

HALLINTOVALIOKUNNAN MIETINTÖ 7/2014 vp

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi ulkomaalaislain muuttamisesta

JOHDANTO

Vireilletulo

Eduskunta on 18 päivänä maaliskuuta 2014 lähettänyt hallintovaliokuntaan valmistelevasti käsiteltäväksi hallituksen esityksen eduskunnalle laiksi ulkomaalaislain muuttamisesta (HE 9/2014 vp).

Asiantuntijat

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina

- neuvotteleva virkamies Sanna Sutter, sisäministeriö

- ylitarkastaja Elisa Alho-Kullström, Maahanmuuttovirasto
- toiminnanjohtaja Marjaana Laine, Pakolaisneuvonta ry.

Lisäksi kirjallisen lausunnon ovat antaneet

- ulkoasiainministeriö
- oikeusministeriö
- työ- ja elinkeinoministeriö
- sosiaali- ja terveysministeriö
- korkein hallinto-oikeus
- Suomen Kuntaliitto.

HALLITUKSEN ESITYS

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, yh-

denmukaiselle asemalle sekä myönnetyn 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.

VALIOKUNNAN KANNANOTOT

Perustelut

Käsiteltävinä olevilla ulkomaalaislain (301/2004) muutoksilla pannaan täytäntöön uudelleen laadittu direktiivi vaatimuksista kolmansien maiden kansalaisten ja kansalaisuudet-

tomien henkilöiden määrittämiseksi kansainvälistä suojelua saaviksi henkilöiksi, pakolaisten ja henkilöiden, jotka saavat kansainvälistä suojelua, yhdenmukaiselle asemalle sekä myönnetyn suojelun sisällölle (määritelmädirektiivi).

Suomessa on kansallisesti pantu täytäntöön aiempi määritelmädirektiivi lailla 323/2009.

Määritelmädirektiivi on osa säädöskokonaisuutta, joka tähtää yhteisen eurooppalaisen turvapaikkajärjestelmän toteuttamiseen ja jonka muut säädökset on hyväksytty kesäkuussa 2013. Määritelmädirektiivin tavoitteena ovat entistä yhdenmukaisemmat säännökset ja samalla myös yhdenmukaisemmat käytännön toimenpiteet direktiivin soveltamisalalla. Pakolaisaseman ja toissijaisen suojeluaseman saaneille myönnettäviä oikeuksia ja etuuksia on lähennetty direktiivillä toisiinsa. Oikeudellisia käsitteitä on pyritty selkiyttämään ja varmistamaan, että sääntely vastaa Euroopan unionin tuomioistuimen ja Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytäntöä.

Valiokunta toteaa, että Suomen ulkomaalaislaissa on jo nykyisin säädetty pakolaisaseman ja toissijaisuusuojelua saaneille yhtäläiset oikeudet ja etuudet. Nyt tehtävät muutokset liittyvät lähinnä voimassa olevan lainsäädännön käsitteiden täsmentämiseen ja hallituksen esityksen mukaan myös aiempien hallitusten esitysten perusteluihin nojaavan vallitsevan soveltamiskäytännön nostamiseen lain tasolle. Kokonaisarviona voidaan todeta, että määritelmädirektiivi aiheuttaa maamme lainsäädäntöön ja noudatettuihin käytäntöihin melko vähäisiä muutostarpeita.

Ulkomaalaislain 107 §:n 1 momentin 5 kohta ja 2 momentti koskevat olosuhteiden muuttumisesta johtuvaa pakolaisaseman ja toissijaisen suojeluaseman lakkauttamista sen vuoksi, että suojeluaseman myöntämiseen johtaneet olosuhteet ovat lakanneet olemasta tai muuttuneet siinä määrin, ettei suojelua enää tarvita. Lakiehdotuksessa ehdotetaan 107 §:n 3 momenttiin lisättäväksi uusi säännös siitä, ettei pykälän 1 momentin 5 kohtaa ja 2 momenttia kuitenkaan sovelleta henkilöön, joka voi aiemmin koetusta vainosta tai vakavasta haitasta johtuvien pakottavien syiden perusteella kieltäytyä turvautumasta suojeluun kansalaisuusvaltiossaan tai entisessä pysyvässä asuinmaassaan.

Ehdotettu muutos 107 §:n 3 momenttiin perustuu määritelmädirektiivin 11 artiklan 3 kohtaan, jonka mukaan pakolainen voi kieltäytyä

turvautumasta suojeluun kansalaisuusvaltiossaan tai entisessä pysyvässä asuinmaassaan aiemmin koetusta vainosta johtuvien pakottavien syiden perusteella. Toissijaista suojelua koskeva direktiivin 16 artikla sisältää vastaavan määräyksen. Hallituksen esityksen mukaan direktiivin 11 artiklan muutos vastaa pakolaissopimuksen 1 artiklan C kohdan 5 ja 6 alakohtien määräyksiä. Hallituksen esityksestä ilmenee myös, että aiemman määritelmädirektiivin ja voimassa olevan 107 §:n 4 momentin säännökset edellyttävät aina, että pakolaisaseman ja toissijaisen suojeluaseman lakkauttamista harkittaessa on suoritettava yksilöllinen tutkinta ja yhtä perusteellinen kokonaisharkinta kuin pakolaisasemaa tai toissijaista suojeluasemaa myönnettäessä. Jotta yleensäkin voidaan harkita suojeluaseman lakkauttamista, tulee olosuhteiden muutoksen olla merkittävä ja pysyvä. Lainmuutos vastaa saadun selvityksen mukaan nykyistä soveltamiskäytäntöä.

UNHCR on käsitellyt pakolaissopimuksen 1 artiklan C kohdan 5 alakohtaa käsikirjassaan pakolaisaseman määrittämisen menettelyistä ja perusteista (Handbook on Procedures and Criteria for Determining Refugee Status). Sen mukaan olosuhteiden muuttumisesta johtuva suojeluaseman lakkauttamiseen liittyvä poikkeus koskee erityistapauksia, joissa henkilö on saattanut joutua aikaisemmin erittäin vakavan vainon kohteeksi, eikä hän sen vuoksi lakkaa olemasta pakolainen, vaikka hänen kotimaassaan on tapahtunut myönteisiä muutoksia. Käsikirjan mukaan on yleisesti tunnustettu tosiseikka, että henkilön, joka on kärsinyt itseensä tai perheeseensä kohdistunutta julmaa vainoa (atrocious forms of persecution), ei voida odottaa palaavan kotimaahansa. Vaikka kotimaan tai aiemman pysyvän asuinmaan olosuhteet olisivat muuttuneet, ne eivät välttämättä muutu väestön asenteissa tai aiemmat kokemukset huomioon ottaen suojeluaseman saaneen omissa ajatuksissa. Joka tapauksessa käsikirja asettaa korkean kynnyksen niille pakottaville syille, joiden perusteella suojeluasemaa ei lakkauteta.

Saadun tiedon mukaan Maahanmuuttovirasto on tehnyt vuonna 2013 noin 100 pakolaisase-

man tai toissijaisen suojeluaseman lakkauttamista tai peruuttamista koskevaa päätöstä. Esitetyn selvityksen perusteella viraston soveltamiskäytännössä ei ole ollut tilanteita, joissa pakottavia syitä koskevaa poikkeusta olisi sovellettu ja suojeluasema olisi sen vuoksi jätetty lakkauttamatta tai peruuttamatta. Valiokunnalle esitetyn arvion mukaan tilanteita, joissa poikkeussäännöstä sovellettaisiin, tulee olemaan vähän. Tuomioistuimet ratkaisevat luonnollisesti viime kädessä myös poikkeussääntelyn soveltamisen.

Valiokunnan huomiota on kiinnitetty asian tuntijakuulemisessa siihen, että Suomen valtio on YK:n kidutuksen vastaisen sopimuksen (CAT) mukaan velvollinen järjestämään kidutettujen tarvitseman hoidon ja kuntoutuksen. Myös uudelleen laaditun määritelmädirektiivin 30 artiklan 2 kohta velvoittaa jäsenvaltion järjestämään riittävän terveydenhuollon haavoittuvassa asemassa oleville kansainvälistä suojelua saaville henkilöille samoin edellytyksin kuin omille kansalaisilleen.

Valiokunta toteaa, että määritelmädirektiivin 20 artiklan 3 kohdan mukaan jäsenvaltioiden on direktiivin kansainvälisen suojelun sisältöä koskevaa lukua soveltaessaan otettava huomioon haavoittuvassa asemassa olevien henkilöiden erityistilanne. Haavoittuvassa asemassa säännöksen mukaan ovat esimerkiksi alaikäiset, ilman huoltajaa olevat alaikäiset, vammaiset, vanhukset, raskaana olevat naiset, yksinhuoltajat, joilla on alaikäisiä lapsia, ihmiskaupan uhrin, mielenterveyshäiriöistä kärsivät sekä kidutuksen, raiskauksen tai muun vakavan psyykkisen, fyysisen tai seksuaalisen väkivallan kohteeksi joutuneet henkilöt. Artiklan 4 kohdan mukaan edellä olevaa sovelletaan yksinomaan henkilöihin, joilla on todettu olevan erityistarpeita, kun heidän tilanteensa on arvioitu yksilöllisesti.

Määritelmädirektiivin 30 artiklan 2 kohdan mukaan jäsenvaltioiden on järjestettävä niille kansainvälistä suojelua saaville, joilla on erityisiä tarpeita, kuten raskaana oleville naisille, vammaisille tai kidutuksen, raiskauksen tai muun vakavan henkisen, fyysisen tai seksuaalisen väkivallan uhreiksi joutuneille henkilöille tai kaikenlaisten väärinkäytösten, laiminlyön-

tien, hyväksikäytön, kidutuksen tai julman, epäinhimillisen ja halventavan kohtelun uhriksi joutuneille tai aseellisista selkkauksista kärsineille alaikäisille, riittävä terveydenhuolto, tarvittaessa myös mielenterveyshäiriöiden hoito, samoin edellytyksin kuin kyseisen suojelun myöntäneen jäsenvaltion kansalaisille.

Muutoksena aiempaan määritelmädirektiiviin verrattuna uudelleen laaditun määritelmädirektiivin 20 artiklan 3 kohdan esimerkkiluetteloon on lisätty maininnat ihmiskaupan uhreista ja mielenterveyshäiriöistä kärsivistä ja 30 artiklan 2 kohtaan on lisätty maininta mielenterveyshäiriöiden hoidosta osana terveydenhuoltoa. Esimerkkiluettelon laajentaminen ei aiheuta saadun selvityksen mukaan tarvetta kansallisen lainsäädännön muuttamiseen. Mielenterveyshäiriöiden hoidon on Suomessa jo aiemmin katsottu kuuluvan osaksi terveydenhuoltoa.

Määritelmädirektiivin kansainvälisen suojelun sisältöä koskeva luku koskee henkilöitä, jotka ovat jo saaneet oleskeluluvan kansainvälisen suojelun perusteella. Heillä on Suomessa jatkuva oleskelulupa ja kotikuntalain mukaisesti kotikunta. Heillä on siten oikeus julkisiin terveyspalveluihin aivan samoin edellytyksin kuin Suomen kansalaisilla. Terveydenhuollon ammattihenkilö arvioi hoidon tarpeen asiakkaan yksilöllisen tilanteen mukaan.

Julkisten terveyspalvelujen ohella kidutuksen uhrien kuntoutusta antavat Helsingin ja Oulun diakonissalaitosten ylläpitämät Kidutettujen kuntoutuskeskukset, jotka toimivat Raha-automaattiyhdistyksen tuella. Niiden tehtävänä on paitsi tarjota valtakunnallisia tutkimus-, terapia- ja konsultaatiopalveluja kidutetuille pakolaisille ja turvapaikanhakijoille, myös varmistaa tämän tiedon ja taidon siirtyminen osaksi pakolaisten ja turvapaikanhakijoiden terveydenhoitoa. Tämän erityisosaamisen pitkäjänteinen turvaaminen on perusteltua.

Saadun selvityksen mukaan tarve sisällyttää ulkomaalaislakiin velvoite ottaa huomioon haavoittuvassa asemassa olevien henkilöiden erityistilanne käsitellään turvapaikkamenettely- ja vastaanottodirektiivien kansallisen täytäntönpänon yhteydessä. Niitä koskevat hallituksen

esitykset on tarkoitus antaa eduskunnalle vielä vuoden 2014 valtiopäivien aikana.

Hallituksen esityksen perusteluista ilmenevistä syistä ja saamansa selvityksen perusteella valiokunta pitää esitystä tarpeellisenä ja tarkoituksenmukaisena. Valiokunta puoltaa lakiehdotuksen hyväksymistä muuttamattomana.

Päätösehdotus

Edellä esitetyn perusteella hallintovaliokunta ehdottaa,

että lakiehdotus hyväksytään muuttamattomana.

Helsingissä 10 päivänä huhtikuuta 2014

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

pj. Pirkko Mattila /ps
vpj. Mika Kari /sd
jäs. Heikki Autto /kok
Jussi Halla-aho /ps
Rakel Hiltunen /sd
Reijo Hongisto /ps

Risto Kalliorinne /vas
Elsi Katainen /kesk
Timo V. Korhonen /kesk
Markus Lohi /kesk
Tapani Mäkinen /kok
Osmo Soininvaara /vihr.

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Ossi Lantto.

VASTALAUSE

Perustelut

Suojeluntarpeen perusteella myönnetyn oleskeluluvan tulee olla luonteeltaan tilapäinen eikä väylä pysyvään maassaolokeluun. Turvapaikamenettelyn uskottavuus edellyttää, että suojeluasema lakkautetaan, kun suojeluaseman perusteena olleet olosuhteet kansalaisuusvaltiossa tai aiemmassa asuinmaassa ovat lakanneet olemasta.

Emme pidä perusteltuna, että vetoaminen aiemmin koettuun mutta jo päättyneeseen vainoon ja kieltäytyminen turvautumisesta kansa-

laisuusvaltion tai aiemman asuinvaltion suoje-
luun olisi peruste suojeluaseman jatkamiselle.

Ehdotus

Yllä esitetyistä syistä ehdotamme,

että lakiehdotus hyväksytään muutettuna seuraavasti:

Laki**ulkomaalaislain muuttamisesta**

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

87 b, 88 d, 88 e, 105 b §
(Kuten HaVM)

107 §
(Poist.)

Voimaantulosäännös
(Kuten HaVM)

Helsingissä 10 päivänä huhtikuuta 2014

Jussi Halla-aho /ps
Pirkko Mattila /ps
Reijo Hongisto /ps