

Perustuslakivaliokunta

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi ulkomaalaislain muuttamisesta

Hallintovaliokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi ulkomaalaislain muuttamisesta (HE 2/2016 vp): Asia on saapunut perustuslakivaliokuntaan lausunnon antamista varten. Lausunto on annettava hallintovaliokunnalle.

Asiantuntijat

Valiokunta on kuullut:

- erityisasiantuntija Elina Immonen, sisäministeriö
- oikeustieteen tohtori Antti Tapanila
- professori Veli-Pekka Viljanen

Valiokunta on saanut kirjallisen lausunnon:

- lainsäädäntöneuvos Timo Makkonen, oikeusministeriö
- professori Tuomas Ojanen

HALLITUKSEN ESITYS

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi ulkomaalaislakia.

Laki on tarkoitettu tulemaan voimaan ensi tilassa.

Esityksen säätämisyjärjestysperusteluissa ehdotusta arvioidaan ulkomaalaisen oikeutta tulla maahan ja oleskella Suomessa koskevan perustuslain 9 §:n 4 momentin kannalta. Hallituksen mukaan lakiehdotus voidaan käsitellä tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä. Hallitus pitää kuitenkin tärkeänä, että perustuslakivaliokunnalle varataan tilaisuus antaa esityksestä lausunto.

Valiokunnan lausunto PeVL 6/2016 vp

VALIOKUNNAN PERUSTELUT

Esityksen sisältö ja arvioinnin lähtökohdat

Esityksessä ehdotetaan kumottavaksi humanitaarisen suojelun perusteella myönnettävää oleskelulupaa koskevat ulkomaalaislain säännökset.

Kansainvälistä suojelua hakeneelle henkilölle voidaan nykyisin antaa ulkomaalaislain 87 §:n mukainen turvapaikka, lain 88 §:n mukainen oleskelulupa toissijaisen suojelun perusteella taikka lain 88 a §:n mukainen oleskelulupa humanitaarisen suojelun perusteella. Kaikissa näissä on kyse kansainvälisen suojelun antamisesta.

Turvapaikkaa ja oleskelulupaa toissijaisen suojelun perusteella koskeva sääntely perustuu kansainväliseen ja Euroopan unionin oikeuteen. Oleskeluluvan myöntäminen humanitaarisen suojelun perusteella on puolestaan kansallinen ratkaisu.

Humanitaarista suojelua koskeva ulkomaalaislain 88 a § lisättiin lakiin nk. määritelmädirektiivin (2011/95/EU) täytäntöönpanon yhteydessä vuonna 2008. Hallitus katsoi tuolloin, että pelkästään direktiiviin perustuva sääntely olisi johtanut kansainvälisen suojelun antamisen tason heikentymiseen. Perustuslakivaliokunta piti humanitaarista suojelua koskevien säännösten lisäämistä lakiin erityisesti pakolaissopimuksen ja muiden Suomea sitovien kansainvälisten ihmisoikeusvelvoitteiden täysimääräisen toteutumisen kannalta perusteltuna (PeVL 7/2008 vp).

Esitys on merkityksellinen ulkomaalaisen oikeutta tulla maahan ja oleskella Suomessa koskevan perustuslain 9 §:n 4 momentin kannalta.

Arviointi

Hallituksen ehdotus merkitsee sitä, että oleskelulupaa ei voida jatkossa myöntää humanitaarisen suojelun perusteella.

Turvapaikan ja toissijaisen suojelun perusteella myönnettävän oleskeluluvan saamisen edellytykset perustuvat EU:n määritelmädirektiivin säännöksiin ja YK:n Geneven pakolaissopimuksen (SopS 77-78/1968) määräyksiin. Hallituksen esityksessä todetaan ehdotuksen tarkoituksena olevan se, että Suomen lainsäädäntö ei eroaisi Euroopan unionin ja muiden Euroopan unionin jäsenvaltioiden lainsäädännöstä.

Hallituksen esityksessä tuodaan esille, että EU-tuomioistuimen ja korkeimman hallinto-oikeuden oikeuskäytännössä on katsottu, että toissijaisen suojelun myöntämisen kynnys voi poikkeuksellisesti ylittyä pelkästään alueen turvallisuustilanteen vuoksi (EUT: Elgafaji, C-465/07; KHO 2010:84). Tällaisessa tilanteessa henkilö voi siis saada oleskeluluvan toissijaisen suojelun perusteella, eikä nyt kumottavaksi ehdotettavan humanitaarisen suojelun perusteella. Tämän seurauksena humanitaarisen suojelun perusteella myönnettävälle oleskeluluvulle ei ole enää hallituksen mielestä vastaavanlaisia perusteita kuin direktiivin täytäntöönpanovaiheessa katsottiin.

Valiokunnan lausunto PeVL 6/2016 vp

Perustuslain 9 §:n 4 momentin mukaan ulkomaalaisen oikeudesta tulla Suomeen ja oleskella maassa säädetään lailla. Ehdotuksen arvioinnin lähtökohtana on kansainvälisen oikeuden pääsääntö, jonka mukaan ulkomaalaisilla ei ole yleisesti oikeutta asettua toiseen maahan (HE 309/1993 vp, s. 52). Lainsäädännön on kuitenkin vastattava Suomea sitovia kansainvälisoikeudellisia ja EU-oikeudellisia velvoitteita.

Hallituksen esityksen perusteluissa todetaan, että humanitaarisen suojelun perusteella on myönnetty hyvin vähän oleskelulupia, ainakin vuosina 2013 ja 2014. Vuonna 2015 humanitaarisen suojelun perusteella myönnettiin kuitenkin jo 119 oleskelulupaa, mikä vastaa 7,3 %:a kaikista kansainvälisen suojelun perusteella myönnetyistä oleskeluluvista. Tämä osoittaa, että kumottavaksi ehdotetulla humanitaarisen suojelun perusteella on käytännön merkitystä. Samaa osoittaa hallituksen esityksen perusteluissa esitetty arvio, jonka mukaan lähivuosina noin 270 humanitaarisen suojelun perusteella myönnetyn oleskeluluvan haltijaa tulee hakemaan pysyvää oleskelulupaa.

Perustuslain 9 §:n 4 momentin toisen virkkeen mukaan ulkomaalaista ei saa karkottaa, luovuttaa tai palauttaa, jos häntä tämän vuoksi uhkaa kuolemanrangaistus, kidutus tai muu ihmisarvoa loukkaava kohtelu. Säännös sisältää ehdottoman palautuskiellon, ja se kieltää henkilön siirtämisen Suomesta myös sellaiseen valtioon, josta tämä voisi joutua luovutetuksi edelleen kolmanteen valtioon ja tämän seurauksena esimerkiksi kuolemanrangaistuksen tai kidutuksen uhriksi (HE 309/1993 vp, s. 52). Perustuslain 9 §:n 4 momentin esitöissä säännöksellä todetaan olevan asiallinen kytkentä pakolaisten oikeusasemaa koskevaan kansainväliseen yleissopimukseen (HE 309/1993 vp, s. 52).

Säädettäessä nyt kumottaviksi ehdotettuja ulkomaalaislain säännöksiä perustuslakivaliokunta piti niitä erityisesti pakolaisten oikeusasemaa koskevan yleissopimuksen ja muiden Suomea sitovien ihmisoikeusvelvoitteiden täysimääräisen toteutumisen kannalta perusteltuina (PeVL 7/2008 vp, s. 2).

Perustuslakivaliokunta katsoo, että Geneven pakolaissopimus tai kansainvälistä suojelua koskeva EU-oikeus eivät kuitenkaan ole esteenä nyt ehdotetulle muutokselle. Perustuslaista tai kansainvälisistä sopimuksista ei voida johtaa ehdotonta vaatimusta nykyisenkaltaiselle sääntelylle. Samalla valiokunta kuitenkin painottaa, että ulkomaalaislain säännöksiä oleskeluluvan myöntämisestä turvapaikan tai toissijaisen suojelun myöntämisen perusteella on sovellettava niin, etteivät ne joudu yksittäistapauksessa ristiriitaan perustuslain 9 §:n 4 momentissa säädetyn palautuskiellon kanssa.

VALIOKUNNAN PÄÄTÖSESITYS

Perustuslakivaliokunta esittää,

että lakiehdotus voidaan käsitellä tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä.

Helsingissä 25.2.2016

Valiokunnan lausunto PeVL 6/2016 vp

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

puheenjohtaja Annika Lapintie vas
varapuheenjohtaja Tapani Tölli kesk
jäsen Maria Guzenina sd
jäsen Anna-Maja Henriksson r
jäsen Hannu Hoskonen kesk
jäsen Antti Häkkänen kok
jäsen Ilkka Kantola sd
jäsen Antti Kurvinen kesk
jäsen Jaana Laitinen-Pesola kok
jäsen Leena Meri ps
jäsen Ulla Parviainen kesk
jäsen Wille Rydman kok
jäsen Ville Skinnari sd

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Matti Marttunen