

15.3.2024

VN/24058/2023

VN/24058/2023-OM-16

Sisäministeriölle

Oikeusministeriön lausunto luonnoksesta hallituksen esitykseksi eduskunnalle ulkomaalaislain muuttamisesta

Sisäministeriö on pyytänyt oikeusministeriöltä lausuntoa otsikkoasiassa. Luonnoksessa ehdotetaan muun muassa lyhennettäväksi oleskelulupien kestoja sekä tiukennettäväksi jatkoluvan myöntämisen edellytyksiä. Lisäksi kansainvälisen suojelun osalta ehdotetaan tiukennuksia poissuljennan osalta.

Esitysluonnoksen lausuntoaika on tavanomaista huomattavasti lyhyempi, minkä vuoksi lausunnossa keskitytään eräisiin yleisempiin huomioihin. Oikeusministeriö kiinnittää huomiota siihen, että perustuslakivaliokunta on vastikään kiinnittänyt huomiota säädösvalmistelun kuulemisoppaan mukaiseen pääsääntöön, jonka mukaan kirjallisten lausuntojen antamiseen tulisi varata aikaa vähintään kuusi viikkoa ja siihen, että pääsäännöstä poikkeamiseen tulee asiallisesti perustella (PeVL 16/2023 vp). Myös oikeuskanslerinvirasto on 29.1.2024 antamassa ratkaisussaan OKV/1772/10/2023-OKV-6 kiinnittänyt valtioneuvoston ja ministeriöiden huomiota siihen, että lainvalmistelussa huolehditaan riittävästä kuulemisajoista. Oikeuskansleri on huomauttanut riittävästä lausuntoajoista myös tuoreessa 15.2.2024 antamassaan ulkomaalaislakia koskevassa lausunnossaan OKV/286/21/2024-OKV-2. Se, että lainsäädäntöhanke liittyy hallitusohjelmakirjaukseen, ei sellaisenaan ole painava peruste poiketa riittävästä lausuntoajasta.

Lausuntoajan puitteissa oikeusministeriön lausunnossa on tarkasteltu ehdotusta vain lausunnossa käsitellyin osin. Oikeusministeriö on luonnoksessa kuvatulla tavalla kommentoinut lakiluonnosta sen valmisteluvaiheessa, ja tuolloin esitetyt huomiot on huomioitu valmistelussa.

Direktiivin mahdollistama kansallinen liikkumavara ja sen käyttäminen

Perustuslakivaliokunta on vakiintuneesti korostanut, että siltä osin kuin Euroopan unionin lainsäädäntö edellyttää kansallista sääntelyä tai mahdollistaa sen, tätä kansallista liikkumavaraa käytettäessä otetaan huomioon perus- ja ihmisoikeuksista seuraavat vaatimukset (PeVL 1/2018 vp, PeVL 25/2005 vp). Valiokunta on tämän johdosta myös painottanut, että hallituksen esityksessä on erityisesti perusoikeuksien kannalta merkityksellisen sääntelyn osalta syytä tehdä selkoa kansallisen liikkumavaran alasta (ks. esim. PeVL 58/2022 vp, PeVL 46/2022 vp, PeVL 26/2017 vp, s. 42, PeVL 2/2017 vp, s. 2, PeVL 44/2016 vp, s. 4).

Edellä todettu merkitsee sitä, että pelkästään se, että direktiivi mahdollistaa liikkumavaran käytön, ei ole riittävä peruste säännösmuutoksille, vaan ehdotettuja muutoksia niiltä osin kuin kyse on kansallisen liikkumavaran käytöstä, tulee perustella sääntelyn tarpeen ja tavoitteiden kannalta sekä varmistua ehdotusten perustuslainmukaisuudesta. Ehdotettujen muutosten osalta olisi siten syytä tehdä selkoa siitä, minkä vuoksi direktiivin sallimaa liikkumavaraa on aikanaan käytetty tai jätetty

Postiosoite
Postadress
Postal Address
 Oikeusministeriö

Käyntiosoite
Besöksadress
Office

Puhelin
Telefon
Telephone

Faksi
Fax
Fax

s-posti, internet
e-post, internet
e-mail, internet

PL 25
 00023 Valtioneuvosto

Eteläesplanadi 10
 Helsinki

0295 16001
 +358 295 16001

09 1606 7730
 +358 9 1606 7730

kirjaamo.om@gov.fi
 oikeusministerio.fi

käyttämättä (esim. ongelmallinen perus- ja ihmisoikeusjärjestelmän kannalta tai sääntelylle ei tarvetta) ja minkä vuoksi tilannetta arvioidaan nyt arvioida toisin.

Vaikka luonnoksessa sinänsä on tehty selkoa direktiivin sisällöstä ja voimassa olevasta lainsäädännöstä, ei ole aivan ongelmitta havaittavissa, mitkä muutokset perustuvat kansalliseen liikkumavaaraan. Esimerkiksi ehdotetun 107 §:n uusien pakolaisaseman lakkauttamista koskevien säännösten osalta todetaan kohdan perustuvan direktiiviin. Epäselväksi jää, edellyttääkö direktiivi tällaista muutosta ja jos ei, minkä vuoksi ehdotettu muutos on tarpeellinen. Vaikka esitysluonnokseen sinänsä on sisällytetty esityksen tavoitteita koskeva osio, ehdotettujen säännösten tarve (sikäli kun liikkumavaara on), jää jossain määrin epäselväksi. Perusteluiden laatuun on syytä kiinnittää erityistä huomioita tällaisessa perus- ja ihmisoikeusherkässä sääntelykontekstissa. Vastaava perustelutapa koskee muitakin ehdotettuja säännösmuutoksia (ks. lisäksi HELO-ohjeet säännöskohtaisista perusteluista).

Mainitut HELO-ohjeet on laadittu eduskunnan päätöksenteon, lain tulkinnan ja soveltamisen sekä yhteiskunnallisen keskustelun ja tutkimuksen kannalta riittävät tiedot sisältävien hallituksen esitysten laatimiseksi. Perustuslain 47 §:n mukaan eduskunnalla on oikeus saada valtioneuvostolta asioiden käsittelyssä tarvitsemansa tiedot. Riittävät tiedot sisältävät hallituksen esitykset ovat merkityksellisiä eduskunnan käyttäessä esimerkiksi lainsäädäntö- ja budjettivaltaa.

Muut toteuttamisvaihtoehdot

Luonnoksessa ei ole tehty selkoa muista toteuttamisvaihtoehdoista ja perusteltu eri ratkaisuvaihtoehtojen arvioitujen vaikutusten pohjalta, miksi esityksen tavoitteita (kansainvälisen suojelun tarpeen säännöllinen arviointi, kansallinen turvallisuus) ei katsota saavutettavan vaihtoehtoisin keinoin. (ks. HELO-ohjeet). Osioon tulisi vielä lisätä ne perustelut, joilla ehdotettuun toteuttamisvaihtoehtoon kaikista muista toteuttamisvaihtoehdoista päädyttiin (vrt. perusteluissa nyt oleva ”Tältä osin pidettiin kuitenkin parempana ratkaisuna tilapäistä oleskelulupaa.”).

Suhde perustuslakiin ja säätämisyjärjestys

Ehdotuksen on arvioitu olevan merkityksellinen perustuslain 6 §:n 8 §:n ja 9 §:n 4 momentin kannalta. Säätämisyjärjestysperusteluissa on myös huomioitu EU:n perusoikeuskirja sekä relevanttia Euroopan unionin tuomioistuimen ja Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytäntöä sekä Geneven pakolaissopimus. Ehdotus näyttäytyy relevanttilta myös perustuslain 2 §:n 3 momentin kannalta (julkisen vallan käytön perustuminen lakiin sekä tähän kiinnittyvä vaatimus riittävän täsmällisestä sääntelystä) sekä 10 §:n (yksityis- ja perhe-elämän suoja) kannalta. Lisäksi perustuslain 22 §:n mukaan julkisen vallan on turvattava perus- ja ihmisoikeuksien toteutuminen.

Luonnoksessa ehdotetaan eriyttäväksi pakolaisuuden ja toissijaisen suojelun perusteella myönnetyn ensimmäisen oleskeluluvan pituudet. Voimassa olevan lain mukaan molempien lupien pituus on neljä vuotta, ehdotuksen jälkeen pakolaisuuden perusteella kolme vuotta ja toissijaisen suojelun perusteella yksi vuosi. Jatkolupa lyhennettäisiin neljästä vuodesta kolmeen vuoteen (pakolaisuuden perusteella) ja kahteen vuoteen (toissijaisen suojelun perusteella).

Kuten perusteluissa tuodaan ilmi, perustuslakivaliokunta totesi määritelmäasetusta käsittelevää U-kirjelmää koskevassa lausunnossaan PeVL 20/2017, että oleskelulupien pituuden eriyttäminen (pakolaisuuden ja toissijaisen suojeluaseman perusteella) ei ollut täysin ongelmaton perustuslain 6 §:n kannalta, mutta katsoi, että pituuden eriyttämiselle oli esitetty hyväksyttävät perusteet, eikä se kohtele ihmisiä mielivaltaisesti tai oikeasuhtaisuusvaatimuksen vastaisesti. Vaikka luonnoksen perustelut näiltä osin ovat melko suppeat, voidaan katsoa, että niissä on esitetty hyväksyttäviä ja oikeasuhtaisia perusteita oleskelulupien pituuden eriyttämisen osalta ja että ehdotuksen voidaan arvioida olevan lähtökohtaisesti näiltä osin linjassa PeVL 20/2017 vp, s. 8–9 todetun kanssa. Koska säätämisyjärjestysperusteluissa kuitenkin todetaan ”aiemman määritelmädirektiivin täytäntöönpanoa koskevassa hallituksen esityksessä katsottiin tärkeäksi kohdella pakolaisaseman ja toissijaisen suojeluaseman saaneita samankaltaisesti” ja että tuolloin pakolaisaseman ja toissijaisen suojeluaseman saaneilla todettiin olevan yhtäläiset oikeudet ja etuudet, olisi tärkeää esittää perustelut sille, minkä vuoksi tämä kannanotto ei ole enää merkityksellinen eli täsmennettävä esityksen hyväksyttävyyteen ja oikeasuhtaisuuteen sekä tavoitteisiin liittyviä perusteita.

Ulkomaalaisen oikeudesta tulla Suomeen ja oleskella maassa säädetään perustuslain 9 §:n 4 momentin mukaan lailla. Perustuslain 9 §:n 4 momentin esitöiden mukaan lähtökohtana on kansainvälisen oikeuden voimassa oleva pääsääntö, jonka mukaan ulkomaalaisella ei ole yleisesti oikeutta asettua toiseen maahan (HE 309/1993 vp, PeVL 23/1998 vp). Perustuslaista ei siksi johdu

suoranaisesti erityisiä sisältövaatimuksia kyseiselle lainsäädännölle. Lailla säätämisen vaatimuksesta voidaan kuitenkin johtaa syrjinnän ja mielivallan kiellot samoin kuin vaatimus maahan pääsyssä ja maassa oleskelussa sovellettavien perusteiden ja päätöksentekomenettelyjen sääntelemisestä siten, että oikeusturva toteutuu (PeVL 16/2000 vp). Ulkomaalaislain 5 §:n mukaan ulkomaalaisen oikeuksia ei saa rajoittaa enempää kuin on välttämätöntä (myös PL 22 §).

Säätämisyjärjestysperusteluissa todetaan, että ”Nyt esitettävissä muutoksissa ei puututa palautuskiellon ehdottomuuteen.” Kannanottoa olisi hyvä selkeyttää. Ilmeisesti tarkoituksena on ollut ilmaista, että ehdotetulla sääntelyllä ei loukattaisi ehdotonta palauttamiskielloa ja että ehdotettua sääntelyä sovellettaessa on huomioitava ehdoton palauttamiskiello. (Tavallisella lailla kun ei voida puuttua palautuskiellon ehdottomuuteen.)

Esitysluonnoksen säätämisyjärjestysperusteluissa todetaan, että rikosoikeudellisen laillisuusperiaatteen (PL 8 §) noudattamisen vuoksi ehdotetaan, että tietyt oleskeluluvat voitaisiin jättää myöntämättä tai lakkauttaa tiettyjen rikosten perusteella vain, jos henkilö on syyllistynyt rikokseen lainmuutoksen voimaantulon jälkeen. Ehdotettu siirtymäsäännös kuitenkin koskisi vain 107 §:n 1 momentin 6 ja 8 kohtaa ja 3 momenttia eli pakolaisaseman ja toissijaisen suojeluaseman lakkauttamista, ei myöntämättä jättämistä. Ehdotettu siirtymäsäännös ei siten vaikuta vastaavan säätämisyjärjestysperusteluissa todettua. Kysymystä on aiheellista arvioida vielä jatkovalmistelussa.

Toissijainen suojelu (88 §)

Ulkomaalaislain 88 §:n 2 momenttiin lisättäisiin uusi 4 kohta, joka vastaisi määritelmädirektiivin 17.1.d-alakohtaa, jonka mukaan toissijaista suojelua saavaksi henkilöksi ei katsota, jos on perusteltua syytä olettaa, että hän on vaaraksi jäsenvaltion yhteiskunnalle tai turvallisuudelle. Luonnoksen sivulla 8 viitataan aiempaan määritelmädirektiiviä koskevaan hallituksen esitykseen, jossa samaisesta alakohdasta todettiin, että sitä ”ei esitetty lisättäväksi ulkomaalaislakiin. Tätä poissulkemisperustetta ei ollut pakolaisasemaa koskevassa 12 artiklassa ja sitä, että toissijaisen suojelun poissulkemisperusteet olisivat laajemmat kuin pakolaisaseman osalta, pidettiin suojelunäkökulmasta arveluttavana ja epätarkoituksenmukaisena.” Esitykseen olisi syytä sen jatkovalmistelussa lisätä perustelut siitä, minkä vuoksi tätä tulee arvioida nyt toisin.

Ulkomaalaislain 88 §:n uudeksi 4 momentiksi lisättäisiin uudeksi toissijaisen suojelun perusteella myönnetyn oleskeluluvan myöntämättä jättämisperusteeksi: ”jos hän on ennen Suomeen tuloaan tehnyt yhden tai useamman muun kuin 2 momentissa tarkoitetun rikoksen, josta voitaisiin Suomessa tehtynä tuomita rikoslain mukaan vankeusrangaistus. Oleskelulupa jätetään myöntämättä vain, jos ulkomaalainen on jättänyt alkuperämaansa ainoastaan välttääkseen näistä rikoksista johtuvia seuraamuksia.” Säännöksen muotoilu on epäselvä, sillä siitä ei selkeästi käy ilmi, onko molempien virkkeiden edellytysten täytyttävä vai säädettäisiinkö momentissa kahdesta eri myöntämättäjättämisperusteesta. Perusteluiden mukaan vaikuttaa siltä, että tarkoituksena on ollut säätää ”jos hän on ennen Suomeen tuloaan tehnyt yhden tai useamman muun kuin 2 momentissa tarkoitetun rikoksen, josta voitaisiin Suomessa tehtynä tuomita rikoslain mukaan vankeusrangaistus, ja jos ulkomaalainen on jättänyt alkuperämaansa ainoastaan välttääkseen näistä rikoksista johtuvia seuraamuksia.”

Vaikutukset hallintotuomioistuinten toimintaan

Luonnoksen perusteluissa todetaan, että ehdotettu oleskelulupien keston lyhentäminen tulee lisäämään merkittävästi Maahanmuuttovirastossa käsiteltävien jatkolupahakemusten määrää. Lisäksi kansainvälisten suojeluaseman harkinta-asioiden määrän arvioidaan kasvavan. Edelleen tiukemman jatkolupatarkastelun arvioidaan lisäävän tapauksien määrää ja näin ollen sen voidaan arvioida lisäävän myös tapauksia, joissa päädytään kansainvälisen suojeluaseman päättymiseen sekä karkottamiseen. (s. 21). Vaikutustenarvioinnissa todetaan myös, että suojeluaseman lakkauttamisen ja peruuttamisen perusteiden laajenemisen arvioidaan kuitenkin vaikuttavan muutoksenhaun lisääntymiseen, kun aiemmin vastaavainlaisissa tapauksissa asemaa ei ole voitu lakkauttaa tai peruuttaa. Myös poissuljennan soveltamisalan laajentamisen sekä uusilla kansainvälisen suojeluaseman lakkauttamisen ja pakolaisaseman myöntämättä jättämisen perusteiden arvioidaan lisäävän muutoksenhakua Maahanmuuttoviraston päätöksistä hallintotuomioistuimiin. (s. 22).

Oikeusministeriö kiinnittää huomiota siihen, että luonnoksessa kuvatut vaikutukset hallintotuomioistuinten toimintaan jäävät epätarkoiksi. Esityksen jatkovalmistelussa on välttämätöntä tehdä tarkempaa selkoa ehdotusten vaikutuksesta hallintotuomioistuinten asiämääriin, toimintaan ja resursseihin. Tämän lisäksi oikeusministeriö painottaa, että ehdotuksen sekä muiden ulkomaalaisasioita koskevien uudistusten vaikutuksia hallinto-oikeuksien työmäärään tulee arvioida myös kokonaisuutena.

Nyt lausunnolla olevan ulkomaalaislain muutoksen lisäksi vireillä on muita ulkomaalaislain ja kansalaisuuslain muuttamista koskevia hankkeita, joiden on arvioitu lisäävän muutoksenhakua. Vaikka yksittäisten säädösmuutosten vaikutus arvioitaisiin vähäiseksi, voivat asiamäärien kasvu ja kokonaan uudet asiaryhmät työllistävät hallinto-oikeuksia huomattavasti – erityisesti, mikäli turvapaikanhakijoiden määrä kasvaa merkittävästi. Asiamäärien kasvu voi hidastaa pääsyä oikeudenhoidon selonteossa (Valtioneuvoston julkaisuja 2022:67, s. 27) tavoiteltuihin käsittelyaikoihin niin ulkomaalaiskuin muissa hallinto-oikeuksien käsittelyssä olevissa asioissa.

osastopäällikkö

Johanna Suurpää

lainsäädäntöneuvos

Heini Färkkilä

Jakelu

SM Sisäministeriö

VN/24058/2023-OM-16

Seuraavat henkilöt ovat allekirjoittaneet tämän asiakirjan sähköisesti /

Följande personer har undertecknat denna handling elektroniskt /

This document has been signed electronically by the following persons: