

Milla Väisänen
Sisäministeriö

PL 26
00023 Valtioneuvosto

VN/24058/2023

Hallituksen esitys eduskunnalle ulkomaalaislain muuttamisesta; Maahanmuuttoviraston lausunto

Maahanmuuttovirasto kiittää mahdollisuudesta lausua otsikkoasiassa. Virasto kannattaa kansainvälisen suojelun myöntämistä, lakkauttamista ja peruuttamista koskevan sääntelyn uudistamista sekä poissuljentaperusteiden täydentämistä määritelmädirektiivin mahdollistamalla tavalla. Muutokset mahdollistavat muun muassa kansalliseen ja yhteiskunnan turvallisuuteen liittyvien seikkojen paremman huomioimisen kansainvälisen suojelun myöntämisen, lakkauttamisen ja peruuttamisen yhteydessä.

Esityksessä ehdotetaan kansainvälisen suojelun perusteella myönnettävien oleskelulupien lyhentämistä ja kansainvälisen suojelun jatkamisen tarpeen tarkempaa arviointia jatkolupahakemusten yhteydessä. Esityksen mukaan pakolaisuuden perusteella myönnettävän oleskeluluvan pituus lyhenisi nykyisestä neljästä kolmeen ja toissijaisen suojelun perusteella myönnettävän neljästä yhteen vuoteen. Myös jatkolupien pituutta lyhennettäisiin pakolaisaseman osalta kolmeen ja toissijaisen suojeluaseman osalta kahteen vuoteen. Kuten esityksessä on tuotu esiin, muutos lisäisi merkittävästi Maahanmuuttovirastossa käsiteltävien jatkolupahakemusten määrää ja siten viraston resurssitarvetta. Viraston vuotuisten lisäkustannusten suuruudeksi on arvioitu 3 miljoonaa euroa.

Maahanmuuttovirasto voi jo nykyisen lainsäädännön nojalla ottaa ulkomalaisen pakolais- tai toissijaisen suojeluaseman harkittavaksi, kun on ilmennyt viitteitä siitä, että aseman lakkauttamiselle tai peruuttamiselle voi olla ulkomalaislain 107 §:n tai 108 §:n mukaisia perusteita. Harkinta voi käynnistyä esimerkiksi poliisin esitettyä henkilön karkottamista rikoksiin syyllistymisen perusteella tai Maahanmuuttoviraston saatua tiedon, että henkilö on matkustanut kansalaisuusvaltionsa tai hankkinut kansallisen passin. Nykyinen lainsäädäntö mahdollistaa myös periaatteessa sen, että tietyn valtion turvallisuustilanteen muuttua merkittävästi Maahanmuuttovirasto ottaisi kyseisen valtion kansalaisten pakolais- tai toissijaisen suojeluaseman harkittavaksi omasta aloitteestaan. Kansainvälisen suojeluaseman lakkauttamisen tai peruuttamisen edellytykset täyttävien tapausten havaitseminen ei Maahanmuuttoviraston näkemyksen mukaan siten välttämättä edellyttäisi kaikkien kansainvälisen suojelun perusteella myönnettävien oleskelulupien edellytysten tiheämpää tarkastelua, vaan

sama tavoite voitaisiin saavuttaa myös esimerkiksi tehostamalla viranomaisten välistä tiedonkulkua.

Kuten esitysluonnoksessa tuodaan esiin, oleskelulupien lyhentäminen vaikuttaa myös kansainvälistä suojelua saaneiden henkilöiden perheenjäsenten oleskelulupien pituuteen. Lainmuutoksen seurauksena myös perheenjäsenten olisi haettava jatkolupia aiempaa tiheämmin. Jatkolupahakemukset perhesiteen perusteella ovat käsittelymaksullisia, joten perheille koituu oleskeluluvan hakemisesta lisäkustannuksia: käsittelymaksu perhesiteen perusteella haettavalle jatko-oleskeluluvalla on vuonna 2024 paperiselle hakemukselle 430 € ja sähköiselle hakemukselle 170 €. On myös tavallista, että varsinkin ensimmäisten jatkolupahakemusten aikaan kansainvälistä suojelua saaneen henkilön ja hänen perheensä toimeentulo perustuu yhteiskunnan myöntämiin tukiin, ja perheenjäsenet saavat käsittelymaksuihin Kelan maksusitoumuksen. Lakiesitys tulisi siten nostamaan Kelan maksettaviksi lankeavia kustannuksia. Näitä perheille tai Kelalle lankeavia kustannuksia ei esityksessä ole arvioitu, eikä esityksestä ole pyydetty lausuntoa Kelalta.

Yhdenvertaisuusperiaatteen osalta esityksessä viitataan perustuslakivaliokunnan lausuntoon, jossa se on ottanut kantaa Euroopan komission ehdotukseen uudeksi määritelmäasetukseksi. Valiokunta on tässä yhteydessä lausunut mm. pakolaisuuden ja toissijaisen suojeluaseman perusteella myönnettävien oleskelulupien pituuksien erosta. Esityksestä ei kuitenkaan käy ilmi, että sen valmistelussa olisi arvioitu yhdenvertaisuutta kansainvälistä suojelua saaneiden ja muilla perusteilla oleskeluluvan saaneiden välillä. Ulkomaalaislaissa on tällä hetkellä useampia oleskelulupalajeja, joissa ensimmäisen oleskeluluvan pituus on neljä vuotta, ja näistä vain yhden lupalajin eli kansainvälistä suojelua saaneiden oleskeluluvan pituutta lyhennetään. Lisäksi etenkin jatkolupien osalta kansainvälistä suojelua saaneet joutuisivat esitetyn lainmuutoksen seurauksena erilaiseen asemaan, kun muilla perusteilla oleskeluluvan saaneilla jatkolupuvan pituus on yleensä neljä vuotta. Samanaikaisesti pysyvän oleskeluluvan edellytyksenä olevaa asumisaikaa aiotaan pidentää, mikä johtaisi siihen, että etenkin toissijaista suojelua saaneet joutuisivat tekemään useita jatkolupahakemuksia ennen kuin heillä olisi mahdollisuutta hakea pysyvää oleskelulupaa. Myös näitä seikkoja on syytä arvioida yhdenvertaisuusnäkökulmasta.

Esityksen mukaan kansainvälisen suojelun edellytysten tarkastelu olisi jatkossa paitsi tiheämpää, myös tarkempaa. Esityksestä ei kuitenkaan käy selvästi ilmi, mitä tarkemmalla tarkastelulla jatko-oleskeluluvan yhteydessä käytännössä tarkoitetaan. Ehdotetun 54 §:n 2 momentin mukaan uusi määräaikainen oleskelulupa kansainvälisen suojelun perusteella myönnettäisiin, jollei asiassa ilmene 107 tai 108 §:n mukaisia perusteita pakolaisaseman tai toissijaisen suojeluaseman lakkauttamiselle tai peruuttamiselle. Maahanmuuttovirasto tarkastelee jo nyt jatkolupahakemusten käsittelyn yhteydessä, onko olemassa viitteitä siitä, että henkilön pakolais- tai toissijainen suojeluasema tulisi lakkauttaa tai peruuttaa. Ehdotetun 54 §:n 2 momentin perusteluissa on lueteltu seikkoja, jotka tulee ottaa em. arvioinnissa huomioon, mutta nämä ovat pääosin tälläkin hetkellä huomioon otettavia seikkoja. Perusteluissa mainitut uudet huomiotavat seikat liittyvät esityksen mukaisiin uusiin lakkauttamis- ja peruuttamisperusteisiin, eli poissuljennan laajentamiseen sekä pakolaisaseman lakkauttamiseen erityisen törkeisiin rikoksiin syyllistymisen ja yhteiskunnan turvallisuuden vaarantamisen tai kansallisen turvallisuuden vaarantamisen vuoksi. Epäselväksi

jää, onko nykyisin tehtävää arviointia tosiasiallisesti tarkoitus tarkentaa, vai onko tarkoituksena ainoastaan kirjata nykyisin jo sovellettava käytäntö lain ja esitöiden tasolle. Mikäli tarkastelun on tarkoitus olla aiempaa tarkempaa, myös tällä on vaikutusta Maahanmuuttoviraston resurssitarpeeseen.

Esityksellä muutetaan ulkomaalaislain 89 §:n säännöstä, jonka perusteella Suomessa olevalle ulkomaalaiselle myönnetään tilapäinen oleskelulupa, jos häntä ei voida palautuskiellon vuoksi poistaa maasta. Maahanmuuttovirasto tuo tältä osin ensinnäkin esiin, että 89 §:n muotoilu on jäänyt esitysluonnoksessa keskeneräiseksi. Pykälän sanamuoto esityksen sivulla 37 eroaa rinnakkaistekstissä sivuilla 43-44 olevasta muotoilusta, eikä siinä esimerkiksi mainita uutta 87 §:n 6 momenttia, joka 89 §:n perustelujen mukaan on kuitenkin tarkoitus sisällyttää säännökseen. Rinnakkaistekstissä olevassa muotoilussa 87 §:n 6 momentti on sitä vastoin mainittu sekä 1 että 2 momentissa, mikä ei liene tarkoitus. Toiseksi Maahanmuuttovirasto tuo esiin, ettei esitysluonnoksesta käy ilmi, onko henkilön kansainvälistä suojeluasemaa lakkautettaessa tai peruutettaessa tarkoitus myös peruuttaa tällä mahdollisesti oleva oleskelulupa ja myöntää sen tilalle 89 §:n mukainen tilapäinen oleskelulupa. Esityksen vaikutuksia turvapaikanhakijoihin ja kansainvälistä suojelua saaneisiin käsittelevässä kohdassa 5.2.3.1 on tosin tuotu esiin, että muutokset eivät vaikuttaisi pysyvästi oleskeluvalla oleskelevien oleskeluoikeuteen, koska pysyvä oleskelulupa ei voida peruuttaa aseman lakkauttamisen seurauksena. Määräaikaisten oleskelulupien osalta olisi kuitenkin mahdollisesti tarpeen selvittää, missä tilanteissa oleskeluluvan peruuttaminen tulisi kyseeseen.

Edellä mainitun uuden 87 §:n 6 momentin mukaan turvapaikka jätettäisiin antamatta henkilölle, joka on vaaraksi kansalliselle turvallisuudelle, tai joka on yhteiskunnalle vaarallinen, koska hänet on tuomittu lainvoimaisella tuomiolla erityisen törkeästä rikoksesta. Säännös perustuu määritelmädirektiivin 14 artiklan 4-5 kohtiin, ja se on esityksessä sijoitettu samaan pykälään poissuljentalausekkeiden kanssa. Kyseinen säännös ei kuitenkaan kuulu poissuljentalausekkeisiin, jotka on tyhjentävästi lueteltu pakolaissopimuksessa ja määritelmädirektiivissä. Säännöksen sanamuodosta tai ainakin lain esitöistä tulisi käydä selvästi ilmi, että 87 §:n 6 momentissa ei ole kyse poissuljentalausekkeen soveltamisesta.

Sekä edellä mainitussa 87 §:n 6 momentissa että ehdotetussa 88 §:n 2 momentin 4 kohdassa kuvaillaan tilannetta, jossa henkilö muodostaa vaaran Suomen kansalliselle turvallisuudelle. Maahanmuuttovirasto on asiassa toimivaltainen viranomaisena, jonka tulee ottaa huomioon kaikki tapauskohtaiset olosuhteet. Kansallisen turvallisuuden piiriin kuuluvat asiat ja niihin liittyvä arviointi kuuluu kuitenkin muiden viranomaisten, käytännössä Suojelupoliisin, toimialaan. Maahanmuuttoviraston tekemä arvio ei voi kuitenkaan perustua automaattisesti Suojelupoliisin lausuntoon, vaan viraston tulee arvioida lausunnon sisältö ja kaikki asiaan vaikuttavat tosiseikat (ks. EU-tuomioistuimen tuomio asiassa C-159/21, kohdat 61-86). Lain esitöistä tulee ilmetä, että vaikka Maahanmuuttovirasto ottaa huomioon muiden viranomaisten asiantuntija-arviot, se on itse määrittävänä viranomaisena vastuussa kansainvälistä suojelua koskevien hakemusten tutkinnasta ja suojeluaseman poistamisesta. Edellä mainitun perusteella on mahdollista, että Maahanmuuttovirasto osana itsenäistä arviota tulee eri lopputulokseen vaarasta kansalliselle turvallisuudelle kuin asiantuntijalausunnon antanut viranomaisena. Kansallisen turvallisuuden itsenäinen arvi-

ointi asiantuntijalausunnon perusteella edellyttää resurssien osalta, että ainakin osa henkilöstöstä erikoistuu ja koulutetaan ko. teemaan. Muutos vaikuttaa viranomaistoimintaan siten, että se edellyttää entistä tiiviimpää yhteistyötä Maahanmuuttoviraston ja kansallisesta turvallisuudesta vastaavan viranomaisen kesken. Tämä koskee myös sitä, miten asianosaisjulkisuus huomioidaan suhteessa asiantuntijalausuntoihin, jotka ovat lähtökohtaisesti salassa pidettäviä (ks. C-159/21).

Ylijohtaja

Ilkka Hahtela

Eriyasisiantuntija

Marika Tammilahti

Asiakirja on sähköisesti allekirjoitettu asianhallintajärjestelmässä. Maahanmuuttovirasto 12.03.2024 klo 09:27. Allekirjoituksen oikeellisuuden voi todentaa kirjaamosta.

Jakelu

Sisäministeriö