

Asia: VN/22876/2024

Lausuntopyyntö luonnoksesta hallituksen esitykseksi eduskunnalle laiksi ulkomaalaislain muuttamisesta (tilapäinen suojelu)

Lausunnonantajan lausunto

Voitte kirjoittaa lausuntonne tähän.

Sisäministeriö on pyytänyt oikeusministeriöltä lausuntoa luonnoksesta ulkomaalaislain muutokseksi koskien tilapäisen suojelun perusteella myönnettäviä oleskelulupia. Luonnoksessa ehdotetaan, että tilapäisen suojelun perusteella Suomessa myönnettävät ja jo myönnetyt oleskeluluvat olisivat voimassa siihen asti kuin kulloinkin sovellettava tilapäistä suojelua koskeva valtioneuvoston päätös on voimassa. Oleskelulupakorttien voimassaolo jatkuisi suoraan lain nojalla koko sen ajan, kun oleskeluluvat ovat voimassa. Lisäksi ehdotetaan, että valtioneuvosto voisi päättää yleisistunnossa, että niiden väestöryhmien, joiden tilapäinen suojelu perustuu kansalliseen harkintaan, oleskeluluvat päättyvät jo aiemmin. Lisäksi ehdotetaan, että laista poistetaan tilapäistä suojelua koskeva kolmen vuoden enimmäisaika ja että tilapäisen suojelun perusteella sekä 89 §:n poissuljentalausekkeen nojalla myönnettävät oleskeluluvat ovat aina luonteeltaan tilapäisiä.

Yleisiä lähtökohtia

Luonnoksessa selostetaan selkeästi nykytilaa, direktiivin sisältöä ja neuvoston täytäntöönpanopäätöstä sekä kansallista sääntelyä. Myös ehdotetut muutokset ja niiden perustelut on lähtökohtaisesti selkeästi kuvattu. Ehdotetuille muutoksille on esitetty muun muassa sitovaan EU-oikeuteen sekä hallintotoiminnan järjestämiseen kiinnittyviä perusteluja sekä kuvattu sitä, mitä ehdotetut muutokset merkitsisivät suhteessa nykytilaan. Tavanomaista lyhyemmän lausuntoajan vuoksi oikeusministeriö on tarkastellut ehdotusta vain tässä lausunnossa käsitellyin osin.

Valtioneuvoston päätös tilapäisen suojelun perusteella myönnetyn oleskeluluvan pituudesta (110 §)

Voimassa olevan ulkomaalaislain 109 §:n 2 momentin mukaan valtioneuvosto päättää yleisistunnossa väestöryhmästä, jolle tilapäistä suojelua voidaan antaa, sekä ajanjaksosta, jolloin oleskelulupia tilapäisen suojelun perusteella voidaan myöntää. Voimassa olevan 110 §:n mukaan tilapäisen suojelun tarpeessa olevalle myönnetään tilapäinen oleskelulupa enintään yhdeksi vuodeksi kerrallaan. Nyt tämä rajaus ehdotetaan poistettavaksi, ja säädettäväksi, että oleskelulupa on voimassa siihen asti kuin kulloinkin sovellettava 109 §:n 2 momentissa säädetty valtioneuvoston päätös on voimassa.

Tästä ehdotukseen omaksutusta lähtökohdasta poiketen, lain 110 §:n 1 momenttiin lisättäisiin vielä säännös valtioneuvoston uudesta toimivallasta: ”Valtioneuvosto voi päättää yleisistunnossa, että niiden väestöryhmien, joiden tilapäinen suojelu perustuu kansalliseen harkintaan, oleskeluluvat päättyvät tätä [valtioneuvoston 109 §:n 2 momentin mukaisen päätöksen voimassaolo] aiemmin.” Ehdotettu uusi valtioneuvoston päätöstoimivaltaa koskeva säännös merkitsisi siis sitä, että valtioneuvosto voisi tehdä päätöksen siitä, että tilapäisen suojelun nojalla jo myönnettyt oleskeluluvat päättyisivätkin alkuperäisessä hallintopäätöksessä päätettyä aikaisemmin. Säännös koskisi niitä tilanteita, joissa neuvoston täytäntöönpanopäätös jättää kansallista harkintaa. Kyse olisi siis nimenomaan oleskelulupien pituuteen puuttumisesta valtioneuvoston päätöksellä, ei nykyistä vastaavasta toimivallasta, jonka mukaan valtioneuvosto päättää ajanjaksosta, jolloin oleskelulupia tilapäisen suojelun perusteella voidaan myöntää (nykyinen toimivalta 109 §:n 2 mom. nojalla).

Ehdotusta on perusteltu hyvin ohuesti: ”Sikäli kuin tilapäisen suojelun antaminen näille henkilöille perustuu jäsenvaltion omaan kansalliseen harkintaan, valtioneuvoston olisi vastaavasti voitava päättää tällaisen väestöryhmän tilapäisen suojelun päättymisestä aiemmin.” (s. 18). Edelleen perusteluissa todetaan, että jo nykyisin 109 §:n 2 mom. perusteella valtioneuvosto voi tehdä uuden päätöksen väestöryhmän osalta, ettei tilapäistä suojelua tälle ryhmälle enää anneta, minkä vuoksi jo olemassa olevien oleskelulupien pituuteen tulisi pystyä tällaisessa tilanteessa puuttumaan, jotta kaikki myönnettyt luvat päättyvät samaan aikaan riippumatta siitä, milloin ne on myönnetty. Ehdotettua sääntelymallia ei ole myöskään tarkasteltu osiassa 5 Muut toteuttamisvaihtoehdot. Taannehtivan puuttumisen (jo myönnettyt oleskeluluvat) oikeudellinen hyväksyttävyyys sekä toisaalta tarve jäädä luonnoksessa vielä epäselviksi, ja luonnoksen perusteluja tulee täydentää edellä selostetuin osin.

Ensinnäkin perusteluita tulee täsmentää sääntelyn tarpeen ja tavoitteiden kannalta: minkä vuoksi jo myönnettyjen lupien pituuteen tulee voida ehdotetulla tavalla valtioneuvoston päätöksellä puuttua taannehtivasti ja minkä vuoksi kaikkien myönnettyjen lupien tulee päättyä samanaikaisesti riippumatta siitä, milloin ne on myönnetty. Luonnoksesta ei ilmene, minkä vuoksi tällaisen taannehtivan jo myönnettyihin oleskelulupiin puuttuvan sääntelyn arvioidaan olevan asianmukaista erityisesti perustuslain 21 §:n ja luottamuksensuojan kannalta. Jää myös varsin epäselväksi, minkä vuoksi valtioneuvostolle katsotaan perustelluksi säätää toimivalta taannehtivasti muuttaa lainvoimaisia Maahanmuuttoviraston päätöksiä, kun ehdotuksen pääsääntönä tilapäisen suojelun nojalla myönnettävien oleskelulupien osalta olisi, että ”tilapäisen suojelun perusteella Suomessa myönnettävät ja jo myönnettyt oleskeluluvat olisivat voimassa siihen asti kuin kulloinkin sovellettava tilapäistä suojelua koskeva valtioneuvoston päätös on voimassa.” Silmiinpistävää on myös se, että tällaisen merkittävän toimivallan käyttämiseksi ei ehdoteta säädettäväksi minkäänlaisia edellytyksiä (vrt. esim. hallintolaki 8 luku ja kynnys sille, miten jälkikäteen voidaan puuttua jo myönnettyihin päätöksiin).

Toiseksi ehdotettu säännös on myös sisäisesti epälooginen sekä poikkeaa keskeisesti siitä, millainen toimivalta valtioneuvostolla nykyisin 109 §:n 2 momentin nojalla on. Ehdotetussa 110 §:n 1 momentissa säädettäisiin, että valtioneuvosto päättää oleskelulupien päättymisestä (eli muuttaa jo myönnettyjen oleskelulupien pituutta lyhyemmäksi). Ulkomaalaislain nojalla päätöksen oleskeluluvan myöntämisestä tai myöntämättä jättämisestä tekee kuitenkin Maahanmuuttovirasto. Uuden toimivallan suhde Maahanmuuttoviraston tehtäviin ja toimivaltaan sekä esimerkiksi muutoksenhakuoikeuteen jää vielä varsin epäselväksi, ja tätä tulee perusteluissa täsmentää, mikäli sääntelyä luonnoksessa olevalla mallilla arvioidaan perustelluksi edistää. Epäloogisuus tulee esiin myös siinä, että 110 §:n 1 momenttiin ehdotettu säännös valtioneuvoston päätöksenteosta tulisi sijoittaa pikemminkin 109 §:n 2 momentin yhteyteen, jossa jo nykyisellään säädetään siitä, mistä

asioista valtioneuvosto voi päättää (väestöryhmistä, ajanjaksosta ja nyt ehdotetusti myös alkuperäisestä poikkeavasta ajanjaksosta). Vaikuttaa siten siltä, että valtioneuvoston päätöksenteon olisi perusteltua koskea myös ehdotetussa kansallisen harkinnan tilanteissa vastaavia asioita kuin nykyisin, ei tietyn väestöryhmän oleskelulupien pituuksista päättämistä, joka on ulkomaalaislain sääntelyssä jätetty perustellusti Maahanmuuttovirastolle. Tämän lisäksi tilapäiseen suojeluun perustuvan oleskeluluvan pituus voitaisiin ehdotetulla tavalla sitoa valtioneuvoston päätöksen voimassaoloon: jo voimassa oleva 109 §:n 2 momentti mahdollistaisi sen, että kansalliseen harkintaan perustuva päätös tehtäisiin esimerkiksi vuodeksi kerrallaan, jolloin tilapäisen suojelun tarve olisi mahdollista arvioida riittävän usein eikä oleskelulupien pituuteen olisi tarvetta puuttua taannehtivasti.

Ehdotus on merkityksellinen myös tarkasteltaessa valtioneuvoston yleisistunnon tehtäviä ja toimivaltaa: säännöksellä mahdollistettaisiin valtioneuvoston päätöksentekotoimivalta luonteeltaan hyvin toisenluontoiseen kysymykseen (pätös ajanjaksosta, jolloin oleskelulupia voidaan myöntää vs. jo myönnettyjen oleskelulupien pituuden lyhentäminen). Kysymyksiä viranomaisten toimivallasta ja luottamuksensuojasta sekä muutoksenhakuoikeudesta ja oikeusturvasta on välttämätöntä käsitellä ehdotuksen säätämisyjärjestysperusteluissa, joissa ei lausunnolla olevassa versiossa ole arvioitu valtioneuvostolle ehdotettua uutta toimivaltaa puuttua jälkikäteisesti oleskelulupien pituuteen. Säätämisyjärjestysperusteluita tulee täydentää näiltä osin.

Hallinnon luottamuksensuojaperiaate sisältyy hallintolain 6 §:ään, jonka mukaan viranomaisten toimien "on suojattava oikeusjärjestyksen perusteella oikeutettuja odotuksia". Sen saaminen edellyttää, että yksityisellä on oikeutettuja odotuksia, jotka perustuvat oikeusjärjestykseen. Periaate "ilmentää omalta osaltaan länsimaisiin oikeusjärjestyksiin ja Euroopan unionin oikeuteen sisältyvää yleistä oikeudenmukaisuus- ja kohtuusajattelua, jossa keskeistä on yksityisen vakiintuneen oikeusaseman suojaaminen viranomaisen ennalta arvaamattomalta ja merkittävää haittaa aiheuttavalta puuttumiselta" (KHO 2016:178).

Hallinnon toiminnassa luottamuksensuoja merkitsee sitä, että yksityisellä henkilöllä, yrityksellä tai muulla oikeussubjektilla tulee perustelluin edellytyksin olla oikeus luottaa siihen, että viranomaisen toiminta ei yllättäen tai ainakaan takautuvasti muutu siltä osin kuin se vaikuttaa yksityisen oikeuteen tai etuun rajoittavasti tai muuten negatiivisesti. Lisäksi viranomaisilla on velvollisuus noudattaa tekemiään päätöksiä. Luottamuksensuojaa voidaan pitää siten myös oikeusvarmuuden takeena.

Luottamuksensuojan saamisen edellytyksenä on ensinnäkin se, että yksityiselle on muodostunut oikeutettuja odotuksia ennen viranomaisen uusia toimia. Tällaiset odotukset voivat perustua viranomaisen myönteiseen päätökseen, joka voi olla esimerkiksi myönnetty lupa, taloudellinen tuki tai etuus. Luottamuksensuoja ei kuitenkaan estä puuttumista lainvastaisesti myönnettyyn lupaan, josta ehdotuksessa ei kuitenkaan olisi kyse (vrt. virheen korjaaminen). Kyse ei myöskään olisi tilanteesta, jossa asianosainen olisi toiminut vilpillisesti.

Oikeusministeriö painottaa perusteluissakin todettua henkilön tosiasiallisesta mahdollisuudesta valmistautua poistumaan maasta tai hakemaan oleskelulupaa unionin alueelta muulla perusteella ennen oleskeluluvan voimassaolon päättymistä.

Tilapäisen suojelun tarve sekä kesto

Lain 109 §:n 1 momentista ehdotetaan poistettavaksi säännös: "Tilapäisen suojelun antaminen edellyttää, että suojelun tarve voidaan arvioida lyhytaikaiseksi. Tilapäisen suojelun kesto on yhteensä enintään kolme vuotta." Enimmäiskesto koskeva poisto on perustelu luonnoksessa

selkeästi ja säännöksen poistoa perustellaankin sillä, että kansallinen rajoitus tilapäisen suojelun enimmäiskeston on merkityksetön (s. 18). Säännöskohtaisissa perusteluissa eikä sääntämijärjestysperusteluissa kuitenkaan perustella lainkaan sitä, minkä vuoksi ehdotetaan poistettavaksi myös edellytys ”Suojelun tarve arvioidaan lyhytaikaiseksi”. Kun otetaan huomioon se, että 109 §:n 2 momentin mukaiset (sekä ehdotetun 110 §:n 1 momentin mukaiset) valtioneuvoston yleisistunnon päätökset perustuvat kansalliseen harkintaan jää epäselväksi, minkä vuoksi tätä harkintaa rajoittava säännös ehdotetaan poistettavaksi.

Muutokset jatkuvaan oleskelulupaan

Luonnoksessa ehdotetaan muutettavaksi ulkomaalaislakia siten, että tietyissä tilanteissa oleskelulupa ei nykyisestä poikkeavasti muuttuisikaan luonteeltaan jatkuvaksi. Muutosta perustellaan sillä, että näissä tietyissä tilanteissa ”ei ole pidettävä perusteltuna, että oleskelulupa muuttuisi luonteeltaan jatkuvaksi kolmen vuoden jälkeen” (s. 20). Ehdotus koskisi tilanteita, joissa henkilö on saanut tilapäistä suojelua kolme vuotta sekä tilanteita, joissa kyse on ollut poissulkemislausekkeiden soveltamisesta ja tilanteista, joissa henkilöä ei voida poistaa maasta, vaikka tämä on tehnyt 87 §:n 2 tai 88 §:n 2 momentissa tarkoitetun teon. Perustelut, niiltä osin kuin jatkuvan oleskeluluvan piiristä ehdotetaan poistettavaksi 112 §:n 1 momentin 1 kohdan tilanteet, jäävät luonnoksessa vielä jossain määrin epätarkoiksi huomioiden myös vaikutusarvioinnissa esitetty. Perusteluja olisi näiltä osin asianmukaista täydentää.

Suurpää Johanna
Oikeusministeriö

Färkkilä Heini
Oikeusministeriö