemus voidaan jättää myöhemminkin kuin maahan saavuttaessa tai mahdollisimman pian sen jälkeen, jos olosuhteet ulkomaalaisen kotimaassa tai pysyvässä asuinmaassa ovat hänen täällä ollessaan muuttuneet; ulkomaalainen on vasta myöhemmin voinut esittää selvitystä hakemuksensa tueksi; taikka siihen on muu perusteltu syy. Säännös koskee myös uusintahakemuksia, joissa hakijan on käytännössä aina esitettävä perustellut syyt jättää hakemus vasta myöhemmin. Hakijan esittämä syy uuden seikan tai perusteen esittämiseksi vasta uusintahakemuksen käsittelyn yhteydessä olisi yksi osa sen arviointia, lisäävätkö esitetyt uudet seikat ja perusteet merkittävästi todennäköisyyttä pitää hakijaa kansainvälisen suojelun tarpeessa olevana. Maahanmuuttovirasto arvioisi tapauskohtaisesti, onko asiassa kyse momentissa tarkoitetuista hakijasta riippumattomista syistä ja tämän merkityksen hakemuksen tutkittavaksi ottamiseen.

Käytännössä hakijasta itsestään riippumattomat syyt voisivat 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 tämän hetken jälkeen tapahtua sellaisia muutoksia, jotka vaikuttavat merkittävästi suojelun tarpeen arviointiin suhteessa hakijan koti- tai pysyvään asuinmaahan. 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 esittämänsä perustetta jo aiemmin. Hakijan tulisi tällöin myös olla esittänyt uuden perusteen tueksi sellaista vakuuttavaa selvitystä, että Maahanmuuttovirasto ei

voisi jättää tällaista selvitystä sisältävää hakemusta lain 103 §:n 4 kohdan perusteella tutkimatta.

Lain 95 a §:n mukaan hakijalle tulee kertoa turvapaikkamenettelystä sekä hänen oikeuksistaan ja velvollisuuksistaan menettelyssä. Pykälän perustelujen (HE 86/2008 vp) mukaan hakijalle tulisi erityisesti antaa tietoa hänen käytettävissään olevista keinoista toimittaa hakemuksensa perusteiksi tarvittavat seikat. Perustelujen mukaan tiedon tulisi pitää sisällään myös se, mitä seurauksia hakijalle on veloitteiden noudattamatta jättämisestä tai kieltäytymisestä yhteistyöstä viranomaisten kanssa. Pykälässä tarkoitettuina tietoina hakijalle tulisi siten kertoa myös uusintahakemuksen tutkittavaksi ottamisen edellytyksistä sekä siitä, että hakemus jätetään tutkimatta, jos nämä edellytykset eivät täyty. Nämä seikat tulisi kertoa hakijalle myös ensimmäisen hakemuksen käsittelyn yhteydessä, jotta hän ymmärtää, miten tärkeää on jo tässä vaiheessa esittää kaikki hakemuksen käsittelyn kannalta relevantit seikat ja perusteet.

Jos hakemuksen tutkimatta jättäminen saattaisi johtaa perustuslain 9 §:n 4 momentin ja ulkomaalaislain 147 §:n sisältämän palautuskiellon rikkomiseen, tulisi hakemus ottaa tutkittavaksi.

Momenttiin lisättäisiin myös menettelydirektiivin 42 artiklan 2 kohdan b alakohtaan perustuva säännös siitä, että Maahanmuuttovirasto voisi suorittaa tutkittavaksi ottamisen edellytysten arvioinnin pelkästään kirjallisen aineiston perusteella. Hallintolain (434/2003) 19 §:n mukaan hallintoasia pannaan vireille ilmoittamalla vaatimukset perusteluineen. Ulkomaalaislain 95 §:n mukaan kansainvälistä suojelua koskeva hakemus jätetään henkilökohtaisesti poliisille tai rajatarkastusviranomaiselle. Poliisi tai rajatarkastusviranomainen selvittää hakemusta vastaanottaessaan hakijalta henkilötiedot ja muut perustiedot sekä tiedustelee hakijalta, millä perusteella hän hakee turvapaikkaa. Jotta Maahanmuuttovirasto pystyy arvioimaan, täyttääkö hakemus tutkittavaksi ottamisen edellytykset, tulisi poliisin tai Rajavartiolaitoksen kirjata hakemuksen tueksi esitetyt seikat ja perusteet kattavammin kuin ensimmäisen hakemuksen kohdalla. Hakijalta tulisi samassa yhteydessä myös tiedustella, miksi hän ei ole kertonut esittämistään uusista seikoista tai perusteista jo aiemman hakemuksen tai sen muutoksenhaun yhteydessä. Jos hakemuksen jättämisen yhteydessä kirjatut tiedot eivät ole riittävät, voi Maahanmuuttovirasto selvittää asiaa lisää vielä suullisesti tai kirjallisesti.

103 §. Hakemuksen tutkimatta jättäminen. Pykälän 4 kohtaa muutettaisiin siten, että siinä viitattaisiin 102 §:n ehdotetun uuden 3 momentin mukaisiin perusteisiin ottaa hakemus tutkittavaksi. Hakemus voitaisiin jättää tutkimatta, jos edellytykset hakemuksen tutkittavaksi ottamiselle eivät täyty. Muutos selkeyttäisi 102 §:n 3 momentin nojalla suoritettavan hakemuksen tutkittavaksi ottamisen edellytysten selvittämisen ja hakemuksen tutkimatta jättämisen välistä yhteyttä. Kohta perustuu edelleen menettelydirektiivin 33 artiklan 2 kohdan d alakohdan mukaiseen perusteeseen hakemuksen tutkimatta jättämiselle.

201 §. Käännyttämispäätösten täytäntöönpano. Pykälää ehdotetaan muutettavaksi siten, että sen 5 momentin mukaan toisen 102 §:ssä tarkoitetun uusintahakemuksen jättäminen ei estäisi aikaisempaan uusintahakemukseen muun kuin 95 b §:n nojalla tehdyn lainvoimaisen käännyttämispäätöksen täytäntöönpanoa. Aikaisempi uusintahakemus olisi siten voitu käsitellä joko tavallisessa tai nopeutetussa menettelyssä tai jätetty tutkimatta. Toinen uusintahakemus estäisi aikaisemman hakemuksen nojalla tehdyn lainvoimaisen käännyttämispäätöksen täytäntöönpanon ainoastaan silloin, jos aikaisempaan uusintahakemukseen on tehty päätös hakemuksen raukeamisesta 95 b §:n nojalla siksi, että hakija on peruuttanut hakemuksensa. Muutos perustuu menettelydirektiivin 41 artiklan 1 kohdan b alakohtaan.

Pykälään ehdotetaan lisättäväksi uusi 7 momentti, joka sisältäisi yleisen säännöksen aikaisemman hakemuksen nojalla tehdyn käännyttämispäätöksen täytäntöönpanosta tilanteessa,

jossa henkilö on jättänyt ensimmäisen uusintahakemuksen. Ensimmäinen uusintahakemus, joka ei täytä tutkittavaksi ottamisen edellytyksiä, ei estäisi aikaisemman hakemuksen nojalla tehdyn lainvoimaisen käännyttämispäätöksen täytäntöönpanoa, jos uusintahakemuksen tarkoituksena olisi vain tämän päätöksen välittömän täytäntöönpanon estäminen tai viivyttäminen. Ensimmäinen uusintahakemus ei siten ehdotetussa tilanteessa loisi hakijalle oikeutta jäädä Suomeen odottamaan Maahanmuuttoviraston päätöstä. Ehdotus perustuu menettelydirektiivin 41 artiklan 1 kohdan a alakohtaan.

Käytännössä momentissa tarkoitettu välitön täytäntöönpano voisi olla kyseessä silloin, kun maasta poistamisen käytännön valmistelut on aloitettu ja maasta poistamisen arvioitu ajankohta tai sen päivä on tiedossa. Jättäessään 102 §:ssä tarkoitettua uusintahakemuksen hakijalla on ollut tiedossaan aikaisempaan päätökseen perustuva velvoite poistua maasta. Uusintahakemus, joka ei täytä tutkittavaksi ottamisen edellytyksiä, voitaisiin katsoa jätetyksi vain tarkoituksena estää tai viivyttää aikaisemman päätöksen nojalla annetun käännyttämispäätöksen välitön täytäntöönpano, jos se on jätetty vasta sen jälkeen, kun hakijalle on ilmoitettu maasta poistamista koskevien käytännön valmistelujen aloittamisesta ja poistamisen arvioitu ajankohta tai maasta poistamisen päivä. Jos hakemus ei tällaisessa tilanteessa täytä tutkittavaksi ottamisen edellytyksiä, voitaisiin sen tarkoituksena katsoa olleen ainoastaan päätöksen täytäntöönpanon välttäminen ja maassa oleskelun jatkaminen. Selkeimpänä esimerkkinä olisi tilanne, jossa uusintahakemus tehdään samana päivänä, kun käännyttämispäätös olisi tarkoitus panna täytäntöön. Tieto hakijalle annetusta ilmoituksesta tulisi olla yksiselitteisesti hakemuksen alustavan tutkinnan suorittavan Maahanmuuttoviraston ja päätöksen täytäntöönpanosta vastaavan poliisin saatavilla. Myös hakijan oikeusturva edellyttää, että tiedon antaminen maasta poistamisjärjestelyjen aloittamisesta, annetun tiedon sisältö ja sen antamisen ajankohta pystytään tarvittaessa todentamaan. Tieto ilmoituksen antamisesta voitaisiin merkitä esimerkiksi ulkomaalaisasioiden sähköiseen asiankäsitelyjärjestelmään (UMA). Täytäntöönpanoa koskevassa harkinnassa on otettava huomioon se, että hakijan oikeusturva edellyttää hänellä olleen tosiasiallinen mahdollisuus jättää hakemus aikaisemmin.

Ulkomaalaislain 200 §:n 3 momentissa säädetyn mukaisesti täytäntöönpanoon ei kuitenkaan saa ryhtyä, jos ulkomaalaisen palauttaminen saattaa hänet 147 §:ssä tarkoitettuun vaaraan.

2 Voimaantulo

Lain ehdotetaan tulevan voimaan mahdollisimman pian ehdotuksen hyväksymisestä eduskunnassa. Laissa ehdotetaan säädettäväksi siirtymäsäännöksestä. Koska tarkoituksena on tehostaa uusintahakemusten käsittelyä ja käännyttämispäätösten täytäntöönpanoa, hakijan oikeusturva käytännössä edellyttää, että ehdotettuja säännöksiä ei sovelleta niihin uusintahakemuksiin, jotka on jätetty ennen lain voimaantuloa.

3 Suhde perustuslakiin ja säätämisyjärjestys

Perusoikeuksien kannalta olennaisia säännöksiä ehdotusta tarkasteltaessa ovat perustuslain yhdenvertaisuutta (6 §), liikkumisvapautta (9 §), oikeusturvaa (21 §) ja perusoikeuksien turvaamista (22 §) koskevat säännökset.

Osa ehdotetuista uusintahakemusten käsittelyä koskevista muutoksista vastaa vallitsevaa soveltamiskäytäntöä. Näillä muutoksilla pyritään parantamaan turvapaikkamenettelyn läpinäkyvyyttä ja kansainvälistä suojelua hakevien yhdenvertaista kohtelua perustuslain 6 §:n edellyttämällä tavalla vakiinnuttamalla nykyiset käytännöt nostamalla sääntelyn lain tasolle aikaisempaa selkeämmin ja menettelydirektiivissä käytettyjä muotoiluja tarkemmin noudattaen.

Perustuslain 9 §:n 4 momentin mukaan ulkomaalaisen oikeudesta tulla Suomeen ja oleskella maassa säädetään lailla. Ulkomaalaista ei saa karkottaa, luovuttaa tai palauttaa, jos häntä tämän vuoksi uhkaa kuolemanrangaistus, kidutus tai muu ihmisarvoa loukkaava kohtelu. Säännöksen lähtökohtana on perusoikeus uudistuksen esitöiden (HE 309/1993 vp, s. 52) mukaan kansainvälisen oikeuden voimassa oleva pääsääntö, jonka mukaan ulkomaalaisilla ei ole yleisesti oikeutta asettua toiseen maahan. Kansainvälisten ihmisoikeussopimusten perusteella ulkomaalaiselle on kuitenkin turvattava menettelyllinen suoja ratkaistaessa hänen oikeutensa tulla Suomeen tai jatkaa oleskeluaan täällä. Lailla säätämisen vaatimuksesta puolestaan voidaan johtaa paitsi syrjinnän ja mielivallan kieltö ulkomaalaisten kohtelussa myös vaatimus maahan pääsyä ja maassa oleskelua koskevien perusteiden ja päätöksentekomenettelyjen sääntelemisestä siten, että hakijoiden oikeusturva taataan (PeVL 16/2010 vp). Lisäksi ulkomaalaisen maahan tuloa ja oleskelua koskevassa sääntelyssä ja sen soveltamisessa on otettava huomioon Suomea sitovat kansainväliset velvoitteet ja Euroopan unionin lainsäädäntö. Euroopan ihmisoikeustuomioistuimien katsoi 23 päivänä maaliskuuta 2016 antamassaan tuomiossa F.G. v. Ruotsi (43611/11), että hakemus tulee tutkia uudelleen kansallisesti, jos kansalliset viranomaiset ovat asiassa esitetyn selvityksen perusteella tai muutoin tulleet tietoisiksi siitä, että hakijan palauttaminen kotimaahansa voisi johtaa Euroopan ihmisoikeussopimuksen 2 tai 3 artiklan vastaiseen kohteluun. Tuomioistuimien edellytti, että hakija on riittävällä tavalla osoittanut, että hänen turvapaikkahakemukselleen esittämä peruste tulisi tutkia (tuomion kohdat 126, 127 ja 157). Myös korkeimman hallinto-oikeuden vuosikirjaratkaisussaan KHO:2018:81 toteaman perusteella mahdollisuutta uusintahakemuksen tekemiseen voidaan pitää sellaisena keinona, jonka avulla muutoksenhakija voi estää mahdollisen perustuslain 9 §:n 4 momentissa ilmaistun palautuskiellon vastaisen oikeustilan toteutumisen, jos asiassa esitetty uusi peruste on sellainen, ettei Maahanmuuttovirasto voisi jättää uusintahakemusta ulkomaalaislain 103 §:n 4 kohdan perusteella tutkimatta.

Ehdotetuilla uusintahakemuksen tutkittavaksi ottamista koskevilla säännöksillä pyritään tehostamaan uusintahakemusten käsittelyä Euroopan unionin lainsäädännön ja perustuslain 9 §:n 4 momentin asettamissa puitteissa. Ulkomaalaislain kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen tutkimista koskevien säännösten lähtökohtana on, että hakijan ensimmäinen hakemus tutkitaan, ellei asiassa ole perusteita jättää hakemusta tutkimatta, hakemuksen käsittely raukeaa, tai hakemusta peruteta. Maahanmuuttoviraston suorittamassa turvapaikkapuhuttelussa selvitetään hakijan perusteet häneen kotimaassaan tai pysyvässä asuinmaassaan kohdistuneesta vainosta tai muista oikeudenloukkauksista ja niiden uhkista, minkä jälkeen hakijalla on mahdollisuus esittää asiassaan uutta selvitystä siihen asti, kun Maahanmuuttovirasto tekee asiassa ratkaisun. Tämän jälkeen uutta selvitystä voi esittää asiaa koskevan muutoksenhaun yhteydessä. Ehdotuksella ei rajoitettaisi hakijoiden mahdollisuutta jättää uusintahakemuksia ja esittää uutta selvitystä asiassaan. Uusintahakemus tulee myös aina tutkia alustavasti sen selvittämiseksi, täyttääkö se tutkittavaksi ottamisen edellytykset. Perustuslain 22 §:n mukaan julkisen vallan on turvattava perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutuminen. Vastuu tosiasiallisten edellytysten luomiseksi perusoikeuksien käyttämiselle ja perustuslain 21 §:ssä tarkoitetun oikeusturvan toteuttamisesta kuuluu siten ensisijaisesti toimivaltaisille viranomaisille. Näiden viranomaisten velvollisuutena on huolehtia, etteivät ehdotetut muutokset johda siihen, että hakijoille koituisi oikeudenmenetyksiä sen vuoksi, että he eivät ole tietäneet oikeuksiaan ja velvollisuuksiaan menettelyssä tai viranomaisten soveltamiskäytännön erojen vuoksi. Asian vaikutusta viranomaisten toimintaan käytännössä on tarkasteltu ehdotuksen kohdassa 4.2.

Ehdotuksella pyritään myös tehostamaan uusintahakemusten nojalla tehtyjen käännyttämispäätösten täytäntöönpanoa. Perustuslain 9 §:n 4 momenttiin sisältyvän palautuskiellon periaatteen mukaan ulkomaalaista ei saa karkottaa, luovuttaa tai palauttaa, jos häntä tämän vuoksi uhkaa kuolemanrangaistus, kidutus tai muu ihmisarvoa loukkaava kohtelu. Säännös on sen esitöiden mukaan tarkoitettu kattamaan kaikki tosiasialliset tilanteet, joissa ulkomaalainen

HE 273/2018 vp

Suomen viranomaisten toimesta siirretään toiseen valtioon (HE 309/1993 vp, s. 52). Hakijalla ei menettelydirektiivin mukaan ole kaikissa tilanteissa oikeutta jäädä uusintahakemuksen käsittelyn yhteydessä jäsenvaltioiden alueelle. Ehdotettuja ulkomaalaislain säännöksiä on sovellettava niin, etteivät ne joudu yksittäistapauksessa ristiriitaan palautuskiellon kanssa (PeVL 6/2016 vp). Ehdotetut käännättämispäätöksen täytäntöönpanoa koskevat muutokset eivät poista edellytystä tutkia uusintahakemus ensin alustavasti sen selvittämiseksi, täyttääkö se tutkitavaksi ottamisen edellytykset. Muun muassa perustuslain 9 §:n 4 momenttiin sisältyvän palautuskiellon periaatteen noudattaminen edellyttää, että päätös voidaan laittaa täytäntöön ainoastaan niissä tilanteissa, joissa alustavan tutkinnan perusteella hakemus ei näitä edellytyksiä täyttäisi. Ulkomaalaislaki myös sisältää nimenomaisen säännöksen, jonka mukaan päätöksen täytäntöönpanoon ei saa ryhtyä, jos ulkomaalaisen palauttaminen saattaa hänet palautuskiellon vastaisen kohtelun vaaraan. Uusintahakemusmenettelyn väärinkäyttömahdollisuudet vähenisivät tämän vaarantamatta hakijoiden oikeusturvaa tai palautuskiellon periaatteen noudattamista.

Perustuslain 9 §:n 2 momentin mukaan jokaisella on oikeus lähteä maasta. Tähän oikeuteen voidaan lailla säätää välttämättömiä rajoituksia oikeudenkäynnin tai rangaistuksen täytäntöönpanon varmistamiseksi taikka maanpuolustusvelvollisuuden täyttämisen turvaamiseksi. Kansainvälistä suojelua hakevan matkustusasiakirjan haltuun ottaminen hakemuksen käsittelyn ja mahdollisen valitusprosessin ajaksi ei merkitse perustuslain 9 §:n 2 momentissa tai perustuslakivaliokunnan lausunnoissaan PeVL 27/2005 vp, ja PeVL 20/2017 vp tarkoittamaa liikkumisvapauden rajoittamista tai maasta poistumisen estämistä. Matkustusasiakirjan haltuun ottamisella ei estetä hakijaa lähtemästä maasta. Jos hän haluaa lähteä maasta ja peruuttaa hakemuksensa, matkustusasiakirja luovutetaan hänelle takaisin maasta poistumista varten.

Edellä esitetyn perusteella esitys voidaan käsitellä perustuslain 72 §:n mukaisessa tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä.

Edellä esitetyn perusteella annetaan eduskunnan hyväksyttäväksi seuraava lakiehdotus:

Laki

ulkomaalaislain muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
muutetaan ulkomaalaislain (301/2004) 77 §:n 1 momentin 8 kohta, 79 §:n 2 momentti, 103 ja 201 §, sellaisina kuin ne ovat, 77 §:n 1 momentin 8 kohta ja 79 §:n 2 momentti laissa 720/2018, 103 § laissa 194/2015 ja 201 § laeissa 194/2015 ja 646/2016, sekä
lisätään 38 §:ään, sellaisena kuin se on laissa 549/2010, uusi 3 momentti, 80 §:ään, sellaisena kuin se on laissa 720/2018, uusi 6 momentti, 83 §:ään, sellaisena kuin se on laeissa 1218/2013 ja 501/2016, uusi 4 momentti, 95 §:ään, sellaisena kuin se on laissa 194/2015, uusi 4 momentti ja 102 §:ään, sellaisena kuin se on laissa 194/2015, uusi 3 momentti seuraavasti:

38 §

Edellytys lapsen alaikäisyydestä

Sen estämättä, mitä 1 momentissa säädetään oleskeluluvan myöntämisen edellytyksistä alaikäisen perheenkokoajan perheenjäsenelle, oleskeluluvan myöntäminen kansainvälistä suojelua saaneen ilman huoltajaa tulleen alaikäisen perheenkokoajan perheenjäsenelle edellyttää, että perheenkokoaja on ollut alaikäinen sinä päivänä, jolloin hän jätti kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksensa. Oleskeluluvan myöntäminen edellyttää lisäksi, että oleskelulupahakemus perhesiteen perusteella jätetään kolmen kuukauden kuluessa siitä, kun perheenkokoaja sai tiedoksi päätöksen kansainvälisen suojelun antamisesta. Aikarajasta voidaan yksittäisessä tapauksessa poiketa, jos siihen on poikkeuksellisen painava syy.

77 §

Muu oleskelulupa ansiotyötä varten

Muu oleskelulupa ansiotyötä varten myönnetään ulkomaalaiselle, joka:

8) on suorittanut Suomessa tutkinnon tai tutkimuksen loppuun ja maassa oleskelun pääasiallinen tarkoitus on työnteko;

79 §

Työnteko-oikeus ilman oleskelulupaa

Ulkomaalaisella, joka on hakenut kansainvälistä suojelua tai tehnyt 102 §:ssä tarkoitetun uusintahakemuksen, on oikeus tehdä ansiotyötä ilman oleskelulupaa:

- 1) kun hän on esittänyt 11 §:n 1 momentin 1 kohdassa tarkoitetun asiakirjan ja hän on hakemuksen jättämisen jälkeen oleskellut maassa kolme kuukautta;
 - 2) kun hän on hakemuksen jättämisen jälkeen oleskellut maassa kuusi kuukautta.
-

HE 273/2018 vp

80 §

Työnteko-oikeuden kesto

Jos työnteko-oikeus perustuu kansainvälisen suojelun hakemiseen, työnteko-oikeus päättyy, kun ulkomaalaisen maasta poistamista koskeva päätös on täytäntöönpanokelpoinen tai hänen kansainvälistä suojelua koskeva hakemuksensa on rauennut.

83 §

Toimivalta myöntää työntekijän oleskelulupa

Jos uusi hakemus ei koske samaa ammattialaa kuin hakemusta jätettäessä voimassa oleva työntekijän oleskelulupa ja ulkomaalainen on työskennellyt työntekijän oleskeluluvan nojalla vähintään yhden vuoden, työ- ja elinkeinotoimisto ei suorita 73 §:n 1 momentin 1 ja 2 kohdassa tarkoitettua harkintaa.

95 §

Kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen jättäminen

Kun hakemus on jätetty, poliisi, rajatarkastusviranomainen tai Maahanmuuttovirasto voi ottaa haltuunsa hakijan matkustusasiakirjan ja pitää sen hallussaan, kunnes hakijalle myönnetään oleskelulupa tai hän poistuu maasta. Poliisi, rajatarkastusviranomainen tai Maahanmuuttovirasto antaa matkustusasiakirjan haltuunotosta todistuksen.

102 §

Uusintahakemus

Uusintahakemuksen tutkittavaksi ottaminen edellyttää, että hakemus sisältää tai asiassa on ilmennyt uusia seikkoja tai perusteita, jotka lisäävät merkittävästi sen todennäköisyyttä, että hakijaa tulisi pitää kansainvälistä suojelua saavana henkilönä. Tutkittavaksi ottaminen edellyttää myös, että hakija ei hänestä itsestään riippumattomista syistä ole voinut esittää näitä seikkoja tai perusteita aikaisemman hakemuksen käsittelyn tai sitä koskevan muutoksenhaun yhteydessä. Maahanmuuttovirasto voi selvittää tutkittavaksi ottamisen edellytykset pelkästään kirjallisen aineiston perusteella.

103 §

Hakemuksen tutkimatta jättäminen

Kansainvälistä suojelua koskeva hakemus voidaan jättää tutkimatta, jos hakija:

- 1) on saapunut sellaisesta 99 §:ssä määritellystä turvallisesta turvapaikkamaasta tai 99 a §:ssä määritellystä turvallisesta kolmannesta maasta, jonne hänet voidaan palauttaa;
- 2) voidaan lähettää toiseen valtioon, joka vastuuvaltion määrittämisestä annetun neuvoston asetuksen mukaan on vastuussa turvapaikkahakemuksen käsittelystä;

3) on saanut kansainvälistä suojelua toisessa Euroopan unionin jäsenvaltiossa, johon hänet voidaan lähettää; taikka

4) on tehnyt uusintahakemuksen, joka ei täytä 102 §:n 3 momentissa säädettyjä edellytyksiä hakemuksen tutkittavaksi ottamiselle.

201 §

Käännättämispäätösten täytäntöönpano

Päätös käännättämisestä voidaan panna täytäntöön muutoksenhausta huolimatta, jollei hallinto-oikeus toisin määrää. Maahanmuuttoviraston päätöstä käännättämisestä, kun ulkomaalainen on hakenut oleskelulupaa kansainvälisen suojelun perusteella, ei kuitenkaan saa panna täytäntöön, ennen kuin asia on lainvoimaisesti ratkaistu, ellei jäljempänä tässä pykälässä toisin säädetä. Jos asiassa tarvitaan valituslupa korkeimmalta hallinto-oikeudelta, valitus ei estä täytäntöönpanoa, ellei korkein hallinto-oikeus toisin määrää.

Jos päätös käännättämisestä on tehty 95 b §:n taikka 103 §:n 2, 3 tai 4 kohdan nojalla, päätös voidaan panna täytäntöön sen jälkeen, kun se on annettu hakijalle tiedoksi, jollei hallinto-oikeus toisin määrää.

Päätös, joka on tehty turvallisesta turvapaikkamaasta tulleen ulkomaalaisen käännättämisestä 103 §:n 1 kohdan nojalla tai sellaisen ulkomaalaisen käännättämisestä 104 §:n nojalla, jonka hakemus on katsottu ilmeisen perusteettomaksi, voidaan panna täytäntöön aikaisintaan kahdeksantena päivänä sen jälkeen, kun päätös on annettu tiedoksi hakijalle, jollei hallinto-oikeus toisin määrää. Täytäntöönpanoa ennen on varmistauduttava siitä, että määräaikaan on sisältynyt vähintään viisi arkipäivää.

Päätöstä käännättämisestä ei saa panna täytäntöön 2 ja 3 momentissa säädetyllä tavalla, ennen kuin 198 b §:ssä tarkoitettu hakemus on ratkaistu.

Toisen 102 §:ssä tarkoitetun uusintahakemuksen jättäminen ei estä aikaisempaan uusintahakemukseen muun kuin 95 b §:n nojalla tehdyn lainvoimaisen käännättämispäätöksen täytäntöönpanoa

Jos hakija peruuttaa valituksensa kansainvälistä suojelua koskevassa asiassa, 102 §:ssä tarkoitettu uusintahakemus ei estä aikaisemman hakemuksen johdosta annetun lainvoimaisen käännättämispäätöksen täytäntöönpanoa.

Ensimmäinen uusintahakemus, joka ei täytä 102 §:n 3 momentissa säädettyjä tutkittavaksi ottamisen edellytyksiä, ei estä aikaisemman hakemuksen nojalla tehdyn lainvoimaisen käännättämispäätöksen täytäntöönpanoa, jos uusintahakemuksen tarkoituksena on vain tämän päätöksen välittömän täytäntöönpanon estäminen tai viivyttäminen.

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20 .

Jos uusintahakemus on jätetty ennen tämän lain voimaantuloa, sovelletaan hakemuksen tutkimatta jättämiseen tämän lain voimaan tullessa voimassa olleita säännöksiä.

Jos uusintahakemus on jätetty ennen tämän lain voimaantuloa, sovelletaan aikaisemman hakemuksen nojalla tehdyn käännättämispäätöksen täytäntöönpanoon tämän lain voimaan tullessa voimassa olleita säännöksiä.

Helsingissä 5 päivänä joulukuuta 2018

HE 273/2018 vp

Pääministeri

Juha Sipilä

Sisäministeri Kai Mykkänen

Laki**ulkomaalaislain muuttamisesta**

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
muutetaan ulkomaalaislain (301/2004) 77 §:n 1 momentin 8 kohta, 79 §:n 2 momentti, 103 ja 201 §, sellaisina kuin ne ovat, 77 §:n 1 momentin 8 kohta ja 79 §:n 2 momentti laissa 720/2018, 103 § laissa 194/2015 ja 201 § laeissa 194/2015 ja 646/2016, sekä

lisätään 38 §:ään, sellaisena kuin se on laissa 549/2010, uusi 3 momentti, 80 §:ään, sellaisena kuin se on laissa 720/2018, uusi 6 momentti, 83 §:ään, sellaisena kuin se on laeissa 1218/2013 ja 501/2016, uusi 4 momentti, 95 §:ään, sellaisena kuin se on laissa 194/2015, uusi 4 momentti ja 102 §:ään, sellaisena kuin se on laissa 194/2015, uusi 3 momentti seuraavasti:

*Voimassa oleva laki**Ehdotus*

38 §

38 §

*Edellytys lapsen alaikäisyydestä**Edellytys lapsen alaikäisyydestä*

Sen estämättä, mitä 1 momentissa säädetään, oleskeluluvan myöntämisen edellytyksistä alaikäisen perheenkokoajan perheenjäsenelle, oleskeluluvan myöntäminen kansainvälistä suojelua saaneen ilman huoltajaa tulleen alaikäisen perheenkokoajan perheenjäsenelle edellyttää, että perheenkokoaja on ollut alaikäinen sinä päivänä, jolloin hän jätti kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksensa. Oleskeluluvan myöntäminen edellyttää lisäksi, että oleskelulupahakemus perhesiteen perusteella jätetään kolmen kuukauden kuluessa siitä, kun perheenkokoaja sai tiedoksi päätöksen kansainvälisen suojelun antamisesta. Aikarajasta voidaan yksittäisessä tapauksessa poiketa, jos siihen on poikkeuksellisen painava syy.

77 §

77 §

*Muu oleskelulupa ansiotyötä varten**Muu oleskelulupa ansiotyötä varten*

Muu oleskelulupa ansiotyötä varten myönnetään ulkomaalaiselle, joka:

Muu oleskelulupa ansiotyötä varten myönnetään ulkomaalaiselle, joka:

8) on suorittanut Suomessa *kolmansien maiden kansalaisten maahantulon ja oleske-*

8) on suorittanut Suomessa tutkinnon tai tutkimuksen loppuun ja maassa oleskelun

Voimassa oleva laki

lun edellytyksistä tutkimuksen, opiskelun, työharjoittelun ja vapaaehtoistoiminnan perusteella annetun lain (719/2018) 6 tai 8 §:n perusteella myönnetyn oleskeluluvan voimassaolon aikana tutkinnon tai tutkimuksen loppuun ja maassa oleskelun pääasiallinen tarkoitus on työnteko;

Ehdotus

pääasiallinen tarkoitus on työnteko;

79 §

Työnteko-oikeus ilman oleskelulupaa

Ulkomaalaisella on kansainvälistä suojelua haettuaan oikeus tehdä ansiotyötä ilman oleskelulupaa:

1) kun *hänellä on* 11 §:n 1 momentin 1 kohdassa tarkoitettu asiakirja ja hän on oleskellut maassa kolme kuukautta;

2) kun hän on oleskellut maassa kuusi kuukautta.

80 §

Työnteko-oikeuden kesto

Toimivalta myöntää työntekijän oleskelulupa

79 §

Työnteko-oikeus ilman oleskelulupaa

Ulkomaalaisella, *joka on hakenut* kansainvälistä suojelua *tai tehnyt* 102 §:ssä tarkoitettua uusintahakemuksen, on oikeus tehdä ansiotyötä ilman oleskelulupaa:

1) kun *hän on esittänyt* 11 §:n 1 momentin 1 kohdassa tarkoitettua asiakirjan ja hän on *hakemuksen jättämisen jälkeen* oleskellut maassa kolme kuukautta;

2) kun hän on *hakemuksen jättämisen jälkeen* oleskellut maassa kuusi kuukautta.

80 §

Työnteko-oikeuden kesto

Jos työnteko-oikeus perustuu kansainvälisen suojelun hakemiseen, työnteko-oikeus päättyy, kun ulkomaalaisen maasta poistamista koskeva päätös on täytäntöönpanokelpoinen tai hänen kansainvälistä suojelua koskeva hakemuksensa on rauennut.

83 §

Toimivalta myöntää työntekijän oleskelulupa

83 §

Toimivalta myöntää työntekijän oleskelulupa

Jos uusi hakemus ei koske samaa ammattialaa kuin hakemusta jätettäessä voimassa oleva työntekijän oleskelulupa ja ulkomaalainen on työskennellyt työntekijän oleskeluluvan nojalla vähintään yhden vuoden, työ- ja elinkeinotoimisto ei suorita 73 §:n 1 momentin 1 ja 2 kohdassa tarkoitettua harkintaa.

HE 273/2018 vp

Voimassa oleva laki

Ehdotus

95 §

95 §

Kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen jättäminen

Kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen jättäminen

Kun hakemus on jätetty, poliisi, rajatarkastusviranomainen tai Maahanmuuttovirasto voi ottaa haltuunsa hakijan matkustusasiakirjan ja pitää sen hallussaan kunnes hakijalle myönnetään oleskelulupa tai hän poistuu maasta. Poliisi, rajatarkastusviranomainen tai Maahanmuuttovirasto antaa matkustusasiakirjan haltuunotosta todistuksen.

102 §

102 §

Uusintahakemus

Uusintahakemus

Uusintahakemuksen tutkittavaksi ottaminen edellyttää, että hakemus sisältää tai asiassa on ilmennyt uusia seikkoja tai perusteita, jotka lisäävät merkittävästi sen todennäköisyyttä, että hakijaa tulisi pitää kansainvälistä suojelua saavana henkilönä. Tutkittavaksi ottaminen edellyttää myös, että hakija ei hänestä itsestään riippumattomista syistä ole voinut esittää näitä seikkoja tai perusteita aikaisemman hakemuksen käsittelyn tai sitä koskevan muutoksenhaun yhteydessä. Maahanmuuttovirasto voi selvittää tutkittavaksi ottamisen edellytykset pelkästään kirjallisen aineiston perusteella.

103 §

103 §

Hakemuksen tutkimatta jättäminen

Hakemuksen tutkimatta jättäminen

Kansainvälistä suojelua koskeva hakemus voidaan jättää tutkimatta, jos hakija:

1) on saapunut sellaisesta 99 §:ssä määritellystä turvallisesta turvapaikkamaasta tai 99 a §:ssä määritellystä turvallisesta kolmannesta maasta, jonne hänet voidaan palauttaa;

2) voidaan lähettää toiseen valtioon, joka vastuuvaltion määrittämisestä annetun neuvoston asetuksen mukaan on vastuussa turvapaikkahakemuksen käsittelystä;

3) on saanut kansainvälistä suojelua toises-

Kansainvälistä suojelua koskeva hakemus voidaan jättää tutkimatta, jos hakija:

1) on saapunut sellaisesta 99 §:ssä määritellystä turvallisesta turvapaikkamaasta tai 99 a §:ssä määritellystä turvallisesta kolmannesta maasta, jonne hänet voidaan palauttaa;

2) voidaan lähettää toiseen valtioon, joka vastuuvaltion määrittämisestä annetun neuvoston asetuksen mukaan on vastuussa turvapaikkahakemuksen käsittelystä;

3) on saanut kansainvälistä suojelua toises-

Voimassa oleva laki

sa Euroopan unionin jäsenvaltiossa, johon hänet voidaan lähettää; taikka

4) on tehnyt 102 §:ssä tarkoitetun uusintahakemuksen, joka ei sisällä uusia asian ratkaisuun vaikuttavia perusteita maahan jäämiselle.

201 §

Käännättämispäätösten täytäntöönpano

Päätös käännättämisestä voidaan panna täytäntöön muutoksenhausta huolimatta, jollei hallinto-oikeus toisin määrää. Maahanmuuttoviraston päätöstä käännättämisestä, kun ulkomaalainen on hakenut oleskelulupaa kansainvälisen suojelun perusteella, ei kuitenkaan saa panna täytäntöön, ennen kuin asia on lainvoimaisesti ratkaistu, ellei jäljempänä tässä pykälässä toisin säädetä. Jos asia-asar tarvitaan valituslupa korkeimmalta hallinto-oikeudelta, valitus ei estä täytäntöönpanoa, ellei korkein hallinto-oikeus toisin määrää.

Jos päätös käännättämisestä on tehty 95 b §:n taikka 103 §:n 2, 3 tai 4 kohdan nojalla, päätös voidaan panna täytäntöön sen jälkeen, kun se on annettu hakijalle tiedoksi, jollei hallinto-oikeus toisin määrää.

Päätös, joka on tehty turvallisesta turvaipaikkamaasta tulleen ulkomaalaisen käännättämisestä 103 §:n 1 kohdan nojalla tai sellaisen ulkomaalaisen käännättämisestä 104 §:n nojalla, jonka hakemus on katsottu ilmeisen perusteettomaksi, voidaan panna täytäntöön aikaisintaan kahdeksantena päivänä sen jälkeen, kun päätös on annettu tiedoksi hakijalle, jollei hallinto-oikeus toisin määrää. Täytäntöönpanoa ennen on varmistauduttava siitä, että määräaikaan on sisältynyt vähintään viisi arkipäivää.

Päätöstä käännättämisestä ei saa panna täytäntöön 2 ja 3 momentissa säädetyllä tavalla, ennen kuin 198 b §:ssä tarkoitettu hakemus on ratkaistu.

Toisen 102 §:ssä tarkoitetun uusintahakemuksen jättäminen ei estä 103 §:n 4 kohdan nojalla tehdyn lainvoimaisen käännättämispäätöksen täytäntöönpanoa.

Jos hakija peruuttaa valituksensa kansainvälistä suojelua koskevassa asiassa, 102 §:ssä tarkoitettu uusintahakemus ei estä aikaisem-

Ehdotus

sa Euroopan unionin jäsenvaltiossa, johon hänet voidaan lähettää; taikka

4) on tehnyt uusintahakemuksen, joka ei täytä 102 §:n 3 momentissa säädetyjä edellytyksiä hakemuksen tutkittavaksi ottamiselle.

201 §

Käännättämispäätösten täytäntöönpano

Päätös käännättämisestä voidaan panna täytäntöön muutoksenhausta huolimatta, jollei hallinto-oikeus toisin määrää. Maahanmuuttoviraston päätöstä käännättämisestä, kun ulkomaalainen on hakenut oleskelulupaa kansainvälisen suojelun perusteella, ei kuitenkaan saa panna täytäntöön, ennen kuin asia on lainvoimaisesti ratkaistu, ellei jäljempänä tässä pykälässä toisin säädetä. Jos asia-asar tarvitaan valituslupa korkeimmalta hallinto-oikeudelta, valitus ei estä täytäntöönpanoa, ellei korkein hallinto-oikeus toisin määrää.

Jos päätös käännättämisestä on tehty 95 b §:n taikka 103 §:n 2, 3 tai 4 kohdan nojalla, päätös voidaan panna täytäntöön sen jälkeen, kun se on annettu hakijalle tiedoksi, jollei hallinto-oikeus toisin määrää.

Päätös, joka on tehty turvallisesta turvaipaikkamaasta tulleen ulkomaalaisen käännättämisestä 103 §:n 1 kohdan nojalla tai sellaisen ulkomaalaisen käännättämisestä 104 §:n nojalla, jonka hakemus on katsottu ilmeisen perusteettomaksi, voidaan panna täytäntöön aikaisintaan kahdeksantena päivänä sen jälkeen, kun päätös on annettu tiedoksi hakijalle, jollei hallinto-oikeus toisin määrää. Täytäntöönpanoa ennen on varmistauduttava siitä, että määräaikaan on sisältynyt vähintään viisi arkipäivää.

Päätöstä käännättämisestä ei saa panna täytäntöön 2 ja 3 momentissa säädetyllä tavalla, ennen kuin 198 b §:ssä tarkoitettu hakemus on ratkaistu.

Toisen 102 §:ssä tarkoitetun uusintahakemuksen jättäminen ei estä aikaisempaan uusintahakemukseen muun kuin 95 b §:n nojalla tehdyn lainvoimaisen käännättämispäätöksen täytäntöönpanoa.

Jos hakija peruuttaa valituksensa kansainvälistä suojelua koskevassa asiassa, 102 §:ssä

HE 273/2018 vp

Voimassa oleva laki

man hakemuksen johdosta annetun lainvoimaisen käännyttämispäätöksen täytäntöönpanoa.

Ehdotus

tarkoitettu uusintahakemus ei estä aikaisemman hakemuksen johdosta annetun lainvoimaisen käännyttämispäätöksen täytäntöönpanoa.

Ensimmäinen uusintahakemus, joka ei täytä 102 §:n 3 momentissa säädettyjä tutkittavaksi ottamisen edellytyksiä, ei estä aikaisemman hakemuksen nojalla tehdyn lainvoimaisen käännyttämispäätöksen täytäntöönpanoa, jos uusintahakemuksen tarkoituksena on vain tämän päätöksen välittömän täytäntöönpanon estäminen tai viivyttäminen.

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20 .

Jos uusintahakemus on jätetty ennen tämän lain voimaantuloa, sovelletaan hakemuksen tutkimatta jättämiseen tämän lain voimaan tullessa voimassa olleita säännöksiä.

Jos uusintahakemus on jätetty ennen tämän lain voimaantuloa, sovelletaan aikaisemman hakemuksen nojalla tehdyn käännyttämispäätöksen täytäntöönpanoon tämän lain voimaan tullessa voimassa olleita säännöksiä.