

PERUSTUSLAKIVALIOKUNNAN LAUSUNTO 7/2008 vp

Hallituksen esitys laeiksi ulkomaalaislain ja eräiden siihen liittyvien lakien muuttamisesta

Hallintovaliokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Eduskunta on 6 päivänä helmikuuta 2008 lähettäessään hallituksen esityksen laeiksi ulkomaalaislain ja eräiden siihen liittyvien lakien muuttamisesta (HE 166/2007 vp) valmistelevasti käsiteltäväksi hallintovaliokuntaan samalla määrännyt, että perustuslakivaliokunnan on annettava asiasta lausunto hallintovaliokunnalle.

Asiantuntijat

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina

- ylitarkastaja Jutta Gras, sisäasiainministeriö
- professori Mikael Hidén
- professori Olli Mäenpää
- professori Tuomas Ojanen.

Lisäksi kirjallisen lausunnon ovat antaneet

- lainsäädäntöneuvos Eija Siitari-Vanne, oikeusministeriö
- professori Martin Scheinin.

HALLITUKSEN ESITYS

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi ulkomaalaislakia. Esityksen tarkoituksena on panna täytäntöön kolmansien maiden kansalaisten ja kansalaisuudettomien henkilöiden määrittelyä pakolaisiksi tai muuta kansainvälistä suojelua tarvitseviksi henkilöiksi koskevista vähimmäisvaatimuksista sekä myönnetyn suojelun sisällöstä annettu neuvoston direktiivi eli niin sanottu määritelmädirektiivi. Direktiivi yhtenäistää kansainvälisen suojelun myöntämisen perusteita ja kansainvälistä suojelua saavien henkilöiden oikeuksien ja etujen vähimmäistasoa EU:n jäsenvaltioissa. Ulkomaalaislakiesityksessä ehdotetaan, että nykyisestä suojelun tarpeen käsitteestä luovutaan ja otetaan käyttöön direktiivin mukainen toissijaisen suojelun käsite sekä luodaan uusi kansainvälisen suojelun kategoria, hu-

manitaarinen suojelu. Lisäksi ehdotetaan muutettavaksi ulkomaalaislain säännöstä, joka koskee tilapäisen oleskeluluvan myöntämistä maasta poistamisen estymisen vuoksi. Esitys sisältää myös ehdotukset maahanmuuttajien kotouttamisesta ja turvapaikanhakijoiden vastaanotosta annetun lain, asumiseen perustuvan sosiaaliturvalainsäädännön soveltamisesta annetun lain, hallinto-oikeuslain ja kansalaisuuslain muuttamisesta.

Ehdotetut lait ovat tarkoitetut tulemaan voimaan ensi tilassa.

Esityksen säätämisyjärjestysperusteluissa esityksen yhtenä tarkoituksena todetaan olevan nostaa lain tasolle vakiintuneen soveltamiskäytännön varassa olleita seikkoja ja täsmentää voimassa olevia säännöksiä kansainvälisestä suoje-

lusta. Esitystä tarkastellaan perustuslain 9 §:n 4 momentin sisältämän palautuskiellon ja Euroopan ihmisoikeussopimuksen 3 artiklan kannalta. Lakiehdotukset voidaan perustelujen mukaan käsitellä tavallisen lain säätämisjärjes-

tyksessä. Hallitus kuitenkin katsoo, että perustuslakivaliokunnalle tulee esityksen perus- ja ihmisoikeuksia koskevien liittymäkohtien vuoksi varata tilaisuus antaa esityksestä lausunto.

VALIOKUNNAN KANNANOTOT

Perustelut

Määritelmädirektiivin täytäntöönpano

Yleistä. Määritelmädirektiivi lähentää EU:n jäsenvaltioiden kansainvälistä suojelua koskevaa kansallista lainsäädäntöä. Sen tavoitteena on varmistaa yhtäältä se, että jäsenvaltioissa sovelletaan yhteisiä perusteita kansainvälistä suojelua tarvitsevien yksilöimisessä, ja toisaalta se, että nämä henkilöt saavat vähimmäistason mukaiset edut kaikissa jäsenvaltioissa. EU:n neuvoston oikeudellinen yksikkö ja komissio ovat pitäneet tärkeänä, että direktiivin tarkoituksen kannalta perusluonteiset määritelmät otetaan kansalliseen lainsäädäntöön sellaisinaan. Tämän vuoksi esityksessä ehdotetaan, että ulkomaalaislain nykyisestä suojelun tarpeen käsitteestä luovutaan ja käyttöön otetaan direktiivin mukainen toissijaisen suojelun käsite. Koska toissijaisen suojelun käsite on sisällöltään suppeampi kuin ulkomaalaislain mukainen suojelun tarpeen käsite, ehdotetaan ulkomaalaislakiin lisättäväksi uusi kansainvälisen suojelun kategoria, humanitaarinen suojelu. Näin kansainvälisen suojelun käsitteeseen ehdotetaan Suomessa kuuluvaksi turvapaikka, toissijainen suojelu ja humanitaarinen suojelu.

Ulkomaalaislakiehdotuksessa omaksuttu humanitaarisen suojelun kategoria perustuu siihen, että määritelmädirektiivi on luonteeltaan vähimmäisvaatimuksia asettava. Sellaisena se ei estä jäsenvaltioita antamasta kansainvälistä suojelua direktiivin edellyttämää laajemmalle henkilöpiirille. Käytännössä ehdotus merkitsee sitä, että kansainvälisen suojelun laajuus säilyy Suomessa terminologian muuttumisesta huolimatta pääosin ennallaan. Perustuslakivaliokunta pitää

ehdotettua ratkaisua erityisesti pakolaisten oikeusasemaa koskevan yleissopimuksen (jäljempänä *pakolaissopimus*) ja muiden Suomea sitovien kansainvälisten ihmisoikeusvelvoitteiden täysimääräisen toteutumisen kannalta perusteltuna.

Määritelmädirektiivin eri kieliversiot eivät ole aivan identtisiä keskenään. Perustuslakivaliokunta pitää tärkeänä, että direktiivin kansallisessa täytäntöönpanossa valitaan kulloinkin sellainen muotoilu, joka parhaiten täyttää perustuslaista sekä pakolaissopimuksesta ja muista Suomea sitovista kansainvälisistä ihmisoikeusvelvoitteista johtuvat vaatimukset.

Vainoksi katsottavat teot. Ulkomaalaislakiehdotuksen 87 a §:n 2 momentissa on lueteltu tekoja, jotka voidaan katsoa vainoksi. Säännöksen sanamuodosta ei käy yksiselitteisesti ilmi se, että sen sisältämä luettelo ei ole tyhjentävä. Esityksen perustelujen mukaan kyseessä on kuitenkin esimerkkiluettelo. Tätä tukee myös direktiivin sanamuoto ja ihmisoikeussopimusten kansainvälinen tulkintakäytäntö. Säännös on muotoiltava ehdotettua yksiselitteisemmin esimerkkiluetteloksi.

Luettelon 3 kohdan nojalla kohtuuton tai syrjivä syytteeeseen paneminen tai rankaiseminen voi olla vainoksi katsottava teko. Termi "rankaiseminen" on syytä muuttaa "rangaistukseksi", jotta käy selvemmin ilmi, että ei vain teosta rankaiseminen vaan myös itse rangaistus voi täyttää vainon määritelmän. Tällainen muotoilu vastaa paremmin myös direktiivin muita kieliversioita.

Vainon syyt. Ulkomaalaislakiehdotuksen 87 b §:n 3 momentissa on määritelty se, millais-

ta ryhmää voidaan vainon syitä arvioitaessa pitää erityisenä yhteiskunnallisena ryhmänä. Momentin sanamuodon perusteella sen sisältämän kaksikohtaisen luettelon molempien kriteerien on täytyttävä, jotta ryhmää voidaan pitää tällaisena erityisenä yhteiskunnallisena ryhmänä. Direktiivin suomenkielisen version 10 artiklassa luettelon jonkinasteista avoimuutta on korostettu sanalla "erityisesti". Vastaavaa muotoilua on käytetty myös direktiivin englanninkielisessä ("in particular") ja ranskankielisessä ("en particulier") versiossa. Lisäksi YK:n pakolaisjärjestö on suositellut jäsenvaltioille, että ne omaksuivat direktiiviä täytäntöönpannessaan kumulatiivisen lähestymistavan asemesta vaihtoehtoisen lähestymistavan välttääkseen aukot suojan tarjoamisessa. Näiden seikkojen vuoksi perustuslakivaliokunta pitää aiheellisena, että säännöksen muotoilua muutetaan vastaamaan paremmin direktiivin sanamuotoa.

Suojelun tarjoajat. Suojelun tarjoaja voi ulkomaalaislakiehdotuksen 88 d §:n mukaan olla valtio tai valtiota tai huomattavaa osaa sen alueesta valvonnassaan pitävä kansainvälinen järjestö. Valtion ja kansainvälisen järjestön rinnastaminen suojelun tarjoajana saattaa olla pakolaissopimuksen ja kansainvälisen oikeuden periaatteiden näkökulmasta hankalaa. Esityksen perustelujenkin mukaisesti kansainvälisen järjestön mahdollisuus tarjota suojelua on harkittava tapauskohtaisesti ja soveltamisen tulee olla suppeaa. Säännöksestä olisi syytä selkeämmin ilmaista valtion ensisijaisuus suojelun tarjoajana. Lisäksi ilmaisu "valvonnassaan" on syytä muuttaa määritelmädirektiivin englanninkielisen version 7 artiklan 1 kohdan b alakohdan termiä ("control") paremmin vastaavaan muotoon "hallinnassaan".

Ulkomaalaislakiehdotuksen 51 a §

Suomessa olevalle ulkomaalaiselle myönnetään ulkomaalaislakiehdotuksen 51 a §:n 1 momentin 2 kohdan perusteella jatkuva oleskelulupa, jos päätöstä maasta poistamisesta ei ole voitu panna täytäntöön hänestä riippumattoman teknisen esteen vuoksi vuoden kuluessa siitä, kun päätös on tullut täytäntöönpanokelpoiseksi. Oleskelulupa voidaan myöntää aikaisemminkin, jos on ilmeistä, että päätöstä ei voida panna täytäntöön. Säännöksen tarkoituksena on mahdollistaa jatkuvan oleskeluluvan myöntäminen tilanteissa, jossa maasta poistamisen täytäntöönpanon epäonnistumista ei ole voitu ennakoida päätöstä tehtäessä. Voimassa olevassa ulkomaalaislaissa ei ole säännöksiä oleskeluluvan saamisesta tällaisessa tilanteessa.

Sääntely mahdollistaa tilanteen, jossa ulkomaalainen ei saa suhteellisen pitkään aikaan lainkaan oleskelulupaa ja siihen liittyviä oikeuksia, vaikka maasta poistamisen estyminen ei ole johtunut hänestä. Tällainen epävarma oikeusasema on hankala erityisesti perustuslain 19 §:ssä turvattujen sosiaaliturvaan liittyvien oikeuksien kannalta. Perustuslakivaliokunta korostaa, että ulkomaalaisen oikeusaseman turvaamiseen liittyvistä syistä säännöstä voidaan soveltaa vain sellaisissa poikkeuksellisissa tilanteissa, joissa maasta poistamisen tekninen este on ilmeisen odottamaton. Säännöstä on lisäksi syytä muuttaa siten, että oleskelulupa on myönnettävä viivytyksettä, kun on käynyt ilmeiseksi, ettei päätöstä maasta poistamiseksi voida panna täytäntöön.

Lausunto

Lausuntonaan perustuslakivaliokunta esittää,

että lakiehdotukset voidaan käsitellä tavallisen lain säätämisjärjestyksessä.

PeVL 7/2008 vp — HE 166/2007 vp

Helsingissä 27 päivänä maaliskuuta 2008

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

pj.	Kimmo Sasi /kok	Elisabeth Naucclér /r
vpj.	Jacob Söderman /sd	Mikaela Nylander /r
jäs.	Outi Alanko-Kahiluoto /vihr	Tuula Peltonen /sd
	Tuomo Hänninen /kesk	Veijo Puhjo /vas
	Ulla Karvo /kok	Tapani Tölli /kesk
	Elsi Katainen /kesk	Tuulikki Ukkola /kok
	Kimmo Kiljunen /sd	Ilkka Viljanen /kok
	Esko Kiviranta /kesk	Antti Vuolanne /sd.
	Kari Kärkkäinen /kd	

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Petri Helander.