

Demokratia- ja julkisoikeusosasto
Julkisoikeusyksikkö
LsN Heini Färkkilä

LAUSUNTO

9.9.2024

Eduskunnan hallintovaliokunnalle

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

Eduskunnan hallintovaliokunta on pyytänyt oikeusministeriöltä lausuntoa otsikkoasiassa. Esi-tyksessä ehdotetaan tehtäväksi ulkomaalaislakiin nk. määritelmädirektiivin mahdollistamat tiu-kennukset, mm. lyhentämällä kansainvälisen suojelun perusteella myönnettävien oleskelulu-pien pituus direktiivin mukaiseen vähimmäispituuteen, ulottamalla poissulkemislausekkeiden soveltamista nykyistä laajemmaksi sekä lisäämällä pakolaisaseman lakkauttamista koskevaan sääntelyyn kansallisen ja yleisen turvallisuuden vaarantamista koskevat perusteet. Samassa yh-teydessä on tarkoitus tehdä pakolaisten karkottamista koskeviin säännöksiin Euroopan komis-sion Suomelle osoittamasta virallisesta huomautuksesta johtuvat muutokset.

Oikeusministeriön lausuntokierroksella esittämät huomiot on pääosin otettu huomioon esityk-sen jatkovalmistelussa. Tässä lausunnossa painotetaan vielä eräitä kysymyksiä sekä tarkastel-laan perustuslakivaliokunnan esityksestä antamaa lausuntoa.

Hallituksen esityksen perusteluiden merkityksestä

Oikeusministeriö kiinnitti valmisteluvaiheessa antamassa lausunnossaan huomiota asianmukai-siin ja riittäviin perusteluihin sekä siihen, että luonnoksessa ei ollut tehty selkoa muista toteut-tamisvaihtoehtoista ja perusteltu eri ratkaisuvaihtoehtojen arvioitujen vaikutusten pohjalta, miksi esityksen tavoitteita (kansainvälisen suojelun tarpeen säännöllinen arviointi, kansallinen turvallisuus) ei katsota saavutettavan vaihtoehtoisin keinoin.

Perustuslakivaliokunta on vakiintuneesti korostanut, että siltä osin kuin Euroopan unionin lain-säädäntö edellyttää kansallista sääntelyä tai mahdollistaa sen, tätä kansallista liikkumavaraa käytettäessä otetaan huomioon perus- ja ihmisoikeuksista seuraavat vaatimukset (PeVL 1/2018 vp, PeVL 25/2005 vp). Edellä todettu merkitsee sitä, että pelkästään se, että direktiivi mahdol-listaa liikkumavaran käytön, ei ole riittävä peruste säännösmuutoksille, vaan ehdotettuja muu-toksia niiltä osin kuin kyse on kansallisen liikkumavaran käytöstä, tulee perustella sääntelyn tar-peen ja tavoitteiden kannalta sekä varmistua ehdotusten perustuslainmukaisuudesta. Peruste-luiden laatuun on syytä kiinnittää erityistä huomioita tällaisessa perus- ja ihmisoikeusherkässä sääntelykontekstissa.

Perustuslain 47 §:n mukaan eduskunnalla on oikeus saada valtioneuvostolta asioiden käsitte-lyssä tarvitsemansa tiedot. Riittävät tiedot sisältävät hallituksen esitykset ovat merkityksellisiä eduskunnan käyttäessä esimerkiksi lainsäädäntö- ja budjettivaltaa sekä osana parlamentaarista

valvontaa. (ks. erit. PeVL 30/2020 vp Selvitys eduskunnan perustuslaissa turvatus tiedonsaanti-oikeuden toteutumisesta).

Perustuslakivaliokunnan lausunto PeVL 20/2024 vp

Eduskunnan perustuslakivaliokunta on antanut esityksestä lausuntonsa (PeVL 20/2024 vp). Valiokunta katsoi, että lakiehdotus voidaan käsitellä tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä. Tästä syystä tässä lausunnossa ei tarkemmin arvioida esityksen suhdetta perustuslakiin.

Perustuslakivaliokunta totesi lain täsmällisyyden ja tarkkarajaisuuden vaatimuksen vuoksi, että hallintovaliokunnan on syytä arvioida mahdollisuuksia täsmentää tiettyjä säännöksiä:

Rikoksiin ja tekoihin osallistuminen

Ehdotetun 87 §:n 3 momentin mukaan poissuljenta laajennettaisiin koskemaan myös ulkomalaisia, jotka *yllyttävät 2 momentissa mainittuihin rikoksiin tai tekoihin tai muulla tavoin osallistuvat niiden suorittamiseen*. Muotoilu vastaa määritelmädirektiivissä käytettyä sanamuotoa. Perustuslakivaliokunta katsoi, että sanamuoto on varsin väljä ja saattaa antaa osin harhaanjohtavan kuvan poissuljennan mahdollistavan osallisuuden asteesta. Perusteluiden mukaan poissulkeminen edellyttää, että henkilö on henkilökohtaisessa vastuussa 2 momentissa tarkoitusta teosta. Vastuu voi syntyä avustamisesta tai yllyttämisestä tällaiseen tekoon, kun toiminta tai laiminlyönti on tehty tietoisena siitä, että se edesauttaa mainitun toiminnan täytäntöönpanemista (s. 33). Vastaava muotoilu on myös ehdotuksen 88 §:n 3 momentissa. Perusteluiden (s. 10, 33) valossa vaikuttaa, että kyse olisi yllytyksen lisäksi lähinnä avunannosta ja osallistumisesta rikoskumppanina rikokseen tai tekoon (erityisesti kaksi jälkimmäistä ovat leimallisesti rikosoikeudellisia käsitteitä), sikäli kuin kyseessä on ”rikos” eikä ”teko”.

Säännöksen täsmentäminen perusteluja vastaavasti olisi mahdollista esimerkiksi muotoilulla:

”joka on osallistunut yllyttäjänä, rikoskumppanina tai avunantajana 2 momentin 1 tai 2 kohdassa tarkoitettuun rikokseen tai yllyttänyt 3 kohdassa tarkoitettuun tekoon taikka osallistunut sen suorittamiseen tai avustanut siinä.”

Tällainen muotoilu huomioisi myös sen, että momentin aikamuoto vastaisi asianmukaisesti 87 §:n 2 momentin ja 88 §:n 2 momentin sääntelyä (”on tehnyt”), eikä viittaisi preesensiin tai futuuriin. Tämä vastaisi myös perusteluissa todettua. Säännöksen muotoilu olisi lisäksi tällöin yhdenmukainen myös viitatus oikeuskäytännön kanssa (kuten KHO 2021:6). Korkein hallinto-oikeus on korostanut, että poissulkemislausekkeita on tulkittava suppeasti (KHO 2021:5, KHO 2021:6).

Henkilön vaarallisuus yhteiskunnalle

Perustuslakivaliokunta piti 87 §:n 6 momentin 2 kohtaan, 107 §:n 1 momentin 8 kohtaan ja 149 §:n 3 momenttiin sisältyvää sääntelyä henkilön vaarallisuudesta yhteiskunnalle varsin väljänä ja totesi, että hallintovaliokunnan on syytä tarkastella mahdollisuuksia täsmentää sääntelyä. Edellytys liittyy turvapaikan antamatta jättämiseen, pakolaisen karkottamiseen ja pakolaisaseman lakkauttamiseen.

Perusteluiden mukaan säännös edellyttää, että ulkomaalaisen on täytynyt syyllistyä erityisen törkeään rikokseen, josta hänet on lainvoimaisesti tuomittu ja että tehdyn rikoksen vuoksi hänen katsotaan olevan yhteiskunnalle vaarallinen. Perustuslakivaliokunta painotti yksilöllisen harkinnan merkitystä arvioitaessa näiden molempien edellytysten täyttymistä (milloin rikos on

erityisen törkeä ja milloin ulkomaalaisen katsotaan olevan rikokseen syyllistymisen vuoksi yhteiskunnalle vaarallinen).

Pykälän muotoilu ”hän on yhteiskunnalle vaarallinen, koska hänet on lainvoiman saaneella tuomiolla tuomittu erityisen törkeästä rikoksesta” olisi mahdollista perustuslakivaliokunnan huomioiden takia täsmentää korostamaan yksilöllistä ja tapauskohtaista harkintaa molempien edellytysten osalta esimerkiksi seuraavasti:

”hänet on tuomittu lainvoimaisella tuomiolla erityisen törkeästä rikoksesta ja hänen voidaan tuomion johdosta arvioida olevan yhteiskunnalle vaarallinen”.

Sen arvioiminen, mahdollistaako direktiivin jättämä liikkumavara erityisen törkeän rikoksen täsmentämisen laissa, kuuluu vastuuministeriölle.

Siirtymäsäännökset

Oikeusministeriö kiinnitti lausuntokierroksella huomiota siirtymäsäännöksiin rikosoikeudellisen laillisuusperiaatteen sisältämän taannehtivuuskiellon näkökulmasta. Esityksen siirtymäsäännöksiä on täsmennetty ja ne vaikuttavat asianmukaisilta. Ehdotetun 87 §:n 3 momentin ja 88 §:n 4 momentin jättämistä pois siirtymäsäännöksistä voidaan pitää perusteltuna, sillä perusteella, että kyse näiltä osin on olemassa olevan tulkintakäytännön täsmentämisestä lain tasolla.

Vaikutukset hallintotuomioistuinten toimintaan

Esityksen perusteluissa todetaan, että pelkästään oleskeluluvan lyhentäminen lisäisi hallintotuomioistuihin tehtäviä turvapaikkapäätöksiä koskevia valituksia korkeintaan 100–150 vuodessa.” (s. 24). Lisäksi poissuljennan soveltamisen laajentamisen sekä uusien kansainvälisen suojeluaseman lakkauttamisen ja pakolaisaseman myöntämättä jättämisen perusteiden arvioidaan perusteluissa lisäävän muutoksenhakua Maahanmuuttoviraston päätöksistä hallintotuomioistuihin (s. 25). Työmäärän lisääntyminen arvioidaan tapahtuvan viiveellä. ”Kansalliseen turvallisuuteen liittyvien perusteiden osalta on huomioitava myös asiassa yleensä järjestettävän hallinto-oikeuden suullisen käsittelyn vaikutus hallintotuomioistuinten resursseihin. Lisääntyneet valitukset lisäävät myös tarvetta oikeusavulle sekä tulkkaukselle.” (s. 25). Suojelupoliisin kansallisesta turvallisuudesta antamien lausuntojen määrän arvioidaan kolminkertaistuvan vuositasona. Perusteluissa arvioidaan, että ”annettaviin lausuntoihin liittyy pääsääntöisesti myös asian käsitteleminen valitusprosessissa”. Tämä osaltaan lisää entisestään hallinto-oikeuksien työmäärää.

Oikeusministeriö toteaa, että ehdotuksen vaikutuksia hallintotuomioistuinten juttumäärän ja resurssitarpeen kehitykseen on seurattava ja tarvittaessa otettava huomioon hallintotuomioistuinten riittävä resursointi.

Oikeusministeriö painottaa, että ehdotuksen sekä muiden ulkomaalaisasioita koskevien uudistusten vaikutuksia hallinto-oikeuksien työmäärään tulee tarkastella myös kokonaisuutena. Nyt käsiteltävänä olevan ulkomaalaislain muutoksen lisäksi hallitus on antanut ja vireillä on muita ulkomaalaislain ja kansalaisuuslain muuttamista koskevia hankkeita, joiden on arvioitu lisäävän muutoksenhakua. Vaikka yksittäisten säädösmuutosten vaikutus arvioitaisiin vähäiseksi, voivat asiamäärien kasvu ja kokonaan uudet asiaryhmät työllistävät hallinto-oikeuksia huomattavasti – erityisesti, mikäli turvapaikanhakijoiden määrä kasvaa merkittävästi. Asiamäärien kasvu voi hidastaa pääsyä oikeudenhoidon selonteossa (Valtioneuvoston julkaisuja 2022:67, s. 27) tavoiteltuihin käsittelyaikoihin niin ulkomaalais- kuin muissa hallinto-oikeuksien käsittelyssä olevissa asioissa.