

Hallintovaliokunta

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi ulkomaalaislain muuttamisesta

JOHDANTO

Vireilletulo

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi ulkomaalaislain muuttamisesta (HE 2/2016 vp): Asia on saapunut hallintovaliokuntaan mietinnön antamista varten. Asia on lisäksi lähetetty perustuslakivaliokuntaan lausunnon antamista varten.

Lausunto

Asiasta on annettu seuraava lausunto:

- perustuslakivaliokunta PeVL 6/2016 vp

Asiantuntijat

Valiokunta on kuullut:

- erityisasiantuntija Elina Immonen, sisäministeriö
- oikeus- ja maatietoyksikön johtaja Hanna Helinko, Maahanmuuttovirasto
- oikeudellinen asiantuntija Susanna Mehtonen, Amnesty International, Suomen osasto ry
- toiminnanjohtaja, varatuomari Elina Castrén, Pakolaisneuvonta ry
- professori Juha Raitio

Valiokunta on saanut kirjallisen lausunnon:

- sisäministeriö, poliisiosasto
- sisäministeriö, rajavartio-osasto
- oikeusministeriö
- Helsingin hallinto-oikeus
- Poliisihallitus
- Suomen Punainen Risti

HALLITUKSEN ESITYS

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi ulkomaalaislain kansainvälisen suojelun antamista koskevia säännöksiä. Lakia muutettaisiin siten, että humanitaarisen suojelun perusteella myönnettävää oleskelulupaa koskevat säännökset kumottaisiin. Oleskelulupaa ei olisi enää mahdollista myöntää tällä perusteella. Lainmuutoksella tehostettaisiin myös kansainvälistä suojelua koskevan pää-

Valiokunnan mietintö HaVM 3/2016 vp

töksen tiedoksiantoa. Lisäksi muutettaisiin hakemusten käsittelymaksun perimistä koskevaa sääntelyä.

Ehdotuksen tarkoituksena on, että Suomen lainsäädäntö ei eroaisi Euroopan unionin ja muiden Euroopan unionin jäsenvaltioiden lainsäädännöstä.

Laki on tarkoitettu tulemaan voimaan ensi tilassa.

VALIOKUNNAN PERUSTELUT

Kansainvälisen suojelun edellytykset

Kansainvälistä suojelua hakeneelle voidaan antaa ulkomaalaislain (301/2004) 87 §:n nojalla turvapaikka tai 88 §:n mukainen oleskelulupa toissijaisen suojelun perusteella taikka 88 a §:ään perustuva oleskelulupa humanitaarisen suojelun perusteella.

Turvapaikan saamisen edellytykset perustuvat ulkomaalaislaissa EU:n määritelmädirektiiviin (2011/95/EU) ja Yhdistyneiden kansakuntien pakolaisen oikeusasemaa koskevaan yleissopimukseen (SopS 77—78/1968). Toissijaisen suojelun antaminen puolestaan perustuu määritelmädirektiivin velvoitteisiin. Selvyyden vuoksi on syytä todeta, ettei turvapaikan tai toissijaisen suojelun myöntämisen edellytyksiä voida määrittää edellä mainituista määritelmädirektiivistä ja pakolaissopimuksesta poiketen kansallisesti.

Kansainvälistä suojelua hakeneelle voidaan myöntää oleskelulupa humanitaarisen suojelun perusteella, jos edellytyksiä turvapaikan tai toissijaisen suojelun antamiselle ei ole. Asiaa koskeva 88 a § on sisällytetty ulkomaalaislakiin määritelmädirektiivin kansallisen implementoinnin yhteydessä (HaVM 26/2008 vp — HE 166/2007 vp). Humanitaarisen suojelun käsite ja oleskeluluvan saannin edellytykset ovat täysin kansallista sääntelyä, joka ei perustu Euroopan unionin lainsäädäntöön tai kansainvälisiin velvoitteisiin.

Käsiteltävänä olevasta hallituksen esityksestä ilmenee, että humanitaarista suojelua koskevan säännöksen lisääminen ulkomaalaislakiin on perustunut hallituksen esityksessä HE 166/2007 vp siihen, että pelkästään määritelmädirektiiviin perustuvan sääntelyn on epäilty johtavan silloisen kansainvälisen suojelun tason heikentymiseen.

Hallintovaliokunta on mietinnössään HaVM 26/2008 vp, joka koskee määritelmädirektiivin kansallista toimeenpanoa ja humanitaarisen suojelun sisällyttämistä ulkomaalaislakiin, pitänyt muun muassa välttämättömänä, että unionissa kyetään toteuttamaan yhtenäistä eurooppalaista maahanmuuttopolitiikkaa. Tämä merkitsee mahdollisimman pitkälle menevää lainsäädännön harmonisointia ja sen yhdenmukaista soveltamista. Yksittäiset valtiot eivät voi etenkään vapaan liikkuvuuden alueella ratkaista kansainväliseen suojeluun liittyviä kysymyksiä.

Euroopan yhteisöjen tuomioistuin (nykyinen Euroopan unionin tuomioistuin) on sittemmin linjannut toissijaisen suojelun sisältöä alkuvuonna 2009 antamassaan tuomiossa C-465/07 Elgafaji. Päätöksen mukaan henkilön ei tarvitse poikkeustapauksessa esittää näyttöä vakavasta henkilö-

Valiokunnan mietintö HaVM 3/2016 vp

kohtaisesta vaarasta silloin, kun käynnissä olevalle aseelliselle selkkaukselle tyypillisen väkivalan aste saavuttaa niin korkean tason, että on merkittäviä perusteita uskoa palautetun siviilihenkilön joutuvat maahan palaamisen vuoksi todelliseen vaaraan. Vastaava tulkinta on omaksuttu myös kansallisessa oikeuskäytännössä. Korkein hallinto-oikeus on katsonut, että oleskelulupa toissijaisen suojelun perusteella voidaan myöntää myös tilanteissa, joissa on kyse enemmänkin maan yleisen tilanteen aiheuttamasta vaarasta kuin suoraan hakijan henkilökohtaisesta tilanteesta johtuvasta vaarasta (KHO 2010:84). Tällaisen vaaran on kuitenkin oltava todellinen, eikä maan yleisen tilanteen objektiivinen toteaminen johda tavallisesti toissijaisen suojelun myöntämiseen.

Nyt käsiteltävänä olevan hallituksen esityksen perusteluissa todetaan, ettei humanitaarisen suojelun perusteella myönnettävälle oleskeluluvulle ole määritelmädirektiiviä koskeva oikeuskäytäntö huomioon ottaen enää vastaavia perusteita kuin direktiivin täytäntöönpanovaiheessa on arvioitu.

Hallintovaliokunta näkee tarpeellisena humanitaarisen oleskeluluvan kategorian poistamisen ulkomaalaislaista. Tämä seikka ei muuta sitä tosiasiaa, että Suomen lainsäädäntö täyttää Euroopan unionin ja kansainvälisten velvoitteiden vaatimukset myös vastaisuudessa. Vuonna 2015 Suomeen on tullut yli 30 000 kansainvälisen suojelun hakijaa, kun edellisellä vuonna vastaava luku on ollut 3 651 hakijaa. Valiokunta pitää perusteltuna, vaikka viime vuonna oleskeluluvan humanitaarisella perusteella on saanut vain 119 henkilöä (noin 7,3 prosenttia vuonna 2015 kansainvälisen suojelun perusteella myönnettyistä oleskeluluvista), ettei maamme lainsäädännön tule näytettyä tässä tilanteessa muita unionin jäsenmaita ja EU:n lainsäädännön määrittelemää kansainvälisen suojelun tasoa suotuisampana.

Palautuskielto

Perustuslain 9 §:n 4 momenttiin sisältyy kielto karkottaa, luovuttaa tai palauttaa ulkomaalaista, jos häntä tämän vuoksi uhkaa kuolemanrangaistus, kidutus tai muu ihmisarvoa loukkaava kohtelu. Vastaava palauttamiskieltoa koskeva säännös sisältyy myös ulkomaalaislain 147 §:ään. Valiokunta toteaa, että palautuskielto on ehdoton, eikä humanitaarisen suojelun perusteella myönnettävää oleskelulupaa koskevien säännösten kumoaminen merkitse sitä, että palautuskiellon periaatetta voitaisiin rikkoa. Tilanteessa, jossa henkilöä ei voida edellä mainitut säännökset huomioon ottaen palauttaa, täyttyvät lähtökohtaisesti turvapaikan saamisen tai toissijaisen suojelun myöntämisen edellytykset. Jos kyseisiä oleskelulupia ei voida poissulkemislausekkeiden vuoksi myöntää (esimerkiksi, jos on perusteltua aiheuttaa epäillä henkilön tehneen sotarikoksen tai rikoksen ihmiskuntaa vastaan; 87 §:n 2 momentti, 88 §:n 2 momentti ja 88 a §:n 2 momentti), henkilölle annetaan oleskelulupa ulkomaalaislain 89 §:n perusteella (oleskeluluvan myöntäminen poissulkemislausekkeita sovellettaessa), koska palautuskielto estää henkilön palauttamisen.

Valiokunta huomauttaa tässä yhteydessä siitä, että on syytä erottaa toisistaan yhtäältä palauttamiskielto-tilanteet sekä toisaalta käytännön vaikeudet palata tai palauttaa viranomaisjohtoisesti kielteisen päätöksen saanut henkilö. Jos henkilö ei voi palata kotimaahansa käytännön syistä ilman, että häntä uhkaa palautuskiellon mukaisesti kuolemanrangaistus, kidutus tai muu ihmisarvoa loukkaava kohtelu, hänelle voidaan myöntää oleskelulupa ulkomaalaislain 51 §:n nojalla (oleskeluluvan myöntäminen maasta poistumisen estymisen vuoksi). Oleskelulupaa ei kuitenkaan myönnetä mainitun pykälän nojalla, jos ulkomaalaisen paluu jää sen vuoksi toteutumatta,

Valiokunnan mietintö HaVM 3/2016 vp

että hän ei suostu palaamaan kotimaahansa tai pysyvään asuinmaahansa tai vaikeuttaa paluunsa järjestelyä (laki 674/2015). Hallintovaliokunta on katsonut mietinnössään HaVM 47/2014 vp, ettei sellaista tilannetta voida pitää hyväksyttävänä, että henkilö voi itse päättää jäädä maahan, vaikka hän ei ole täytäntöönpanokelpoisella päätöksellä saanut laillisen maahan jäämisen edellytyksenä olevaa oleskelulupaa.

Jatkoluvan myöntäminen humanitaarisen suojelun perusteella oleskeluluvan saaneelle

Ulkomaalaislain 54 §:stä ilmenee, että jatkolupa myönnetään, jos edellytykset ensimmäiselle luvulle ovat edelleen voimassa. Hallituksen esityksen lähtökohtana on, ettei oleskelulupia enää käsiteltävänä olevan lakiehdotuksen voimaan tultua myönnetä humanitaarisen suojelun perusteella. Tämä koskee myös jatkolupia. Saadun selvityksen mukaan käytännössä oleskelupa voidaan myöntää myös muulla perusteella kuin millä ensimmäinen lupa on myönnetty. Laillisen oleskelun jatkuminen Suomessa edellyttää siten, että on olemassa perusteet myöntää oleskelulupa esimerkiksi työn tai opiskelun vuoksi. Oleskelu on mahdollista sallia maassa ulkomaalaislain 146 §:ään sisältyvän kokonaisharkinnan perusteella myös silloin, kun alun perin oltaisiin muutoin oltu päätymässä kielteiseen päätökseen. Valiokunta tähdentää, että jokaisessa kielteisessä tapauksessa on arvioitava myös palautuskiellon soveltuminen.

Oleskeluluvan myöntäminen perustuu aina lupaharkintaan säännösten puitteissa. Lupaa ei uusita viranomaisaloitteisesti, vaan hakijan on haettava itse jatkolupaa. Lupaharkinnassa arvioidaan, täyttyvätkö jatkoluvan saamisen edellytykset. Kysymyksessä ei siten ole hallinnollinen muodollisuus. On huomattava, että ulkomaalaislain 58 §:n 5 momentin nojalla oleskelulupa voidaan peruuttaa, jos luvan saamisen edellytykset eivät ole enää voimassa. Saamaansa selvitykseen viitaten hallintovaliokunta toteaa, ettei ulkomaalaiselle katsota syntyvän oikeutettua odotusta oleskelun jatkumisesta ensimmäisen luvan perusteella, vaan ratkaisevia ovat lupahakemuksen ratkaisuhetken lainsäädäntö ja olosuhteet.

Lisäksi on syytä mainita, että ensimmäinen oleskelulupa humanitaarisen suojelun perusteella myönnetään ulkomaalaislain 53 §:n nojalla aina vuodeksi, kun muut kansainvälisen suojelun perusteella myönnettävät luvat annetaan neljäksi vuodeksi. Tämä osaltaan viestittää luvan saaneelle, että hänen oleskelunsa jatkuminen tulee viimeistään vuoden päästä arvioiduksi uudelleen. Valiokunnan saaman selvityksen perusteella on todennäköistä, että suurin osa pysyvää oleskelulupaa hakevista tulee jäämään maahan, koska useamman vuoden oleskelun aikana useimmille on muodostunut sellaisia siteitä Suomeen, ettei kokonaisharkinnan perusteella heitä voida enää poistaa maasta.

Päätöksen tiedoksi antaminen

Ulkomaalaislain nojalla tehtävän päätöksen tiedoksi antamisesta Suomessa olevalle hakijalle säädetään lain 205 §:ssä. Tiedoksiantoa koskevat säännökset perustuvat hallintolakiin (434/2003) joitakin erityistilanteita lukuun ottamatta. Hallintolain säännökset myös täydentävät ulkomaalaislain erityissääntelyä, joka on osin informatiivista toistamalla hallintolain säännöksiä.

Hallituksen esityksessä ehdotetaan tehostettavaksi kansainvälistä suojelua koskevan päätöksen tiedoksi antamista. Tiedoksianto nopeutuu etenkin tilanteissa, joissa päätös on hakijan kannalta

Valiokunnan mietintö HaVM 3/2016 vp

myönteinen. Nykyisin kansainvälistä suojelua koskevassa asiassa tiedoksi antaminen on aina toimitettava haastetiedoksiantona. Kaikkien kyseisten päätösten tiedoksi antaminen haasteena on kohtuuttoman raskas ja kallis menettely. Vastaisuudessa tiedoksiannon toimittaminen on nykymenetelystä poiketen mahdollista myös muulla tavalla todisteellisesti. Muita todisteellisiä tiedoksiannotapoja ovat lakiehdotuksen mukaan tiedoksiannon toimittaminen postitse saantitodistusta vastaan tai päätöksen luovuttaminen vastaanottajalle taikka tämän edustajalle. Tiedoksiantaminen voidaan suorittaa myös muulla tavalla henkilökohtaisesti kuin haastemenettelyssä. Valiokunnalla ei ole huomauttamista hallituksen esityksen perusteluissa lausuttuun siitä, että tiedoksi antaminen postitse saantitodistusta vastaan on lähtökohtaisesti riittävää, jos kyseessä on hakijan kannalta täysin myönteinen päätös.

Jos viranomainen katsoo siihen olevan aihetta, tiedoksianto voidaan toimittaa myös lainmuutoksen voimaan tultua haastetiedoksiantona. Säädetävän lain nojalla kansainvälistä suojelua koskevassa asiassa tiedoksiannon toimittaa Maahanmuuttovirasto tai Maahanmuuttoviraston pyynnöstä poliisi. Jos puolestaan on tehty päätös hakijan poistamiseksi maasta, tiedoksiannon toimittaa poliisi tai poliisin pyynnöstä Maahanmuuttovirasto. Molemmissa tilanteissa lisäedellytyksenä on lakiehdotuksen 205 §:n 4 momentissa, että pyynnön saanut viranomainen voi tarkoituksenmukaisesti huolehtia tiedoksiantotehtävästä. Valiokunta pitää perusteltuna, että tiedoksi antavan viranomaisen osalta mainituilla operatiivisilla toimijoilla, Maahanmuuttovirastolla ja poliisilla, on molemmilla harkintavaltaa tiedoksiannon suorittavan viranomaisen valinnassa ja myös tiedoksiantotapa voidaan arvioida ja sopia siitä viranomaisten kesken tapauskohtaisesti. Säädetävä laki mahdollistaa siten viranomaisten joustavan menettelyn ja resurssien tehokkaan hyödyntämisen. Mahdollisuus pyytää toista viranomaista suorittamaan tiedoksianto edesauttaa myös sitä, ettei hakija pysty päättelemään päätöksen sisältöä tiedoksi antavan viranomaisen perusteella.

Haastetiedoksiannon toimittaa aina poliisi tai rajatarkastusviranomainen. Valiokunta yhtyy hallituksen esityksen yksityiskohtaisissa perusteluissa lausuttuun siitä, että haastetiedoksiantoa käytetään käytännössä vain tilanteissa, joissa siihen on erityistä syytä. Tarvetta haastetiedoksiantoon on erityisesti niissä päätöksissä, joihin sisältyvä käännyttäminen voidaan ulkomaalaislain 201 §:n 2—3 momentin nojalla panna täytäntöön ennen valitusajan umpeutumista. Tällaisissa tapauksissa on erityinen riski, että päätöksensäaja pakoilee viranomaisia eikä maasta poistamista saada pantua täytäntöön tehokkaasti.

Valiokunta katsoo, ettei tiedoksiantomenettelyn sujuvoittaminen vaaranna hakijan oikeusturvaa. Haastetiedoksiantoa käytetään jatkossakin muun henkilökohtaisen tiedoksiantomenettelyn ohella silloin, kun se on hakijan oikeusturvan toteutumisen kannalta tarpeen. Muutoksella ei ole myöskään vaikutusta viranomaisen velvollisuuteen tulkita ja kääntää päätös siten kuin ulkomaalaislain 203 §:ssä ja menettelydirektiivissä säädetään. Päätöksen tiedoksi antamisen osalta valiokunta viittaa lisäksi hallituksen esityksen perusteluissa lausuttuun ja ehdotetun 205 §:n sanamuuttoon.

Uuden lain soveltaminen

Asiantuntijakuulemisessa on noussut esiin, ettei lakiehdotus sisällä siirtymäsäännöksiä. Tältä osin valiokunta toteaa saamansa selvityksen perusteella, että kansainvälistä suojelua koskeva hakemus ratkaistaan ratkaisupäivänä voimassa olevan lainsäädännön, soveltamiskäytännön ja olo-

Valiokunnan mietintö HaVM 3/2016 vp

suhteiden perusteella. Esimerkiksi oleskeluluvan hakijan lähtömaan tilannetta arvioidaan jatkuvasti. Päätöksenteossa on kysymys ajantasaiseen tietoon perustuvasta kokonaisarviointista.

Hallintovaliokunta kiinnittää huomiota asiassa myös perustuslakivaliokunnan lausuntoon, jossa valittua sääntelytapaa ei ole nähty ongelmallisena Suomen perustuslain, maamme sitovien kansainvälisen oikeuden säännösten tai EU-oikeuden näkökulmasta (PeVL 6/2016 vp). Lisäksi hallintovaliokunta viittaa edellä lausuttuun koskien palauttamiskieltoa ja muita ulkomaalaislain normeja, jotka osaltaan vaikuttavat ehkäisevästi kohtuuttomien tilanteiden syntyyn.

Hallituksen esityksen valmistelussa on otettu huomioon tämänhetkinen eurooppalainen toimintaympäristö ja se seikka, että useimmat unionin jäsenmaat Pohjoismaita myöten tarkastelevat lainsäädäntöään. Esityksen lähtökohtana on ollut, etteivät maamme lainsäädäntö ja soveltamiskäytäntö olisi suotuisampia kuin muissa unionimaissa. Kysymys ei ole pelkästään niin sanottujen vetovoimatekijöiden vähentämisestä, vaan osaltaan myös suomalaisen yhteiskunnan kantokyvystä muuttuneissa olosuhteissa.

Säätämisyjärjestys

Perustuslakivaliokunnan lausunnosta PeVL 6/2016 vp ilmenee, että lakiehdotus voidaan käsitellä tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä.

Yhteenveto

Hallituksen esityksestä ilmenevistä syistä ja saamansa selvityksen perusteella hallintovaliokunta pitää lakiehdotusta tarpeellisena ja tarkoituksenmukaisena. Valiokunta puoltaa lakiehdotuksen hyväksymistä muuttamattomana tästä mietinnöstä ilmenevin kannanotoin.

VALIOKUNNAN PÄÄTÖSEHDOTUS

Hallintovaliokunnan päätösehdotus:

Eduskunta hyväksyy muuttamattomana hallituksen esitykseen HE 2/2016 vp sisältyvän lakiehdotuksen.

Helsingissä 17.3.2016

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

puheenjohtaja Pirkko Mattila ps
varapuheenjohtaja Timo V. Korhonen kesk
jäsen Thomas Blomqvist r
jäsen Antti Häkkänen kok
jäsen Mika Kari sd
jäsen Elsi Katainen kesk

Valiokunnan mietintö HaVM 3/2016 vp

jäsen Kari Kulmala ps
jäsen Antti Kurvinen kesk
jäsen Mikko Kärnä kesk
jäsen Sirpa Paatero sd
jäsen Juha Pylväs kesk
jäsen Wille Rydman kok
jäsen Joonas Räsänen sd
jäsen Vesa-Matti Saarakkala ps
jäsen Matti Semi vas
jäsen Mari-Leena Talvitie kok

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Ossi Lantto

Valiokunnan mietintö HaVM 3/2016 vp
Vastalause 1

VASTALAUSE 1

Perustelut

Perusteiden muuttuminen kesken prosessin uhkaa asettaa määräaikaisella oleskeluluvalla olevat ihmiset hankalaan tilanteeseen. Erityisesti tämä koskee niitä henkilöitä, jotka ovat maassa humanitaarisin perustein ensimmäisellä eli yhden vuoden oleskeluluvalla. Siksi esitys kaippaa uutta siirtymäsäännöstä.

Lakiesityksessä ehdotettua sääntelyä sovellettaisiin paitsi lain voimaan tulemisen jälkeen tehtyjä kansainvälisen suojelun antamista koskevia hakemuksia käsiteltäessä myös käsiteltäessä määräaikaisen oleskeluluvan humanitaarisen suojelun perusteella jo saaneiden henkilöiden tekemiä jatko-oleskelulupia. Ehdotettu sääntely vaikuttaisi siten merkittäväällä tavalla tällaisen kansainvälisistä suojelua Suomessa saaneen henkilön jossain määrin oikeutetuiksi katsottaviin odotuksiin suojelun jatkumisesta.

Esityksen suhteen kaikkein heikoimmassa asemassa olevia, eli humanitaarisin perustein ensimmäisellä eli yhden vuoden oleskeluluvalla maassa olevia, on 170 henkilöä. Asiantuntija-arvioiden mukaan, koska esitys todennäköisesti tulisi johtamaan siihen, että ainakin osa kansainvälistä suojelua hakevista tai jo oleskeluluvan humanitaarisen suojelun perusteella saaneista jätettäisiin ilman oleskelulupaa, lähtömaat huomioiden, esitys on myös omiaan lisäämään paperittomuutta ja syrjäytymistä.

Ehdotus

Edellä olevan perusteella ehdotamme

että lakiehdotus hyväksytään muutoin hallintovaliokunnan mietinnön mukaisena paitsi lakiehdotuksen voimaantulosäännös muutettuna seuraavasti (***Vastalauseen muutosehdotus***).

Vastalauseen muutosehdotus

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20 .

Ennen tämän lain voimaan tuloa ulkomaalaislain 88 a §:n perusteella oleskeluluvan saaneelle ulkomaalaiselle myönnetään lain 54 §:ssä tarkoitettu jatkolupa tämän lain voimaan tullessa olleiden säännösten mukaisesti. (Uusi 2 mom.)

**Valiokunnan mietintö HaVM 3/2016 vp
Vastalause 1**

Helsingissä 17.3.2016

Sirpa Paatero sd
Joona Räsänen sd
Mika Kari sd

Valiokunnan mietintö HaVM 3/2016 vp
Vastalause 2

VASTALAUSE 2

Perustelut

Meneillään on maailman suurin pakolaiskriisi sitten toisen maailmansodan. Hallituksen esityksessä todetaan, että "hallitus on pitänyt kuitenkin tärkeänä varmistaa, että Suomen lainsäädäntö ja käytäntö eivät ole muita Euroopan unionin jäsenvaltioita ja Euroopan unionin lainsäädännön asettamaa vähimmäistasoa suotuisampia. Tämä on tärkeää siksi, että Suomeen ei kohdistuisi kohtuuttoman suurta osaa hakijoista verrattuna muihin maihin. Suomeen lainsäädäntö näyttyy tällä hetkellä kansainvälisen suojelun antamisen osalta hieman suotuisampana kuin mitä Euroopan unionin ja kansainväliset velvoitteet edellyttäisivät." Meidän käsityksemme on, että nykyinen lainsäädäntö Suomessa ei ole johtanut siihen, että Suomeen olisi kohdistunut kohtuuttoman suuri osa turvapaikanhakijoista muihin maihin verrattuna. Ehdotettu lainsäädäntömuutos on kuitenkin ihmisoikeusnäkökulmasta käsin kyseenalainen reaktio humanitaariseen kriisiin. Tärkeintä nyt on, että hallitus keskittyy voimavaranensa kotouttamisen edistämiseen.

Humanitaarisen suojelun perusteella on myönnetty oleskelulupia viime vuosina verrattain vähän — 119 kappaletta vuonna 2015, 4 vuonna 2014, 11 vuonna 2013 ja 112 vuonna 2012. Tilastot osoittavat, että humanitaarisen suojelun olemassaolo ei ole voinut olla "vetovoimatekijä". Suomessa on ollut kattava suojelustatus koko nykyisen ulkomaalaislain aikana, mutta hakijamäärät ovat olleet minimaalisia myös verrattuna muihin Euroopan maihin. On selvää, että turvapaikanhakijamäärän kasvun syy vuonna 2015 ei ole Suomen ulkomaalaislain suojelukategorioissa. Syyinä ilmiölle ovat lähtömaiden konfliktit, jotka ovat nostaneet turvapaikanhakijamäärät ennennäkemättömän korkeiksi kaikkialla Euroopassa. Humanitaarisen suojelun perusteella annettujen päätösten määrä on hyvin pienessä osassa kaikista päätöksistä (tammikuussa 2016 n. 3 %). On siis syytä kyseenalaistaa, miten muutos vaikuttaisi vetovoimatekijöitä poistavalla tavalla. Muutoksen vaikutukset yksittäisille hakijoille voisivat kuitenkin olla suuret.

Esityksessä on ehdotettu tiedoksiantotavan muuttamista mm. niin, että Maahanmuuttovirasto voi antaa tiedoksi positiivisen päätöksen. Asiantuntijakuulemisissa useat tahot ovat viitanneet vireillä oleviin lakihankkeisiin, jotka yhdessä kyseisen esityksen kanssa voivat merkittävästi heikentää turvapaikanhakijan asemaa. Turvapaikanhakijoiden joukossa on luku- ja kirjoitustaidottomia henkilöitä. eikä suurella osalla hakijoista alkuvaiheessa ole oikeudellista avustajaa eikä välttämättä edes tietoa oikeudesta avustajaan. Näin ollen on olemassa suuri riski, että henkilö ei ymmärrä saamansa päätöksen sisältöä tai vaikutuksia. Tämä pätee myös positiivisen päätöksen saaneisiin henkilöihin, sillä heidän tulee vastaisuudessa kyetä reagoimaan nopeasti saattaakseen mm. perheenyhdistämisprosessin käyntiin. Jos henkilö ei ymmärrä saamaansa päätöstä, tulee hän ja hänen perheensä kärsimään siitä merkittävästi.

Vaikka turvapaikanhakijoiden määrän kasvun tuomat taloudelliset ja toiminnalliset haasteet ovat ymmärrettävät, on erittäin huolestuttavaa, että kansainvälistä suojelua koskevia säädöksiä muutetaan avoimesti turvapaikanhakijoiden määrän vähentämiseen tähtäävin syin eikä suojelun tarpeen tai kattavuuden perusteella.

Valiokunnan mietintö HaVM 3/2016 vp
Vastalause 2

Humanitaarisen suojelun kumoaminen laskisi kansainvälisen suojelun tasoa Suomessa, mihin emme näe perustetta. Muutoksen toteuttaminen merkitsisi heikennystä nykyiseen lakiin ja käytäntöön, joka on turvannut oleskeluluvan myöntämisen tapauksissa, joissa on riski ehdottomien palautuskieltojen loukkaamiseen.

Ehdotus

Edellä olevan perusteella ehdotamme,

että lakiehdotus hylätään.

Helsingissä 17.3.2016

Thomas Blomqvist r
Matti Semi vas