

Eduskunnan perustuslakivaliokunnalle

Asiantuntijalausunto hallituksen esityksestä eduskunnalle laiksi ulkomaalaislain muuttamisesta (HE 29/2024 vp)

Arvion lähtökohtia

Esityksen tarkoituksena on tehdä ulkomaalaislakiin EU:n määritelmädirektiivin mahdollistamat tiukennukset. Esityksen mukaan kansainvälinen suojelu muutetaan luonteeltaan väliaikaiseksi, ja kansainvälisen suojelun lupien pituus lyhennetään turvapaikkaan perustuvan luvan kohdalla kolmeen vuoteen ja toissijaiseen suojeluun perustuvan luvan kohdalla yhteen vuoteen. Esityksen mukaan kansainvälisen suojelun asema lakkautetaan ja siihen perustuvan oleskelulupa poistetaan, jos henkilö syyllistyy Suomessa vakavaan rikokseen, joka vaarantaa yleistä järjestystä ja turvallisuutta tai jos henkilö vaarantaa kansallista turvallisuutta. Esityksellä myös toteutetaan Suomen rikkomusmenettelyssä saama huomautus, jonka mukaan suojaa palauttamista vastaan koskevaa määritelmädirektiivin 21 artiklan 2 kohdan b alakohtaa ei ole saatettu asianmukaisesti osaksi Suomen lainsäädäntöä.

Esitys rajoittaa useita perus- ja ihmisoikeuksia, kuten esityksessä asianmukaisesti tunnistetaan (s. 38). Esityksessä todetaan, että olennaisia perustuslain säännöksiä ovat ainakin PL 2 §:n 3 momentti, jonka mukaan julkisen vallan käytön tulee perustua lakiin, yhdenvertaisuutta koskeva 6 §, rikosoikeudellista laillisuusperiaatetta koskeva 8 §, 9 §:n 4 momentti, jonka mukaan ulkomaalaisen oikeudesta tulla Suomeen ja oleskella maassa säädetään lailla eikä ulkomaalaista saa karkottaa, luovuttaa tai palauttaa, jos häntä tämän vuoksi uhkaa kuolemanrangaistus, kidutus tai muu ihmisarvoa loukkaava kohtelu, yksityiselämän suojaa koskeva 10 § sekä perusoikeuksien turvaamista koskeva 22 §. Vastavia oikeuksia turvataan myös ihmisoikeussopimuksissa. Koska on kyse EU-säännöksen täytäntöönpanosta, ehdotettua sääntelyä on arvioitava myös EU:n perusoikeuskirjan velvoitteiden kannalta.

Arvioin seuraavassa keskeisiä muutoksia eli kansainvälisen suojelun muuttamista väliaikaiseksi ja oleskelulupien lyhentämistä sekä poissuljentaa. Käsittelen myös esityksen tavoitteiden ja keinojen suhdetta, joka on nähdäkseni keskeisin valtiosääntöoikeudellinen ongelma sinänsä hyväksyttäviä, direktiiviin perustuvia muutoksia täytäntöönpaneavassa esityksessä.

Kansainvälisen suojelun muuttaminen väliaikaiseksi ja oleskelulupien lyhentäminen (UlkL 53-55 §)

Esityksen mukaan kansainvälinen suojelu muutetaan luonteeltaan väliaikaiseksi, ja kansainvälisen suojelun lupien pituus lyhennetään turvapaikkaan perustuvan luvan kohdalla kolmeen vuoteen ja toissijaiseen suojeluun perustuvan luvan kohdalla yhteen vuoteen. Lupien jatkaminen edellyttää arviota kansainvälisen suojelun jatkamisen tarpeesta. Nykyisen ulkomaalaislain 53 §:n 7 momentin mukaan oleskelulupa pakolaisuuden ja toissijaisen suojelun perusteella myönnetään neljäksi vuodeksi. Jatkolupien pituutta ei nykyisessä sääntelyssä ole rajoitettu. Kyseessä on siis merkittävä lyhennys etenkin toissijaiseen suojeluun.

Kuten esityksessä todetaan, ehdotetut lupien pituudet ovat määritelmädirektiivin mukaisia. Oleskeluluvan luonne ja pituus vaikuttavat kuitenkin olennaisesti siihen, mitä oikeuksia oleskeluluvan saaneelle henkilölle seuraa. Tämän vuoksi oleskeluluvan keston muuttamista on arvioitava perus- ja ihmisoikeusvelvoitteiden valossa kiinnittäen huomiota muutosten välttämättömyyteen ja oikeasuhtaisuuteen.

Ehdotettu sääntely asettaa pakolaisaseman ja toissijaisen suojeluaseman saaneet erilaiseen asemaan. Esityksen mukaan koska pakolaisasema ja toissijainen suojeluasema ovat erilaisia samoin kuin niiden myöntämisen edellytykset, on perusteltua muuttaa lainsäädäntöä siten, että toissijaisen suojeluaseman perusteella myönnettävä oleskelulupa on lyhyempi (s. 9). Esityksessä todetaan myös, että aiemman määritelmädirektiivin täytäntöönpanoa koskevassa hallituksen esityksessä katsottiin tärkeäksi kohdella pakolaisaseman ja toissijaisen suojeluaseman saaneita samankaltaisesti (s. 38). Nähdäkseni esityksessä ei ole perusteltu kunnolla, miksi arvion muuttamiseen on tarvetta.

Vaikuttaa todennäköiseltä, että lyhyemmillä oleskeluluvilla on kotoutumista hidastavia ja vaikeuttavia vaikutuksia, mikä esityksessäkin todetaan (s. 26). Esitys vaikeuttaa etenkin toissijaista suojelua saavien kotoutumista. Kuten esityksessä todetaan, tilapäinen oleskelulupa ei oikeuta työntekoon (s. 26), joskin lakia kotoutumisen edistämisestä sovelletaan lain esitöiden (HE 185/2010 vp) mukaisesti henkilöihin, joiden oleskeluluvan voimassaolo on päättynyt, mutta joilla on vireillä jatkolupaa koskeva hakemus tai kielteistä jatkolupapäätöstä koskeva valitusprosessi. Jos pakolainen tai toissijaista suojelua saanut henkilö on siis hakenut jatkolupaa ennen edellisen luvan umpeutumista, hänen työnteko-oikeutensa säilyy. Nähdäkseni esityksessä ei kuitenkaan ole perusteltu riittävästi oleskelulupien lyhentämisellä saavutettua hyötyä. On kyseenalaista, onko ehdotettu sääntely oikeasuhtaista, kun otetaan huomioon sen vaikutukset haavoittuvassa asemassa oleviin ihmisiin.

Poissulkemisperusteiden laajentaminen

Esityksen mukaan poissulkemislausekkeiden soveltaminen ulotettaisiin kansainvälisen suojeluaseman saamisen jälkeen tapahtuviin tekoihin (UlkL 87 §) sekä toissijaisen suojeluaseman osalta myös turvallisuuteen liittyviin seikkoihin ja tilanteisiin, joissa henkilö on jättänyt alkuperämaansa rikosseuraamukset välttääkseen (UlkL 88 §). Poissuljenta ulotettaisiin koskemaan myös yllyttämistä ja avunantoa. Pakolaisaseman ja toissijaisen suojeluaseman lakkauttamista koskevaan sääntelyyn (UlkL 107 §) lisättäisiin direktiivissä sallitut kansallisen turvallisuuden vaarantamiseen ja erityisen törkeään rikokseen syyllistymiseen liittyvät perusteet. Ulkomaalaislaissa ei ole aikaisemmin mahdollistettu kansainvälisen suojeluaseman lakkauttamista tai myöntämättä jättämistä sillä perusteella, että ulkomaalainen vaarantaa kansallista turvallisuutta. Asemaa ei ole voitu poistaa pelkästään kansallisen turvallisuuden vaarantamisen tai pakolaisaseman osalta erityisen törkeään rikokseen syyllistymisen ja siten yhteiskunnalle vaaraksi olemisen vuoksi. Poissuljenta ei ole voitu soveltaa aseman saamisen jälkeisiin tekoihin eikä toissijaisen suojeluaseman osalta tilanteissa, joissa on kyse kansallisen turvallisuuden tai yhteiskunnan vaarantamisesta tai ennen Suomeen tuloa tehtyjen rikosten seuraamusten välttelystä.

Ehdotetut muutokset perustuvat määritelmädirektiiviin. Pakolaisaseman poissulkemisesta säädetään määritelmädirektiivin 12 artiklassa ja peruuttamisesta, lakkauttamisesta tai uusimatta jättämisestä 14 artiklassa. Direktiivi sisältää myös säännökset perusteista jättää toissijainen suojeluasema myöntämättä poissuljennan perusteella (17 artikla) sekä aseman peruuttamisesta, lakkauttamisesta ja uusimatta jättämisestä (19 artikla). EU-tuomioistuimien on katsonut, että direktiivin 14 artiklan 4-6 kohdat, joissa säädetään pakolaisaseman peruuttamisesta, lakkauttamista ja uusimatta jättämisestä kansallisen turvallisuuden ja erityisen törkeään rikokseen syyllistymisen perusteella, ovat perusoikeuskirjan 18 artiklan (oikeus turvapaikkaan) mukaisia (C-391/16, C-77/17 ja C-78/17, ECLI:EU:C:2019:403, 14.5.2019). Kuten esityksessä todetaan (s. 26), direktiivin 14 artiklan 6 kohdassa säädetään siitä, että jos pakolaisasema lakkautetaan tai sitä ei myönnetä kansallisen turvallisuuden vaarantamisen tai erityisen törkeään rikokseen syyllistymisen ja siten yhteiskunnalle vaaraksi olemisen vuoksi, ulkomaalaisella on Geneven yleis-sopimuksen 3, 4, 16, 22, 31, 32 ja 33 artiklassa määrätyt tai niitä vastaavat oikeudet hänen oleskellessaan Suomessa. Oikeuksiin kuuluvat syrjimiskielto rotuun, uskontoon tai alkuperäismaahan katsomatta, uskonnonharjoittamisen ja uskonnollisen kasvatuksen vapaus, oikeus ajaa kannetta tuomioistuimessa, opetukseen liittyviä oikeuksia, laittomasti maassa oleskeleville pakolaisille kuuluvia oikeuksia ja rajoituksia maasta karkottamiseen sekä palauttamiseen liittyen.

Esityksessä on sinänsä asianmukaisesti kytketty kansallisen turvallisuuden tulkinta EU-tuomioistuimen oikeuskäytäntöön; EU-tuomioistuimen mukaan käsitteen ”kansallinen turvallisuus” piiriin kuuluvat jäsenvaltion sisäinen turvallisuus ja sen ulkoinen turvallisuus, ja

näin ollen valtion elinten tai sen julkisten peruspalvelujen toimintaan tai väestön eloonjäämiseen kohdistuva uhka, ulkosuhteiden tai kansojen rauhanomaisen rinnakkaiselon vakavan häiriintymisen vaara tai sotilaallisiin etuihin kohdistuva uhka voivat vaikuttaa yleiseen turvallisuuteen (esimerkiksi tuomio asiassa C-72/22 PPU ECLI:EU:C:2022:505, kohta 88 oikeustapaussviittauksineen). Esityksessä mainitaan kuitenkin muitakin esimerkkejä kansalliselle turvallisuudelle aiheutuvista uhista: terrorismi, vakoilu, vieraan valtion vahingollinen toiminta, hybrdivaikuttaminen, kyberuhat sekä kriittisen infrastruktuurin suojaaminen (s. 33). Nähdäkseni perustuslakivaliokunnan olisi olennaista kiinnittää huomiota siihen, että kansallisen turvallisuuden käsitettä ei tule tulkita laajentavasti. Määritelmädirektiivin 14 artiklan 4 kohdan b alakohdan ”erityisen törkeä rikos”-käsitettä koskevassa ratkaisussaan EU-tuomioistuimien katsoi, että alakohta on poikkeus määritelmädirektiivin 13 artiklassa ilmaistusta säännöstä, jonka mukaan kolmannen maan kansalaiselle, joka täyttää pakolaisaseman myöntämisen edellytykset, on myönnettävä pakolaisasema. Näin ollen alakohtaa on tulkittava suppeasti (C-402/22 ECLI:EU:C:2023:543, 6.7.2023). Ratkaisun valossa vaikuttaa selvältä, että vastaava vaatimus suppeasta tulkinnasta soveltuu myös kansallisen turvallisuus -käsitteen tulkintaan. Myös YK:n pakolaissopimuksen pois-sulkemisperusteita, joihin määritelmädirektiivin perusteet perustuvat, on tulkittava suppeasti (UNHCR, Guidelines on International Protection: Application of the Exclusion Clauses: Article 1F of the 1951 Convention relating to the Status of Refugees, HCR/GIP/03/05, kohta 2).

Ehdotetut muutokset poissuljentaan sekä kansainvälisen suojelun aseman peruuttamiseen, lakkauttamiseen tai uusimatta jättämiseen eivät nähdäkseni ole palautuskiellon (PL 9.4 §) kannalta ongelmallisia, koska aseman lakkauttamisesta, peruuttamisesta tai myöntämättä jättämisestä riippumatta palauttaminen tai maasta poistaminen estyisi niissä tilanteissa, joissa ulkomaalaisen katsottaisiin palautuskiellon perusteella olevan vaarassa kotimaassaan. Esityksessä ehdotetaan uutta perustetta tilapäisen oleskeluluvan myöntämiselle tilanteissa, joissa kansainvälinen suojeluasema lakkautetaan, peruutetaan tai pakolaisasema jätetään antamatta, mutta ulkomaalaista ei voida poistaa maasta, koska häntä uhkaa kuolemanrangaistus, kidutus, vaino tai muu ihmisarvoa loukkaava kohtelu (UlkL 89 §). Tilapäinen oleskelulupa siis turvaa ne vähimmäisoikeudet, jotka henkilölle tulee määritelmädirektiivin mukaisesti myöntää, kun hän oleskelee Suomessa ja hänen pakolaisasemansa lakkautetaan tai jätetään myöntämättä edellä mainittujen uusien perusteiden vuoksi.

Tilapäiseen oleskelulupaan sisältyy kuitenkin ongelmia mm. Euroopan ihmisoikeussopimuksen 8 artiklassa turvatun perhe-elämän suojan ja YK:n lapsen oikeuksien sopimuksen 3 artiklassa turvatun lapsen edun näkökulmasta. Kansainvälistä suojelua saavan perheen kokoajan oleskeluluvan pituuden lyhenemisen seurauksena myös perheenjäsenten oleskeluluvat lyhenisivät, koska perheenjäsenen oleskelulupa määräytyy perheenkokoajan oleskeluluvan voimassaoloajan perusteella. Tilapäisen oleskeluluvan perusteella ei voitaisi

myöntää oleskelulupaa perheenjäsenelle. YK:n lapsen oikeuksien sopimuksen 3 artikla edellyttää, että lapsen etu on arvioitava sekä yksittäistä lasta koskevassa asiassa että lapsiryhmiä tai lapsia yleisesti koskevissa asioissa. Kuten esityksessä todetaan (s. 27), kansainväliseen suojeluun perustuvien oleskelulupien pituuden lyheneminen vaikuttaa suoraan alaikäisiin mukana hakeneisiin ja yksin tulleisiin alaikäisiin turvapaikanhakijoihin, jotka saavat kansainvälistä suojelua. Ehdotettuun sääntelyyn ei esimerkiksi sisälly yksin tulleiden alaikäisten tai lapsiperheiden suotuisampaa kohtelua.

Esityksen tavoitteiden ja keinojen suhde

Ehdotetut muutokset perustuvat määritelmädirektiiviin ja nähdäkseni noudattavat määritelmädirektiivin minimitasoa. Esityksestä jää kuitenkin osittain epäselväksi, onko ehdotetulla sääntelyllä asiallinen ja kiinteä yhteys perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttävään tavoitteeseen eli kansallisen turvallisuuden ja yleisen järjestyksen ja turvallisuuden varmistamiseen.

Perustuslakivaliokunta on pitänyt tärkeänä, että siltä osin kuin EU:n lainsäädäntö edellyttää kansallista sääntelyä tai mahdollistaa sen, kansallista liikkumavaraa käytettäessä otetaan huomioon perus- ja ihmisoikeuksista seuraavat vaatimukset (ks. PeVL 25/2005 vp). Valiokunta on korostanut, että hallituksen esityksessä on erityisesti perusoikeuksien kannalta merkityksellisen sääntelyn osalta syytä tehdä selkoa kansallisen liikkumavaran alasta (PeVL 26/2017 vp, s. 42, PeVL 2/2017 vp, s. 2, PeVL 44/2016 vp, s. 4). Tämä edellyttää paitsi relevanttien perus- ja ihmisoikeusvelvoitteiden identifioimista, myös sen käsittelyä, miten ehdotetulla sääntelyllä on mahdollista päästä tavoitteisiin, joita sääntelyllä on tarkoitus toteuttaa. Nähdäkseni perustuslakivaliokunnan tulisi kiinnittää huomiota ehdotettujen muutosten välttämättömyyteen suhteessa siihen, mitä niillä saavutetaan.

Esityksen mukaan vaikutusarviointia on parannettu lausuntopalautteen perusteella, mutta vaikutusarviointi on nähdäkseni edelleen ohutta suhteessa siihen, että ehdotettu sääntely puuttuu lukuisiin perusoikeuksiin. Esityksessä esimerkiksi todetaan lyhyesti, että lisäantyneet valitukset lisäävät tarvetta oikeusavulle ja tulkkaukselle (s. 25). Vaikutuksia ei kuitenkaan ole tarkemmin arvioitu, vaikka esityksessä toisaalta todetaan, että oleskelulupien keston lyhentäminen tulee lisäämään merkittävästi Maahanmuuttovirastossa käsiteltävien jatkolupahakemusten määrää sekä myös lisäämään hallintotuomioistuimiin tehtäviä turvapaikkapäätöksiä koskevia valituksia. Hallituksen esitys on osa laajempaa hallitusohjelman mukaista ulkomaalaislainsäädännön kokonaisuudistusta, joka sisältää lukuisia ehdotuksia ulkomaalaislainsäädännön tiukentamiseksi. Ulkomaalaislainsäädännön muutosten yhteisvaikutuksia ei kuitenkaan ole arvioitu. Nähdäkseni perustuslakivaliokunnan olisi asianmukaista kiinnittää huomiota kokonaisarvioinnin tarpeeseen.

Yhteenveto

Ehdotetut muutokset noudattavat nähdäkseni määritelmädirektiivin minimitasoa. Esityksessä ei kuitenkaan ole riittävällä tavalla perusteltu, miten sinänsä hyväksyttäviin tavoitteisiin on mahdollista päästä ehdotetuilla keinoilla, jotka vaikuttavat haitallisesti usean perus- ja ihmisoikeuden toteutumiseen. Perustuslakivaliokunnan olisi asianmukaista kiinnittää tähän puutteeseen huomiota.

Helsingissä 21. toukokuuta 2024

Milka Sormunen, OTT, tutkijatohtori
Erik Castrén -instituutti, Helsingin yliopisto