



Eduskunnan hallintovaliokunta

Dnro K2024-21

1(2)

10.9.2024

HaV@eduskunta.fi

Lausuntopyyntönnö: HE 29/2024 vp, asiantuntijalausunto, kuulemistilaisuus 11.9.2024

HALLITUKSEN ESITYS HE29/2024 EDUSKUNNALLE LAIKSI ULKOMAALAILAIN MUUTTAMISESTA

Suomen Asianajajaliitto (jäljempänä "Asianajajaliitto") kiittää mahdollisuudesta ulkomaa-laislain muutosesityksestä hallintovaliokunnalle.

Yhtenä Asianajajaliiton sääntömääräisenä tehtävänä on seurata oikeuskehitystä maassa ja lausuntoja antamalla sekä aloitteita tekemällä tarjota kokemuksensa yhteiskunnan käytettä-väksi. Asianajajaliiton oikeuspoliittisen työn lähtökohta on oikeusvaltion turvaaminen. Lau-sunnoissaan Asianajajaliitto pyrkii painottamaan oikeusvaltioperiaatteen toteutumiseen, oi-keusturvaan sekä oikeuden saavutettavuuteen, perus ja ihmisoikeuksien sekä asianajajakun-nan itsenäisyyden ja riippumattomuuden turvaamiseen liittyviä näkökulmia. Pyydettyinä lau-suntona Asianajajaliitto esittää seuraavaa.

Yleistä

Hallituksella on vireillä samanaikaisesti vireillä useita ulkomaalaislakiin ja muutoin maa-hantuloon liittyviä lakiesityksiä, jonka lisäksi joitain aihepiirin esityksiä on juuri tullut voi-maan. Tämä johtaa tilanteeseen, jossa jo muutenkin ulkomaalaislain varsin sekava ja tilk-kutäkkimäinen sääntely entisestään monimutkaistuu. Asianajajaliitto katsoo, että ulko-maalaislaki pitäisi kokonaisuudessaan uudistaa sen sijaan, että siihen tehdään useita sa-manaikaisia pistemäisiä muutoksia. Asianajajaliitto katsoo, että kokonaisuus tulee johta-maan siihen, että suurella todennäköisyydellä tästä päällekkäisyydestä johtuvia ja enna-koimattomia vaikutuksia joudutaan lainsäädännöllä lähitulevaisuudessa korjaamaan ja oikeuskäytännöstä tulee vaikeasti ennakoitavaa.

Asianajajaliitto toteaa edelleen, että vaikutusarviointi on tämän esityksen osalta sekä yksi-nään, että aivan erityisesti yhdessä muiden esitysten kanssa puutteellinen, vaikka sitä on lausuntopalautteen vuoksi jonkin verran lisätty. Tämän lisäksi vaikutusarviointi on liian yleisellä tasolla. Olisi perusteltua, ja ottaen huomioon esitysten ihmis- ja perusoikeuslot-tuvuus välttämätöntä, että samanaikaisten muutosesitysten osalta tehtäisiin yhteinen vai-kuttavuusarviointi.

Esityksestä eivät ilmene hallituksen esityksen laatimisoheiden mukaan hallituksen esityk-seltä edellytettävät perusteet, joiden vuoksi lainsäädäntöä on tarpeellista muuttaa. Esi-tyksestä puuttuu myös sen arviointi, voitaisiinko tavoitteet saavuttaa myös vaihtoehtoisin keinoin. Kansallisen turvallisuuden ja yleisen järjestyksen suojaaminen on tietenkin kan-natettava tavoite, mutta esityksestä ei perustellulla tavalla ilmene miksi ja millä tavoin juuri nämä muutokset suojaavat näitä tavoitteita.

Vaikka menettelydirektiivi mahdollistaa nyt tekeillä olevat muutokset, joissa esityksen mukaan mennään niin sanotulle minitasolle, se ei kuitenkaan velvoita niihin. Näin ollen muutostarpeet tulisi arvioida normaalissa menettelyssä.

Koskien ensimmäisten ja jatkolupien pituuksia, 53 §, 54 § ja 55 §

Ehdotuksessa esitetään pakolaisaseman osalta ensimmäisen luvan lyhentämistä kolmeen vuoteen ja toissijaisen suojelua saavien osalta yhteen vuoteen. Nykyään kummankin lupatyyppin osalta luvan pituus on neljä vuotta. On selvää, että varsinkin toissijaisen suojelun osalta luvan pituus on erittäin lyhyt. Elämän suunnitteleminen vuoden jaksoissa on omiaan vähentämään henkilön kiinnostusta integroitua yhteiskuntaan ja esimerkiksi opiskelemaan Suomen kansalliskieliä. Tilanne on varsin ongelmallinen myös siitä syystä, että Maahanmuuttoviraston käsittelyruuhka aiheuttaa niin pitkä käsittelyaikoja, että varsin todennäköisesti jatkolupahakemuksia ei ehditä ratkaista ennen vanhan luvan umpeutumista. Vaikka henkilön oikeudet sinänsä pysyvät ennallaan jatkolupaa haettaessa, esimerkiksi suuret työnantajat eivät yleensä riskien välttämisen vuoksi suostu palkkaamaan henkilöitä, joilla ei ole voimassa olevaa oleskelulupaa, vaikka heillä olisi lain mukainen työntekooikeus, koska työntekooikeuden varmistumisesta seuraa ylimääräistä työtä ja vastuuta. Siten muutos tulee vaikeuttamaan erityisesti toissijaista suojelua saavien työllistymistä.

On myös erittäin harvinaista, että toissijaisen suojeluaseman peruste muuttuisi vuodessa. Asianajajaliitto katsoo, että esityksessä ei esitetä riittäviä perusteita tältäkin osin muutoksen tarpeellisuudelle.

Esityksen takia Maahanmuuttoviraston työtaakka kasvaa myös merkittävästi. On syytä todeta, että tälläkään hetkellä mitään estettä sille, että esimerkiksi toissijainen suojeluasema lakkautetaan oleskeluluvan voimassa ollessa, jos tilanne henkilön kotimaassa muuttuu, ei ole. Maahanmuuttovirasto on siten voinut suunnata tämän arvioinnin tehokkaasti tapauksiin, joissa se katsoo sen olevan tarpeen. Nyt arviointi tulisi tehtäväksi jokaisen osalta.

Nyt tehtävällä muutoksella ei lisittäisi Maahanmuuttoviraston toimivaltuuksia arvioida tilanteen muuttumista henkilön kohdalla, mutta esitys pakottaisi tekemään arvion jokaisen henkilön kohdalla entistä useammin. Näin ollen Asianajajaliitto katsoo, että ehdotettu muutos lisää kustannuksia ja työtaakkaa Maahanmuuttovirastolle ja vaikeuttaa henkilöiden integroitumista Suomeen. Asianajajaliitto katsoo, että ehdotus ensimmäisten ja jatko-oleskelulupien pituuksien muuttamisesta on kokonaisuudessaan tarpeeton, ja kaikki mahdollisesti saavutettavat tavoitteet ovat saavutettavissa myös jo nykyisin mahdollisilla keinoilla.

Koskien poissuljentaperusteiden laajentamista, 87 § ja 88 §

Lakiesityksessä laajennetaan 87 §:n poissuljentalauseketta siten, että poissuljenta voidaan tehdä myös, jos ulkomaalainen yllyttää tai muuten osallistuu törkeään muun kuin poliittiseen rikokseen ennen Suomeen tuloa. Tältä osin on jo KHO:n vuosikirjapäätöksen 2021:5 ja UNHCR:n tulkintaohjeiden¹ perusteella selvää, että yleisesti rikosoikeudellisen vastuun perustavat yllyttäminen, avunanto ja osallistuminen rikoskumppanina voivat riittää poissuljentaan. Ylipäätään on selvää, että rikosoikeudellisesti relevantti asema voi olla poissuljennan peruste ja muutos on siten Asianajajaliiton näkemyksen mukaan tarpeeton.

¹ Handbook on Procedures and Criteria for Determining Refugee Status under the 1951 Convention and the 1967 Protocol relating to the Status of Refugees, February 2019



Vähintäänkin Asianajajaliitto katsoo, että esityksen perusteluissa tulisi täsmentää tältä osin se seikka, että muutoksella ei ole tarkoitus laajentaa poissuljennan alaa muuhun yllyttämiseen ja osallistumiseen, kuin mitä yleisesti rikosoikeudessa yllyttämis- ja osallistumisvastuulla tarkoitetaan, jotta asiasta ei synny jatkossa tulkintaongelmaa.

Muuten yleisesti poissuljentaan tulee vakiintuneen tulkinnan mukaan suhtautua suppeasti.² Tätä seikkaa ei ole Asianajajaliiton näkemyksen mukaan riittävällä tavalla perusteluissa huomioitu.

Lakiesityksessä on edelleen lisätty poissuljentaperusteeksi perusteltu syy olettaa, että ulkomaalainen on vaaraksi kansalliselle turvallisuudelle. Esityksessä siteeratun EUT:n ratkaisukäytännön mukaan tämän 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.

Voitaneen pitää sinänsä perusteltuna, että jossain äärimmäisissä tapauksissa poissuljennan tulisi olla mahdollista. Esityksen perusteluissa edelleen viitataan hybrdivaikuttamiseen yhtenä yhteiskuntaan vaikuttavana uhkana. Esityksestä ei kuitenkaan ilmene, tarkoitetaanko tällä esimerkiksi hybrdivaikuttamisen välineenä käytettyjä henkilöitä, vai tämän toiminnan organisoi-jia. Ylipäättään esityksessä ei ole riittävällä tarkkuudella tarkennettu sitä, missä tilanteissa poissulkeminen tulee kyseeseen. Asianajajaliitto katsoo, että tältä osin esitystä tulisi täsmentää. Yleisesti poissuljennan joka tapauksessa korkean kynnyksen takia olisi suositeltava käyttää korotettua kynnystä, kuten esimerkiksi *vakavasti* vaarallinen.

Toisena uutena poissuljentaperusteena on esitetty se, että ulkomaalainen on yhteiskunnalle vaarallinen, koska hänet on lainvoimain saaneella tuomiolla tuomittu erityisen törkeästä rikoksesta. Tältä osin esitetyn lakitekstin perusteella jää epäselväksi, seuraako mainittu vaarallisuus yhteiskunnalle erityisen törkeästä rikoksesta, vai täytyykö kummankin kriteerin täytyä, vaikka sinänsä esityksessä käsitellään asiaa. Esityksessäkin mainitun EUT:n ratkaisun C-402/22 (ECLI:EU:C:2023:543, 6.7.2023) perusteella kummankin kriteerin tulee täytyä, joten tältä osin esityksessä tulisi käyttää mieluummin esimerkiksi sanaa *ja* kriteerien välissä.

Yleisesti ottaen erityisen törkeän rikoksen käsite on ongelmallinen. Tulkintakäytännössä ulkomaalaisoikeuden rikoskäsitteet eivät vastaa rikosoikeudellisia, joten jää avoimeksi ja erityisesti EUT:n ohjaavan tulkintakäytännön varaan, mikä on erityisen törkeä rikos, koska rikosoikeudellista vastinetta ei ole. Koska rikosoikeusjärjestelmät eroavat, olisi kuitenkin lainvalmistelussa perusteltua esittää esimerkkejä siitä, mitä lakia sovellettaessa pidettäisiin erityisen törkeänä rikoksena, jotta oikeusvarmuus toteutuisi paremmin.

² UNHCR: Guidelines on International Protection No. 5: Application of the Exclusion Clauses: Article 1F of the 1951 Convention relating to the Status of Refugees



Toissijaisen suojelun osalta esitys sisältää 88 §:n 3 momentissa uuden poissulkemisperusteen. Toissijainen suojelu voitaisiin jättää myöntämättä, jos ulkomaalainen on tehnyt ennen suomeen tuloaan rikoksen, josta voitaisiin suomessa tehtynä tuomita vankeusrangaistus, ja että ulkomaalainen on jättänyt alkuperämaansa ainoastaan välttääkseen näistä rikoksista johtuvia seuraamuksia. Käytännössä viranomaisharkinnassa ja oikeuskäytännössä nykyäänkin katsotaan, että perustellun rikosoikeudellisen sanktion välttäminen ei oikeuta kansainväliseen suojeluun, joten esitys ei varsinaisesti muuta oikeustilaa. Tältä osin on kuitenkin huomattava, että esityksessä ei oteta kantaa siihen, miten arvioidaan sellaista reaaliaikaisen tilannetta, jossa esimerkiksi korruptoitunut oikeusjärjestelmä on tuominnut henkilön rangaistukseen, jota hän on paennut. Useissa maissa henkilö voidaan pakottaa tunnustamaan rikos, sen kiistäminen on turhaa, koska käytännössä kaikki syyte-tyt tuomitaan. Vähintään perusteluissa tulisi täsmentää se seikka, että muodollinen rikos-tuomio tai -epäily ei riitä vaan asiaa on arvioitava kokonaisuutena.

Koskien oleskeluluvan myöntämistä palautuskieltoa sovellettaessa, 89 §

Ehdotuksessa laajennetaan tilapäisen oleskeluluvan piiriä poissulkemisen laajentuessa. On sinänsä selvää, että palautuskiellon turvaamiseksi laissa on oltava mekanismi myöntää oleskelulupa, vaikka poissulkemista sovellettaisiin. Ongelma tilapäisessä oleskeluluvassa on se, että 89 §:n mukainen tilapäinen oleskelulupa ei oikeuta työntekoon. Siten ulkomaalaiselle, joka oleskelee tällä luvalla Suomessa, joudutaan turvaamaan toimeentulo sosiaalietuuksin. Tältä osin olisi järkevämpää myöntää normaali oleskelulupa tai oleskelulupa ulkomaalaislain 51 §:n mukaisesti, jotta henkilö saisi tehdä töitä, tai vaihtoehtoisesti muuttaa työnteko-oikeutta koskevaa lakia tältä osin siten, että myös 89 §:n mukaisella oleskeluluvalla saa tehdä töitä.

Koskien lakkauttamis- ja peruuttamisharkinnan laajentamista, 107 § ja 108 §

Esityksessä ehdotetaan lakkauttamis- ja peruuttamisperusteiksi samat perusteet kuin edellä lupaa myönnettäessä tehtävän poissulkemisen suhteen, joten tältä osin Asianajajaliitto viittaa jo edellä lausuttuun.

Koskien maasta karkottamisen perusteiden muuttamista 149 §

Asianajajaliitto katsoo, että tältä osin muutos kannatettava koska määritelmädirektiivi on aiemmin tältä osin puutteellisesti implementoitu. Tältäkin osin, sen ollessa selvää, että kummankin kriteerin tulee täytyä, olisi loogisempaa käyttää sanaa *ja* kriteerien välissä.

Siirtymäsäännös

Siirtymäsäännöstä on rikosliitännäisten asioiden osalta täsmennetty valmistelussa lausuntopalautteen vuoksi. Oikeusvarmuuden vuoksi siirtymäsäännöksessä olisi kuitenkin perusteluta säättää myös, että mikäli kansainvälistä suojelua, tai jatkolupaa on haettu ennen tämän lain voimaan tuloa, sovelletaan päätöksessä myönnettävän oleskeluluvan pituuden osalta hakemushetkellä voimassa ollutta lakia.



SUOMEN ASIANAJAJALIITTO
FINLANDS ADVOKATFÖRBUND

Helsingissä 10. Päivänä syyskuuta 2024

SUOMEN ASIANAJAJALIITTO

Niko Jakobsson
Pääsihteeri

LAATI

Asianajaja Matti Rautakorpi, Helsinki

Suomen Asianajajaliiton lausunnot valmistellaan oikeudellisissa asiantuntijaryhmissä, joiden toiminnassa on mukana noin 120 asianajajaa. Tämä lausunto on valmisteltu hallinto-oikeuden asiantuntijaryhmässä.