

24.11.2015

Sisäministeriö
hare@intermin.fi
maahanmuutto-osasto@intermin.fi

Viite Sisäministeriön lausuntopyyntö SM1539703, 00.01.05.00, SMDno-2015-1696

SOSIAALI- JA TERVEYSMINISTERIÖN LAUSUNTO: HALLITUKSEN ESITYS EDUSKUNNALLE LAIKSI ULKOMAALAISLAIN MUUTTAMISESTA

Sosiaali- ja terveysministeriö (STM) lausuu otsikossa esitetystä asiasta seuraavaa:

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi ulkomaalaislakia siten, että humanitaarisen suojelun perusteella myönnettävää oleskelulupaa koskevat säännökset kumottaisiin eikä oleskelulupaa olisi enää mahdollista myöntää humanitaarisen suojelun perusteella. Esitystä on perusteltu sillä, että näin Suomen lainsäädäntö ja käytäntö eivät olisi muita Euroopan unionin jäsenvaltioita ja Euroopan unionin lainsäädännön asettamaa vähimmäistasoa suotuisampaa.

Humanitaarista suojelua koskeva ulkomaalaislain 88 a § lisättiin ulkomaalaislakiin lainmuutoksella 323/2009. Ulkomaalaislakiin tehtiin muutoksia ns. määritelmädirektiivin voimaantulon johdosta. Tuossa valmistelussa STM oli mukana. Nyt käsittelyssä olevan hallituksen esityksen valmisteluun STM ei ole osallistunut.

Aiemmin voimassa olleessa ulkomaalaislain 88 §:ssä säädettiin oleskeluluvan myöntämisestä suojelun tarpeen perusteella siten, että maassa oleskelevalle ulkomaalaiselle myönnettiin oleskelulupa suojelun tarpeen perusteella, jos edellytykset turvapaikan saamiselle eivät täyty, mutta häntä uhkaa kotimaassaan tai pysyvässä asuinmaassaan kuolemanrangaistus, kidutus tai muu epäinhimillinen tai ihmisarvoa loukkaava kohtelu taikka hän aseellisen selkkauksen tai ympäristökatastrofin vuoksi ei voi palata sinne.

Hallituksen esityksessä HE 166/2007 ehdotettiin, että silloisesta suojelun tarpeen käsitteestä luovuttaisiin ja sijaan otettaisiin käyttöön direktiivin mukainen toissijaisen suojelun käsite, joka on suppeampi kuin ulkomaalaislain mukainen suojelun tarpeen käsite. Niistä ulkomaalaislain aieman suojelun tarpeen käsitteen osista, jotka olivat direktiivin toissijaisen



suojelun käsitettä laajempia, tehtiin uusi kolmas kansainvälisen suojelun kategoria, humanitaarinen suojelu. Säännöksen mukaan humanitaarista suojelua on myönnetty, jos edellytyksiä turvapaikan tai toissijaisen suojelun antamiselle ei ole, mutta ulkomaalainen ei kotimaassaan tai pysyvässä asuinmaassaan vallitsevan tilanteen vuoksi voi sinne palata. Tämä säännös mukaili aiempaa kansallista lainsäädäntöä. Tuolloin katsottiin, että pelkästään direktiiviin perustuva sääntely ei ottanut riittävästi huomioon tilanteita, joissa ei varsinaisesti ole kyse yksilöön henkilökohtaisesti kohdistuvasta uhasta tai vaarasta, vaan maan tilanne yleisesti voi johtaa kenen tahansa joutumisen erottelemattoman oikeudenloukkauksen kohteeksi. Nyt kansainvälistä suojelua hakeneelle on voitu antaa joko turvapaikka (ulkomaalaislain 87 §), oleskelulupa toissijaisen suojelun perusteella (ulkomaalaislain 88 §) tai oleskelulupa humanitaarisen suojelun perusteella (ulkomaalaislain 88 a §).

Käsittelyssä olevassa hallituksen esityksessä todetaan, että myöhemmässä oikeuskäytännössä on katsottu, että toissijaisen suojelun myöntämisen kynnys voi poikkeuksellisesti ylittyä myös pelkästään alueen turvallisuustilanteen vuoksi. Samoin esityksessä viitataan mahdollisuuksiin saada oleskelulupa yksilöllisestä inhimillisestä syystä (ulkomaalaislain 52 §) sekä tilapäinen oleskelulupa palautustilanteissa (ulkomaalaislain 51 §) ja tilapäisen suojelun perusteella (109 §). Myös palautuskiellon periaate tuodaan esiin (perustuslain 9 §:n 4 mom. ja ulkomaalaislain 147 §).

Hallituksen esityksestä ei ilmene, kuinka paljon kansainvälisen suojelun myöntämiskäytäntö 88 a §:n kumoamisen myötä tiukkenisi ja mitä tosiasiallisia vaikutuksia muutoksella olisi. Esityksessä tuodaan esiin muutunut oikeuskäytäntö siinä mielessä, että soveltamistilanne ei muutoksen johdosta ehkä välttämättä muuttuisi kovin paljon. Toisaalta perusteluissa tuodaan esiin se, ettei lainsäädäntömme saisi näyttää suotuisammalta verrattuna Euroopan unionin lainsäädäntöön. Muutoksen vaikutuksista myönteisten ja kielteisten päätösten kehitykseen ei ole kuitenkaan pystytty arvioimaan.

Sosiaaliturva

Ulkomaalaislain kansainvälisen suojelun säännöksillä on vaikutusta henkilön sosiaaliturvaan. Oikeus sosiaaliturvaan, kuten kansaneläkkeeseen, lapsilisään, äitiysavustukseen, asumistukeen, lapsen hoitotukeen ja vammaistukeen perustuvat Suomessa asumiseen. Asumiseen perustuvan sosiaaliturvalainsäädännön soveltamisesta annetun lain (soveltamisalaki) 3 a §:n mukaan sosiaaliturvalainsäädäntöä sovelletaan Suomeen muuttavaan henkilöön maahantulosta alkaen, jos henkilön hänen olosuhteensa kokonaisuutena huomioon ottaen katsotaan muuttavan asumaan Suomeen vakinaisesti. Kyseessä olevan lain mukaista Suomessa asumisen käsitettä sovelletaan myös sairausvakuutuslakia (1224/2004) ja työtömyysturvalakia (1290/2002) sovellettaessa.



Soveltamislain 3 a §:n 2 momentin 2 kohdan mukaan Suomeen muuttavan henkilön asumisen vakinaisuutta osoittavana seikkana otetaan huomioon, että hän on pakolainen tai saanut oleskeluluvan Suomessa toissijaisen suojelun tai humanitaarisen suojelun perusteella.

Ehdotettu humanitaarisen suojelun poistaminen oleskeluluvan perusteena aiheuttaa myös muutoksen soveltamislain 3 a §:n 2 momentin 2 kohtaan. Lainmuutos voidaan kuitenkin toteuttaa kyseistä lakia koskevien muiden muutosten yhteydessä. Parhaillaan selvitetään osana hallituksen 11.9.2015 hyväksymiä maahanmuuttopoliittisia toimenpiteitä muun muassa oleskeluluvan saaneiden turvapaikanhakijoiden oikeutta asumisperusteiseen sosiaaliturvaan, jolloin tarkasteltavana ja arvioitavana ovat soveltamislain säännökset. Asia kuuluu myös asumisperusteisen sosiaaliturvan kohdentumista kansainvälisissä tilanteissa selvittävän hallituksen kärkihankkeessa selvitettäviin kysymyksiin.

Toimeentulotuki

Kansainvälisen suojelun perusteella oleskeluluvan saanut henkilö on oikeutettu myös toimeentulotukeen, mikäli hän on toimeentulon tarpeessa eikä voi saada toimeentuloa muista lähteistä. Toimeentulotuki on sosiaalihuoltoon kuuluva viimesijainen taloudellinen tuki.

Perustuslain 19 §:n 1 momentti takaa jokaiselle Suomen lainkäyttöpiirissä olevalle subjektiivisen oikeuden sellaiseen tulotasoon ja palveluihin, joilla turvataan ihmisarvoisen elämän edellytysten vähimmäistaso. Myös tilapäisesti maassa oleskelevalle voidaan tapauskohtaisen harkinnan perusteella myöntää toimeentulotukilain mukaista toimeentulotukea. Yleensä kyseeseen tulee vain välttämätön tai kiireellinen toimeentulotuki, jonka tarkoituksena on turvata henkilön välttämätön toimeentulo kunnes hän palaa lähtömaahansa tai muutoin poistuu maasta.

Sosiaali- ja terveystalvet

Kansainvälistä suojelua saavat ulkomaalaiset saavat jatkuvan oleskeluluvan ja siten kotikunnan, jolloin heillä on oikeus kunnan järjestämiin sosiaali- ja terveystalvetuihin samoin edellytyksin kuin Suomen kansalaisilla. Tilapäisen oleskeluluvan saaneet ja vailla oleskelulupaa maassa oleskelevat henkilöt eivät ole oikeutettuja sosiaali- ja terveystalvetuihin muutoin kuin terveyden ja elinkyvyn säilyttämisen kannalta välttämättömän kiireellisen sairaanhoidon osalta.

Tilapäinen oleskelu

Mikäli esitetty lainmuutos johtaa siihen, että yhä useammalle turvapaikanhakijalle myönnettäisiin humanitaarisen suojelun sijaan oleskelulupa tilapäisen suojelun perusteella tai muuten tilapäisenä, heillä olisi rajoite-



tummat oikeudet toimeentulotukeen ja sosiaali- ja terveystalveluihin. Mikäli henkilöt jäävät oleskelemaan Suomeen pidempiä aikoja maasta poistumatta, heillä on oikeus kuitenkin ihmisarvoisen elämän perusedellytysten vähimmäistason turvaavaan tulotasoon ja palveluihin perustuslain 19 §:n 1 momentin nojalla. Mikäli tällaisten henkilöiden määrä maassa lisääntyy eikä heillä ole työtä ja toimeentuloa, aiheutuu tästä erilaisia syrjäytymisongelmia. Ne heijastuvat myös ympäröivään yhteiskuntaan ja siksi tähän olisi syytä varautua. Tässä tilanteessa myös seurakunnat, kolmas sektori sekä yksittäiset kansalaiset voivat edelleen antaa tukensa.

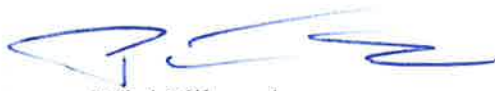
Perustuslakivaliokunnan kanta

Perustuslakivaliokunta totesi ulkomaalaislakia koskevaa hallituksen esitystä käsitellessään seuraavaa (PeVL 7/2008 vp - HE 166/2007 vp):

”Ulkomaalaislakiehdotuksessa omaksuttu humanitaarisen suojelun kategoria perustuu siihen, että määritelmädirektiivi on luonteeltaan vähimmäisvaatimuksia asettava. Sellaisena se ei estä jäsenvaltioita antamasta kansainvälistä suojelua direktiivin edellyttämää laajemmalle henkilöpöirille. Käytännössä ehdotus merkitsee sitä, että kansainvälisen suojelun laajuus säilyy Suomessa terminologian muuttumisesta huolimatta pääosin ennallaan. Perustuslakivaliokunta pitää ehdotettua ratkaisua erityisesti pakolaisten oikeusasemaa koskevan yleissopimuksen (jäljempänä pakolaissopimus) ja muiden Suomea sitovien kansainvälisten ihmisoikeusvelvoitteiden täysimääräisen toteutumisen kannalta perusteltuna.”

STM:n mielestä esityksen vaikutukset käytännön soveltamistilanteisiin olisi tullut pyrkiä arvioimaan nykyistä kattavammin. Tämän vuoksi esitys jää yksityiskohdiltaan ja vaikutuksiltaan täsmentymättä. Kun käsitellyssä olevassa esityksessä humanitaarisen suojelun kategoria esitetään poistettavaksi, on tärkeää arvioida, onko esitys sopusoinnussa Suomea sitovien kansainvälisten ihmisoikeusvelvoitteiden kanssa.

Kansliapäällikkö


Päivi Sillanaukee

Lakimies


Susanna Rahkonen
