



Lainvalmisteluosasto

LAUSUNTO

26.11.2015

Sisäministeriö
PL 26
00023 VALTIONEUVOSTO

Lausuntopyyntö 10.11.2015 (SMDno-2015-1696)

LUONNOS HALLITUKSEN ESITYKSEKSI EDUSKUNNALLE LAIKSI ULKOMAALAISLAIN MUUTTAMISESTA

Sisäministeriö on pyytänyt oikeusministeriöltä lausuntoa luonnoksesta hallituksen esitykseksi eduskunnalle laiksi ulkomaalaislain muuttamisesta. Oikeusministeriö esittää lausuntonaan seuraavan.

Kansainvälisen suojelun antamisen edellytykset

Esitysluonnoksessa ehdotetaan kumottavan ulkomaalaislain säännökset, joiden nojalla kansainvälistä suojelua hakenut henkilö voi Suomessa saada oleskeluluvan humanitaarisen suojelun perusteella. Jatkossa kansainvälistä suojelua voitaisiin antaa ainoastaan antamalla hakijalle joko ulkomaalaislain 87 §:n mukainen turvapaikka tai lain 88 §:n mukainen oleskelulupa toissijaisen suojelun perusteella. Turvapaikan ja toissijaisen suojelun perusteella myönnettävän oleskeluluvan saamisedellytykset perustuvat ns. määritelmädirektiivin 2011/95/EU säännöksiin ja turvapaikka myös YK:n ns. Geneven pakolaissopimuksen (SopS 77–78/1968) määräyksiin. Ehdotuksen tarkoituksena on, että Suomen lainsäädäntö ei eroaisi Euroopan unionin ja muiden Euroopan unionin jäsenvaltioiden lainsäädännöstä.

Humanitaarisen suojelun perusteella annettavaa oleskelulupaa koskevan sääntelyn taustalla on määritelmädirektiivin täytäntöönpanon yhteydessä tehty kansallinen ratkaisu. Tuolloin katsottiin, että pelkästään direktiiviin perustuva sääntely ei riittävässä määrin ota huomioon tilanteita, joissa ei varsinaisesti ole kyse yksilön henkilökohtaisesti kohdistuvasta uhasta tai vaarasta, mutta maan yleinen tilanne esimerkiksi aseellisen selkkauksen tai ympäristökatastrofin vuoksi puoltaa suojelun myöntämistä. Esitys-

luonnoksen perusteluiden mukaan direktiivin täytäntöönpanon jälkeisessä oikeuskäytännössä on katsottu, että toissijaisen suojelun myöntämisen kynnys voi poikkeuksellisesti ylittyä pelkästään alueen turvallisuustilanteen vuoksi (EUT: *Elgafaji*, C-465/07; KHO 2010:84). Tällaisessa tilanteessa henkilö voi siis saada oleskeluluvan humanitaarisen suojelun sijasta toissijaisen suojelun perusteella, joten humanitaarisen suojelun käyttöala on Suomessa kaventunut.

Asian arvioinnin lähtökohtana on kansainvälisen oikeuden sääntö, jonka mukaan ulkomaalaisella ei ole yleisesti oikeutta asettua toiseen maahan. Perustuslain 9 §:n 4 momentissa säädetyn mukaisesti ulkomaalaisen oikeudesta tulla Suomeen ja oleskella maassa säädetään lailla. Lainsäädännön on kuitenkin vastattava Suomea sitovia kansainvälisoikeudellisia ja EU-oikeudellisia velvoitteita. Geneven pakolaissopimus tai kansainvälistä suojelua koskeva EU-oikeus ei esityksen perusteluissakin esitetty huomioon ottaen vaikuta olevan esteenä ehdotetulle muutokselle.

Ottaen huomioon oikeuskäytännön edellä kuvattu kehitys merkitsisi humanitaarista suojelua koskevan ulkomaalaislain 88 a §:n kumoaminen käytännössä lähinnä sitä, että kansainvälistä suojelua Suomessa ei enää voisi saada pelkästään sillä perusteella, että henkilö ei voi palata kotimaahansa tai pysyvään asuinmaahansa siellä tapahtuneen ympäristökatastrofin takia. Esitysluonnoksen perusteluiden mukaan henkilö saattaisi kuitenkin tällaisissa tilanteissa saada oleskeluluvan ulkomaalaislain 109 §:n (tilapäinen suojelu, jota annetaan valtioneuvoston päätöksen perusteella väestöryhmälle esimerkiksi ympäristökatastrofin vuoksi) tai ulkomaalaislain 52 §:n (oleskeluluvan myöntäminen yksilöllisestä inhimillisestä syystä) perusteella. Merkityksellisenä voidaan pitää myös sitä, että oleskelulupia on humanitaarisen suojelun perusteella myönnetty viime vuosina jokseenkin vähän – vain 4 kappaletta vuonna 2014, 11 vuonna 2013 ja 112 vuonna 2012. Ehdotetulle kansainvälisen suojelun antamisperusteiden kaventamiselle ei näyttäisi olevan kansainvälisoikeudellista tai perustuslaillista estettä.

Esitysluonnokseen ei ole otettu siirtymäsäännöksiä, eikä siinä ole tarkasteltu ehdotetun sääntelyn vaikutusta (i) henkilöihin, joille on Suomessa myönnetty määräaikainen oleskelulupa humanitaarisen suojelun perusteella, ja jotka hakevat jatko-oleskelulupaa, tai (ii) henkilöihin, joiden kansainvälistä suojelua koskeva hakemus on tullut vireille ennen luonnoksessa tarkoitettua sääntelyn voimaantuloa. Epäselväksi esimerkiksi jää, onko jatkoluvan myöntämistä koskevaa ulkomaalaislain 54 §:n 2 momenttia tulkittava siten, että oleskeluluvan nyt kumottavan ulkomaalaislain 88 a §:n humanitaarista suojelua koskevan sääntelyn perusteella saaneelle henkilölle ei enää vastaisuudessa tulisi myöntää jatkolupaa. Tällainen seuraus ehdotetusta sääntelystä puuttuisi merkittäväällä ja syvällekyväällä tavalla kansainvälistä suojelua Suomessa saaneen henkilön oikeuksiin ja oikeutettuihin odotuksiin. Sisäministeriön tulisi selvittää ja selvittää eh-

dotetun sääntelyn vaikutusta tällaisiin henkilöihin ja harkita heitä koskevien siirtymäsäännösten ottamista ehdotettuun lakiin. Olisi niin ikään perusteltua sisällyttää lakiin siirtymäsäännökset koskien henkilöitä, joiden kansainvälistä suojelua koskeva hakemus on tullut vireille ennen kuin ehdotetut lainsäädäntömuutokset tulevat voimaan. Kohtuusnäkökulmat puoltavat nyt kumottavaksi ehdotetun sääntelyn ulottamista koskemaan tällaisten henkilöiden tekemiä hakemuksia, jottei kansainvälisen suojelun saaminen riippuisi hakijan kannalta sattumanvaraisista seikoista kuten hakemuksen käsittelyajasta Maahanmuuttovirastossa.

Oleskeluluvan käsittelystä perittävän maksun suorittaminen

Ulkomaalaislain 10 a §:ää ehdotetaan muutettavaksi siten, että siinä säädetäisiin sähköisesti jätettyjen hakemusten lisäksi myös niin sanottujen paperihakemusten käsittelystä perittävien maksujen vaikutuksesta asian käsittelyn aloittamiseen. Oleskelulupahakemuksen käsittelyä ei ehdotettavan säännöksen mukaan aloitettaisi kummassakaan tapauksessa ennen kuin hakemuksen käsittelystä perittävä maksu on suoritettu. Esiityksessä on omaksuttu käsitys siitä, että ehdotuksella ei olisi vaikutusta oleskelulupahakemuksen käsittelyaikojen määrittämiseen eikä ulkomaalaislaissa säädettyihin enimmäiskäsittelyaikoihin.

Säännösehdotuksen perustelujen mukaan ”hakemukseen voitaisiin muutoksen jälkeen soveltaa käytännössä vastaavaa menettelyä kuin sähköisesti jätettyjen hakemusten osalta eli oleskelulupahakemukseen tehtäisiin kielteinen päätös, jos hakija ei suorita maksua kohtuuaajassa”. Sähköisen asioinnin kohdalla tällaisena aikana on esityksen mukaan pidetty yhtä kuukautta.

Lähtökohdaksi on asetettavissa, että jos oleskelulupahakemuksen käsittelyä ei lain mukaan voida aloittaa käsittelymaksun suorittamatta jättämisen vuoksi, hakemuksen johdosta ei tällöin voida antaa myöskään päätöstä. Käsittelymaksun suorittamatta jättäminen johtaa muodollisesti siihen, että hakemus raukeaa. Lakiehdotusta olisikin tarpeen tarkistaa tätä koskevalla säännöksellä, maksun suorittamista koskevine määräaikoineen. Tämä olisi lakiteknisesti johdonmukainen ratkaisu myös ulkomaalaislakiin sisältyvien käsittelyaikasäännösten kannalta.

Jos kuitenkin lakiehdotuksen nimenomaisena tarkoituksena on, että hakijalle annetaan (muutoksenhakukelpoinen) päätös myös 10 a §:ssä tarkoitetuissa tilanteissa, pykälä on syytä tarkistaa tätä tarkoitusta vastaavaksi.

Säännöksen sanamuodossa on syytä myös ottaa huomioon, että eräissä tilanteissa oleskeluluvan käsittelyn on säädetty olevan maksutonta.

Tiedoksianto Suomessa

Kansainvälistä suojelua koskevassa asiassa muun todisteellisen tiedoksiannon kuin haastetiedoksiannon toimittaisi ehdotetun 205 §:n 4 momentin mukaan Maahanmuuttovirasto tai poliisi. Perusteluissa selostetaan, että poliisi voisi toimittaa säännöksessä tarkoitettuja tiedoksiantoja Maahanmuuttoviraston kanssa "sovitun" mukaisesti lähinnä hakijan kanalta kielteisten päätösten tiedoksiannossa.

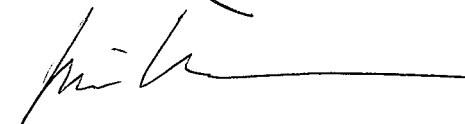
Viranomaisten keskinäisen toimivallanjaon tulisi olla lain perusteella selkeä. Perusteluista ilmenevänä tarkoituksena näyttäisi olevan säätää poliisin velvollisuudesta antaa pyynnöstä virka-apua todisteellisen tiedoksiannon toimittamiseksi. Säännös tulee tarkistaa tätä tarkoitusta vastaavaksi. Jos sen sijaan laissa on tarkoitus mahdollistaa tiedoksiantotehtävän siirtäminen poliisin suoritettavaksi, säännöstä on syytä täydentää esimerkiksi maininnalla siitä, että poliisi huolehtii todisteellisen tiedoksiannon toimitamisesta Maahanmuuttoviraston pyynnöstä.

Ehdotetun 205 §:n 4 momentin mukaan tiedoksianto on aina toimitettava siten kuin pykälän 2 ja 3 momentissa säädetään, kun kyse on kansainvälistä suojelua koskevasta asiasta. Ehdotettu sanamuoto jättää jokseenkin epäselväksi sen, voivatko pykälän 4 momentissa olevat sijaistiedoksiantoa koskevat säännökset kuitenkin myös tulla sovellettaviksi tällaisissa tilanteissa.

Ylijohtaja


Asko Välimaa

Lainsäädäntöneuvos


Timo Makkonen