

Tuomas Ojanen

22.5.2024

Eduskunnan perustuslakivaliokunnalle

HE 29/2024 vp Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi ulkomaalaislain muuttamisesta

Pääasiallinen sisältö

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi ulkomaalaislakia. Esityksen tarkoituksena on tehdä hallitusohjelman mukaisesti ulkomaalaislakiin EU:n niin sanotun määritelmädirektiivin, joka koskee vaatimuksia kansainvälisen suojelun määrittämiseksi sekä myönnetyn suojelun sisältöä, mahdollistamat tiukennukset. 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 syyllistymiseen liittyvät perusteet. Pakolaisasema voitaisiin myös jättää myöntämättä näillä perusteilla. Kansainvälisen suojelun perusteella myönnettävien oleskelulupien pituus lyhennettäisiin direktiivin mukaiseen vähimmäispituuteen. Lisäksi pakolaisen karkottamista koskeviin säännöksiin tehtäisiin Euroopan komission Suomelle osoittamasta huomautuksesta johtuvat muutokset.

Esitykseen sisältyy suhdetta perustuslakiin ja säätämisjärjestystä koskeva jakso, jonka mukaan ”esityksen kannalta olennaisia perustuslain säännöksiä ovat ainakin perustuslain 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 suoja koskeva 10 § sekä perusoikeuksien turvaamista koskeva 22 §. Mainituilla perustuslain kohdilla on yhteyksiä myös Suomea sitoviin kansainvälisiin sopimuksiin.” (s. 38)

Koska on kyse EU-säädöksen täytäntöönpanosta, esityksessä on arvioitu lakiehdotusta myös EU:n perusoikeuskirjan kannalta. Sen keskeisimpiä artikloja ovat esityksen mukaan oikeus turvapaikkaan (18 artikla) ja palautuskielto (19 artikla).

Yleisarvio

Esityksen mukaan siinä ehdotettu oleskelulupien keston lyhentäminen tulee lisäämään merkittävästi Maahanmuuttovirastossa käsiteltävien jatkolupahakemusten määrää. Aiempaa tarkempi kansainvälisen suojelun tarpeen tarkastelu tulee esityksen mukaan myös hidastamaan jatkolupaprosessia, ja kansainvälisen suojeluaseman harkinta-asioiden

määrän arvioidaan kasvavan, mikä esityksen mukaan merkitsee huomattavia lisäkustannuksia sekä lisähenkilöstöresurssitarvetta Maahanmuuttovirastolle (ks. jaksot 5.2.1 ja 5.2.2). Oleskelulupien pituuden lyhentäminen myös heikentää pakolaisten ja oleskeluluvan saaneiden integroitumista ja kotoutumista sekä lasten ja perheiden asemaa.

Esityksessä ehdotettu sääntely on näin ollen monesta syytä kaikkea muuta kuin järkevää ja tarkoituksenmukaista. Lainsäätäjä voi kuitenkin säätää epätarkoituksenmukaisia ja jopa typeriä lakeja, kunhan ne vain pysyvät perustuslain ja Suomen kv. ihmisoikeusvelvoitteiden sekä tässä tapauksessa myös EU-oikeuden puitteissa.

Esityksen tarkoituksena on tehdä hallitusohjelman mukaisesti ulkomaalaislakiin EU:n ns. määritelmädirektiivin mahdollistamat tiukennukset. Tähän liittyen esityksessä on tehty selkoa direktiivin salliman kansallisen liikkumavaran alasta, jotta esityksessä ehdotettavalla sääntelyllä voitaisiin mahdollisimman täysimääräisesti heikentää turvapaikanhakijoiden ja oleskelulupien saajien oikeusasemaa ja oikeuksia, lapset ja yksin olevat lapset mukaan lukien.

Kun perustuslakivaliokunta on vakiintuneesti painottanut, että hallituksen esityksessä on syytä tehdä selkoa kansallisen liikkumavaran alasta erityisesti perusoikeuksien kannalta merkityksellisen sääntelyn osalta (PeVL 1/2018 vp, s. 3, PeVL 26/2017 vp, s. 42, PeVL 2/2017 vp, s. 2, PeVL 44/2016 vp, s. 4), tällä ei kuitenkaan ole perustuslain 22 § huomioiden tarkoitettu sitä, että EU-säädösten antamaa ns. kansallista liikkumavaraa pyritään hyödyntämään maksimimaalisesti perus- ja ihmisoikeuksien heikentämiseksi.

Sitä vastoin EU-säädösten antamaa kansallista liikkumavaraa on perustuslain 22 § huomioon otettaen perusteltua käyttää perus- ja ihmisoikeuksia toteuttavalla tavalla. Tilanteessa, jossa EU-säädös on nyt käsillä olevan direktiivin tapaan vain ns. vähimmäistasosäädös, joka nimenomaisesti sallii suotuisimmat kansalliset säännökset (ks. 3 artikla), perus- ja ihmisoikeuksille tulisi pyrkiä antamaan korkeampaa suojaa kuin EU-säädöksen vähimmäistasosääntelystä johtuu. Vastaavasti perustuslaissa turvattu perusoikeussuojan taso voi olla korkeampi kuin suojan vähimmäistason asettavista ihmisoikeusvelvoitteista johtuu (PeVM 4/2018 vp, s. 9, PeVL 59/2017 vp, PeVL 43/2016 vp, PeVL 24/2016 vp, PeVL 59/2014 vp), ja EU:n perusoikeuskirjan 52.3 artiklan mukaisesti perusoikeuskirjassa turvattu perusoikeussuojan tason voi olla korkeampi kuin Euroopan ihmisoikeussopimuksesta johtuu.

Perustuslakivaliokunnan lausunnossa olisi syytä näin ollen painokkaasti huomauttaa siitä, että perusoikeuksien kannalta merkityksellistä kansallista liikkumavaraa tulisi perustuslain 22 § mukaisesti käyttää perus- ja ihmisoikeuksien toteuttamiseksi, ei niiden heikentämiseksi, kuten esityksessä nyt tehdään.

Kuten esityksen säätämisperusteluista sekä vaikutusarviointijaksoista ilmenee, esityksessä ehdotetulla sääntelyllä olisi heikentäviä vaikutuksia perus- ja ihmisoikeuksien turvaamiin seikkoihin, kuten lapsen etuun ja oikeuksiin sekä perhe-elämän suojaan. Oleskelulupien pituuden eriyttäminen on merkityksellistä myös perustuslain 6 §:n yhdenvertaisuussääntelyn kannalta (PeVL 20/2017 vp)- Näin ollen ehdotettua sääntelyä on myös arvioitava perusoikeuksien rajoitusedellytysten kannalta.

Täsmällisyys- ja tarkkarajaisuusvaatimus

Esityksessä ehdotetut uudet perusteet – ”yhteiskunnalle vaarallinen” ja ”vaaraksi kansalliselle turvallisuudelle” - ovat ongelmallisen laaja-alaisia perusoikeuksien rajoitusedellytyksiin kuuluvan täsmällisyys- ja tarkkarajaisuusvaatimuksen kannalta.

Perustuslaista, kv. ihmisoikeussopimuksista sekä EU:n perusoikeuskirjasta – tässä yhteydessä on huomautettava tarpeesta tulkita myös määritelmädirektiiviä unionin perusoikeuskirjan mukaisesti¹ - johtuu perustuslain 22 § huomioon ottaen tarve tulkita näitä poissulkemis- ja lakkaamisperusteita suppeasti. On myös korostettava perusoikeuksien yleisten rajoitusedellytysten merkitystä tätä perustetta tulkittaessa. Perustuslakivaliokunnan lausunnossa olisi syytä huomauttaa asiasta.

Voimassa olevan ulkomaalaislain 107 ja 108 §:n mukaan pakolaisen ja toissijaisen suojeluaseman lakkauttamista tai peruuttamista ”harkittaessa tulee suorittaa yksilöllinen tutkinta”. Esityksessä ehdotetaan nyt säännösten muuttamista siten, että ”pakolaisasemaa ja toissijaista suojeluasemaa *peruutettaessa* tulee suorittaa yksilöllinen tutkinta”.

Säännösehdotukset ovat ongelmallisia, koska ne rakentuvat nyt jo sanamuotonsa mukaan lähtökohdalle pakolaisaseman ja toissijainen suojeluaseman lakkauttamisesta (”...pakolaisasemaa ja toissijaista *suojeluasemaa lakkautettaessa/peruutettassa*”), vaikka lakkauttaminen tai peruuttaminen on vasta seuraus tai johtopäätös, johon päätösharkinnassa saatetaan päätyä *sen jälkeen*, kun on *ensin* suoritettu yksilöllinen tutkinta kunkin tapauksen erityispiirteiden valossa. Nähdäkseni olisi perusteltua pitäytyä voimassa olevan lain mukaisessa sääntelyssä, koska se takaa säännösperusteisesti nyt ehdotettua selvemmin ja paremmin perus- ja ihmisoikeuksien toteutumista pakolaisaseman ja toissijaisen suojeluaseman lakkauttamista ja peruuttamista koskevassa tapauskohtaisessa päätösharkinnassa.

Hyväksyttävyyys ja oikeasuhtaisuus

Esityksen keskeisenä tavoitteena on ottaa hallitusohjelman mukaisesti käyttöön määritelmädirektiivin mahdollistamat muutokset, jotka tukevat hallituksen tavoitteita tiukentaa turvapaikkapolitiikkaa. Esityksen mukaan ”pyrkimyksenä on, että kansallista

¹ Ks. perusoikeusmyönteisestä laintulkinnasta EU-oikeudessa Tuomas Ojanen, EU-oikeuden perusteita, Helsinki 2016, s. 57-60, ks. myös s. 145. Ks. EU-tuomioistuimen oikeuskäytännöstä esim. tuomio *McDonagh*, C-12/11, EU:C:2013:43, 44 kohta ja uudelleen käsittely tuomio *komissio v. Strack*, C-579/12 RX-II, EU:C:2013:570, 40 kohta. Ks. myös tuomio *Promusicae*, C-275/06, EU:C:2008:54, 68 kohta ja tuomio *N. S. ym.*, C-411/10 ja C-493/10, EU:C:2011:865, 77 kohta: ”Tässä yhteydessä on muistutettava, että kun direktiivin säännöksissä jäsenvaltioille jätetään harkintavaltaa määritellä ajateltavissa oleviin eri tilanteisiin sopivia toimenpiteitä, joilla direktiivin säännökset saatetaan osaksi kansallista oikeutta, niiden tehtävänä on kyseisten toimenpiteiden täytäntöönpanossa paitsi tulkita kansallista oikeuttaan kyseessä olevan direktiivin mukaisesti myös varoa tukeutumasta sellaiseen kyseisen direktiivin tulkintaan, joka johtaisi ristiriitaan perusoikeuksien tai muiden unionin oikeuden yleisten periaatteiden kanssa.”

turvallisuutta tai yleistä järjestystä ja turvallisuutta uhkaavien henkilöiden maassa oleskelua voitaisiin tarkastella tiheämmin ja edellytysten täyttyessä henkilö voitaisiin poistaa maasta. Tavoitteena on, että henkilön turvallisuutta uhkaavalla toiminnalla on vaikutusta hänen asemaansa ja oleskeluoikeuteensa Suomessa. Muutoksilla pyritään esityksen mukaan ”siihen, että kansainvälinen suojeluasema poistettaisiin aiempaa tehokkaammin sellaisilta henkilöiltä, jotka eivät asemaa enää tarvitse tai toisaalta joiden ei voida katsoa asemaa ansaitsevan oman toimintansa johdosta.” (s. 22)

Siinä missä tavoitetta tiukentaa maahanmuuttopolitiikkaa ei voida pitää perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttävänä perusteena rajoittaa perus- ja ihmisoikeuksien turvaamia seikkoja, kansalliseen turvallisuuteen tai yleiseen järjestykseen ja turvallisuuteen perustuvat intressit ovat sekä perusoikeusjärjestelmän ja kansainvälisten ihmisoikeussopimusten että EU:n perusoikeuskirjan kannalta hyväksyttäviä sekä painavia yhteiskunnallisia intressejä.

Perustuslakivaliokunnan vakiintuneen lausuntokäytännön mukaan perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttävänä pidettävän perusteen pitää olla ”asiallisessa ja kiinteässä yhteydessä lain tarkoitukseen” (ks. esim. PeVL 9/2016 vp ja PeVL 44/2010 vp). Perustuslakivaliokunta ei ole myös pitänyt ongelmattomana tapaa perustella perusoikeusrajoituksia osin keinotekoisesti julkisen vallan perusoikeuksien turvaamisvelvollisuudella tilanteissa, joissa tosiasiallisesti rajoituksen yhteys perusoikeuden turvaamiseen on hyvinkin etäinen (PeVL 10/2024, kappale 3 ja siinä mainittu lausuntokäytäntö). Tämä vaatimus koskee myös perusteita, jotka eivät kytkeydy jonkin toisen perusoikeuden toteutumisen turvaamiseen, vaan ovat painavan yhteiskunnallisen tarpeen vaatimia. Näin ollen myös nyt käsillä olevan esityksen suhteen on syytä edellyttää sitä, että esityksessä ehdotettavalla rajoitussäätelyllä on tosiasiallisesti yhteys kansalliseen turvallisuuteen ja yleiseen järjestykseen ja turvallisuuteen, ja ettei tämä yhteys ole etäinen ja varsinkaan näennäinen.

Lisäksi perus- ja ihmisoikeuksiin kohdistuvien rajoitusten tulee olla välttämätön hyväksyttävän tarkoituksen saavuttamiseksi, mihin sisältyy vaatimus siitä, että perus- ja ihmisoikeuksia rajoittava sääntely soveltuu tarkoitukseensa, so. rajoitussäätelyllä voidaan saavuttaa tavoite, jota voidaan pitää perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttävänä sekä yhteiskunnallisesti painavana perusteena.

Nähdäkseni hallituksen esitys on hyvin ongelmallinen hyväksyttävyyksivaatimuksen ja oikeasuhtaisuuteen sisältyvän välttämättömyysvaatimuksen kannalta. Perusongelmana on, ettei esityksessä mainituilla sinänsä hyväksyttävillä, kansalliseen turvallisuuteen ja/tai yleiseen järjestykseen ja turvallisuuteen liittyvillä perusteilla ole tosiasiallisesti asiallista ja riittävän kiinteää yhteyttä lakiehdotuksen tarkoitukseen. Vähintäänkin tämä yhteys on etäinen. On siis vaikea nähdä, miten esityksessä ehdotettu sääntely asianmukaisesti saavuttaisi sinänsä perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttävänä sekä yhteiskunnallisesti painavana pidettävät tavoitteensa, vaikka nimenomaan esityksessä tulisi kyetä osoittamaan konkreettisesti ”syy-yhteys” siinä ehdotetun sääntelyn ja kansallista turvallisuutta sekä yleistä järjestystä ja turvallisuutta koskevien tavoitteiden välillä. Tässä yhteydessä on huomautettava siitä, ettei direktiivi mitenkään edellytä nyt ehdotettavaa sääntelyä. Nähdäkseni ehdotetulla sääntelyllä on tosiasiallisesti asiallinen ja

kiinteä ”syy-yhteys” vain siihen tavoitteeseen, että ulkomaalaislakiin tehdään direktiivin ”mahdollistamat tiukennukset”.

Esitysluonnoksella toteutettaisiin Euroopan komission rikkomusmenettelyn edellyttämä muutos Suomen lainsäädäntöön. Komissio on antanut Suomelle 26.1.2023 virallisen huomautuksen siitä, miten määritelmädirektiivin suoja palauttamista vastaan on saatettu osaksi Suomen lainsäädäntöä. Tältä osin esityksestä on vain hyvää sanottavana myös perustuslain ja kv. ihmisoikeussopimusten kannalta esityksessä selostetuista syistä (ks. erit. s. 15).