



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

1/2

Viite:

Sisäministeriön lausuntopyyntö 10.11.2015, SMDno-2015-1696

Asia:

Luonnos hallituksen esitykseksi eduskunnalle laiksi ulkomaalaislain muuttamisesta

Sisäministeriö pyytää lausuntoa hallituksen esityksestä, jossa ehdotetaan kumottavaksi humanitaarisen suojelun perusteella myönnettävää oleskelulupaa koskevat säännökset sekä muutettavaksi kansainvälistä suojelua koskevan päätöksen tiedoksiantoa ja maksullisten oleskelulupien käsittelymaksun perimistä koskevaa sääntelyä.

Ehdotuksen mukaan oleskelulupaa ei olisi enää mahdollista myöntää humanitaarisen suojelun tarpeen perusteella (nykyisen ulkomaalaislain 88 a §). Esityksen tarkoituksena on, että Suomen lainsäädäntö ei eroaisi Euroopan unionin ja muiden Euroopan unionin jäsenvaltioiden lainsäädännöstä, eikä näyttäytyisi kansainvälisen suojelun antamisen osalta suotuisampana kuin mitä Euroopan unionin ja kansainväliset velvoitteet edellyttäisivät. Hallitus on esityksen perustelujen mukaan pitänyt tärkeänä varmistaa, että Suomen lainsäädäntö ja käytäntö eivät ole muita Euroopan unionin jäsenvaltioita ja Euroopan unionin lainsäädännön vähimmäistasoa suotuisampia. Tämä on esityksen mukaan tärkeää, jotta Suomeen ei kohdistuisi kohtuuttoman suurta osaa hakijoista verrattuna muihin maihin.

Oleskeluluvan myöntäminen humanitaarisen suojelun perusteella tuli ulkomaalaislakiin ns. määritelmädirektiivin (Euroopan unionin neuvoston direktiivi kolmansien maiden kansalaisten ja kansalaisuudettomien henkilöiden määrittelyä pakolaisiksi tai muuta kansainvälistä suojelua tarvitseviksi henkilöiksi koskevista vähimmäisvaatimuksista sekä myönnetyn suojelun sisällöstä, 2004/83/EY, kumottu uudelleen laaditulla Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivillä vaatimuksista kolmansien maiden kansalaisten ja kansalaisuudettomien henkilöiden määrittelymiseksi kansainvälistä suojelua saaviksi henkilöiksi, pakolaisten ja henkilöiden, jotka voivat saada toissijaista suojelua, yhdenmukaiselle asemalle sekä myönnetyn suojelun sisällölle, 2011/95/EU) toimeenpanon yhteydessä lailla 323/2009 (HE 166/2007 vp., PeVL 7/2008 vp., HaVM 26/2008 vp.). Tuolloin katsottiin, että pelkästään direktiiviin perustuva sääntely ei riittävässä määrin ota huomioon tilanteita, joissa ei varsinaisesti ole kysymys yksilön henkilökohtaisesti kohdistuvasta uhasta tai vaarasta, mutta maan yleinen tilanne esimerkiksi aseellisen konfliktin tai ympäristökatastrofin vuoksi puoltaa suojelun myöntämistä. Humanitaarisella suojelulla haluttiin mahdollistaa oleskeluluvan myöntäminen myös silloin, kun maan tilanne yleisesti voi johtaa kenen tahansa joutumisen erottelemattoman oikeudenloukkauksen kohteeksi esimerkiksi aseellisen selkkauksen tai ympäristökatastrofin vuoksi. Humanitaarinen suojelu on

Suomen lainsäädännössä yksi kansainvälisen suojelun muoto (turvapaikan ja toissijaisen suojelun ohella), mutta se ei sellaisenaan perustu direktiiviin, muuhun Euroopan unionin lainsäädäntöön tai kansainvälisiin velvoitteisiin. Säännökset humanitaarisesta suojelusta lisättiin ulkomaalaislakiin, koska niiden tarkoituksena oli säilyttää kansainvälisen suojelun myöntämisen edellytykset aiemmalla tasolla; tarkoitus ei ollut laajentaa kansainvälisen suojelun antamisen perusteita. Perustuslakivaliokunta totesi tuolloin, että määritelmädirektiivi on luonteeltaan vähimmäisvaatimuksia asettava, eikä se estä jäsenvaltioita antamasta kansainvälistä suojelua direktiivin edellyttämää laajemmalle henkilöpiirille. Käytännössä kansainvälisen suojelun laajuus säilyi pääosin ennallaan. Perustuslakivaliokunta piti ehdotettua ratkaisua erityisesti pakolaisten oikeusasemaa koskevan yleissopimuksen (ns. pakolaissopimus) ja muiden Suomea sitovien kansainvälisten ihmisoikeusvelvoitteiden täysimääräisen toteutumisen kannalta perusteltuna.

Direktiivin täytäntöönpanon jälkeisessä oikeuskäytännössä on kuitenkin katsottu, että toissijaisen suojelun myöntämisen kynnys voi poikkeuksellisesti ylittyä pelkästään alueen turvallisuustilanteen vuoksi. Oikeuskäytäntönä viitataan Euroopan yhteisöjen tuomioistuimen tuomioon Elgafaji (17.2.2009, C-465/07) ja korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisuun KHO 2010:84. Tämän perusteella ehdotuksessa katsotaan, että humanitaarisen suojelun perusteella myönnettävälle oleskeluluvulle ei enää ole vastaavanlaisia perusteita kuin direktiivin täytäntöönpanovaiheessa katsottiin, ja oleskelulupa voitaisiin myöntää toissijaisen suojelun perusteella **ainakin osassa** niistä tilanteista, joita lainsäätäjät tarkoitti humanitaarisen suojelun perusteella myönnettävällä oleskeluluvalla. Lisäksi ehdotuksessa viitataan ulkomaalaislain säännöksiin oleskeluluvan myöntämismahdollisuudesta tilapäisen suojelun sekä yksilöllisen inhimillisen syyn tai maasta poistumisen estymisen perusteella.

Sinänsä katson, että esityksen tavoitteet yhdenmukaistaa Euroopan unionin jäsenvaltioiden kansainvälisen suojelun antamista koskevia säännöksiä ja pyrkiä varmistumaan yhdenmukaisista menettelyistä jäsenvaltioissa ovat perusteltuja ja tärkeitä. Ehdotuksessa kansainvälisestä kehityksestä esitetyt havainnot ovat kuitenkin suppeita ja niukkoja, ja kohdassa viitataan lähinnä Ruotsin lainsäädäntöön, jossa kuitenkin on säännös humanitaarisesta suojelusta. Mainintaa siitä, onko Ruotsi mahdollisesti harkitsemassa oman säännöstönsä muuttamista, ei ole. Tanska, ja lisäksi Norja, mainitaan lyhyesti. Muutoin kohdasta ei ilmene, mitä jäsenvaltioita ministeriön kyselyssä on ollut mukana. Avoimeksi jää, mitä tarkoitetaan ”suurimmalla osalla kyselyyn vastanneista maista”, joilla esityksen mukaan ei ole käytössä kansallista kansainvälisen suojelun myöntämisen oleskelulupaperustetta, vaan sääntely perustuu yksinomaan pakolaissopimukseen ja määritelmädirektiiviin.

Pidän tärkeänä, että perustuslakivaliokunnalle suositeltaisiin esitysluonnoksen mukaisesti varattavan tilaisuus antaa esityksestä lausunto erityisesti niiltä osin kuin esityksessä on tarkoitus luopua oleskeluluvan myöntämisestä humanitaarisen suojelun perusteella.

Muilta osin minulla ei ole huomautettavaa esitykseen.

Apulaisoikeuskanslerin sijainen

Kimmo Hakonen

Vanhempi oikeuskanslerinsihteeri

Anu Rätty

OIKEUSKANSLERINVIRASTO