

HE 9/2014 vp

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi ulkomaalaislain muuttamisesta

ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi ulkomaalaislakia. Esityksellä pantaisiin täytäntöön uudelleen laadittu Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi vaatimuksista kolmansien maiden kansalaisten ja kansalaisuudettomien henkilöiden määrittämiseksi kansainvälistä suojelua saaviksi henkilöiksi, pakolaisten ja henkilöiden, jotka voivat saada

toissijaista suojelua, yhdenmukaiselle asemalle sekä myönnetyin suojelun sisällölle.

Voimassa olevan ulkomaalaislain säännökset vastaavat pääosin direktiiviä. Ulkomaalaislakia on kuitenkin eräiltä osin tarpeen täsmentää direktiivin edellyttämällä tavalla.

Laki on tarkoitettu tulemaan voimaan ensi tilassa.

SISÄLLYS

ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ	1
SISÄLLYS	2
YLEISPERUSTELUT	3
1 JOHDANTO	3
2 NYKYTILA	3
2.1 Määritelmädirektiivi	3
2.2 Lainsäädäntö ja käytäntö	3
2.3 Direktiivin täytäntöönpanosta muissa unionin jäsenvaltioissa	4
2.4 Nykytilan arviointi.....	4
Määritelmädirektiivi	4
3 ESITYKSEN TAVOITTEET JA KESKEISET EHDOTUKSET	11
4 ESITYKSEN VAIKUTUKSET	12
5 ASIAN VALMISTELU	13
YKSITYISKOHTAISET PERUSTELUT	14
1 LAKIEHDOTUKSEN PERUSTELUT	14
2 VOIMAANTULO	16
3 SUHDE PERUSTUSLAKIIN JA SÄÄTÄMISJÄRJESTYS.....	16
LAKIEHDOTUS.....	17
Laki ulkomaalaislain muuttamisesta.....	17
LIITE	19
RINNAKKAISTEKSTI	19
Laki ulkomaalaislain muuttamisesta.....	19

YLEISPERUSTELUT

1 Johdanto

Esityksen tarkoituksena on panna täytäntöön Euroopan parlamentin ja neuvoston 13 päivänä joulukuuta 2011 antama direktiivi 2011/95/EU vaatimuksista kolmansien maiden kansalaisten ja kansalaisuudettomien henkilöiden määrittelemiseksi kansainvälistä suojelua saaviksi henkilöiksi, pakolaisten ja henkilöiden, jotka voivat saada toissijaista suojelua, yhdenmukaiselle asemalle sekä myönnetyn suojelun sisällölle (uudelleen laadittu), jäljempänä *määritelmädirektiivi*. Määritelmädirektiivillä laadittiin uudelleen 29 päivänä huhtikuuta 2004 annettu kolmansien maiden kansalaisten ja kansalaisuudettomien henkilöiden määrittelyä pakolaisiksi tai muuta kansainvälistä suojelua tarvitseviksi henkilöiksi koskevasta vähimmäisvaatimuksista sekä myönnetyn suojelun sisällöstä annettu neuvoston direktiivi 2004/83/EY, jäljempänä *aiempi määritelmädirektiivi*.

Määritelmädirektiivi on osa yhteisen eurooppalaisen turvapaikkajärjestelmän säädöspaketia, jonka muut säädökset hyväksyttiin kesäkuussa 2013. Säädöspaketilla pyritään kohti yhteistä turvapaikkamenettelyä ja yhdenmukaista suojeluasemaa koko unionin alueella. Määritelmädirektiivin tavoitteena ovat entistä yhdenmukaisemmat ja korkealaatuisemmat säännökset. Pakolaisaseman ja toissijaisen suojeluaseman saaneille myönnettäviä oikeuksia ja etuuksia on lähennetty toisiinsa. Oikeudellisia käsitteitä on pyritty selkiyttämään, ja on pyritty varmistamaan, että sääntely vastaa Euroopan unionin tuomioistuimen ja Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytäntöä.

Määritelmädirektiivi aiheuttaa Suomen lainsäädännössä ja käytännöissä melko vähäisiä muutostarpeita. Suomessa pakolaisaseman ja toissijaisen suojeluaseman saaneilla on jo nyt yhtäläiset oikeudet ja etuudet. Muutostarpeet liittyvät pääasiassa voimassa olevan lainsäädännön käsitteiden täsmentämiseen ja aiempien hallituksen esitysten perusteluihin nojaavan vallitsevan soveltamiskäytännön nostamiseen lain tasolle.

2 Nykytila**2.1 Määritelmädirektiivi**

Määritelmädirektiivi julkaistiin Euroopan unionin virallisessa lehdessä 20 päivänä joulukuuta 2011 (EUVL 20.12.2011, L 337/9).

Aiempaan määritelmädirektiiviin verrattuna muutoksia on tehty määritelmädirektiivin artikloihin 1, 2, 4, 7, 8, 9, 10, 11, 16, 19, 20, 22, 23, 24, 25, 26, 27, 28, 29, 30, 31, 32, 33, 34 ja 35. Uudelleen laadinnan yhteydessä muutettujen määritelmädirektiivin säännösten edellyttämät muutokset kansalliseen lainsäädäntöön olisi direktiivin 39 artiklan mukaan tullut saattaa voimaan viimeistään 21 päivänä joulukuuta 2013.

2.2 Lainsäädäntö ja käytäntö

Suomi on pannut täytäntöön aiemman määritelmädirektiivin 1 kesäkuuta 2009 voimaan tulleella lailla ulkomaalaislain muuttamisesta (323/2009). Määritelmädirektiivin keskeinen muutos aiempaan verrattuna koskee pakolaisaseman ja toissijaisen suojeluaseman saaneille myönnettävien oikeuksien ja etuuksien lähentämistä. Se on Suomessa toteutettu suotuisamman sääntelyn sallivan säännöksen nojalla jo aiemmin, joten siltä osin lainmuutostarpeita ei ole.

Valtaosa muista sisällöllisistä muutoksista koskee jo olemassa olevien EU-säännösten selkeyttämistä ja täsmentämistä. Muutokset vastaavat Suomessa jo noudatettuja käytäntöjä ja edellä mainitun lain 323/2009 perusteluja (HE 166/2007 vp). Kansallista lainsäädäntöä on siis lähinnä tarpeen täsmentää lainsäädännön johdonmukaisuuden ja käsitteiden selkeyden varmistamiseksi.

Aiempaan EU-sääntelyyn perustuen ulkomaalaislain 105 b §:ssä on säädetty ilman huoltajaa olevan alaikäisen turvapaikanhakijan vanhemman tai muun hänen tosiasiallisesta huollostaan vastanneen henkilön jäljittämistä. Vastuu jäljittämisestä kuuluu Maahanmuuttovirastolle. Joulukuuhun 2013 saakka virastolla oli yhteistyösopimus Inter-

national Social Service -järjestön, jäljempänä *ISS*, kanssa erityisten jäljittämistoimenpiteiden tekemiseksi. Järjestö on lapsen edun toteutumista tavoitteleva, riippumaton kansalaisjärjestö, jolla on maailmanlaajuinen verkosto. Vuoden 2013 lopulla järjestö kuitenkin ilmoitti lopettavansa jäljittämistehtävät. Määritelmädirektiivi edellyttää kansallisen jäljittämistä koskevan sääntelyn täydentämistä. Samassa yhteydessä pykälään on tarkoituksenmukaista tehdä myös muutokset, jotka perustuvat 26 päivänä kesäkuuta 2013 annettuun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviin 2013/33/EU kansainvälistä suojelua hakevien henkilöiden vastaanottoa jäsenvaltioissa koskevista vaatimuksista (uudelleen laadittu), jäljempänä *vastaanottodirektiivi*.

2.3 Direktiivin täytäntöönpanosta muissa unionin jäsenvaltioissa

Tietoja määritelmädirektiivin täytäntöönpanosta muissa jäsenvaltioissa on saatu komission järjestämässä kokouksissa. Osassa jäsenvaltioista kyse on ollut Suomen tavoin pääasiassa voimassa olevien kansallisten säännösten täsmentämisestä. Kansallista lainsäädäntöä ja käytäntöjä on jouduttu muuttamaan enemmän niissä jäsenvaltioissa, joissa toissijaista suojelua saaville on tähän saakka myönnetty pakolaisia huonommat oikeudet ja etuudet. Määritelmädirektiivin mukanaan tuomien muutosten sisällöstä ei juuri ole ollut epäselvyyttä, eikä erilaisten toteuttamisvaihtoehtojen välistä merkittävää harkintaa ole tarvinnut tehdä. Yksityiskohtaisempaan selvitykseen täytäntöönpanosta muissa jäsenvaltioissa ei siksi ole katsottu olevan tarvetta.

2.4 Nykytilan arviointi

Määritelmädirektiivi

I luku: Yleiset säännökset

Artikla 1. Määritelmädirektiivin 1 artiklaa on muutettu direktiivin nimen muuttumisen vuoksi. Artiklassa säädetään direktiivin tavoitteesta, eikä siitä aiheudu tarvetta muuttaa kansallista lainsäädäntöä.

Artikla 2. Artiklan 2 kohta b sisältää uuden kansainvälistä suojelua saavan henkilön määritelmän. Kyseisen käsitteen sijasta ulkomaalaislaissa (301/2004) puhutaan henkilöstä, jolla on pakolaisasema tai toissijainen suojeluasema. Säännös ei aiheuta tarvetta muuttaa kansallista lainsäädäntöä.

Artiklan 2 uudessa i kohdassa määritellään hakija kolmannen maan kansalaiseksi tai kansalaisuudettomaksi henkilöksi, joka on tehnyt kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen, josta ei ole vielä tehty lopullista päätöstä. Säännös ei aiheuta tarvetta muuttaa kansallista lainsäädäntöä.

Artiklan 2 kohdan j perheenjäsenen määritelmää on muutettu. Sen sijaan että kansainvälistä suojelua saavan tai tämän puolison alaikäisten lasten katsominen perheenjäseniksi edellyttäisi asianomaisen huollettavina olemista, määritelmää on täydennetty siten, että perheenjäseneksi katsotaan myös isä, äiti tai muu aikuinen, joka on vastuussa kansainvälistä suojelua saavasta henkilöstä joko lain tai asianomaisen jäsenvaltion käytännön mukaan, kun kansainvälistä suojelua saava henkilö on alaikäinen ja naimaton. Ulkomaalaislain 37 §:n 1 momentin mukaan Suomessa asuvan alaikäisen lapsen perheenjäsen on hänen huoltajansa. Pykälän 3 momentin mukaan tällaiseen lapseen voidaan rinnastaa myös lapsi, joka on huoltajansa tosiasiallisessa huollossa ja tosiasiallisen huollon tarpeessa oleskelulupahakemuksen ratkaisupäivänä, mutta jonka huoltosuhteesta ei ole saatavissa virallista selvitystä. Säännös ei aiheuta tarvetta muuttaa kansallista lainsäädäntöä.

Artiklan 2 kohdassa k määritellään alaikäinen ja kohdassa l ilman huoltajaa oleva alaikäinen. Määritelmät oli aiemmassa määritelmädirektiivissä yhdistetty yhteen määritelmään. Muutos ei aiheuta tarvetta muuttaa kansallista lainsäädäntöä.

II luku: Kansainvälistä suojelua koskevien hakemusten arviointi

Artikla 4. Artiklaan 4 on tehty teknisiä muutoksia. Aiemman määritelmädirektiivin kyseisen artiklan kohdassa 2 on kaksi henkilöllisyyttä koskeviin asiakirjoihin liittyvää viittausta, joista toinen on poistettu. Kohdan 3 alakohdassa d on lauseyhteyteen sopivasti

muutettu preesensissä oleva verbimuoto konditionaaliksi. Muutokset eivät aiheuta tarvetta muuttaa kansallista lainsäädäntöä.

Artikla 7. Suojelun tarjoajia koskevaa 7 artiklaa on täsmennetty. Artiklan 1 kohtaan on lisätty sana "ainoastaan" korostamaan sitä, että vain kohdassa mainitut voivat toimia suojelun tarjoajina. Ulkomaalaislain 88 d §:ssä suojelun tarjoajat on määritelty tyhjentävästi ja määritelmädirektiivin säännöstä suppeammin, minkä vuoksi kansallisen lainsäädännön muutostarvetta ei tältä osin ole. Artiklaa on täydennetty myös siten, että suojelun tarjoajan edellytetään olevan halukas ja kykenevä tarjoamaan suojelua ja että suojelun on oltava tehokasta ja luonteeltaan pysyvää. Ulkomaalaislain 88 d §:ää on tarpeen täydentää vastaavalla tavalla.

Artikla 8. Suojelua alkuperämaassa koskevaa 8 artiklaa on täsmennetty. Aiemmassa määritelmädirektiivissä säädetyn lisäksi hakija ei ole kansainvälisen suojelun tarpeessa, jos hänellä on alkuperämaan jossakin osassa mahdollisuus saada suojelun tarjoajalta suojelua vainoa tai vakavaa haittaa vastaan. Suojelu alkuperämaassa edellyttää aiemmassa määritelmädirektiivissä säädetyn lisäksi myös sitä, että hakija voi turvallisesti ja laillisesti matkustaa ja päästä maan kyseiseen osaan. Ulkomaalaislain 88 e §:ää on tarpeen täsmentää vastaavalla tavalla. Artiklan 2 kohdassa säädetään lisäksi siitä, että harkittessa suojelua alkuperämaassa on kiinnitettävä huomiota maan kyseisessä osassa vallitseviin olosuhteisiin ja hakijan henkilökohtaisiin olosuhteisiin. Kohtaan on uudelleen laaditussa määritelmädirektiivissä lisätty vaatimus hankkia täsmällisiä ja ajantasaisia tietoja asian kannalta merkityksellisistä lähteistä, kuten YK:n pakolaisasiain päävaltuutetulta, jäljempänä *UNHCR*, sekä Euroopan turvapaikkaasioiden tukivirastolta, jäljempänä *EASO*. Lisäys ei edellytä kansallisen lainsäädännön muuttamista. Kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen ratkaisemista koskevassa ulkomaalaislain 98 §:ssä säädetään velvollisuudesta ottaa huomioon hakijan esittämät selvitykset olosuhteistaan lähtövaltiossa sekä eri lähteistä hankitut ajantasaiset tiedot valtion oloista. Hallituksen esityksen HE 86/2008 vp perusteluissa keskeisinä tiedonlähteinä mainitaan UNHCR ja muut YK-järjestöt sekä

muut kansainväliset järjestöt, valtiolliset lähteet, EU:n yhteistyöelimet, kansalaisjärjestöt ja uutistoimistot. Erityisesti korostetaan UNHCR:n ja EU:n merkitystä. EU:n osalta viitataan Haagin ohjelmassa esitettyyn käytännön yhteistyön kehittämiseen muun muassa alkuperämaita koskevien tietojen keräämiseksi, arvioimiseksi ja käyttämiseksi yhdessä, mikä nykyisellään tarkoittaa EASO:lta saatavia tietoja.

Määritelmädirektiivin 8 artiklasta on poistettu aiempi 3 kohta, jonka mukaan 1 kohtaa voidaan soveltaa, vaikka alkuperämaahan palauttamiselle olisikin teknisiä esteitä. Kun aiempaa määritelmädirektiiviä pantiin täytäntöön, kohtaa pidettiin ongelmallisena, eikä sitä otettu ulkomaalaislakiin. Nyt tehty muutos ei siten aiheuta tarvetta kansallisen lainsäädännön muuttamiseen.

III luku: Määrittelemisen pakolaiseksi

Artikla 9. Vainoksi katsottavia tekoja koskevaan 9 artiklaan on tehty vähäisiä teknisiä muutoksia, jotka eivät edellytä kansallisen lainsäädännön muuttamista. Lisäksi artiklan 3 kohtaa on täydennetty. Aiemman määritelmädirektiivin 3 kohdan mukaan vainon syiden ja vainoksi katsottavien tekojen välillä edellytetään olevan yhteys. Kohtaa on täydennetty siten, että pakolaisen määritelmässä edellytetty syy-yhteys tulee olla joko vainon syiden ja vainotekojen välillä tai vainon syiden ja vainoksi katsottavat teot estävän suojelun puuttumisen välillä. Aiempaa määritelmädirektiiviä täytäntöön pantaessa katsottiin, että vainon syiden ja vainoksi katsottavien tekojen välinen yhteys on selvä jo pakolaisten oikeusasemaa koskevan yleissopimuksen (SopS 77/1968), jäljempänä *pakolaissopimus*, 1 A artiklan pakolaisen määritelmän perusteella. Koska kyseinen määritelmä sisältyy ulkomaalaislain turvapaikkaa koskevaan 87 §:ään, ulkomaalaislakia ei pidetty tarpeellisenä muuttaa. Koska vainon syiden ja vainoteot estävän suojelun puuttumisen välinen yhteys seuraa itsestään selvästi siitä, että vainon syiden ja vainotekojen välillä on oltava yhteys, ulkomaalaislakia ei ole artiklaan tehdyn lisäyksen vuoksi tarpeen muuttaa.

Artikla 10. Vainon syitä koskevan 10 artiklan 1 d kohdan ilmaisu sukupuolinen suuntautuminen on suomenkielisessä direktiivissä korjattu muotoon seksuaalinen suuntautuminen, mikä vastaa sekä aiemman että uuden määritelmädirektiivin muita kieliversioita. Lisäksi on täsmennetty sääntelyä, joka koskee sukupuoleen liittyvien seikkojen huomioon ottamista silloin, kun määritetään kuulumista yhteiskunnalliseen ryhmään. Ulko-maalaislain 87 b §:ää on tarpeen muuttaa vastaavalla tavalla.

Artikla 11. Aiemman määritelmädirektiivin 11 artiklan 1 kohdan e ja f alakohtien mukaan pakolaisasema lakkaa, jos henkilö ei voi kieltäytyä ottamasta vastaan kansalaisuusvaltionsa tai entisen pysyvän asuinmaansa suojelua, koska olosuhteet, joiden vallitessa hänet tunnustettiin pakolaiseksi, ovat lakanneet olemasta. Määritelmädirektiivin 11 artiklaan on lisätty uusi 3 kohta, jonka mukaan pakolaisasema ei lakkaa olosuhteiden muuttumisen vuoksi, jos pakolainen voi aiemmin koetusta vainosta johtuvien pakottavien syiden perusteella kieltäytyä turvautumasta suojeluun kansalaisuusvaltiossaan tai entisessä pysyvässä asuinmaassaan. Ulko-maalaislain 107 §:ää on tarpeen muuttaa vastaavalla tavalla.

V luku: Määrittelemisen henkilöksi, joka voi saada toissijaista suojelua

Artikla 16. Määritelmädirektiivin 16 artiklaa, joka koskee toissijaisen suojelun lakkaamista, on muutettu edellä kuvattua 11 artiklan muutosta vastaavalla tavalla. Ulko-maalaislain 107 §:ään on tarpeen tehdä samansisältöinen muutos.

VI luku: Toissijainen suojeluasema

Artikla 19. Artiklaan 19 on tehty vähäisiä teknisiä ja kielellisiä muutoksia, jotka eivät edellytä kansallisen lainsäädännön muuttamista.

VII luku: Kansainvälisen suojelun sisältö

Artikla 20. Yleisiä sääntöjä koskevan 20 artiklan 3 kohdan mukaan jäsenvaltioiden on otettava huomioon haavoittuvassa asemassa

olevien henkilöiden erityistilanne pannessaan täytäntöön direktiivin VII luku. Haavoittuvassa asemassa olevien henkilöiden esimerkiksiuettelo on nyt täydennetty lisäämällä siihen ihmiskaupan uhrit ja mielenterveyshäiriöistä kärsivät. Direktiivin VII luku eli kansainvälistä suojelua saaville tarjotun suojelun sisältö toteutetaan Suomessa monen eri alan lainsäädännöllä. Laissa kotoutumisen edistämisestä (1386/2010) säädetään erityistoimista maahanmuuttajille, jotka tarvitsevat tehostettuja kotouttamistoimenpiteitä erityisesti sairauden, vamman tai muun syyn vuoksi alentuneen toimintakyvyn, iän, perhetilanteen, luku- ja kirjoitustaidottomuuden tai muun vastaavan syyn perusteella. Lisäksi ihmiskaupan uhrien auttamisesta säädetään laissa kansainvälistä suojelua hakevan vastaanotosta (746/2011), jonka 6 §:n mukaan kyseistä lakia sovellettaessa on otettava huomioon erityistarpeet, jotka johtuvat ihmiskaupan uhrin haavoittuvasta asemasta. Koska kansainvälistä suojelua saaneet henkilöt saavat Suomessa jatkuvan oleskeluluvan ja kotikuntalain (201/1994) mukaisesti kotikunnan, heillä on oikeus kunnan järjestämiin sosiaali- ja terveyspalveluihin samoin edellytyksin kuin Suomen kansalaisilla. Tarvittavat sosiaali- ja terveydenhuollon palvelut arvioidaan henkilön yksilöllisen tarpeen mukaisesti.

Artiklasta 20 on lisäksi poistettu aiemmat 6 ja 7 kohdat, jotka koskevat mahdollisuutta rajoittaa sellaisille kansainvälistä suojelua saaville myönnettäviä etuuksia, jotka ovat saaneet asemansa toimittuaan tavalla, jonka pääasiallisena tarkoituksena on ollut luoda aseman myöntämisen edellytykset. Kohdat eivät olleet velvoittavia, eikä niitä ole saatettu osaksi kansallista lainsäädäntöä. Ulko-maalaislakia ei siksi ole tarpeen muuttaa.

Artikla 22. Määritelmädirektiivin tietojen antamista koskevaa 22 artiklaa on täsmennetty. Aiemman sanamuodon mukaan tietoja tuli antaa kielellä, jota kansainvälistä suojelua saava todennäköisesti ymmärtää. Nyt tietoja on annettava kielellä, jota hän ymmärtää tai jota hänen kohtuullisesti voidaan olettaa ymmärtävän. Kotoutumisen edistämisestä annetun lain 7 §:n mukaan maahanmuuttajalle annetaan tietoa hänen oikeuksistaan ja velvollisuuksistaan suomalaisessa työelämässä

ja yhteiskunnassa. Lisäksi maahanmuuttajalle annetaan tietoa palvelujärjestelmästä ja tämän luvun mukaisista kotoutumista edistävästä toimenpiteistä. Perustietoaineisto annetaan kaikille Suomeen muuttaville oleskelulupapäätöksen tiedoksiannon tai kotikunta- ja väestötietojen rekisteröinnin yhteydessä. Edelleen lain 8 §:n mukaan kunnan, työ- ja elinkeinotoimiston sekä muiden viranomaisen on annettava maahanmuuttajalle asianmukaista ohjausta ja neuvontaa kotoutumista edistävästä toimenpiteistä ja palveluista sekä työelämästä. Hallintolain (434/2003) 26 §:ssä ja kotoutumisen edistämisestä annetun lain 5 §:ssä säädetään tulkitsemisesta ja kääntämisestä yhdenmukaisesti. Kotoutumisen edistämisestä annetun lain 5 §:n mukaan viranomaisen on huolehdittava asian tulkitsemisesta tai kääntämisestä, jos maahanmuuttaja ei osaa viranomaisessa käytettävää suomen tai ruotsin kieltä taikka hän ei vammaisuutensa tai sairautensa vuoksi voi tulla ymmärretyksi tässä laissa tarkoitettussa asiassa, joka voi tulla vireille viranomaisen aloitteesta. Tämän lisäksi viromainen huolehtii mahdollisuuksien mukaan tulkitsemisesta ja kääntämisestä myös muussa maahanmuuttajan oikeuksia ja velvollisuuksia koskevassa asiassa. Edellä mainittujen säännösten mukaan asia voidaan tulkita tai kääntää sellaiselle kielelle, jota maahanmuuttajan voidaan todeta asian laatuun nähden riittävästi ymmärtävän. Suomen lainsäädäntö vastaa määritelmädirektiivin 22 artiklaa, eikä tarvetta lainmuutokseen ole.

Artikla 23. Perheen yhtenäisyyden säilyttämistä koskevan 23 artiklan 2 kohdasta on poistettu sen toinen ja kolmas kappale. Kappaleet koskivat jäsenvaltion mahdollisuutta määritellä edellytykset toissijaisen suojeluaseman saaneen henkilön perheenjäsenelle annettaville etuuksille. Tällaisista edellytyksistä ei Suomen lainsäädännössä ole säädetty, joten kappaleiden poistaminen ei aiheuta tarvetta kansallisen lainsäädännön muuttamiseen. Artiklaan tehdyt tekniset muutokset, jotka koskevat kansainvälisen suojelun käsitteen käyttämistä pakolaisaseman ja toissijaisen suojeluaseman sijasta, eivät nekään edellytä kansallisia toimenpiteitä.

Artikla 24. Oleskelulupia koskevan 24 artiklan 2 kohdan mukaan toissijaisen suojelu-

aseman saaneelle annettu vuoden voimassa oleva oleskelupa on voitava uusia vähintään kahdeksi vuodeksi, kun aiemmassa määritelmädirektiivissä säädettiin ainoastaan, että oleskelulupa on voitava uusia. Lisäksi kohtaan on lisätty säännös, jonka mukaan toissijaista suojelua saaneen henkilön perheenjäsenille, joille on myönnetty kansainvälistä suojelua, on annettava vähintään vuoden voimassa oleva oleskelulupa, joka voidaan uusia vähintään kahdeksi vuodeksi.

Ulkomaalaislain 53 §:n 7 momentin mukaan oleskelulupa pakolaisuuden ja toissijaisen suojelun perusteella myönnetään neljäksi vuodeksi. Ulkomaalaislain 54 §:n 2 momentin mukaan uusi määräaikainen oleskelulupa myönnetään kansainvälistä suojelua saavalle, jollei esille tulleiden seikkojen perusteella vaikuta ilmeiseltä, etteivät edellisen luvan myöntämisen edellytykset ole edelleen voimassa. Ulkomaalaislain 55 §:n mukaan uusi määräaikainen oleskelulupa myönnetään enintään neljäksi vuodeksi. Mainittuja säännöksiä sovelletaan myös toissijaista suojelua saaneen perheenjäseneneen, jos tälle on myönnetty kansainvälistä suojelua. Mainittu 24 artiklan muutos ei edellytä kansallisen lainsäädännön muuttamista, kuten eivät myöskään artiklaan tehdyt tekniset muutokset, jotka koskevat kansainvälisen suojelun käsitteen käyttämistä pakolaisaseman ja toissijaisen suojeluaseman sijasta.

Artikla 25. Matkustusasiakirjoja koskevan 25 artiklan 2 kohdasta on poistettu jäsenvaltion mahdollisuus rajata matkustusasiakirjan antaminen toissijaista suojelua saavalle sellaisiin tapauksiin, joissa vakavat humanitaariset syyt edellyttävät tämän läsnäoloa toisessa valtiossa. Ulkomaalaislain 134 §:ssä säädetään muukalaispassin myöntämisestä toissijaista suojelua saavalle ilman mitään rajoituksia. Muutos ei siten edellytä kansallisen lainsäädännön muuttamista.

Artikla 26. Mahdollisuutta työntekoon koskevaa 26 artiklaa on muutettu siten, että pakolaista ja toissijaista suojelua saavaa koskevat säännökset on yhdenmukaistettu. Ulkomaalaislain 113 §:n mukaan sekä pakolaisaseman että toissijaisen suojeluaseman saajat saavat jatkuvan oleskeluluvan. Ulkomaalaislain 79 §:n 1 momentin mukaan jatkuvan oleskeluluvan saaneella ulkomaalai-

sella on oikeus tehdä ansiotyötä. Kansainvälistä suojelua saavalla on niin ikään oikeus ammatin- ja elinkeinon harjoittamiseen, koska kansallisessa lainsäädännössä ei rajoiteta tällaisten henkilöiden ammatin- tai elinkeinonharjoittamista. Pakolaista ja toissijaista suojelua saavaa koskevat kansalliset säännökset ovat siten jo nyt yhdenmukaiset, eikä muutostarvetta siltä osin ole. Artiklaan tehty tekniset muutokset, jotka koskevat kansainvälisen suojelun käsitteen käyttämistä pakolaisaseman ja toissijaisen suojeluaseman sijasta, eivät nekään edellytä kansallisia toimenpiteitä.

Artiklan 26 kohtaa 2 on täsmennetty siten, että kun aiemman sanamuodon mukaan kansainvälistä suojelua saaville tarjotaan ammattikoulutusta, uuden sanamuodon mukaan tarjotaan ammattikoulutusta, mukaan lukien ammattitaidon parantamiseksi järjestetyt kurssit. Lisäksi 2 kohdan mukaan kansainvälistä suojelua saaville tarjotaan työvoimatoimistojen tarjoamia neuvontapalveluja. Artiklaan on myös lisätty uusi 3 kohta, jonka mukaan jäsenvaltioiden on pyrittävä helpottamaan kansainvälistä suojelua saavien henkilöiden täysimääräistä pääsyä kohdassa 2 tarkoitettuihin toimintoihin. Suomessa työvoimapalvelujen tarjoamisesta säädetään laissa julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta (916/2012). Laissa säädetään muun muassa työvoimakoulutuksesta, jonka tavoitteena on parantaa aikuisten ammattitaitoa, mahdollisuuksia saada työtä tai säilyttää työpaikka ja heidän valmiuksiaan toimia yrittäjänä. Työvoimakoulutuksena tarjotaan ammatillisia valmiuksia antavaa koulutusta sekä kotoutumisen edistämistä annetun laissa tarkoitettua kotoutumiskoulutusta. Työvoimakoulutuksena voidaan lisäksi tarjota aikuisten perusopetusta, jos perusopetuksen oppimäärän puuttuminen on esteenä ammatillisen koulutuksen suorittamiselle. Laissa säädetään myös tieto- ja neuvontapalveluista. Näiden työvoimapalveluiden saatavuutta ei ole rajattu Suomen kansalaisiin, vaan ulkomaalaiset, mukaan luettuna kansainvälistä suojelua saavat, voivat saada palveluja samoin edellytyksin kuin Suomen kansalaiset. Laissa julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta lisäksi säädetään velvollisuudesta aktiivisesti edistää yhdenvertaisuuden toteutumista julkista työ-

voima- ja yrityspalvelua tarjottaessa, kehitettäessä sekä siitä tiedotettaessa. Lisäksi yhdenvertaisuuslaki (21/2004), jota sovelletaan muun muassa koulutukseen, mukaan lukien uudelleen koulutus ja ammatillinen ohjaaminen, kieltää syrjinnän etnisen ja kansallisen alkuperän ja kansalaisuuden perusteella. Suomen lainsäädäntö vastaa tältä osin direktiivissä säädettyä.

Artikla 27. Artiklaan 27 on tehty teknisiä muutoksia. Pakolaisaseman ja toissijaisen suojeluaseman sijasta käytetään kansainvälisen suojelun käsitettä, ja artiklan viimeinen kohta on siirretty artiklaan 28. Muutokset eivät edellytä kansallisia toimenpiteitä.

Artikla 28. Määritelmädirektiiviin on otettu uusi 28 artikla, joka koskee mahdollisuutta päästä pätevyden tunnustamista koskevien menettelyjen piiriin. Artiklan 1 kohdassa käytetään kansainvälisen suojelun käsitettä pakolaisaseman ja toissijaisen suojeluaseman sijasta, mutta muuten se vastaa aiemman määritelmädirektiivin 27 artiklan 3 kohtaa. Artiklan uuden 2 kohdan mukaan jäsenvaltioiden on pyrittävä helpottamaan sitä, että niillä kansainvälistä suojelua saavilla, jotka eivät pysty hankkimaan asiakirjoihin perustuvia todisteita pätevydestään, on täysimääräinen pääsy asianmukaisiin järjestelmiin heidän aiemman koulutuksensa arvioimiseksi ja hyväksymiseksi ja todistusten antamiseksi. Näiden toimien on oltava ammattipätevyden tunnustamisesta 7 päivänä syyskuuta 2005 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2005/36/EY, jäljempänä *ammattipätevyysdirektiivi*, 2 artiklan 2 kohdan ja 3 artiklan 3 kohdan mukaisia.

Ammattipätevyysdirektiivin soveltamisen lähtökohtana on toisessa EU-maassa hankittu ammattipätevyden tunnustaminen. Ammattipätevyysdirektiivin 2 artiklan 2 kohdassa ja 3 artiklan 3 kohdassa säädetään kuitenkin myös mahdollisuudesta säätää kansallisesti siitä, että myös EU:n ulkopuolella hankittu ammattipätevyys voidaan tunnustaa. Esimerkiksi ulkomailla suoritettujen korkeakouluopintojen tuottamasta virkakelpoisuudesta annetussa laissa (531/1986) säädetään mahdollisuudesta päästä pätevyden tunnustamista koskevien menettelyjen piiriin niiden ulkomaisen tutkinnon suorittaneiden osalta, jotka eivät kuulu ammattipätevyysdirektiivin

soveltamisalan piiriin. Tiettyihin terveydenhuollon ammatteihin pääsyyn liittyen esimerkiksi terveydenhuollon ammattihenkilöistä annetussa laissa (559/1994) ja eläinlääkärinammatin harjoittamisesta annetussa laissa (29/2000) säädetään myös tilanteista, joissa kyse on EU:n ulkopuolella hankitun ammatin pätevyyden tunnustamisesta.

Hakemusten käsittelyn edellyttämät tutkintoa koskevat asiakirjavaatimukset ovat lähtökohtaisesti samat riippumatta siitä, missä maassa ammatin pätevyys on hankittu. Kansallisessa tunnustamislainsäädännössä ei nykyisin säädetä asiakirjojen esittämiseen liittyvistä poikkeuksista esimerkiksi kansainvälistä suojelua saavien henkilöiden osalta eikä asiakirjavaatimuksista voida nykyinsäädännön puitteissa joustaa. Tulevien tunnustamislainsäädännön muutosten yhteydessä selvitetään kuitenkin myös mahdollisuutta antaa toimivaltaisille viranomaisille lisää tapauskohtaista harkintavaltaa asiakirjavaatimusten suhteen.

Kansainvälistä suojelua saavilla henkilöillä, jotka eivät pysty hankkimaan asiakirjoihin perustuvia todisteita pätevydestään, on mahdollisuus hyödyntää ammatillisesta aikuiskoulutuksesta annetun lain (631/1998) mukaista näyttötutkintojärjestelmää. Näyttötutkintojärjestelmässä voidaan suorittaa toisen asteen tutkinto osoittamalla näyttötutkinnon perusteissa määritelty ammattitaito työpaikoilla työtehtävissä. Näyttötutkintoa suoritettaessa ei ole merkitystä sillä, onko osaminen kertynyt työkokemuksen, opintojen tai muun toiminnan kautta. Tutkinnon suorittamista henkilökohtaistettaessa voidaan huomioida tutkinnon suorittajan erilaiset tarpeet. Asiakirjoja esimerkiksi aiemmin suoritettua koulutuksesta ei tarvita. Näyttötutkintojärjestelmä on yksi menettely osoittaa aiempi ammattitaito, suorittaa suomalainen tutkinto ja saada sitä kautta esimerkiksi pätevyys tiettyihin tehtäviin.

Artikla 29. Sosiaalihuoltoa koskevassa 29 artiklassa käytetään kansainvälisen suojelun käsitettä pakolaisaseman ja toissijaisen suojeluaseman sijasta. Suomenkielisessä direktiivissä käytettyjä käsitteitä on myös korjattu: sana sosiaaliapu on muutettu sosiaalihuolloksi, ja 3 kohdassa puhutaan sosiaalihuollon perusetuuksien myöntämisen edellytyksistä

sen sijaan, että puhuttaisiin kelpoisuusedellytyksistä kuten aiemmin. Muutokset eivät edellytä toimenpiteitä.

Artikla 30. Terveydenhuoltoa koskevasta 30 artiklasta on poistettu aiempi 2 kohta, jonka mukaan jäsenvaltiot saattoivat rajoittaa toissijaista suojelua saavien henkilöiden terveydenhuoltoa. Suomessa julkisten terveyspalvelujen saaminen on pääsääntöisesti sidoksissa henkilön kotikuntaan. Kuten edellä on todettu, sekä pakolaisaseman että toissijaisen suojeluaseman saaneet henkilöt saavat Suomessa jatkuvan oleskeluluvan ja kotikuntalain mukaisesti kotikunnan, jolloin heillä on oikeus kunnan järjestämiin terveyspalveluihin samoin edellytyksin kuin Suomen kansalaisilla. Muutos ei siksi edellytä toimenpiteitä.

Artiklan 2 kohdassa säädetään jäsenvaltion velvollisuudesta järjestää riittävä terveydenhuolto niille kansainvälistä suojelua saaville henkilöille, joilla on erityisiä tarpeita, samoin edellytyksin kuin omille kansalaisille. Säännökseen on lisätty velvollisuus tarvittaessa järjestää myös mielenterveyshäiriöiden hoito samoin edellytyksin kuin omille kansalaisille. Mielenterveyshäiriöiden hoito kuuluu Suomessa julkisiin terveyspalveluihin, ja koska kansainvälistä suojelua saavat ovat edellä mainitulla tavalla oikeutettuja kunnan terveyspalveluihin samoin edellytyksin kuin Suomen kansalaiset, muutos ei edellytä kansallisen lainsäädännön muuttamista.

Artiklaan tehdyt tekniset muutokset, jotka koskevat kansainvälisen suojelun käsitteen käyttämistä pakolaisaseman ja toissijaisen suojeluaseman sijasta, eivät nekään edellytä kansallisia toimenpiteitä.

Artikla 31. Ilman huoltajaa olevia alaikäisiä koskevaan 31 artiklaan on kansainvälisen suojelun käsitettä koskevan teknisen muutoksen lisäksi tehty alaikäisten perheenjäsenten jäljittämiseen liittyviä muutoksia. Kun aiemmassa määritelmädirektiivissä säädettiin jäsenvaltioiden velvollisuudesta pyrkiä perheenjäsenten jäljittämiseen, nyt asiasta säädetään velvoittavasti. Jos perheenjäsenten jäljittämistä ei ole vielä aloitettu, jäsenvaltioiden on artiklan 5 kohdan mukaan aloitettava se mahdollisimman pian kansainvälisen suojelun myöntämisen jälkeen, samalla kun alaikäisen etua suojellaan. Jos jäljittäminen

on jo aloitettu, jäsenvaltion on tarvittaessa jatkettava jäljittämisen menettelyä. Ulkomaalaislain 105 b §:ssä säädetään ilman huoltajaa olevan alaikäisen turvapaikanhakijan vanhemman tai muun hänen tosiasiallisesta huollostaan vastanneen henkilön jäljittämistä. Kansainvälistä suojelua saaneen perheenjäsenen jäljittämistä ei sen sijaan ole säädetty. Muutos edellyttää kansallisen lainsäädännön täydentämistä.

Artiklan 6 kohdan sääntelyä ilman huoltajaa olevien alaikäisten parissa työskentelevien henkilöiden koulutuksesta on täsmennetty. Henkilöillä on oltava sopiva alaikäisten tarpeita koskeva koulutus ja heidän on saatava tällaista koulutusta jatkossakin. Kotoutumisen edistämistä annetun lain 27 §:n mukaan sellaisen ilman huoltajaa olevan lapsen hoiva, huolenpito ja kasvatusta, jolle on myönnetty kansainvälistä suojelua, järjestetään perheryhmäkodissa tai tuetun perhesijoituksen avulla taikka muuten tarkoituksenmukaisella tavalla. Lain 28 §:n mukaan perheryhmäkodin tai muun asuinyksikön henkilöstöstä on voimassa, mitä lastensuojelulain (417/2007) 60 §:ssä säädetään. Lastensuojelulain 60 §:n mukaan lastensuojelulaitoksessa on oltava lasten ja nuorten tarvitsemaan hoitoon ja kasvatukseen nähden riittävä määrä sosiaalihuollon ammatillista ja muuta henkilöstöä, ja hoito- ja kasvatustehtävissä olevan henkilöstön kelpoisuusvaatimuksissa on otettava huomioon toimintayksikön asiakaskunnan erityistarpeet ja toiminnan luonne. Henkilöstön ja johtotehtävissä toimivien kelpoisuudesta on säädetty sosiaalihuollon ammatillisen henkilöstön kelpoisuuksista annetun lain (272/2005) 3 - 11 §:ssä. Lisäksi kunnan tai kuntayhtymän on huolehdittava sosiaalihuoltolain (710/1982) 53 §:n ja terveydenhuoltolain (1326/2010) 5 §:n mukaan sosiaalihuollon henkilöstön riittävästä täydennyskoulutuksesta. Kansalliseen lainsäädäntöön ei ole tarpeen tehdä muutoksia.

Artikla 32. Majoituksen saantia koskevaan 32 artiklaan on kansainvälisen suojelun käsitettä koskevan teknisen muutoksen lisäksi lisätty uusi 2 kohta, jonka mukaan jäsenvaltioiden on toteutettava toimenpiteitä, jolla pyritään estämään kansainvälistä suojelua saavien henkilöiden syrjintä ja varmistamaan yhtäläiset mahdollisuudet majoituksen saan-

nissa, mutta ne voivat noudattaa kansallista käytäntöä kansainvälistä suojelua saavien henkilöiden majoittamisesta hajautetusti. Laissa kotoutumisen edistämistä on säädetty erityistoimista liittyen kansainvälistä suojelua saavien majoitukseen. Majoituksen saannin varmistamiseksi heille järjestetään ensimmäinen vuokra-asunto kunnassa osana kotoutumisen edistämistä annetun lain 43 §:n mukaista kuntaan osoittamista. Muilta osin Suomessa laillisesti oleskelevat ulkomaalaiset ovat asumisen osalta samassa oikeudellisessa asemassa kuin Suomen kansalaiset. Yhdenvertaisuuslain 2 § ja 6 §:n mukaan etnisen alkuperän perusteella tapahtuva syrjintä on kielletty mm. yleisesti saatavilla olevien asuntojen tarjoamisessa. Oikeusministeriö aikoo antaa keväätistuntokaudella 2014 eduskunnalle yhdenvertaisuuslainsäädännön uudistusta koskevan hallituksen esityksen, jonka tarkoituksena on laajentaa ja yhtenäistää syrjinnältä annettavaa suojaa. Uusi yhdenvertaisuuslaki kieltäisi syrjinnän asuntojen tarjonnassa etnisen alkuperän lisäksi myös kaikilla muilla lain 6 §:n mukaisilla syrjintäperusteilla. Kansallinen lainsäädäntö täyttää siten direktiivin vaatimukset.

Artikla 33. Liikkumisvapautta jäsenvaltiossa koskevaan 33 artiklaan on tehty kansainvälisen suojelun käsitettä koskeva tekninen muutos, joka ei edellytä kansallisen lainsäädännön muuttamista.

Artikla 34. Kotouttamispalveluja koskevaan 34 artiklaan tehdyn kansainvälisen suojelun käsitettä koskevan teknisen muutoksen lisäksi artiklaa on täsmennetty ja pakolaisten ja toissijaista suojelua saavien kohtelu on yhdenmukaistettu. Artiklan mukaan jäsenvaltioiden on varmistettava pääsy kotouttamisohjelmiin, joita ne pitävät tarkoituksenmukaisina, jotta pakolaisaseman tai toissijaisen suojeluaseman saaneiden erityistarpeet otetaan huomioon, tai luotava ennakoedellytykset, joilla taataan pääsy kyseisiin ohjelmiin. Asiasta on Suomessa säädetty laissa kotoutumisen edistämistä.

Lakia kotoutumisen edistämistä sovelletaan kaikkiin henkilöihin, joilla on ulkomaalaislaissa tarkoitettu voimassa oleva oleskelulupa Suomessa. Kansainvälistä suojelua saaneille henkilöille ei laissa ole säädetty yksinomaan heihin kohdistuvia erityisiä toimenpi-

teitä tai palveluita. Kotoutumislain lähtökohdaksi on tarjota kotoutumista edistäviä toimenpiteitä ja palveluita erityisesti maahanmuuton alkuvaiheessa. Tarkoituksena on ottaa huomioon kunkin maahanmuuttajan yksilölliset tarpeet ja tavoitteet. Kotoutumisen edistämiseksi annetun lain mukaan näitä kartoitetaan alkukartoituksessa, jonka jälkeen henkilölle voidaan laatia yksilöllinen kotoutumissuunnitelma, jossa muun muassa kansainvälisen suojelun saamiseen liittyvät tarpeet voidaan huomioida päätettäessä niistä toimenpiteistä ja palveluista, joita henkilö ja/tai hänen perheensä tarvitsevat kotoutumisessa ja työllistymisessä. Kotoutumisaikaa voidaan pidentää enintään kahdella vuodella, jos se on perusteltua sen vuoksi, että maahanmuuttaja tarvitsee kotoutuakseen erityisiä toimenpiteitä. Lain perusteluissa erityisiä toimenpiteitä tarvitseva henkilö on määritelty siten, että tällainen henkilö on kokenut elämässään esimerkiksi kidutusta tai on luku- ja kirjoitustaidoton. Kansallisen lainsäädännön voidaan katsoa täyttävän direktiivin vaatimukset.

Myös kunnalle on säädetty kotoutumislaisista velvoitteita ottaa huomioon erilaiset maahanmuuttajat. Kotoutumislain 30 §:n mukaan kunnan on huolehdittava siitä, että maahanmuuttajille kotoutumislaisista tarkoitettujen toimenpiteiden ja palvelujen järjestetään sisällöltään ja laajuudeltaan sellaisina kuin kunnassa esiintyvä tarve edellyttää. Kunnan kotouttamisohjelmassa kunta voi erityisesti määrittellä suunnitellun kansainvälistä suojelua saaneiden henkilöiden kotoutumisen edistämiseksi.

Artikla 35. Paluumuuttoa koskevaan 35 artiklaan on tehty kansainvälisen suojelun käsitettä koskeva tekninen muutos, joka ei edellytä kansallisen lainsäädännön muuttamista.

3 Esityksen tavoitteet ja keskeiset ehdotukset

Esityksen tavoitteena on saattaa kansallinen lainsäädäntö vastaamaan määritelmädirektiiviä. Kuten edellä on jo todettu, valtaosa uudelleen laadittuun määritelmädirektiiviin tehdyistä muutoksista ei aiheuta Suomessa lainmuutostarvetta. Esityksen tavoitteena onkin lähinnä täsmentää eräitä jo voimassa olevia säännöksiä lainsäädännön johdonmukaisuuden ja käsitteiden selkeyden varmistami-

seksi. Ilman huoltajaa olevan alaikäisen perheenjäsenen jäljittämistä koskevien muutosten tavoitteena on lisäksi entisestään vahvistaa pyrkimystä luoda uudelleen yhteys Suomeen saapuneen alaikäisen ja hänen kotimaassaan tai jossakin kolmannessa maassa oleskelevan vanhemman tai muun hänen tosiasiallisesta huollostaan vastanneen henkilön välille. Lähtökohtaisestihan on lapsen edun mukaista, että hän tietää, missä hänen vanhempansa oleskelevat.

Hallituksen esityksessä ehdotetaan täsmennettäväksi ulkomaalaislain säännöksiä, jotka koskevat vainon syitä, suojelun tarjoamista, sisäisen paon mahdollisuutta sekä pakolaisaseman ja toissijaisen suojeluaseman lakkauttamista. Ehdotetut lainmuutokset vastaavat Suomessa noudatettuja käytäntöjä ja aiemman määritelmädirektiivin täytäntöönpanemiseksi annetun lain perusteluja (HE 166/2007).

Ulkomaalaislain säännöstä ilman huoltajaa olevan alaikäisen turvapaikanhakijan vanhemman tai muun hänen tosiasiallisesta huollostaan vastanneen henkilön jäljittämiseksi ehdotetaan täydennettäväksi siten, että jäljittämistä on tarvittaessa jatkettava vielä kansainvälisen suojelun myöntämisen jälkeenkin. Samassa yhteydessä jäljittämistä koskevaan ulkomaalaislain säännökseen ehdotetaan tehtäväksi vastaanottodirektiivin edellyttämät muutokset. Kun voimassa olevan lain mukaisesti jäljittämisen on pyrittävä mahdollisuuksien mukaan, jäljittäminen on vastaanottodirektiivin 24 artiklan 3 kohdan mukaisesti aloitettava kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen jättämisen jälkeen.

Hallituksen esitystä valmisteltaessa pohdittiin vaihtoehtoa, jossa jokin muu viranomaislainen kuin Maahanmuuttovirasto olisi vastuussa ilman huoltajaa olevan alaikäisen vanhemman tai muun hänen tosiasiallisesta huollostaan vastanneen henkilön jäljittämisen jälkeen, kun alaikäiselle on jo myönnetty kansainvälistä suojelua. Alaikäisellä ei tuolloin ole enää mitään hakemusasiaa vireillä Maahanmuuttovirastossa ja hän myös siirtyy pois turvapaikanhakijoille tarkoitettujen vastaanottopalvelujen piiristä kunnan asukkaaksi. Koska Maahanmuuttovirasto käytännössä on jo aloittanut jäljittämisen kansainvälistä suojelua koskevaa hakemusta käsitel-

lessään, pidettiin kuitenkin tarkoituksenmukaisena, että se jatkaa vastuuviranomaisena aina jäljittämisen päättymiseen saakka. Sisäasiainministeriö on kuitenkin katsonut, että luvan myöntämisen ja alaikäisen kunnan asukkaaksi siirtymisen jälkeen tapahtuvista jäljittämistoimenpiteistä johtuvia kuluja ei tulisi kattaa Maahanmuuttoviraston toimintamenoista. Koska on kyse kunnan asukkaasta, kulujen korvaaminen kuuluisi kotoutumislain piiriin. Kun kansainvälistä suojelua hakevien vastaanottoa koskevat säännökset ja kotoutumista koskevat säännökset vuonna 2011 eriytettiin erillisiin lakeihin, myös vastuu kustannuksista jaettiin sen mukaan, ovatko henkilöt vastaanoton piirissä vai jo luvan saaneina asukkaina kunnissa. Tämän periaatteen mukaisesti olisi perusteltua jakaa myös jäljittämisen kustannukset. Työ- ja elinkeinoministeriö on tämän esityksen valmistelun aikana käydyissä neuvotteluissa kuitenkin katsonut, että kustannusten tulisi jäädä Maahanmuuttovirastolle. Työ- ja elinkeinoministeriön mukaan kyse on perheenyhdistämisen erästä osasta, joka liittyy viime kädessä Maahanmuuttoviraston toimivaltaan. Koska muutoksella ei arvioida olevan merkittävää taloudellista vaikutusta, Työ- ja elinkeinoministeriö on katsonut, ettei jäljittamisestä aiheutuvia kuluja tulisi jakaa, vaan ne tulisi korvata vain yhdeltä talousarvion momentilta.

4 Esityksen vaikutukset

Valtaosa ulkomaalaislakiin ehdotetuista muutoksista vastaa aiempien hallituksen esitysten perusteluihin nojaavaa vakiintunutta soveltamiskäytäntöä. Niillä ei siten arvioida olevan vaikutusta valtion talouteen tai viranomaisten toimintaan. Ulkomaalaislakiin ehdotetut kansainvälisen suojelun antamisen perusteita koskevat täsmennykset parantaisivat päätöksenteon läpinäkyvyyttä, kansainvälistä suojelua hakevien yhdenvertaista kohtelua ja suojelun ja oikeussuojan saatavuutta.

Se, että Maahanmuuttoviraston olisi aloitettava ilman huoltajaa olevan alaikäisen turvapaikanhakijan vanhemman tai muun hänen tosiasiallisesta huollostaan vastanneen henkilön jäljittäminen sen sijaan, että voimassa olevan lain mukaisesti jäljittämiseen pyrittäisiin

siin mahdollisuuksien mukaan, ei merkitse suurta muutosta nykyiseen. Kansainvälistä suojelua hakevan alaikäisen taustaa, perheenjäsenien henkilötietoja ja heidän olinpaikkaansa selvitetään aina. Muihin käytännön jäljittämistoimenpiteisiin ryhdytään aina, kun se olosuhteet huomioon ottaen suinkin on mahdollista. ISS:n kautta toteutettaviin jäljittämistoimiin on yleensä päädytty vain noin 10 - 20 tapauksessa vuosittain, koska tällaiset toimet ovat esimerkiksi lähtömaan olosuhteiden tai hakijan tai tämän perheenjäsenen turvallisuuden vuoksi olleet mahdottomia. Vuonna 2013 ISS:n jäljittämistoimenpiteitä oli lokakuun loppuun mennessä aloitettu yhteensä 11 tapauksessa. Ehdotettu lainmuutos ei siis sinällään lisäisi jäljittämisten määrää.

Ilman huoltajaa olevan alaikäisen perheenjäsenen jäljittämisvelvollisuuden laajentaminen koskemaan myös tilannetta, jossa alaikäinen on jo saanut kansainvälistä suojelua, sen sijaan joissakin tapauksissa pidentäisi jäljittämisen kestoa ja lisäisi samalla jonkin verran Maahanmuuttoviraston työmäärää. Nykyisin jäljittäminen on lopetettu viimeistään silloin, kun alaikäisen hakijan lupahakemus on ratkaistu. Jäljittämistä ei kuitenkaan tulisi jatkossakaan jatkaa kohtuuttoman kauan, vaan jatkamista koskeva harkinta tehtäisiin vastaavalla tavalla kuin jäljittamisestä koskeva harkinta yleensä. Jatkamisesta päätettäisiin yksittäistapauksittain sen mukaan, arvioidaanko huoltajien tavoittaminen ylipäänsä mahdolliseksi. Viime vuosina ISS:n toteuttamien jäljittämistoimien kesto on vaihdellut noin kahden ja puolen ja neljän kuukauden välillä. Vuonna 2010 nämä jäljittämistoimet kestivät keskimäärin 114 vuorokautta, vuonna 2011 keskimäärin 101 vuorokautta ja vuonna 2012 keskimäärin 76 vuorokautta. Vaikka jäljittämisen keskimääräisen keston voidaan arvioida ehdotetun lainmuutoksen vuoksi pitenevän jossain määrin, muutoksella ei kuitenkaan olisi merkittävää taloudellista vaikutusta, jos niiden tapausten määrä, joissa turvaudutaan ulkopuolisen palveluntarjoajan suorittamaan jäljittämiseen, pysyy nykyisellä tasolla.

Jäljittämistä koskevat kustannukset ovat olleet pienet. ISS veloitti yhdestä käynnistetyistä jäljittämistä 250 euroa, minkä lisäksi jäljittämistä saattoi aiheutua muita kuluja, ku-

ten järjestön matkakuluja. ISS:n veloittama hinta oli pysynyt samana vuodesta 2007, jolloin Maahanmuuttovirasto ja ISS olivat solmineet jäljittämistä koskevan yhteistyösopimuksen. Järjestön lopetettua jäljittämistehtävät viime vuoden lopulla Maahanmuuttovirasto etsii parhaillaan uutta jäljittämiskumppania. On todennäköistä, että ulkopuolisen palveluntarjoajan suorittamasta jäljittämisestä perittävät maksut tulevat nousemaan. Esityksen taloudellisia vaikutuksia on siksi tois-taiseksi vaikea arvioida tarkasti.

5 Asian valmistelu

Esitys on valmisteltu sisäasiainministeriössä. Valmistelun aikana on kuultu työ- ja elinkeinoministeriön, sosiaali- ja terveysministeriön, opetus- ja kulttuuriministeriön, sisäasiainministeriön poliisiosaston ja rajavartio-

osaston, Maahanmuuttoviraston, Amnesty Internationalin, Pakolaisneuvonta ry:n sekä UNHCR:n edustajia.

Hallituksen esityksen luonnoksesta on pyydetty lausunnot 23 viranomaiselta ja järjestöltä. Oikeuskansleri, eduskunnan oikeusasiamies, valtiovarainministeriö, opetus- ja kulttuuriministeriö, vähemmistövaltuutettu, Helsingin hallinto-oikeus, sisäministeriön rajavartio-osasto ja Pelastakaa Lapset ry ilmoittivat, ettei niillä ole lausuttavaa tai huomautettavaa esitykseen tai että ne eivät anna asiassa lausuntoa. Hallituksen esityksestä esittivät näkemyksensä ulkoasiainministeriö, oikeusministeriö, työ- ja elinkeinoministeriö, sosiaali- ja terveysministeriö, Korkein hallinto-oikeus, lapsiasiavaltuutettu, Maahanmuuttovirasto, Pakolaisneuvonta ja UNHCR. Hallituksen esityksen yleis- ja yksityiskohtaisia perusteluja on täydennetty lausuntojen perusteella.

YKSITYISKOHTAISET PERUSTELUT

1 Lakiehdotuksen perustelut

87 b §. *Vainon syyt.* Pykälän 4 momenttia ehdotetaan muutettavaksi määritelmädirektiivin 10 artiklaan tehtyjen muutosten mukaisesti. Aiemman määritelmädirektiivin suomenkielisessä versiossa ja sen mukaisesti myös voimassa olevan lain 87 b §:ssä on virheellisesti käytetty ilmaisua sukupuoliin suuntautuminen. Ilmaisua ehdotetaan korjattavaksi uuden määritelmädirektiivin mukaisesti muotoon seksuaalinen suuntautuminen. Aiemmassa määritelmädirektiivissä säädettiin mahdollisuudesta ottaa sukupuoleen liittyvät seikat huomioon yhteiskunnalliseen ryhmään kuulumista määritettäessä, mutta niiden ei yksinään katsottu luovan olettaa vainosta. Artiklaa on muutettu siten, että sukupuoli-identiteetti ja muut sukupuoleen liittyvät seikat on otettava asianmukaisesti huomioon määritettäessä kuulumista tiettyyn yhteiskunnalliseen ryhmään tai tällaisen ryhmän piirteitä. Direktiivin muutoksella pyritään korjaamaan aiempi moniselitteinen sanamuoto ja siten välttämään toisistaan poikkeavat tulkinnat. Pykälän 4 momenttiin ehdotetaan tehtäväksi vastaava muutos. Ehdotetut muutokset vastaavat Suomessa vallitsevaa soveltamiskäytäntöä.

Samassa yhteydessä ehdotetaan 3 momentin johdantokappaleen sanamuoto muutettavaksi siten, että erityisen yhteiskunnallisen ryhmän sijasta puhuttaisiin tietystä yhteiskunnallisesta ryhmästä. Muutoksella yhdenmukaistettaisiin 3 momentin johdantokappaleen sanamuoto vastaamaan 87 §:n 1 momenttia ja 87 b §:n 1 momenttia, joissa puhutaan tietystä yhteiskunnallisesta ryhmästä.

88 d §. *Suojelun tarjoaminen.* Pykälää ehdotetaan muutettavaksi määritelmädirektiivin 7 artiklaan tehtyjen muutosten mukaisesti siten, että siihen lisättäisiin edellytykset suojelun tarjoajan halusta ja kyvystä tarjota suojelua. Pykälään ehdotetaan lisättäväksi myös vaatimus suojelun tehokkuudesta ja pysyvää luonteesta. Pykälän otsikko ehdotetaan muutettavaksi sen sisältöä vastaavasti. Muutosten tarkoituksena on korostaa sitä, että hakijalla on käytännössä oltava mahdollisuus

saada suojelua, ja sulkea suojelun tarjoajien ulkopuolelle toimijat, jotka pystyisivät tarjoamaan suojelua vain tilapäisesti. Ehdotetut muutokset vastaavat pitkälti voimassa olevan lain perusteluja (HE 166/2007 vp) ja vallitsevaa soveltamiskäytäntöä, ja ne ovat perusteltuja lainsäädännön johdonmukaisuuden vuoksi.

88 e §. *Sisäisen paon mahdollisuus.* Pykälää ehdotetaan muutettavaksi määritelmädirektiivin 8 artiklaan tehtyjen muutosten mukaisesti. Voimassa olevan lain 88 e §:n 1 momentin mukaan turvapaikka tai 88 ja 88 a §:ssä tarkoitettu oleskelulupa voidaan jättää myöntämättä ulkomaalaiselle, jos hänellä ei ole jossain kotimaansa tai pysyvän asuinmaansa osassa perusteltua aihetta pelätä joutuvansa vainotuksi tai todellista vaaraa joutua kärsimään vakavaa haittaa. Momenttia ehdotetaan täydennettäväksi siten, että turvapaikka tai 88 ja 88 a §:ssä tarkoitettu oleskelulupa voitaisiin jättää myöntämättä myös, jos ulkomaalaisella on jossain kotimaansa tai pysyvän asuinmaansa osassa mahdollisuus saada suojelua 88 d §:ssä tarkoitetulla tavalla.

Edelleen momenttiin lisättäisiin määritelmädirektiivin uusi edellytys, jonka mukaan ulkomaalaisen on voitava turvallisesti ja laillisesti päästä maan kyseiseen osaan. Lisäys vastaa Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen 11.1.2007 antamaa tuomiota asiassa Salah Sheekh v. Alankomaat (kohta 141). Direktiivi sisältää tuomion sanatarkan sanamuodon: hakijan on voitava turvallisesti ja laillisesti matkustaa kyseiseen osaan maata, hänellä on oltava sinne pääsy ja hänen on voitava kohdulla olettaa jäävän sinne. Ehdotetussa pykälässä säädettäisiin siitä, että hakijalla on oltava mahdollisuus turvallisesti ja laillisesti päästä maan kyseiseen osaan. Pääseminen sisältäisi siis sekä turvallisen ja laillisen matkustamisen että pääsyn mainitulle alueelle.

Ehdotetut muutokset vastaavat voimassa olevan ulkomaalaislain perusteluja (HE 166/2007 vp) ja vallitsevaa soveltamiskäytäntöä. Direktiivin uuden 27 johdantokappaleen mukaan alkuperämaassa vainoa tai vakavaa haittaa vastaan tarjottavan suojelun pitäisi olla tosiasiallisesti hakijan saatavilla al-

kuperämaan osassa, mihin hän voi turvallisesti ja laillisesti matkustaa, mihin hänellä on pääsy ja mihin hänen voidaan kohtuudella olettaa jäävän. Kun valtio tai valtion viranomaiset harjoittavat vainoa tai aiheuttavat vakavaa haittaa, ennakko-oletuksena olisi oltava, ettei suojelua tosiasiallisesti ole hakijan saatavilla. Edelleen johdantokappaleen mukaan kun hakija on ilman huoltajaa oleva alaikäinen, tämän edun mukaisten hoito- ja huoltojärjestelyjen saatavuuden olisi kuuluttava sen arviointiin, onko tätä suojelua tosiasiallisesti saatavilla.

Vastaavalla tavalla kuin 87 §:ssä (HE 28/2003 vp) pysyvän asuinmaan käsite tulee sovellettavaksi vain kansalaisuudettoman henkilön kohdalla.

105 b §. *Ilman huoltajaa olevan alaikäisen vanhemman tai muun hänen tosiasiallisesta huollostaan vastanneen henkilön jäljittäminen.* Pykälän 1 momenttia ehdotetaan muutettavaksi vastaamaan vastaanottodirektiivin 24 artiklan 3 kohtaan tehtyjä muutoksia. Aiemman vastaanottodirektiivin 19 artiklan 3 kohdan mukaan jäsenvaltioiden on pyrittävä jäljittämään ilman huoltajaa olevan alaikäisen perheenjäsenet, kun taas nykyisen direktiivin mukaan jäsenvaltioiden on aloitettava ilman huoltajaa olevan alaikäisen perheenjäsenten jäljittäminen. Pykälän 1 momentin sanamuotoa ehdotetaan muutettavaksi niin, että sen sijaan, että jäljittämiseen olisi mahdollisuuksien mukaan pyrittävä, siihen olisi jatkossa ryhdyttävä. Ehdotettu lainmuutos ei kuitenkaan muuttaisi nykyistä käytäntöä. Maahanmuuttovirasto aloittaisi jäljittämisen selvittämällä ilman huoltajaa olevan, kansainvälistä suojelua hakevan alaikäisen taustaa, perheenjäsenten henkilötietoja ja heidän olinpaikkaansa. Jäljittämisen aloittamista helpottaa se, että näitä tietoja saadaan aina myös osana turvapaikkahakemuksen käsitteilyä poliisin tai rajavartiolaitoksen turvapaikkatutkinnassa ja Maahanmuuttoviraston turvapaikkapuhuttelussa. Muihin käytännön jäljittämistoimenpiteisiin ryhdyttäisiin aina, kun se olosuhteet huomioon ottaen suinkin olisi mahdollista. Kuten nykyisinkin, Maahanmuuttovirasto arvioisi muiden jäljittämistoimien tarpeen. Muut jäljittämistoimet olisivat tarpeettomia, jos alaikäinen ilmoittaisi vanhempiensa ja/tai huoltajiensa kuolleen. Muut

jäljittämistoimet voisivat estyä myös esimerkiksi lapsen edun tai lähtömaan turvallisuustilanteen vuoksi.

Lapsen etua olisi arvioitava huolellisesti muihin jäljittämistoimiin ryhdyttäessä. Lapsen edun mukaista on yleensä tietää, missä hänen vanhempansa oleskelevat. Jäljittäminen ei kuitenkaan aina ole lapsen edun mukaista. Suomeen voi esimerkiksi tulla ihmiskaupan uhriksi joutuneita alaikäisiä, joiden vanhemmat ovat myötävaikuttaneet uhriksi joutumiseen. Jäljittäminen voi olla lapsen edun vastaista myös, jos uhkana on niin sanottu kunniaväkivalta. Keskeistä lapsen edun arvioinnissa olisi lapsen oman mielipiteen kuuleminen ja sen ottaminen huomioon lapsen iän ja kehitystason mukaisesti. Tätä varten lapselle olisi tärkeää antaa jäljittämistä koskevat, tarvittavat tiedot hänen ymmärtämällään tavalla.

Voimassa olevan lain perusteluja (HE 31/2006 vp) vastaavasti päätös muissa jäljittämistoimissa käytettävistä kanavista olisi Maahanmuuttoviraston harkinnassa, koska kunkin yksittäistapauksen yksityiskohdat vaikuttavat valittuun jäljittämistapaan. Lähtökohtana olisi edelleen, että Maahanmuuttovirasto selvittäisi asiaa kirjallisesti. Niissä tapauksissa, joissa asiaa olisi tarpeen selvittää ulkomailla, virasto voisi turvautua ulkopuolisen palveluntarjoajan, esimerkiksi jonkin kansainvälisen järjestön, apuun.

Edelleen 1 momenttia ehdotetaan täydennettäväksi määritelmädirektiivin 31 artiklan 5 kohdan mukaisesti. Kohdassa säädetään jäsenvaltion velvollisuudesta aloittaa ilman huoltajaa olevan alaikäisen perheenjäsenten jäljittäminen mahdollisimman nopeasti kansainvälisen suojelun myöntämisen jälkeen tai tarvittaessa jatkaa jo aloitettua jäljittämistä vielä kansainvälisen suojelun myöntämisen jälkeen. Koska jäljittämiseen on ryhdyttävä jo ennen kansainvälisen suojelun myöntämistä, olisi tarpeen säätää vain jäljittämisen jatkamisesta tarvittaessa vielä kansainvälisen suojelun myöntämisen jälkeen. Nykyisin jäljittäminen on lopetettu, kun alaikäisen jättämä hakemus on ratkaistu. Jäljittämistä ei kuitenkaan tulisi jatkaa kohtuuttoman kauan, vaan jatkamista koskeva harkinta tehtäisiin samalla tavalla kuin jäljittämistä koskeva harkinta yleensä. Vallitsevaa käytäntöä ja

voimassa olevan lain esitöitä (HE 31/2006 vp ja HaVM 21/2006 vp) vastaavalla tavalla viraston katsottaisiin täyttäneen jäljittämismuutoksen, jos tehtyihin tiedusteluihin ei kohtuullisessa ajassa saataisi vastausta tai jos vastausten sisältö osoittaisi, ettei vanhempaa tai muuta alaikäisen tosiasiallisesta huollosta vastannutta henkilöä kyettäisi kohtuullisessa ajassa jäljittämään. Virastolla ei myöskään olisi velvollisuutta aloittaa jo päättyneitä jäljittämistä uudelleen sen jälkeen, kun alaikäinen on saanut oleskeluluvan kansainvälisen suojelun perusteella.

Ehdotettuja muutoksia vastaavasti pykälän otsikosta ehdotetaan poistettavaksi viittaus turvapaikanhakijaan.

107 §. Pakolaisaseman ja toissijaisen suojeluaseman lakkauttaminen. Pykälää ehdotetaan muutettavaksi määritelmädirektiivin 11 ja 16 artikloihin tehtyjen muutosten mukaisesti. Aiemman määritelmädirektiivin 11 artiklan 1 kohdan e ja f alakohtien mukaan pakolaisasema lakkaa, jos henkilö ei voi kieltäytyä ottamasta vastaan kansalaisuusvaltion tai entisen pysyvän asuinmaansa suojelua, koska olosuhteet, joiden vallitessa hänet tunnustettiin pakolaiseksi, ovat lakanneet olemasta. Määritelmädirektiivin 11 artiklaan on lisätty uusi 3 kohta, jonka mukaan 1 kohdan e ja f alakohtaa ei sovelleta pakolaiseen, joka voi aiemmin koetusta vainosta johtuvien pakottavien syiden perusteella kieltäytyä turvautumasta suojeluun kansalaisuusvaltiossaan tai entisessä pysyvässä asuinmaassaan. Direktiivin 11 artiklan muutos vastaa pakolaissopimuksen 1 artiklan C kohdan 5 ja 6 alakohtien määräyksiä. Määritelmädirektiivin 16 artiklaan, joka koskee toissijaisen suojelun lakkaamista, on tehty vastaavanlainen lisäys.

Voimassa olevan lain 107 §:n 1 momentin 5 kohdassa ja 2 momentissa säädetään olosuhteiden muuttumisesta johtuvasta pakolaisaseman ja toissijaisen suojeluaseman lakkauttamisesta. Pykälän 3 momenttiin ehdotetaan lisättäväksi säännös, jonka mukaan pykälän 1 momentin 5 kohtaa ja 2 momenttia ei kuitenkaan sovellettaisi henkilöön, joka voi aiemmin koetusta vainosta tai vakavasta hai-

tasta johtuvien pakottavien syiden perusteella kieltäytyä turvautumasta kansalaisuusvaltionsa tai entisen pysyvän asuinmaansa suojeleluun. Muutos on perusteltu paitsi ulkomaalaislain sanamuodon muuttamisella vastaamaan määritelmädirektiiviä myös sen saatamisella vastaamaan pakolaissopimusta. Käytännössä vastaavaa harkintaa ovat edellyttäneet jo aiemman määritelmädirektiivin 14 artiklan 2 kohdan ja 19 artiklan 4 kohdan sekä voimassa olevan lain 107 §:n 4 momentin mukaiset säännökset, joiden mukaan pakolaisaseman ja toissijaisen suojeluaseman lakkauttamista harkittaessa suoritetaan yksilöllinen tutkinta. Jotta 1 momentin 5 kohdan sanamuoto vastaisi määritelmädirektiiviä ja pakolaissopimusta, siitä ehdotetaan poistettavaksi sana "ilmeisesti". Sanalle ei olisi enää tarvetta, koska poikkeuksesta, joka estää pakolaisaseman lakkauttamisen, säädettäisiin nyt tyhjentävästi pykälän 3 momentissa.

Vastaavalla tavalla kuin 87 §:ssä (HE 28/2003 vp) pysyvän asuinmaan käsite tulee sovellettavaksi vain kansalaisuudettoman henkilön kohdalla.

2 Voimaantulo

Määritelmädirektiivin 39 artiklan mukaan jäsenvaltioiden on saatettava direktiivin edellyttämät lait, asetukset ja hallinnolliset määräykset voimaan viimeistään 21 päivänä joulukuuta 2013. Tämän vuoksi laki ehdotetaan tulevaksi voimaan ensi tilassa.

3 Suhde perustuslakiin ja säättämisyjärjestys

Esitys ei sisällä perusoikeuksien kannalta merkittäviä muutoksia ja se voidaan käsitellä perustuslain 72 §:n mukaisessa tavallisessa käsittelyjärjestyksessä.

Edellä esitetyn perusteella annetaan eduskunnan hyväksyttäväksi seuraava lakiehdotus:

Laki

ulkomaalaislain muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
muutetaan ulkomaalaislain (301/2004) 87 b, 88 d, 88 e, 105 b ja 107 §, sellaisina kuin ne ovat, 87 b, 88 d, 88 e ja 107 § laissa 323/2009 ja 105 b § laeissa 1158/2006 ja 973/2007, seuraavasti:

87 b §

Vainon syyt

Vainon syytä arvioitaessa otetaan huomioon ainakin alkuperään, uskontoon, kansallisuuteen ja poliittiseen mielipiteeseen sekä tiettyyn yhteiskunnalliseen ryhmään kuulumiseen liittyvät tekijät siten kuin jäljempänä tässä pykälässä säädetään.

Vainon syinä:

1) alkuperä tarkoittaa erityisesti ihonväriä, syntyperää tai kuulumista tiettyyn etniseen ryhmään;

2) uskontoon kuuluvat erityisesti teistiset, ei-teistiset ja ateistiset uskomukset, osallistuminen yksityisesti tai julkisesti, yksin tai yhdessä uskonnon harjoittamiseen tai siitä pidättäytyminen, muut uskonnolliset toimet tai mielipiteet taikka uskontoon perustuva tai uskonnon määräämä henkilökohtainen tai ryhmän käyttäytyminen;

3) kansallisuuteen kuuluu tietyn valtion kansalaisuus tai kansalaisuudettomuus sekä kuuluminen ryhmään, jota yhdistävät kulttuuriset, etniset, kielelliset, maantieteelliset tai poliittiset tekijät taikka ryhmän yhteys toisessa valtiossa asuvaan väestöön;

4) poliittinen mielipide tarkoittaa erityisesti mielipiteitä, ajatuksia ja uskomuksia mahdollisista vainoa harjoittavista toimijoista ja niiden politiikoista tai menetelmistä.

Vainon syytä arvioitaessa tiettyinä yhteiskunnallisena ryhmänä voidaan pitää ryhmää:

1) jonka jäsenillä on sellainen yhteinen tausta, muu luontainen ominaisuus tai usko, joka on ryhmän jäsenten identiteetin taikka omantunnon kannalta niin keskeinen ominaisuus, ettei heitä voida vaatia luopumaan siitä; ja

2) jonka ympäröivä yhteiskunta mieltää muusta yhteiskunnasta erottuvaksi.

Yhteiskunnallisen ryhmän yhteisenä ominaisuutena voi olla myös seksuaalinen suuntautuminen, joka ei kuitenkaan vainon syytä arvioitaessa voi merkitä rikollisena pidettäviä tekoja. Yhteiskunnalliseen ryhmään kuulumista tai tällaisen ryhmän piirteitä määritettäessä on lisäksi otettava huomioon sukupuoli-identiteetti ja muut sukupuoleen liittyvät seikat.

Arvioitaessa, onko hakijalla perusteltu pelko joutua vainotuksi, merkitystä ei ole sillä, onko hakijalla todellisuudessa alkuperään, uskontoon, kansallisuuteen, yhteiskunnalliseen tai poliittiseen ryhmään liittyviä piirteitä, jotka johtavat vainoon, jos vainon harjoittaja kuitenkin arvioi hakijalla olevan tällaisia piirteitä.

88 d §

Suojelun tarjoaminen

Suojelun tarjoaja voi olla sellainen valtio tai valtiota tai huomattavaa osaa sen alueesta valvonnassaan pitävä kansainvälinen järjestö, joka on halukas ja kykenevä tarjoamaan suojelua. Suojelun on oltava tehokasta ja luonteeltaan pysyvää.

88 e §

Sisäisen paon mahdollisuus

Turvapaikka tai 88 ja 88 a §:ssä tarkoitettu oleskelulupa voidaan jättää myöntämättä ulkomaalaiselle, jos hänellä ei ole jossain kotimaansa tai pysyvän asuinmaansa osassa perusteltua syytä pelätä joutuvansa vainotuksi tai todellista vaaraa joutua kärsimään vaka-

vaa haittaa tai jos hänellä on jossain kotimaansa tai pysyvän asuinmaansa osassa mahdollisuus saada suojelua 88 d §:ssä tarkoitetulla tavalla. Lisäksi hänen on voitava turvallisesti ja laillisesti päästä maan kyseiseen osaan ja hänen on voitava kohtuudella edellyttää oleskelevan siellä.

Arvioitaessa, onko osa maata 1 momentin mukainen, huomiota on kiinnitettävä kyseisessä osassa vallitseviin yleisiin olosuhteisiin ja hakijan henkilökohtaisiin olosuhteisiin.

105 b §

Ilman huoltajaa olevan alaikäisen vanhemman tai muun hänen tosiasiallisesta huollostaan vastanneen henkilön jäljittäminen

Maahanmuuttoviraston on viipymättä ryhdyttävä kansainvälistä suojelua hakevan, ilman huoltajaa olevan alaikäisen edun toteuttamiseksi jäljittämään hänen vanhempansa tai muu hänen tosiasiallisesta huollostaan vastannut henkilö. Tarvittaessa jäljittämistä on jatkettava kansainvälisen suojelun myöntämisen jälkeen.

Vanhempaa tai muuta alaikäisen tosiasiallisesta huollosta vastannutta henkilöä koskevia tietoja on kerättävä, käsiteltävä ja välitettävä salassa pidettävänä siten kuin viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetussa laissa (621/1999) säädetään.

107 §

Pakolaisaseman ja toissijaisen suojeluaseman lakkauttaminen

Henkilön pakolaisasema lakkautetaan, jos hän:

1) vapaaehtoisesti uudelleen turvautuu kansalaisuusvaltionsa suojeluun;

2) menetettyään kansalaisuutensa saa sen takaisin omasta vapaasta tahdostaan;

3) saa toisen valtion kansalaisuuden ja voi turvautua uuden kansalaisuusvaltionsa suojeluun;

4) vapaaehtoisesti asettuu asumaan maahan, josta pakeni ja jonka ulkopuolelle jäi vainon pelosta; taikka

5) ei enää ole suojelun tarpeessa, koska olosuhteet, joiden vallitessa hänestä tuli pakolainen, ovat lakanneet olemasta.

Henkilön toissijainen suojeluasema lakkautetaan, jos toissijaisen suojeluaseman myöntämiseen johtaneet olosuhteet ovat lakanneet olemasta tai muuttuneet siinä määrin, ettei suojelua enää tarvita.

Edellä 1 momentin 5 kohdassa ja 2 momentissa tarkoitetun olosuhteiden muutoksen on oltava merkittävä ja pysyvä. Mitä 1 momentin 5 kohdassa ja 2 momentissa säädetään, ei kuitenkaan sovelleta henkilöön, joka voi aiemmin koetusta vainosta tai vakavasta haitasta johtuvien pakottavien syiden perusteella kieltäytyä turvautumasta kansalaisuusvaltionsa tai entisen pysyvän asuinmaansa suojeluun.

Pakolaisaseman ja toissijaisen suojeluaseman lakkauttamista harkittaessa tulee suorittaa yksilöllinen tutkinta.

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20.

Helsingissä 13 päivänä maaliskuuta 2014

Pääministeri

JYRKI KATAINEN

Sisäministeri *Päivi Räsänen*

*Liite
Rinnakkaisteksti*

Laki

ulkomaalaislain muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
muutetaan ulkomaalaislain (301/2004) 87 b, 88 d, 88 e, 105 b ja 107 §, sellaisina kuin ne ovat, 87 b, 88 d, 88 e ja 107 § laissa 323/2009 ja 105 b § laeissa 1158/2006 ja 973/2007, seuraavasti:

Voimassa oleva laki

87 b §

Vainon syyt

Vainon syytä arvioitaessa otetaan huomioon ainakin alkuperään, uskontoon, kansallisuuteen ja poliittiseen mielipiteeseen sekä tiettyyn yhteiskunnalliseen ryhmään kuulumiseen liittyvät tekijät siten kuin jäljempänä tässä pykälässä säädetään.

Vainon syinä:

1) alkuperä tarkoittaa erityisesti ihonväriä, syntyperää tai kuulumista tiettyyn etniseen ryhmään;

2) uskontoon kuuluvat erityisesti teistiset, ei-teistiset ja ateistiset uskomukset, osallistuminen yksityisesti tai julkisesti, yksin tai yhdessä uskonnon harjoittamiseen tai siitä pidättäytyminen, muut uskonnolliset toimet tai mielipiteet taikka uskontoon perustuva tai uskonnon määräämä henkilökohtainen tai ryhmän käyttäytyminen;

3) kansallisuuteen kuuluu tietyn valtion kansalaisuus tai kansalaisuudettomuus sekä kuuluminen ryhmään, jota yhdistävät kulttuuriset, etniset, kielelliset, maantieteelliset tai poliittiset tekijät taikka ryhmän yhteys toisessa valtiossa asuvaan väestöön;

4) poliittinen mielipide tarkoittaa erityisesti mielipiteitä, ajatuksia ja uskomuksia mahdollisista vainoa harjoittavista toimijoista ja niiden politiikoista tai menetelmistä.

Ehdotus

87 b §

Vainon syyt

Vainon syytä arvioitaessa otetaan huomioon ainakin alkuperään, uskontoon, kansallisuuteen ja poliittiseen mielipiteeseen sekä tiettyyn yhteiskunnalliseen ryhmään kuulumiseen liittyvät tekijät siten kuin jäljempänä tässä pykälässä säädetään.

Vainon syinä:

1) alkuperä tarkoittaa erityisesti ihonväriä, syntyperää tai kuulumista tiettyyn etniseen ryhmään;

2) uskontoon kuuluvat erityisesti teistiset, ei-teistiset ja ateistiset uskomukset, osallistuminen yksityisesti tai julkisesti, yksin tai yhdessä uskonnon harjoittamiseen tai siitä pidättäytyminen, muut uskonnolliset toimet tai mielipiteet taikka uskontoon perustuva tai uskonnon määräämä henkilökohtainen tai ryhmän käyttäytyminen;

3) kansallisuuteen kuuluu tietyn valtion kansalaisuus tai kansalaisuudettomuus sekä kuuluminen ryhmään, jota yhdistävät kulttuuriset, etniset, kielelliset, maantieteelliset tai poliittiset tekijät taikka ryhmän yhteys toisessa valtiossa asuvaan väestöön;

4) poliittinen mielipide tarkoittaa erityisesti mielipiteitä, ajatuksia ja uskomuksia mahdollisista vainoa harjoittavista toimijoista ja niiden politiikoista tai menetelmistä.

Vainon syytä arvioitaessa erityisenä yhteiskunnallisena ryhmänä voidaan pitää ryhmää:

- 1) jonka jäsenillä on sellainen yhteinen tausta, muu luontainen ominaisuus tai usko, joka on ryhmän jäsenten identiteetin taikka omatunnon kannalta niin keskeinen ominaisuus, ettei heitä voida vaatia luopumaan siitä; ja
- 2) jonka ympäröivä yhteiskunta mieltää muusta yhteiskunnasta erottuvaksi.

Yhteiskunnallisen ryhmän yhteisenä ominaisuutena voi olla myös sukupuolinen suuntautuminen, joka ei kuitenkaan vainon syytä arvioitaessa voi merkitä rikollisena pidettäviä tekoja. Sukupuoleen liittyvät seikat eivät yksinään luo oletettavaa vainosta.

Arvioitaessa, onko hakijalla perusteltu pelko joutua vainotuksi, merkitystä ei ole sillä, onko hakijalla todellisuudessa alkuperään, uskoon, kansallisuuteen, yhteiskunnalliseen tai poliittiseen ryhmään liittyviä piirteitä, jotka johtavat vainoon, jos vainon harjoittaja kuitenkin arvioi hakijalla olevan tällaisia piirteitä.

88 d §

Suojelun tarjoajat

Suojelun tarjoaja voi olla valtio tai valtiota tai huomattavaa osaa sen alueesta valvonnassaan pitävä kansainvälinen järjestö.

88 e §

Sisäisen paon mahdollisuus

Turvapaikka tai 88 ja 88 a §:ssä tarkoitettu oleskelulupa voidaan jättää myöntämättä ulkomaalaiselle, jos hänellä ei ole jossain kotimaansa tai pysyvän asuinmaansa osassa perusteltua aihetta pelätä joutuvansa vainotuksi tai todellista vaaraa joutua kärsimään vakavaa haittaa ja jos hänen voidaan kohtuullisesti edellyttää oleskelevan maan kyseisessä osassa

Vainon syytä arvioitaessa *tietynä* yhteiskunnallisena ryhmänä voidaan pitää ryhmää:

- 1) jonka jäsenillä on sellainen yhteinen tausta, muu luontainen ominaisuus tai usko, joka on ryhmän jäsenten identiteetin taikka omatunnon kannalta niin keskeinen ominaisuus, ettei heitä voida vaatia luopumaan siitä; ja
- 2) jonka ympäröivä yhteiskunta mieltää muusta yhteiskunnasta erottuvaksi.

Yhteiskunnallisen ryhmän yhteisenä ominaisuutena voi olla myös *seksuaalinen* suuntautuminen, joka ei kuitenkaan vainon syytä arvioitaessa voi merkitä rikollisena pidettäviä tekoja. *Yhteiskunnalliseen ryhmään kuulumista tai tällaisen ryhmän piirteitä määrittäessä on lisäksi otettava huomioon sukupuoli-identiteetti ja muut sukupuoleen liittyvät seikat.*

Arvioitaessa, onko hakijalla perusteltu pelko joutua vainotuksi, merkitystä ei ole sillä, onko hakijalla todellisuudessa alkuperään, uskoon, kansallisuuteen, yhteiskunnalliseen tai poliittiseen ryhmään liittyviä piirteitä, jotka johtavat vainoon, jos vainon harjoittaja kuitenkin arvioi hakijalla olevan tällaisia piirteitä.

88 d §

Suojelun tarjoaminen

Suojelun tarjoaja voi olla *sellainen* valtio tai valtiota tai huomattavaa osaa sen alueesta valvonnassaan pitävä kansainvälinen järjestö, *joka on halukas ja kykenevä tarjoamaan suojelua. Suojelun on oltava tehokasta ja luonteeltaan pysyvää.*

88 e §

Sisäisen paon mahdollisuus

Turvapaikka tai 88 ja 88 a §:ssä tarkoitettu oleskelulupa voidaan jättää myöntämättä ulkomaalaiselle, jos hänellä ei ole jossain kotimaansa tai pysyvän asuinmaansa osassa perusteltua aihetta pelätä joutuvansa vainotuksi tai todellista vaaraa joutua kärsimään vakavaa haittaa *tai jos hänellä on jossain kotimaansa tai pysyvän asuinmaansa osassa*

sa.

Arvioitaessa, onko osa maata 1 momentin mukainen, huomiota on kiinnitettävä kyseisessä osassa vallitseviin yleisiin olosuhteisiin ja hakijan henkilökohtaisiin olosuhteisiin.

105 b §

*Ilman huoltajaa olevan alaikäisen **turvapaikanhakijan** vanhemman tai muun hänen tosiasiallisesta huollostaan vastanneen henkilön jäljittäminen*

Maahanmuuttoviraston on mahdollisuuksien mukaan pyrittävä ilman huoltajaa olevan alaikäisen *turvapaikanhakijan* edun toteuttamiseksi jäljittämään hänen vanhempansa tai muu hänen tosiasiallisesta huollostaan vastannut henkilö viipymättä.

Vanhempaa tai muuta alaikäisen tosiasiallisesta huollosta vastannutta henkilöä koskevia tietoja on kerättävä, käsiteltävä ja välitettävä salassa pidettävänä siten kuin viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetussa laissa (621/1999) säädetään.

107 §

Pakolaisaseman ja toissijaisen suojeluaseman lakkauttaminen

Henkilön pakolaisasema lakkautetaan, jos hän:

- 1) vapaaehtoisesti uudelleen turvautuu kansalaisuusvaltionsa suojeluun;
- 2) menetettyään kansalaisuutensa saa sen takaisin omasta vapaasta tahdostaan;
- 3) saa toisen valtion kansalaisuuden ja voi turvautua uuden kansalaisuusvaltionsa suojeluun;
- 4) vapaaehtoisesti asettuu asumaan maahan, josta pakeni ja jonka ulkopuolelle jäi vainon pelosta; taikka
- 5) ei *ilmeisesti* enää ole suojelun tarpeessa, koska olosuhteet, joiden vallitessa hänestä tuli pakolainen, ovat lakanneet olemasta.

mahdollisuus saada suojelua 88 d §:ssä tarkoitettulla tavalla. Lisäksi hänen on voitava turvallisesti ja laillisesti päästä maan kyseiseen osaan ja hänen on voitava kohtuudella edellyttää oleskelevan siellä.

Arvioitaessa, onko osa maata 1 momentin mukainen, huomiota on kiinnitettävä kyseisessä osassa vallitseviin yleisiin olosuhteisiin ja hakijan henkilökohtaisiin olosuhteisiin.

105 b §

Ilman huoltajaa olevan alaikäisen vanhemman tai muun hänen tosiasiallisesta huollostaan vastanneen henkilön jäljittäminen

Maahanmuuttoviraston on viipymättä ryhdyttävä *kansainvälistä suojelua hakevan*, ilman huoltajaa olevan alaikäisen edun toteuttamiseksi jäljittämään hänen vanhempansa tai muu hänen tosiasiallisesta huollostaan vastannut henkilö. *Tarvittaessa jäljittämistä on jatkettava kansainvälisen suojelun myöntämisen jälkeen.*

Vanhempaa tai muuta alaikäisen tosiasiallisesta huollosta vastannutta henkilöä koskevia tietoja on kerättävä, käsiteltävä ja välitettävä salassa pidettävänä siten kuin viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetussa laissa (621/1999) säädetään.

107 §

Pakolaisaseman ja toissijaisen suojeluaseman lakkauttaminen

Henkilön pakolaisasema lakkautetaan, jos hän:

- 1) vapaaehtoisesti uudelleen turvautuu kansalaisuusvaltionsa suojeluun;
- 2) menetettyään kansalaisuutensa saa sen takaisin omasta vapaasta tahdostaan;
- 3) saa toisen valtion kansalaisuuden ja voi turvautua uuden kansalaisuusvaltionsa suojeluun;
- 4) vapaaehtoisesti asettuu asumaan maahan, josta pakeni ja jonka ulkopuolelle jäi vainon pelosta; taikka
- 5) ei enää ole suojelun tarpeessa, koska olosuhteet, joiden vallitessa hänestä tuli pakolainen, ovat lakanneet olemasta.

Henkilön toissijainen suojeluasema lakkautetaan, jos toissijaisen suojeluaseman myöntämiseen johtaneet olosuhteet ovat lakanneet olemasta tai muuttuneet siinä määrin, ettei suojelua enää tarvita.

Edellä 1 momentin 5 kohdassa ja 2 momentissa tarkoitetun olosuhteiden muutoksen on oltava merkittävä ja pysyvä.

Pakolaisaseman ja toissijaisen suojeluaseman lakkauttamista harkittaessa tulee suorittaa yksilöllinen tutkinta.

Henkilön toissijainen suojeluasema lakkautetaan, jos toissijaisen suojeluaseman myöntämiseen johtaneet olosuhteet ovat lakanneet olemasta tai muuttuneet siinä määrin, ettei suojelua enää tarvita.

Edellä 1 momentin 5 kohdassa ja 2 momentissa tarkoitetun olosuhteiden muutoksen on oltava merkittävä ja pysyvä. *Mitä 1 momentin 5 kohdassa ja 2 momentissa säädetään, ei kuitenkaan sovelleta henkilöön, joka voi aiemmin koetusta vainosta tai vakavasta haitasta johtuvien pakottavien syiden perusteella kieltäytyä turvautumasta kansalaisuusvaltionsa tai entisen pysyvän asuinmaansa suojeluun.*

Pakolaisaseman ja toissijaisen suojeluaseman lakkauttamista harkittaessa tulee suorittaa yksilöllinen tutkinta.