

## Hallintovaliokunta

### Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi ulkomaalaislain muuttamisesta

#### JOHDANTO

##### *Vireilletulo*

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi ulkomaalaislain muuttamisesta (HE 273/2018 vp): Asia on saapunut hallintovaliokuntaan mietinnön antamista varten.

##### *Eduskunta-aloite*

Esityksen yhteydessä valiokunta on käsitellyt seuraavan aloitteen:

- Lakialoite LA 7/2015 vp Eeva-Maria Maijala kesk Lakialoite laiksi ulkomaalaislain 79 §:n muuttamisesta

##### *Asiantuntijat*

Valiokunta on kuullut:

- johtava asiantuntija Kukka Krüger, sisäministeriö
- rajavartioylitarkastaja Martti Ant-Wuorinen, sisäministeriö
- poliisitarkastaja Joni Länsivuori, sisäministeriö
- lainsäädäntöneuvos Timo Makkonen, oikeusministeriö
- hallitusneuvos Olli Sorainen, työ- ja elinkeinoministeriö
- ylitarkastaja Joonas Rundgren, Yhdenvertaisuusvaltuutetun toimisto
- tulosalueen johtaja Kaj Välimäki, Maahanmuuttovirasto
- poliisitarkastaja Mia Poutanen, Poliisihallitus
- oikeudellinen asiantuntija Kaisa Korhonen, Amnesty International, Suomen osasto ry
- johtava lakimies Marjaana Laine, Pakolaisneuvonta ry

Valiokunta on saanut kirjallisen lausunnon:

- ulkoministeriö
- sosiaali- ja terveysministeriö
- Helsingin poliisilaitos
- Maahanmuuttovirasto
- Suomen Kuntaliitto
- Elinkeinoelämän keskusliitto EK ry
- Pakolaisneuvonta ry
- Palvelualojen ammattiliitto PAM ry
- Rakennusliitto ry

## **Valiokunnan mietintö HaVM 32/2018 vp**

- Suomen Ammattiliittojen Keskusjärjestö SAK ry
- Suomen Asianajajaliitto
- Suomen Punainen Risti
- Suomen Yrittäjät ry

Valiokunta on saanut ilmoituksen, ei lausuttavaa:

- Helsingin hallinto-oikeus

### **HALLITUKSEN ESITYS JA EDUSKUNTA-ALOITE**

#### ***Hallituksen esitys***

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi ulkomaalaislakia. Esityksen tavoitteena on vähentää kansainvälistä suojelua koskevan uusintahakemusmenettelyn väärinkäyttömahdollisuuksia ja ohjata hakijat esittämään kaikki tiedossaan olevat kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen kanalta 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 työntekijä-oikeutta koskeviin säännöksiin.

Lisäksi ulkomaalaislakia ehdotetaan muutettavaksi siten, että kansainvälistä suojelua hakeneen henkilön matkustusasiakirja voitaisiin ottaa viranomaisen haltuun, kunnes hakijalle on myönnetty oleskelulupa tai hän poistuu maasta. 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.

#### ***Lakialoite***

Lakialoitteeseen sisältyvässä lakiehdotuksessa ehdotetaan ulkomaalaislain 79 §:n 2 momenttia muutettavaksi siten, että kansainvälistä suojelua hakeneella ulkomaalaisella olisi Suomessa oikeus tehdä ansiotyötä ilman oleskelulupaa heti Suomeen saavuttuaan. Nykyisin tällainen ulkomaalainen saa tehdä Suomessa ansiotyötä vasta oleskeltuaan maassa kolme tai kuusi kuukautta.

## Valiokunnan mietintö HaVM 32/2018 vp

### VALIOKUNNAN YLEISPERUSTELUT

#### *Yleistä*

Hallituksen esityksessä ehdotetaan muutoksia viiteen ulkomaalaislaissa (301/2004) säädettyyn kokonaisuuteen. Muutokset koskevat uusintahakemuksen tutkittavaksi ottamisen edellytyksiä ja käännyttämisen täytäntöönpanoa, kansainvälistä suojelua hakevan työnteko-oikeutta, kansainvälistä suojelua hakevan matkustusasiakirjan haltuunottoa sekä ulkomaalaislain edellytystä perheenkokoajan alaikäisyydestä. Lisäksi työvoiman saatavuusharkinnasta ehdotetaan luovuttavaksi tietyissä tilanteissa haettaessa jatkolupaa työntöön perusteella.

Hallintovaliokunta on aiemmin useissa yhteyksissä todennut ulkomaalaislain olevan lähes jatkuvan muutoksen kohteena EU-lainsäädännöstä tai kansallisista tarpeista johtuen. Seuraava suuri muutos tulee olemaan mahdollinen EU:n yhteisen turvapaikkajärjestelmän uudistamiseen liittyvä säädöskokonaisuus, joka muodostuu pääosin suoraan sovellettavista EU-asetuksista. Kansallisesta laista tulee tällöin kumota säännökset, joista säädetään EU-asetuksessa. Valiokunnan käsityksen mukaan mainittujen muutosten jälkeen on mahdollista paremmin arvioida ulkomaalaislain kehittämistarpeita ja -mahdollisuuksia kokonaisuudessaan. Valiokunta korostaa, että kokonaisuudistuksen tekeminen vaatii pitkää, mahdollisesti yli vaalikauden kestävästä valmistelutyötä ja hyvin merkittäviä henkilövoimavaroja. Valiokunta toteaa lisäksi, että turvapaikanhakijoiden asemasta oikeusavun asiakkaina on vuonna 2018 valmistunut selvitys ja että sisäministeriö on käynnistänyt turvapaikkaprosessista riippumattoman selvityksen, jonka on määrä valmistua vuoden 2019 aikana.

Valiokunta pitää ehdotettuja muutoksia tarpeellisina ja tarkoituksenmukaisina. Valiokunta puoltaa lakiehdotuksen hyväksymistä tästä mietinnöstä ilmenevin huomautuksin ja muutosehdotuksin.

#### *Nykyinen uusintahakemuksia ja käännyttämispäätöksen täytäntöönpanoa koskeva menettely*

Ulkomaalaislain kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen tutkimista koskevien säännösten lähtökohtana on, että hakijan ensimmäinen hakemus tutkitaan, ellei asiassa ole perusteita jättää hakemusta tutkimatta, hakemuksen käsittely raukea tai hakemusta peruuteta. Maahanmuuttoviraston suorittamassa turvapaikkapuhuttelussa selvitetään hakijan perusteet häneen kotimaassaan tai pysyvässä asuinmaassaan kohdistuneesta vainosta tai muista oikeudenloukkauksista ja niiden uhkista. Hakijalla on tämän jälkeen mahdollisuus esittää asiassa uutta selvitystä siihen saakka, kun Maahanmuuttovirasto tekee asiassa päätöksen. Maahanmuuttoviraston päätöksestä saa hakea muutosta valittamalla hallinto-oikeuteen ja hallinto-oikeuden päätöksestä korkeimpaan hallinto-oikeuteen, jos tämä myöntää valitusluvan. Uutta selvitystä voi esittää vielä asiaa koskevan muutoksenhaun yhteydessä.

Uusintahakemuksella tarkoitetaan ulkomaalaislain 102 §:n mukaan kansainvälistä suojelua koskevaa hakemusta, jonka ulkomaalainen tekee saatuaan lainvoimaisen päätöksen Maahanmuuttovirastolta tai hallintotuomioistuimelta aiemmin tekemäänsä hakemukseen, kun hän oleskelee edelleen maassa tai on päätöksen saatuaan lyhyeksi ajaksi poistunut maasta. Uusintahakemuksesta ei kuitenkaan pidetä hakemusta, joka on tehty sen jälkeen, kun Maahanmuuttovirasto on teh-

## Valiokunnan mietintö HaVM 32/2018 vp

nyt lain 95 c §:n nojalla raukeamispäätöksen. Tällainen raukeamispäätös tehdään esimerkiksi silloin, kun hakija on poistunut tai hänen katsotaan todennäköisesti poistuneen Suomesta.

Jos uusi hakemus tehdään asian ollessa vireillä, hakijan esittämät tiedot toimitetaan käsittelevälle viranomaiselle otettavaksi huomioon uutena selvityksenä vireillä olevassa asiassa. Näissä tilanteissa ei ole kyse uudesta hakemuksesta eikä siihen tehdä erillistä päätöstä. Valiokunta toteaa selvyyden vuoksi, että hakijalla on oikeus täydentää hakemustaan asian vireillä ollessa.

Uusintahakemus voidaan jättää ulkomaalaislain 103 §:n 4 kohdan mukaan tutkimatta, jos uusintahakemus ei sisällä uusia asian ratkaisuun vaikuttavia perusteita maahan jäämiselle. Jos uusintahakemus jätetään tutkimatta, päätös käännyttämisestä voidaan panna täytäntöön sen jälkeen, kun se on annettu hakijalle tiedoksi, jollei hallinto-oikeus toisin määrää. Hakijalla on seitsemän päivää aikaa hakea täytäntöönpanon kieltämistä tai keskeyttämistä. Tähän määräaikaan tulee sisältyä vähintään viisi arkipäivää. Hallinto-oikeuden on tehtävä hakemukseen päätös vastaavassa määräajassa.

Hallituksen esityksen perustelujen mukaan ennen maasta poistamisen täytäntöönpanoa tai sen aikana tehty ensimmäinen uusintahakemus keskeyttää käytännössä käännyttämissä päätöksen täytäntöönpanon. Päätösten täytäntöönpanosta vastaavalla poliisilla ei ole toimivaltaa kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen tutkimiseen, vaan turvapaikkahakemukset saatetaan aina Maahanmuuttoviraston ratkaistaviksi. Ensimmäinen uusintahakemus ei kuitenkaan estä aiemman hakemuksen johdosta annetun lainvoimaisen käännyttämissä päätöksen täytäntöönpanoa, jos uusintahakemus on tehty sen jälkeen, kun edelliseen hakemukseen liittyvä valitus on peruttu.

Nykyisin niissä tilanteissa, joissa uusintahakemus jätetään viime hetkellä maasta poistamisen ollessa jo käynnissä, Maahanmuuttovirasto ei tee asiassa päätöstä ennen maasta poistamista, jos alustavan tutkinnan perusteella hakemus ei täytä tutkittavaksi ottamisen edellytyksiä. Maahanmuuttovirastolla on päivystysjärjestelmä niitä tilanteita varten, joissa maasta poistettava maasta poistamisen jo käynnissä ollessa jättää uuden hakemuksen. Tätä päivystysjärjestelmää käytetään saadun selvityksen mukaan esimerkiksi tapauksissa, joissa hakijalla on taustallaan useita uusintahakemuksia. Poliisi ottaa aina yhteyttä Maahanmuuttoviraston päivystäjään, joka alustavasti arvioi, onko hakija esittänyt sellaisia uusia perusteita tai seikkoja, joiden vuoksi hakemuksen tutkintaa on jatkettava tai rikkooko hakijan palautus uusien tietojen valossa palautuskieltoa.

Toisen uusintahakemuksen jättäminen ei ulkomaalaislain 201 §:n 5 momentin mukaan estä lainvoimaisen käännyttämissä päätöksen täytäntöönpanoa, jos aiempi lainvoimainen käännyttämissä päätös on liittynyt tutkimatta jätettyyn aiempaan uusintahakemukseen. Maahanmuuttoviraston tulee näissäkin tapauksissa arvioida hakemus perusteiden osalta ennen kuin aiempi käännyttämissä päätös pannaan täytäntöön, koska täytäntöönpano ei ole sallittua, jos on syytä epäillä, että se johtaisi palautuskiellon rikkomiseen.

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. Ulkomaalaislain 147 §:n mukaan ketään ei saa käännyttää, karkottaa tai pääsyn epäämisen seurauksena palauttaa alueelle, jolla hän voi joutua kuolemanrangaistuksen, kidutuksen, vainon tai muun ihmis-

## Valiokunnan mietintö HaVM 32/2018 vp

arvoa loukkaavan kohtelun kohteeksi, eikä alueelle, jolta hänet voitaisiin lähettää sellaiselle alueelle. Valiokunta tähdentää, että lainvoimaista päätöstä tai päätöstä, joka muutoin olisi ulkomaalaislain mukaan pantavissa täytäntöön, ei saa ulkomaalaislain 200 §:n 3 momentin mukaan panna täytäntöön, jos on syytä epäillä, että ulkomaalaisen palauttaminen alkuperämaahan tai muuhun maahan saattaa hänet edellä mainitussa 147 §:ssä tarkoitettuun vaaraan.

### *Uusintahakemuksen tutkittavaksi ottamisen edellytykset*

Uusintahakemusten määrä ja osuus kaikista Suomessa jätetyistä kansainvälistä suojelua koskevista hakemuksista on viime vuosina kasvanut. Maahanmuuttoviraston tilastojen mukaan vuonna 2018 kaikista turvapaikkahakemuksista (4 548) 47 prosenttia (2 139) oli uusintahakemuksia. Vuonna 2017 vastaava osuus on ollut 38,6 prosenttia. Maahanmuuttoviraston käsiteltävänä on mietintöä laadittaessa ollut yhteensä 6 671 turvapaikkahakemusta. Uusintahakemuksia näistä on ollut 1 667. Kaikkiaan hakemuksia oli käsiteltävänä prosessin eri vaiheissa yhteensä 11 883, joista 2 719 oli uusintahakemuksia. Uusintahakemusten suuri osuus ei saadun selvityksen mukaan johdu ainoastaan vuoden 2015 poikkeuksellisen suuresta turvapaikkahakemusten määrästä. Lakiehdotuksen tavoitteena on 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.

Hallituksen esityksen perusteluista ilmenee, että osa hakijoista tekee uusintahakemuksen ainoastaan viivyttääkseen maasta poistamista. Hallituksen esityksessä viitataan poliisin tilastoihin, joiden mukaan lokakuusta 2017 syyskuun loppuun 2018 ulottuvalla ajanjaksolla palautus on uusintahakemuksen johdosta keskeytynyt 47 kertaa. Valiokunnan käsityksen mukaan tästä lukumäärästä ei voida kuitenkaan suoraan päätellä, kuinka moni näistä uusintahakemuksista on jätetty pelkästään maasta poistamisen viivyttämistarkoituksessa. Esityksen tavoitteena on myös vähentää uusintahakemusmenettelyn väärinkäyttömahdollisuuksia. Valiokunta kuitenkin tähdentää, että jos uusintahakemuksessa esitetään uusia ratkaisuihin vaikuttavia perusteita, hakemus on otettava tutkittavaksi kansainvälisen suojelun tarpeen arvioimiseksi.

Ehdotetuilla uusintahakemuksen tutkittavaksi ottamista koskevilla säännöksillä pyritään tehostamaan uusintahakemusten käsittelyä Euroopan unionin lainsäädännön ja perustuslain 9 §:n 4 momentin asettamissa rajoissa. Valiokunta toteaa, että ehdotuksella ei rajoiteta hakijoiden mahdollisuutta jättää uusintahakemuksia tai esittää uutta selvitystä asiassaan. Uusintahakemus tulee myös aina tutkia alustavasti sen selvittämiseksi, täyttääkö se tutkittavaksi ottamisen edellytykset. Hakemuksen alustavan tutkinnan ja päätöksen kansainvälistä suojelua koskevaan hakemukseen tekee aina Maahanmuuttovirasto. Uusintahakemuksen vastaanottavan viranomaisen rooli hakemuksen perusteiden kirjaamisessa kuitenkin korostuu nykyisestä. Myös turvapaikkamenettelyyn osallistuvien viranomaisten neuvontavelvollisuuden merkitys hakijan ohjaamiseksi kertomaan kaikki hakemuksen käsittelyn kannalta olennaiset seikat heti ensimmäisen hakemuksen yhteydessä kasvaa. Hakijalle annettavaa ohjeistusta tuleekin muutosten johdosta päivittää.

Uusintahakemuksista ja hakijan oikeudesta oleskella jäsenvaltion alueella säädetään EU:n lainsäädännössä kesäkuussa 2013 annetussa Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivissä 2013/32/EU kansainvälisen suojelun myöntämisestä tai poistamista koskevista yhteisistä menettelyistä (menettelydirektiivi). Direktiivi on pantu Suomessa kansallisesti täytäntöön heinäkuussa 2015

## Valiokunnan mietintö HaVM 32/2018 vp

voimaan tulleella ulkomaalaislain muutoksella (194/2015). Ulkomaalaislakiin on tehty tämän jälkeen myös muita menettelydirektiiviin pohjautuvia muutoksia.

Uusintahakemuksia koskevia säännöksiä ehdotetaan nyt muutettaviksi niin, että ne vastaavat nykyistä tarkemmin menettelydirektiivin uusintahakemusten tutkittavaksi ottamista koskevia säännöksiä. Menettelydirektiivissä edellytetään, että uusintahakemuksen tutkintaa jatketaan, jos alustavan tutkinnan tuloksena todetaan, että on ilmennyt tai hakija on esittänyt perusteita, jotka lisäävät merkittävästi sen todennäköisyyttä, että hakija on kansainvälisen suojelun tarpeessa. Ulkomaalaislaissa tästä ei nykyisin säädetä, mutta käytännön soveltamisessa asialla on ollut hallituksen esityksen perustelujen mukaan merkitystä. Valiokunta pitää perusteltuna, että asiasta säädetään jatkossa laissa.

Uusintahakemuksen tutkittavaksi ottamisen edellytyksenä on ehdotuksen mukaan jatkossa myös, että hakija ei hänestä itsestään riippumattomista syistä ole voinut esittää uusintahakemuksessa esittämiään seikkoja tai perusteita aikaisemman hakemuksen käsittelyn tai sitä koskevan muutoksenhaun yhteydessä. Myös tämä edellytys perustuu menettelydirektiiviin. Direktiivissä ei kuitenkaan määritellä, mitä näillä syillä tarkoitetaan. Uusintahakemuksen tueksi esitetyt seikat voivat liittyä hallituksen esityksen perustelujen mukaan joko aikaisemmin esitettyihin perusteisiin tai olla täysin uusia. Hakijasta itsestään riippumattomilla syillä ei rajoiteta hakijan mahdollisuutta vedota perustellusti myös syyhyn, joka voi tietyin edellytyksin olla hakijasta riippuvainen. Valiokunta ehdottaa 102 §:n 3 momentin sanamuotoon yksityiskohtaisista perusteluista ilmenevin tavoin kielellistä täsmennystä.

Maahanmuuttovirasto arvioi tapauskohtaisesti sen, onko kyse hakijasta riippumattomista syistä, ja tämän merkityksen hakemuksen tutkittavaksi ottamiseen. Hallituksen esityksen perusteluissa mainitaan esimerkkeinä hakijasta itsestään riippumattomista syistä hakijan kotimaassa ja henkilökohtaisessa tilanteessa Suomessa aikaisemman päätöksen lainvoimaiseksi tulon jälkeen tapahtuneet muutokset, joilla voi olla merkittävää vaikutusta suojelun tarpeen arviointiin.

Hakijalla voi myös olla esimerkiksi haavoittuvaan asemaan, häpeään tai pelkoon liittyvä perusteltu syy, miksi hän ei ole esittänyt perustetta aiemmin. Valiokunta korostaa, että säännöksen yksityiskohtaisten perustelujen mukaan hakijan esittämä syy uuden seikan tai perusteen esittämiseen vasta uusintahakemuksen yhteydessä on yksi tekijä arvioitaessa, lisäävätkö nämä seikat tai perusteet merkittävästi sen todennäköisyyttä, että hakijaa pidetään kansainvälisen suojelun tarpeessa olevana.

### *Käännyttämispäätöksen täytäntöönpano*

Valiokunta toteaa, että hakijalla ei ole menettelydirektiivin mukaan kaikissa tilanteissa oikeutta jäädä uusintahakemuksen käsittelyn yhteydessä jäsenvaltion alueelle. Toinen uusintahakemus estää nykyisin käännyttämispäätöksen täytäntöönpanon, jos aiempi uusintahakemus on jätetty tutkimatta. Lainkohtaa ehdotetaan muutettavaksi niin, että käännyttämispäätöksen täytäntöönpanon näkökulmasta ei ole enää merkitystä, onko aiempi hakemus jätetty tutkimatta vai käsitelty tavallisessa tai nopeutetussa menettelyssä. Toinen uusintahakemus estää käännyttämisen täytäntöönpanon jatkossa vain, jos aikaisempaan uusintahakemukseen on tehty päätös hakemuksen raukeamisesta, kun hakija on peruuttanut hakemuksensa.

## Valiokunnan mietintö HaVM 32/2018 vp

Ensimmäinen uusintahakemus estää edellä kuvatuin tavoin nykyisin yleensä käännyttämispäätöksen täytäntöönpanon. Ehdotuksen mukaan ensimmäinen uusintahakemus, joka ei täytä ehdotetussa 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.

Menettelydirektiivissä ei saadun selvityksen mukaan määritellä, mitä tarkoitetaan sellaisen päätöksen täytäntöönpanolla, joka merkitsee hakijan poistamista välittömästi jäsenvaltiosta. Myös direktiivin eri kieliversioiden käännökset ja eri jäsenvaltioiden tulkinnat käsitteen sisällöstä vaihtelevat. Hallituksen esityksen perustelujen mukaan välitön täytäntöönpano on kyseessä esimerkiksi silloin, kun maasta poistamisen käytännön valmistelut on aloitettu ja maasta poistamisen arvioitu ajankohta tai sen päivä on tiedossa. Hakijalla on näissä tilanteissa tiedossaan aikaisempaan päätökseen perustuva velvoite poistua maasta.

Jos uusintahakemus jätetään vasta sen jälkeen, kun hakijalle on ilmoitettu maasta poistamista koskevien käytännön valmistelujen aloittamisesta sekä poistamisen arvioitu ajankohta, voidaan sen tarkoituksena katsoa olevan ainoastaan päätöksen täytäntöönpanon välttäminen. Esimerkkinä perusteluissa mainitaan tilanne, jossa uusintahakemus tehdään vasta samana päivänä, kun päätös on tarkoitus panna täytäntöön. Valiokunta pitää hakijan oikeusturvan toteutumisen näkökulmasta tärkeänä, että tiedon antaminen maasta poistamisjärjestelyjen aloittamisesta, annetun tiedon sisältö ja sen antamisen ajankohta on tarvittaessa todennettavissa esimerkiksi ulkomaalaisasioiden sähköisestä asiankäsitelyjärjestelmästä. Valiokunta korostaa, että täytäntöönpanoa koskevassa harkinnassa on näissäkkin tilanteissa otettava huomioon, että hakijan oikeusturvan toteutuminen edellyttää, että hänellä on ollut tosiasiallinen mahdollisuus jättää hakemus aikaisemmin. Lisäksi valiokunta tähdentää palautuskiellon ehdottomuutta.

### *Kansainvälistä suojelua hakevan työnteko-oikeus*

Kansainvälistä suojelua hakeneen henkilön työnteko-oikeuden alkamisen ajankohtaa ehdotetaan täsmennettäväksi. Oikeus työntekoon alkaa kolmen kuukauden maassaolon jälkeen, jos hakija on esittänyt voimassa olevan matkustusasiakirjan, ja kuuden kuukauden maassaolon jälkeen, jos matkustusasiakirjaa ei ole. Saadun selvityksen mukaan sääntely on ollut epäselvää sen suhteen, vaaditaanko vastaava odotusaika myös uusintahakemuksen jättämisen jälkeen.

Ehdotetun säännöksen mukaan uusintahakemukseen sovelletaan samaa määräaikaa kuin ensimmäisen hakemuksen osalta. Näin ollen uusintahakemusta ei voida käyttää pelkästään työntöön jatkamisen mahdollistamiseksi tilanteissa, joissa henkilöllä ei ole perustetta saada oleskelulupaa. Oikeus työntekoon päättyy, kun ulkomaalaisen maasta poistamista koskeva päätös on täytäntöönpanokelpoinen tai hänen kansainvälistä suojelua koskeva hakemuksensa on rauennut. Valiokunta ei pidä sääntelyn kannalta johdonmukaisena, että henkilöllä olisi työnteko-oikeus tilanteessa, jossa hänellä on velvollisuus poistua maasta.

## Valiokunnan mietintö HaVM 32/2018 vp

### *Matkustusasiakirjan haltuunotto*

Ulkomaalaislaissa on säännökset matkustusasiakirjan tilapäisestä haltuunotosta (61 §), matkustusasiakirjan haltuunotosta turvaamistoimena (117 a ja 119 §) ja väärän tai väärennetyn matkustusasiakirjan ottamisesta viranomaisen haltuun (132 §). Voimassa oleva laki ei kuitenkaan sisällä säännöstä, jonka mukaan kansainvälistä suojelua hakevan matkustusasiakirja voidaan ottaa viranomaisen haltuun turvapaikkamenettelyn ajaksi ja pitää hallussa, kunnes hakijalle myönnetään oleskelulupa tai hän poistuu maasta.

Valiokunta pitää perusteltuna, että ulkomaalaislakiin lisätään säännös kansainvälistä suojelua hakevan matkustusasiakirjan haltuunotosta. Tavoitteena on varmistaa turvapaikkamenettelyn sujuvuus siten, että puuttuva matkustusasiakirja ei estä esimerkiksi hakijan tunnistamista tai kielteisen päätöksen saaneen henkilön maasta poistamista. Asiakirja palautetaan hakijalle, kun hänelle myönnetään kansainvälistä suojelua koskeva oleskelulupa tai hän poistuu maasta. Saadun selvityksen mukaan hakijan mahdollisuudesta asiointiin tilanteissa, joissa edellytetään henkilöllisyyden varmistamista, huolehditaan tapauskohtaisesti.

Ehdotettu muutos selkeyttää nykytilaa. Valiokunta pitää kuitenkin perusteltuna, että matkustusasiakirjan haltuun ottaneella viranomaisella on mahdollisuus menettelyn aikana siirtää asiakirja toiselle toimivaltaiselle viranomaiselle. Valiokunta ehdottaa tältä osin täsmennystä ehdotettuun 95 §:n 4 momenttiin yksityiskohtaisista perusteluista ilmenevin tavoin.

Valiokunta toteaa, että kansainvälistä suojelua hakeva ei voi ulkomaalaislain mukaan poistua maasta ilman, että tällä on vaikutusta hänen hakemuksensa käsittelyyn. Hakemuksen käsittely raukeaa, jos hakija peruuttaa hakemuksensa. Jos maassa oleskelun edellytykset eivät täyty, hänelle tehdään samalla käännyttämispäätös. Kansainvälistä suojelua koskeva hakemus raukeaa myös, jos hakija on poistunut tai hänen katsotaan todennäköisesti poistuneen Suomesta.

### *Perheenkokoajan alaikäisyys*

Euroopan unionin tuomioistuin on 12.4.2018 antanut tuomion (asia C-550/16) ennakkoratkaisupyyntöön asiassa, joka koskee oikeudesta perheenyhdistämiseen annetun direktiivin 2003/86/EY (perheenyhdistämisdirektiivi) tulkintaa. Tuomioistuimen mukaan perheenyhdistämisdirektiiviä 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 alaikäisenä.

Oleskeluluvan myöntäminen alaikäisen perheenkokoajan perheenjäsenelle edellyttää ulkomaalaislain 38 §:n mukaan, että perheenkokoaja on alaikäinen sinä päivänä, jolloin perheenjäsenen oleskelulupahakemus ratkaistaan. Pykälään ehdotetaan edellä mainitun tuomioistuimen ratkaisun johdosta lisättäväksi uusi 3 momentti, jossa säädetään kansainvälistä suojelua saaneen perheenkokoajan osalta edellytykseksi, että tämä on ollut alaikäinen sinä päivänä, jolloin hän jätti kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksensa. Valiokunta toteaa tältä osin, että ehdotuksen mukaisesti säännöstä sovelletaan direktiivin soveltamisalasta poiketen sekä pakolaisaseman että toissijaisen suojeluaseman saaneisiin henkilöihin.



## Valiokunnan mietintö HaVM 32/2018 vp

Edellytyksenä on lisäksi, että oleskelulupahakemus perhesiteen perusteella jätetään kolmen kuu-kauden kuluessa siitä, kun alaikäinen sai tiedoksi päätöksen kansainvälisen suojelun antamisesta. Aikarajasta voidaan yksittäistapauksessa poiketa, jos siihen on poikkeuksellisen painava syy.

### *Työntekijän jatko-oleskelulupa*

Työntekijän oleskeluluvan jatkolupaa hakevalla on ehdotuksen mukaan jatkossa mahdollisuus ilman saatavuusharkintaa hakeutua myös sellaisen työnantajan palvelukseen, joka toimii muulla kuin edellisessä työntekijän oleskeluluvassa mainitulla alalla. Lupamenettelyn väärinkäytön es-tämiseksi edellytyksenä kuitenkin on, että ulkomaalainen on työskennellyt työntekijän oleskelu-luvalla vähintään vuoden.

Valiokunta toteaa, että muutoksella helpotetaan työntekijän ammatillista liikkuvuutta. Ehdotettu muutos koskee kuitenkin arviolta vain joitain kymmeniä oleskeluluvan hakijoita vuosittain. Muu-toksella ei ole vaikutusta työsuojelun valvontaviranomaisten toimintaan. Valiokunta korostaa täs-säkin yhteydessä työehtojen ennakko- ja jälkivalvonnan tehokkuuden ja ulkomaalaisten työntekijöiden oikeuksien turvaamisen merkitystä.

## VALIOKUNNAN YKSITYISKOHTAISET PERUSTELUT

**95 §. Kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen jättäminen.** Pykälään ehdotetaan lisät-täväksi uusi 4 momentti, jossa säädetään, että poliisi, rajatarkastusviranomainen tai Maahan-muuttovirasto voi ottaa haltuunsa hakijan matkustusasiakirjan ja pitää sen hallussaan, kunnes ha-kijalle myönnetään oleskelulupa tai hän poistuu maasta. Valiokunta toteaa saamansa selvityksen perusteella, että mainitun säännöksen nojalla haltuun otettu matkustusasiakirja tulee voida myös siirtää toiselle toimivaltaiselle viranomaiselle. Esimerkiksi Rajavartiolaitoksella tulee olla mah-dollisuus siirtää haltuunsa ottama matkustusasiakirja maasta poistamisesta käytännössä vastaa-valle poliisille. Valiokunta ehdottaa, että pykälän 4 momentissa säädetään myös haltuun otetun matkustusasiakirjan siirtämisestä toiselle toimivaltaiselle viranomaiselle ja siitä, että tämä viran-omainen vastaa siirron jälkeen matkustusasiakirjan säilyttämisestä.

**102 §. Uusintahakemus.** Uusintahakemuksen tueksi esitetyt seikat voivat lakiehdotuksen perus-telujen mukaan liittyä joko aikaisemmin esitettyihin perusteisiin tai olla täysin uusia. Pykälän 3 momentin ehdotettu sanamuoto viittaa menneeseen aikaan. Valiokunta ehdottaa säännöksen sa-namuotoa tarkistettavaksi siten, että uusintahakemuksen tutkittavaksi ottaminen edellyttää, että hakemus sisältää tai asiassa muutoin ilmenee uusia seikkoja tai perusteita, jotka lisäävät merkit-tävästi sen todennäköisyyttä, että hakijaa tulisi pitää kansainvälistä suojelua saavana henkilönä. Säännös vastaa näin muotoiltuna ehdotettua paremmin kielellisesti säännöksen perusteluja. Muil-ta osin tutkittavaksi ottamisen edellytykset ovat ehdotuksen mukaiset. Valiokunta toteaa tässä yh-teydessä myös, että sanamuodon tarkistaminen selventää ehdotetun sääntelyn suhdetta yleislaki-na noudatettavan hallintolain (434/2003) 8 luvun virheen korjaamista koskevaan sääntelyyn.

**201 §. Käännättämisspäätösten täytäntöönpano.** Valiokunta toteaa, että pykälää on aiemmin muutettu 1.1.2019 voimaan tulleella ulkomaalaislain muutoksella (1022/2018). Nyt ehdotetut muutokset tulee sovittaa yhteen mainittujen muutosten kanssa. Käsiteltävänä olevassa lakiehdo-

## Valiokunnan mietintö HaVM 32/2018 vp

tuksessa muutetaan pykälän 5 ja 7 momenttia. Mainittu lainmuutos huomioon ottaen muutokset kohdistuvat pykälän 7 ja 9 momenttiin. Samalla pykälän 6 momentin viittauksia pykälän muihin momentteihin on tarkistettava. Myös johtolausetta tulee tarkistaa.

### **Lakialoite LA 7/2015 vp**

Valiokunta puoltaa ulkomaalaislain muuttamista hallituksen esityksessä ehdotetulla tavalla. Tämän vuoksi lakialoitteeseen sisältyvä lakiehdotus on hylättävä.

## VALIOKUNNAN PÄÄTÖSEHDOTUS

Hallintovaliokunnan päätösehdotus:

*Eduskunta hyväksyy muutettuna hallituksen esitykseen HE 273/2018 vp sisältyvän lakiehdotuksen. (Valiokunnan muutosehdotukset)*

*Eduskunta hylkää lakialoitteeseen LA 7/2015 vp sisältyvän lakiehdotuksen*

### **Valiokunnan muutosehdotukset**

## 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 § laissa 1022/2018, 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

## Valiokunnan mietintö HaVM 32/2018 vp

hakemuksensa. Oleskeluluvan myöntäminen edellyttää lisäksi, että oleskelulupahakemus perhesiteen perusteella jätetään kolmen kuukauden kuluessa siitä, kun perheen kokoaja 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 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*

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.

## Valiokunnan mietintö HaVM 32/2018 vp

### 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. **Haltuun otettu matkustusasiakirja voidaan siirtää toiselle toimivaltaiselle viranomaiselle, joka siirron jälkeen vastaa matkustusasiakirjan säilyttämisestä.** Poliisi, rajatarkastusviranomainen tai Maahanmuuttovirasto antaa matkustusasiakirjan haltuunotosta todistuksen.

### 102 §

#### *Uusintahakemus*

Uusintahakemuksen tutkittavaksi ottaminen edellyttää, että hakemus sisältää tai asiassa **muutoin ilmenee** 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 §

#### *Käännyttämispäätösten täytäntöönpano*

Päätös käännyttämisestä voidaan panna täytäntöön muutoksenhausta huolimatta, jollei hallinto-oikeus toisin määrää. **Jos asiassa tarvitaan valituslupa korkeimmalta hallinto-oikeudelta, valitus ei estä täytäntöönpanoa, ellei korkein hallinto-oikeus toisin määrää.**

## Valiokunnan mietintö HaVM 32/2018 vp

Päätöstä käännättämisestä ei saa panna täytäntöön 147 a §:n nojalla vapaaehtoiselle paluulle annetun määräajan kuluessa. Täytäntöönpano on kuitenkin sallittu, jos on olemassa pakenemisen vaara tai henkilön katsotaan olevan vaaraksi yleiselle järjestykselle tai turvallisuudelle.

Jos ulkomaalainen on hakenut oleskelulupaa kansainvälisen suojelun perusteella, päätöstä käännättämisestä, johon saa hakea muutosta valittamalla, ei 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 4 ja 5 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 12.2.2019

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

puheenjohtaja Juho Eerola ps

## **Valiokunnan mietintö HaVM 32/2018 vp**

varapuheenjohtaja Timo V. Korhonen kesk  
jäsen Anders Adlercreutz r  
jäsen Mika Kari sd  
jäsen Kari Kulmala sin  
jäsen Sirpa Paatero sd  
jäsen Juha Pylväs kesk  
jäsen Veera Ruoho kok  
jäsen Joonas Räsänen sd  
jäsen Matti Semi vas  
jäsen Mari-Leena Talvitie kok  
varajäsen Lasse Hautala kesk  
varajäsen Antti Rantakangas kesk

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

istuntoasiainneuvos Henri Helo

**Valiokunnan mietintö HaVM 32/2018 vp**  
**Vastalause 1**

**VASTALAUSE 1**

**Perustelut**

Pidämme hallituksen esitystä itsessään perusteltuna ja tarpeellisena. Turvapaikkajärjestelmä on tarkoitettu vain hätää pakenevia varten. Järjestelmän uskottavuuden ja toiminnan kannalta on välttämätöntä, ettei järjestelmää voi hyväksikäyttää muihin tarkoituksiin tai kielteisten päätösten toimeenpanemista voi jatkuvasti lykätä heikosti perusteltuja uusintahakemuksia jättämällä.

Samalla on kuitenkin huolehdittava tarkasti siitä, että turvapaikkaa hakevien oikeusturva toteutuu. Jotta uusintahakemusten käsiteltäväksi ottamista voidaan rajoittaa, pitää olla varmuus siitä, että ensimmäinen hakemus on käsitelty huolellisesti ja asianmukaisesti.

Eduskunta on vuonna 2016 hallituksen esitykseen HE 32/2016 vpperustuen tehnyt ulkomaalaislakiin muutoksia, joilla mm. rajataan oikeusapua turvapaikkapuhuttelussa sekä lyhennetään valitusaikoja hallinto-oikeuteen ja korkeimpaan hallinto-oikeuteen kansainvälisen suojelun hakemista koskevista päätöksistä. Mainittuja muutoksia ei ole pidettävä perusteltuina.

Oikeusavun rajaaminen turvapaikkapuhuttelussa voi johtaa tilanteeseen, jossa kaikkea tarvittavaa tietoa ei saada puhuttelussa esille. Tämä voi vaarantaa hakijan oikeusturvaa ja johtaa ylimääräisiin epäselvyyksiin ja lisäselvitysten tarpeeseen prosessin myöhemmissä vaiheissa. Rajaus myös lisää tarvetta uusintahakemuksille, jos kaikkia relevantteja seikkoja ei ole saatu selvitettyä ensimmäisen hakemuksen yhteydessä.

Kansainvälistä suojelua koskevista päätöksistä tehtävien valitusten valitusaikojen lyhentämisellä ei voida katsoa olevan mitään asiallista merkitystä turvapaikkaprosessin keston kannalta. Valitusasteineen yleensä selvästi yli vuoden mittaiseksi venyvässä prosessissa ei ole todellista vaikutusta sillä, että valitusvaiheessa valitusaikaa lyhennetään viikolla. Sen sijaan valitusajan lyhentämisellä voi olla vaikutusta hakijan oikeusturvaan, kun entistä lyhyemmässä ajassa pitää löytää asiantunteva avustaja ja saada valitukseen kaikki tarvittava. Erityisesti jos on tarve vedota valituksessa asioihin, joita ei avustajan puuttuessa ole mahdollisesti osattu tuoda oikein esiin turvapaikkakuulemisessa.

Hallituksen esityksessäänkin todetaan, etteivät mainitut tiukennukset turvapaikkahakemuksen käsittelyprosessiin ole tuoneet mitään todennettavia hyötyjä. Katsomme, että niistä pitäisi siis pikimmiten luopua ja korostaa näin turvapaikkaprosessin luotettavuutta ja oikeusturvan takeita vastapainona uusintahakemuksia koskevilla tiukennuksilla.

***Ehdotus***

Edellä olevan perusteella ehdotamme,

että hyväksytään yksi lausuma (*Vastalauseen lausumaehdotus*),

***Vastalauseen lausumaehdotus***

**Valiokunnan mietintö HaVM 32/2018 vp**  
**Vastalause 1**

Eduskunta edellyttää, että hallitus tuo eduskunnan käsiteltäväksi esityksen, jolla peruutetaan lailla 646/2016 säädetyt rajaukset oikeusapuun turvapaikkapuhuttelussa sekä valitus-aikojen lyhentäminen kansainvälistä suojelua koskevista päätöksistä. Mainituilla muutoksilla ei ole ollut positiivisia vaikutuksia turvapaikkaprosessin kestoan, mutta ne voivat vaarantaa hakijan oikeusturvaa ja ovat myös omiaan lisäämään uusintahakemuksia.

Helsingissä 12.2.2019

Joona Räsänen sd  
Mika Kari sd  
Sirpa Paatero sd



**Valiokunnan mietintö HaVM 32/2018 vp**  
**Vastalause 2**

**VASTALAUSE 2**

**Perustelut**

Hallituksen esitys sisältää useita erillisiä muutoksia ulkomaalaislakiin, joista osa on kannatettavia.

Ulkomaalaislain 38 §:n muuttaminen niin, että perheenyhdistämisessä riittävää on, että kansainvälistä suojelua saanut, ilman huoltajaa maahan tullut lapsi on ollut alaikäinen turvapaikkahakemusta jättäessään, on paitsi Euroopan unionin tuomioistuimen Alankomaita koskeneen viimevuotisen ratkaisun Suomelta edellyttämä muutos, myös inhimillisesti oikein. Suomessa on aiemmin kestävästi tulkittu, että jos hakija mahdollisesti venynee lupaprosessin aikana täyttää 18 vuotta, oikeutta perheenyhdistämiseen ei enää olisi.

Lisäksi pykälässä edellytettäisiin, että oleskelulupaa perhesiteen perusteella haettaisiin kolmen kuukauden kuluessa siitä, kun perheenkokoaja sai tiedoksi päätöksen kansainvälisen suojelun antamisesta. Aikaraja perustuu Euroopan unionin tuomioistuimen ohjeelliseen tulkintaan kohtuullisesta ajasta. Kolmen kuukauden aikaraja, jossa ulkomailla olevan perheenjäsenen on saatava perheenyhdistämishakemus vireille, on tiukka, erityisesti huomioiden ulkomailla oleskelevien perheenjäsenten mahdollisesti vaikea asema. On keskeisen tärkeää varmistaa, että tieto asiasta saavuttaa asianosaiset ja että tieto edellytyksestä hakea perheenyhdistämistä kolmen kuukauden määräajassa annetaan asianosaisille henkilöille selkeästi, oikea-aikaisesti ja ymmärrettävällä tavalla.

Lain 83 §:ään ehdotettu uusi 4 momentti koskee ulkomaisen työvoiman saatavuusharkinnasta luopumista tapauksissa, joissa henkilö on jo oleskellut ja työskennellyt Suomessa yhden vuoden ajan. Saatavuusharkinnasta tulisi muutenkin luopua Suomessa jo oleskelevien henkilöiden osalta. Suomessa jo olevien henkilöiden kohdalla nykyinen saatavuusharkinta voi altistaa hyväksikäytölle tai estää työpaikan vaihtamisen esimerkiksi epäkohtien takia, kun työlupajärjestelmä sitoo ulkomaalaisen oleskeluoikeuden työntekoon nimenomaisella alalla, mikä luo riippuvuussuhteen työnantajaan. Saatavuusharkinta lisää ulkomaalaisen työvoiman hyväksikäytön riskiä. Työntekijöiden asemaa tulisi parantaa myös muun muassa työehtojen valvontaa tehostamalla.

Positiivisten muutosten lisäksi hallituksen esitys sisältää useita ongelmallisia ja nykytilanteessa heikosti perusteltuja tiukennuksia, jotka heikentävät merkittävästi turvapaikanhakijoiden oikeuksia ja oikeusturvaa. Vasemmistoliitto ja RKP yhtyvät huoliin, joita useat valiokunnan kuulemat asiantuntijat ovat esittäneet ja vastustavat sanottuja heikennyksiä.

Ulkomaalaislain 95 §:ään ehdotettu uusi 4 momentti antaisi viranomaisille mahdollisuuden ottaa turvapaikanhakijan matkustusasiakirja haltuun. Tällainen uusi rajoitus on heikosti perusteltavissa, kun otetaan erityisesti huomioon, että ulkomaalaislain 7 luvussa säädetään jo nyt prosessin turvaamiseksi mahdollisista turvaamistoimista, joista yksi on 119 §:ssä mahdollisuus määrätä luovuttamaan matkustusasiakirja poliisin haltuun.

**Valiokunnan mietintö HaVM 32/2018 vp**  
**Vastalause 2**

Ulkomaalaislain 79 ja 80 §:ään ehdotetuilla muutoksilla turvapaikanhakijan työnteko-oikeus halutaan säätää katkeavaksi mahdollisessa uusintahakemusvaiheessa aiemman kielteisen päätöksen tultua lainvoimaiseksi. Tämän lisäksi ehdotettujen muutosten myötä uusintahakemuksen jättämisestä alkaisi uusi karenssiaika työnteko-oikeutta koskien, vastaavasti kuin ensimmäisen hakemuksen jättämisvaiheessa. Näin ollen henkilö joutuisi, riippuen siitä, onko hänellä voimassa olevaa matkustusasiakirjaa, odottamaan kolme tai kuusi kuukautta uusintahakemuksen jättämisestä saadakseen työskennellä.

Turvapaikanhakijan työnteko-oikeus on paitsi järkevää yhteiskunnan kannalta, myös keskeinen väline henkilölle itselleen kiinnittyä ja vahvistaa osallisuutta suomalaiseen yhteiskuntaan. Työnteko-oikeus vahvistaa henkilön itsenäisyyttä ja on keskeinen tekijä onnistuneen kotoutumisen käynnistymisessä. Inhimillisten näkökohtien lisäksi työnteko-oikeuden rajoittaminen on taloudellisesti epärationaalista ja sitoo hakijat vastaanottopalveluiden ja vastaanottorahan piiriin.

Ulkomaalaislain 102, 103 ja 201 §:ään ehdotetuilla muutoksilla pyritään rajoittamaan turvapaikanhakijoiden uusintahakemusten mahdollisuutta, helpottamaan hakemusten tutkimatta jättämistä ja nopeuttamaan käännytyksiä. Uusintahakemusten käsittelyä on jo nykyisin rajoitettu, ja nykyinen lainsäädäntö mahdollistaa perusteettoman uusintahakemuksen nopean käsittelyn.

Uusia turvapaikkapoliittisia tiukennuksia ei ole syytä tehdä, ennen kuin lukuisia aiempiakaan kiristyksiä on arvioitu ja niiden aiheuttamia ongelmia turvapaikkamenettelyssä on korjattu. Jokaisen tulisi voida luottaa turvapaikkamenettelyn luotettavuuteen ja siihen, että turvapaikkahakemus käsitellään luotettavasti, mutta valitettavasti viime vuosina päätöksenteon laatu ei ole ollut oikealla tasolla. Erityisesti turvapaikanhakijoiden oikeusapuun ja valitusaikoihin vuonna 2016 tehdyt kiristyksiset ovat aiheuttaneet vakavia oikeusturvaongelmia, jotka oikeusministeriön oma selvitysikin on tunnustanut ja ehdottanut korjattavaksi.

Erityisesti haavoittuvassa asemassa olevat hakijat eivät aina tiedosta, millä tarkkuudella heidän odotetaan oma-aloitteisesti kertovan turvapaikkapuhuttelussa kaikki mahdolliset hakemuksensa kannalta olennaiset seikat ja perusteet. Oikeusapuun kohdistuneesta lakimuutoksesta johtunut avustajan käytön estäminen turvapaikkapuhuttelussa on ollut haitallista laadukkaalle ja perusteelliselle turvapaikkapuhuttelulle, lisännyt ongelmia ja sitä kautta johtanut vääriin lopputuloksiin, uusintahakemuksiin ja niin hakijoiden kuin yhteiskunnan kannalta ongelmallisiin pitkittyneisiin prosesseihin.

Luottamusta päätöksentekoon ovat heikentäneet lukuisat prosessissa esiin nousseet ongelmat ja tapaukset, joissa vasta uusintahakemusvaiheessa hakijan alkuperäiset vainon perusteet on asianmukaisesti huomioitu ja suojelua myönnetty. Myös tapaukset, joissa turvapaikkaa hakenut on joutunut väkivallan tai oikeudenloukkausten kohteeksi kotimaahan palattuaan, kertovat, että suojelun tarvetta ei aina ole onnistuttu tunnistamaan.

Viime vuonna 11,4 % loppuun käsitellyistä uusintahakemuksista johti myönteiseen päätökseen, eli useampi kuin joka kymmenes uusintahakemus on ollut perusteltu ja johtanut myönteiseen päätökseen, eli joko hakijan tai lähtömaan tilanne on muuttunut tai sitten alkuperäisiä turvapaikka-perusteita ei ole riittävästi saatu arvioitua ensimmäisellä kerralla.

**Valiokunnan mietintö HaVM 32/2018 vp**  
**Vastalause 2**

Uusintahakemusten rajoittaminen ja palautusten nopeuttaminen merkitsisi tämän hetkisessä tilanteessa lisääntynyttä riskiä sille, että Suomi loukkaa kansainvälisen oikeuden ehdotonta palautuskieltoa ja käännättää henkilöitä maihin, joissa heitä uhkaa vaino, kidutus tai muu epäinhimillinen kohtelu. Myös uusintahakemukset on lähtökohtaisesti tutkittava yksilöllisesti ja perusteellisesti.

Suomeen saapui vuonna 2018 2 409 uutta turvapaikanhakijaa. Poikkeuksellisen vuoden 2015 jälkeen turvapaikanhakijoiden määrä on maailman poikkeuksellisen vakavasta pakolaistilanteesta huolimatta laskenut nopeasti jo alle vuosituhannen normaalitason. Hätiköityihin lisäkirstyksiin ei ole syytä eikä varaa, vaan turvapaikanhakijoiden oikeusturvaan ja turvapaikkamenettelyn tasoon vaikuttaneet aiemmat heikennykset on peruttava, ja näin turvattava jatkossa toimiva ja tehokas menettely nykyistä nopeampine käsittelyaikoineen.

***Ehdotus***

Edellä olevan perusteella ehdotamme,

että lakiehdotus hyväksytään muutoin valiokunnan mietinnön mukaisena paitsi 79 §:n 2 momentti, 80 §:n 6 momentti, 95 §:n 4 momentti, 102 §:n 3 momentti, 103 § ja 201 § poistetaan.

Helsingissä 12.2.2019

Matti Semi vas  
Anders Adlercreutz r