

Janne Salminen

20.5.2024

Perustuslakivaliokunta

Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi ulkomaalaislain muuttamisesta (HE 29/2024 vp)

Esitys

1. Ulkomaalaislain muuttamista koskevan esityksen tarkoituksena on tehdä ulkomaalaislakiin Euroopan unionin niin sanotun määritelmädirektiivin mahdollistamat tiukennukset, Direktiivissä on kysymys kansainvälisen suojelun määrittämisestä sekä myönnetyn suojelun sisällöstä. Esityksen mukaan poissulkemislausekkeiden soveltaminen ulotettaisiin kansainvälisen suojeluaseman saamisen jälkeen tapahtuviin tekoihin sekä toissijaisen suojeluaseman osalta myös turvallisuuteen liittyviin seikkoihin ja tilanteisiin, joissa henkilö on jättänyt alkuperämaansa rikosseuraamukset välttääkseen. Pakolaisaseman lakkauttamista koskevaan sääntelyyn lisättäisiin direktiivissä sallitut kansallisen turvallisuuden vaarantamiseen ja erityisen törkeään rikokseen syylistymiseen liittyvät perusteet. Pakolaisasema voitaisiin myös jättää myöntämättä näillä perusteilla. Kansainvälisen suojelun perusteella myönnettävien oleskelulupien pituus lyhennettäisiin direktiivin mukaiseen vähimmäispituuteen.
2. Ehdotettu laki on tarkoitettu tulemaan voimaan 1.9.2024.
3. Hallitus on arvioinut, että lakiehdotus voidaan käsitellä tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä. Se on pitänyt suotavana, että perustuslakivaliokunta antaisi asiasta lausunnon.

Arviointia

4. Esityksessä on kysymys oleskelulupien keston lyhentämisestä ja keston eriyttämisestä oleskeluluvan perusteella sekä niin sanotun jatkoluvan myöntämisen edellytysten tiukentamisesta. Samoin esityksessä tiukennetaan niin sanottuun poissuljentaan liittyvää sääntelyä.
5. Ulkomaalaisen oikeudesta tulla Suomeen ja oleskella maassa säädetään Suomen perustuslain 9.4 §:n nojalla lailla. Säännöksen lähtökohtana on perusoikeusuudistuksen esitöiden (HE 309/1993 vp, s. 52) mukaan kansainvälisen oikeudellinen käsitys siitä, että ulkomaalaisilla ei ole yleisesti oikeutta asettua toiseen maahan. Perustuslakivaliokunta on katsonut vakiintuneesti, että kansainvälisten ihmisoikeussopimusten perusteella ulkomaalaiselle on kuitenkin turvattava menettelyllinen suoja ratkaistaessa hänen oikeutensa tulla Suomeen tai jatkaa oleskeluaan täällä. Lailla säättämisen vaatimuksesta puolestaan voidaan johtaa paitsi syrjinnän ja

mielivallan kielto ulkomaalaisten kohtelussa myös vaatimus maahan pääsyä ja maassa oleskelua koskevien perusteiden ja päätöksentekomenettelyjen sääntelemisestä siten, että hakijoiden oikeusturva taataan (mm. PeVL 16/2010 vp).

6. Perustuslain 9.4 §:n mukaan ulkomaalaista ei saa karkottaa, luovuttaa tai palauttaa, jos häntä tämän vuoksi uhkaa kuolemanrangaistus, kidutus tai muu ihmisarvoa loukkaava kohtelu. Säännös on sen esitöiden mukaan tarkoitettu kattamaan kaikki tosiasialliset tilanteet, joissa ulkomaalainen Suomen viranomaisten toimesta siirretään toiseen valtioon (HE 309/1993 vp, s. 52). Perustuslakivaliokunta on nimenomaisesti todennut, että perustuslain säännöksessä asetettu ehdoton oikeudellinen edellytys on otettava huomioon myös karkottamiseen liittyvässä päätöksenteossa (ks. PeVL 18/2018 vp ja PeVL 20/2017 vp).

7. Perustuslakivaliokunta on eri yhteyksissä lisäksi korostanut myös ulkomaalaislainsäädännön muutoksia arvioidessaan olevan selvää, että sääntelyn on oltava sopusoinnussa Suomen kansainvälisten ihmisoikeusvelvoitteiden kanssa (ks. esim. PeVL 20/2017 vp, PeVL 16/2010 vp ja PeVL 4/2004 vp).

8. Nyt muutettavan kotimaisen sääntelyn taustalla on tältä osin Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi (2011/95/EU) vaatimuksista kolmansien maiden kansalaisten ja kansalaisuudettomien henkilöiden määrittelemiseksi kansainvälistä suojelua saaviksi henkilöiksi, pakolaisten ja henkilöiden, jotka voivat saada toissijaista suojelua, yhdenmukaiselle asemalle sekä myönnetyn suojelun sisällölle (uudelleenlaadittu määritelmädirektiivi). Tämä niin sanottu määritelmädirektiivi koskee myös nyt muutoksenalaisena olevia kohtia. Siten nyt arvioitavana on myös EU-oikeuden alaan kuuluva lakiehdotus. Niin sanottu määritelmädirektiivi. Direktiivi yhtenäistää kansainvälisen suojelun myöntämisen perusteita ja kansainvälistä suojelua saavien henkilöiden oikeuksien ja etujen vähimmäistasoa EU:n jäsenvaltioissa.

9. Perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännössä on useaan otteeseen kosketeltu ulkomaalaislain muutosten yhteydessä tätä kyseistä määritelmä direktiiviä. (Ks. esim. lausunto PeVL 7/2008 vp). Lisäksi esimerkiksi silloin kun unionissa on valmisteltu kyseisen direktiivin muuttamista osana laajempaa ulkomaalaislainsäädännön muutosta, perustuslakivaliokunta on ilmaissut lausunnoissa käsityksiä valmistelussa olevasta kokonaisuudesta (PeVL 20/2017 vp, ks. myös muutoin siinä viitattu lausuntokäytäntö).

10. Käytännössä perustuslakivaliokunnan mukaan on ollut selvää, että Euroopan unionin tuomioistuimen vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan unionin lainsäädäntö on ensisijaista suhteessa kansallisiin säännöksiin oikeuskäytännössä määriteltyjen edellytysten mukaisesti (ks. esim. PeVL 14/2018 vp), eikä suomalaisessa lainsäädännössä tule pyrkiä EU-oikeuden kanssa ristiriidassa oleviin ratkaisuihin (PeVL 15/2018 vp, PeVL 14/2018 vp, PeVL 26/2017 vp).

11. Perustuslakivaliokunta on pitänyt tärkeänä, että siltä osin kuin Euroopan unionin lainsäädäntö edellyttää kansallista sääntelyä tai mahdollistaa sen, tätä kansallista liikkumavaraa käytettäessä otetaan huomioon perus- ja ihmisoikeuksista seuraavat vaatimukset (ks. PeVL 25/2005 vp). Perustuslakivaliokunnan valtiosääntöisiin tehtäviin ei kuitenkaan kuulu kansallisen täytäntöönpanosääntelyn arviointi EU:n aineellisen lainsäädännön kannalta (ks. esim. PeVL 12/2019 vp, PeVL 31/2017 vp). Lakiehdotusten EU-oikeudellinen arviointi kuuluu perustuslakivaliokunnan tehtäviin vain siinä tapauksessa, että tällainen arviointi nojautuu perustuslakiin tai ihmisoikeussopimuksiin liittyvään perusteeseen (PeVL 79/2018 vp).

12. Ehdotukset ovat relevantteja Suomen perustuslain, perusoikeuskirjan ja Euroopan ihmisoikeussopimuksen henkilökohtaista vapautta ja liikkumisvapautta koskevien säännösten ja määräysten kannalta.

13. Suomen perustuslain kannalta esitys on merkityksellinen ennen kaikkea perustuslain 6 §:ssä turvatun yhdenvertaisuuden, 7 §:ssä turvattujen henkilökohtaisen vapauden ja koskemattomuuden, 9 §:ssä turvatun liikkumisvapauden sekä 21 §:ssä säädettyjen oikeusturvaa koskevien oikeuksien kannalta.

14. Esityksessä on kysymys siitä, että kansallinen lainsäätäjä käyttäisi sen liikkumavaran, jonka unionin asiaa koskeva sääntely jättää käytettäväksi ja jota kansallinen lainsäätäjä ei toistaiseksi nyt ehdotuksenalaisin kohdin ei ole käyttänyt. Perustuslakivaliokunnan aikaisempi käytäntö on pitkälti perustunut siihen ajatukseen, että tätä liikkumavaraa käytettäisiin perus- ja ihmisoikeuksien edistämiseksi perustuslain 22 §:n tarkoittamalla tavalla. Esimerkiksi perustuslakivaliokunnan mainittu lausunto uuden ulkomaalaisoikeutta koskevan unionisääntelyn tarkastelemiseksi (PeVL 20/2017 vp) rakentuu tällaisen ajattelun varaan. Käytännössä on pidetty tärkeänä, että lainsäätäjälle mahdollistuu ongelmattomasti esimerkiksi perustuslaissa turvatun perusoikeussuojan tason korkeampi toteuttaminen kuin mitä suojan vähimmäistason asettavista ihmisoikeusvelvoitteista johtuu. Käytäntö ilmentää lähestymistapaa, jossa tarkoituksena perus- ja ihmisoikeuksien kannalta herkässä ympäristössä on ollut nimenomaan korostaa sitä, että Suomi jäsenvaltiona pyrkii omankin perustuslakinsa näkökulmasta edistämään suotuisammin kuin tässä yhteydessä unionioikeus heikommassa asemassa olevien ihmisten perusoikeuksien toteutumista. Asiassa ei mielestäni ole epäselvää se, etteikö direktiivi mahdollistaisi ehdotetulla tavalla asian sääntelemisen. Perustuslakivaliokunnan käytäntö ei kuitenkaan ole täysin selkeää siinä, miten perustuslain kannalta arvioidaan sitä, että poliittisesti arvioidaan toisin sääntelyn tarvetta ja kansallisen sääntelyn tarpeita. Huolellinen lainvalmistelu edellyttäisi myös sitä, että muutostilanteessa arvioidaan muut mahdolliset ratkaisuvaihtoehdot.

15. Perustuslaista tai kansainvälisistä sopimuksista ei voida johtaa ehdotonta vaatimusta nykyisenkaltaiselle sääntelylle. Mainitsemani perustuslain säännökset eivät käsitykseni mukaan myöskään ole esteenä oleskelulupien keston sääntelemiselle nyt ehdotetulla tavalla. Tämä arvio kattaa sekä kansainvälistä suojelua saavien oleskelulupien keston lyhentämisen että keston eriyttämisen sen perusteella, mihin oleskelulupa perustuu. On kuitenkin huomattava, kuten hallituksen esityksessä tuodaan esiin, että valiokunta on lausunnossaan PeVL 20/2018 vp kiinnittänyt huomiota perustuslain 6 §:n yhdenvertaisuussääntelyn kannalta oleskelulupien perustapohjariippuvaiseen kestojen eriyttämiseen. Se on viitannut siihen, että vakiintuneesti on katsottu, että perustuslain 6 §:n yhdenvertaisuusnäkökohdilla on merkitystä sekä myönnettäessä yksilöille lailla etuja ja oikeuksia että asetettaessa heille velvollisuuksia (ks. esim. PeVL 53/2016 vp). Yhdenvertaisuussäännös ei kuitenkaan edellytä kaikkien samanlaista kohtelua, elleivät asiaan vaikuttavat olosuhteet ole samanlaisia. Perustuslakivaliokunnan käytännössä on tähän liittyen katsottu, ettei yhdenvertaisuusperiaatteesta voi johtua tiukkoja rajoja lainsäätäjän harkinnalle pyrittäessä kulloisenkin yhteiskuntakehityksen vaatimaan sääntelyyn. Perustuslakivaliokunta on eri yhteyksissä johtanut perustuslain yhdenvertaisuussäännöksistä vaatimuksen, etteivät henkilöihin kohdistuvat erottelut saa olla mielivaltaisia eivätkä erot saa muodostua kohtuuttomiksi (ks. esim. PeVM 11/2009 vp, s. 2, PeVL 60/2002 vp, s. 4, PeVL 18/2006 vp, s. 2). Tuolloin arvioitavana olleessa asiassa valtioneuvosto olisi viitannut siihen, että toissijaista suojelua saaneen henkilön tilanne voi muuttua lyhyemmän ajan kuluessa kuin

pakolaisaseman saaneen, minkä johdosta olisi perusteltua, että oleskeluluvan edellytyksiä ja suojelun tarpeen jatkumista tarkasteltaisiin heidän kohdallaan lyhyemmin väliajoin. Tuossa yhteydessä perustuslakivaliokunnan mielestä ehdotus ei ollut täysin ongelmaton perustuslain 6 §:n yhdenvertaisuussäännöksen kannalta. Se kuitenkin katsoi, että oleskelulupien pituuden eriyttämiselle on kuitenkin esitetty hyväksyttävät perusteet, eikä se kohtele ihmisiä mielivaltaisesti tai oikeasuhtaisuusvaatimuksen vastaisesti. Käsitykseni mukaan vastaavaa voidaan todeta myös tässä yhteydessä. Esityksessä on esitetty hyväksyttävät perustelut eikä se kohtele ihmisiä mielivaltaisesti tai oikeasuhtaisuusvaatimuksen vastaisesti.

16. Ehdotus kattaa myös tiukennuksia kansainväliseen suojeluun. Poissuljentaa laajennettaisiin koskemaan myös yllytystä ja muutoin rikoksiin tai tekoihin osallistumista sekä kansainvälisen suojeluaseman saamisen jälkeen tehtyjä tekoja. Lisäksi toissijaisen suojelun osalta poissuljentaperusteeksi lisättäisiin yhteiskunnan tai kansallisen turvallisuuden vaarantaminen sekä alkuperämaasta lähtö vain rikosseuraamusten välttämiseksi, jos rikoksesta voitaisiin Suomessa tehtynä tuomita vankeusrangaistus. Lisäksi säädettäisiin uusista perusteista pakolaisaseman lakkauttamiselle tilanteessa, jossa on perusteltua syytä olettaa, että pakolainen on vaaraksi kansalliselle turvallisuudelle tai häntä pidetään yhteiskunnalle vaarallisena, koska hänet on lainvoimaisella tuomiolla tuomittu erityisen törkeästä rikoksesta. Pakolaisasema voitaisiin jättää myöntämättä, jos asemaa ei vielä ole annettu. Lisäksi 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.

17. Myös näiltä osin vaikuttaa siltä, että EU-oikeus ei ole esteenä ehdotetuille muutoksille. Ehdotukset ovat määritelmädirektiivin tuntemia.

18. Huomattavaan osaan näistä ehdotuksista perustuslakivaliokunta on ottanut kantaa lausunnossaan PeVL 20/2017 vp (suojeluaseman poistaminen, pakolaisaseman myöntämättä jättämiseen ja toissijaisen suojeluaseman poissulkemiseen turvallisuuden tai yhteiskunnan suojelamisen vuoksi). Valtiosääntöisen arvioinnin keskeisenä lähtökohtana on perustuslain 9.4 §, jonka mukaan ulkomaalaisen oikeudesta tulla Suomeen ja oleskella maassa säädetään lailla. Lisäksi lähdän siitä, että unionisäädöksen sinänsä tuntemat järjestelyt ovat kansainvälisten ihmisoikeusvelvoitteiden ja YK:n pakolaisten oikeusasemaa koskevaan yleissopimussopimukseen mukaiset oikein sovellettuna. Hallituksen esityksessä on tuotu myös esiin, kuinka mm. unionin tuomioistuin on käytännössään katsonut, että jäsenvaltio ei joka tapauksessa voi poiketa palautuskiellon periaatteesta, jos ulkomaalainen altistuisi maasta poistettaessa todelliseen vaaraan joutua Euroopan unionin perusoikeuskirjan 4 artiklassa ja 19.2 artiklassa kielletyn kohtelun kohteeksi. Ulkomaalaisen oikeutta oleskella Suomessa ja palautuskieltoa koskevan 9.4 §:n lähtökohtana on yllä todetun mukaisesti se, että ulkomaalaisella ei ole yleistä oikeutta asettua toiseen maahan. Tästä johtuu lisäksi syrjinnän ja mielivallan kieltä ulkomaalaisten kohtelussa sekä myös vaatimus maahan pääsyä ja maassa oleskelua koskevien perusteiden ja päätöksentekomenettelyjen sääntelemisestä siten, että oikeusturva toteutuu (PeVL 16/2000 vp). Päätöksentekomenettelyihin ja muihin oikeusturvantakaisiin käsillä oleva ehdotus ei kohdistu.

19. Olen jo yllä tuonut esiin, että Suomen perustuslain 9.4 §:n mukaan ulkomaalaista ei saa karkottaa, luovuttaa tai palauttaa, jos häntä tämän vuoksi uhkaa kuolemanrangaistus, kidutus tai muu ihmisarvoa loukkaava kohtelu. Säännös on sen esitöiden mukaan tarkoitettu katta-

maan kaikki tosiasialliset tilanteet, joissa ulkomaalainen Suomen viranomaisten toimesta siirretään toiseen valtioon. Samoin on kielletty henkilön siirtäminen sellaiseen valtioon, josta tämä voisi joutua luovutetuksi edelleen kolmanteen valtioon ja tämän seurauksena esimerkiksi kuolemanrangaistuksen tai kidutuksen uhriksi (HE 309/1993 vp, s. 52, PeVL 18/2003 vp). Euroopan ihmisoikeussopimuksen 3 artiklan mukaan ketään ei saa kiduttaa eikä kohdella tai rangaista epäinhimillisellä tai halventavalla tavalla. Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen käytännön perusteella valtio rikkoo ihmisoikeussopimusta, jos se luovuttaa henkilön toiseen maahan 3 artiklassa kiellettyihin olosuhteisiin. Myöskään Euroopan unionin perusoikeuskirjan 19 artiklan 2 kohdan mukaan ketään ei saa palauttaa, karkottaa tai luovuttaa sellaiseen maahan, jossa häntä vakavasti uhkaa kuolemanrangaistus, kidutus tai muu epäinhimillinen tai halventava rangaistus tai kohtelu. Ehdotus ei puutu näihin oikeuksiin. Olisi asianmukaista painottaa, että ulkomaalaislain säännöksiä oleskeluluvan myöntämisestä turvapaikan tai toissijaisen suojelun myöntämisen perusteella on sovellettava niin, etteivät ne joudu yksittäistapauksessa ristiriitaan perustuslain 9.4 §:n palautuskiellon kanssa. Kiellon asianmukainen soveltaminen on taattava myös käytännössä.

20. Kiinnitän huomiota lisäksi siihen, että samanaikaisesti on vireillä useita ulkomaalaislakiin ehdotettuja muutoksia. Yleisesti ottaen niissä kaikissa on kysymys lainsäädännön tiukentamisesta. Kun samanaikaisesti ja peräkkäin käsitellään samaan sääntelykokonaisuuteen kohdistuu muutoksia, perus- ja ihmisoikeuksiin kokonaisuutena kohdistuvia vaikutuksia on hankala arvioida. Kysymys on myös eduskunnan mahdollisuudesta ja edellytyksistä saada tietoa uudistusten kokonaisvaikutuksista (PeVL 30/2020 vp). Aiemminkin valiokunta on tuonut esiin, että samaan asiakokonaisuuteen liittyvien uudistusten toteuttaminen erillisillä hallituksen esityksillä voi merkitä sitä, että valiokunta joutuu arvioimaan tiettyä esitystä puutteellisten tietojen perusteella eikä voi ottaa arvioinnissaan huomioon eri esitysten kumulatiivisia vaikutuksia (ks. PeVL 60/2014 vp). Tähän voisi olla tarpeen kiinnittää valtioneuvoston huomiota. Lisäksi joko tämän tai muun vastaavan lakiehdotuksen käsittelyn yhteydessä olisikin hyvä kiinnittää valtioneuvoston huomiota kokonaisuuden muokkautumiseen näin ja tarpeeseen tehdä kokonaisvaltainen tarkastelu.