17.2.2016

Erityisasiantuntija Elina Immonen

Perustuslakivaliokunnalle

**HALLITUKSEN ESITYS EDUSKUNNALLE ULKOMAALAISLAIN MUUTTAMISESTA HE 2/2016 VP**

*Yleistä*

Esitys sisältää kolme ulkomaalaislain (301/2004) muutosehdotusta, joista kaksi ensimmäistä liittyvät kansainvälisen suojelun antamiseen. Esityksessä ehdotetaan tarkennettavaksi kansainvälisen suojelun antamisen edellytyksiä kumoamalla humanitaarisen suojelun perusteella myönnettävää oleskelulupaa koskevat säännökset. Myös kansainvälistä suojelua koskevan päätöksen tiedoksiantamista koskevaa sääntelyn ehdotetaan sujuvoitettavan. Lisäksi esitys sisältää ulkomaalaislain nojalla ratkaistavien asioiden käsittelymaksujen perintää koskevan muutosehdotuksen.

Muutosten on tarkoitus tulla voimaan mahdollisimman pian. Esitys ei sisällä siirtymäsäännöksiä, joten uutta lakia sovellettaisiin heti muutosten voimaantulosta alkaen ja myös lain voimaantullessa vireillä olleisiin hakemuksiin. Kansainvälistä suojelua koskevassa hakemuksessa ei ole kysymys sen luontoisesta etuudesta tai oikeudesta, joka edellyttäisi hakemuksen vireilletulohetken lainsäädännön soveltamista. Kansainvälistä suojelua koskeva hakemus arvioidaan aina ratkaisuhetken olosuhteiden perusteella. Näin ollen lain voimaan tulon jälkeen ratkaistaviin kaikkiin hakemuksiin sovellettaisiin samaa voimassa olevaa lakia ja ne ratkaistaisiin samoilla yhdenvertaisilla perusteilla riippumatta siitä, onko kansainvälisen suojelun hakemus tehty ennen lain voimaantuloa vai sen jälkeen.

*Humanitaarisen suojelun perusteella myönnettävää oleskelulupaa koskevien säännösten kumoaminen*

Kansainvälistä suojelua voidaan ulkomaalaislain nojalla antaa, jos turvapaikan, toissijaisen suojelun tai humanitaarisen suojelun edellytykset täyttyvät. Näistä turvapaikka ja oleskelulupapa toissijaisen suojelun perusteella perustuvat kansainväliseen ja Euroopan unionin oikeuteen. Sen sijaan ulkomaalaislain 88 a §:n nojalla myönnettävä oleskelulupa humanitaarisen suojelun perusteella on niin sanotusti kansallinen lupaperuste. Se ei perustu kansainväliseen tai Euroopan unionin oikeuteen. Kyseinen oleskelulupaperuste ehdotetaan poistettavaksi. Käytännössä tämä tarkoittaisi, että oleskelulupaa ei voitaisi enää myöntää tällä perusteella. Kansainvälistä suojelua saisi vain hakija, joka täyttää joko turvapaikan tai toissijaisen suojelun edellytykset. Esitys lisäisi ainakin jonkin verran kielteisten päätösten määrää, joskin tarkkoja lukuja ei voida arvioida käymättä läpi hakemuksia.

Humanitaarista suojelua koskeva ulkomaalaislain 88 a § lisättiin lakiin määritelmädirektiivin täytäntöönpanon yhteydessä, koska pelkästään direktiiviin perustuvan sääntelyn katsottiin johtavan silloisen kansainvälisen suojelun antamisen tason heikentymiseen. Arvio perustui silloiseen tulkintaan määritelmädirektiivistä ja toissijaisen suojelun antamisen edellytyksistä. Eduskunnan perustuslakivaliokunta piti ratkaisua erityisesti pakolaissopimuksen ja muiden Suomea sitovien kansainvälisten ihmisoikeusvelvoitteiden täysimääräisen toteutumisen kannalta perusteltuna (PeVL 7/2008 vp). Toissijaisen suojelun edellytykset ovat tämän jälkeen kuitenkin

Postiosoite:
Sisäministeriö
PL 26
00023 Valtioneuvosto

Käyntiosoite:
Erottajankatu 2, Helsinki

Puhelin:
Vaihde
0295 480 171
Faksi:
09 1604 4635

Virkasähköpostiosoite:
kirjaamo@intermin.fi
www.intermin.fi

tarkentuneet, mistä syystä nykyoikeuskäytännön valossa kansallisen suojeluperusteen säilyttämiselle ei ole määritelmädirektiivin täytäntöönpanohetkellä vallinneita perusteita.

Turvapaikka ja oleskelulupa toissijaisen suojelun perusteella kattavat nykytilanteessa kansainväliset velvoitteet kansainvälisen suojelun antamiselle. Myös palautuskiellon soveltuminen arvioidaan osana turvapaikkamenettelyä. Lähtökohtaisesti hakijalle myönnetään jo tällä hetkellä toissijaista suojelua, jos palautuskielto soveltuu kyseisen hakijan kohdalla. Jos tämä ei ole mahdollista poissulkemislausekkeen soveltumisen vuoksi, myönnetään tilapäinen oleskelulupa. Humanitaarista suojelua koskevien säännösten kumoaminen tiukentaisi Suomen lainsäädäntöä, mutta muutos ei olisi silti ristiriidassa perustuslain tai Suomea sitovien kansainvälisten velvoitteiden kanssa. Suomen ulkomaalaislainsäädäntö täyttäisi jatkossakin niin kansainvälisen kuin Euroopan unionin oikeuden vähimmäisvaatimukset.

*Kansainvälistä suojelua koskevan päätöksen tiedoksiantaminen*

Kansainvälistä suojelua koskevan päätöksen tiedoksiantoa koskevaa sääntelyä esitetään muutettavaksi sekä menettelyn että toimivaltaisen viranomaisen osalta. Esityksessä ehdotetaan, että päätös voitaisiin antaa tiedoksi myös muulla tavoin todisteellisesti kuin haastetiedoksiantona. Lisäksi ehdotetaan, että poliisi ei olisi jatkossa ainoa tiedoksiantoja toimittava viranomainen. Poliisi vastaisi tiedoksiannosta ensisijaisesti, jos päätökseen liittyy maastapoistamispäätös. Muissa tapauksissa Maahanmuuttovirasto voisi antaa tekemänsä päätöksen suoraan itse tiedoksi.

Ehdotus nopeuttaisi tiedoksiantoa, mikä olisi hakijan näkökulmasta myönteinen kehitys. Sääntely yhdenmukaistaisi menettelyn hallintolain lähtökohtien kanssa. Tiedoksiantaminen tapahtuisi jatkossakin todisteellisesti, koska kansainvälistä suojelua koskevassa asiassa voidaan katsoa olevan kyse sellaisesta päätöksestä, jonka tiedoksi antaminen tavallisessa menettelyssä ei olisi riittävä hakijan oikeuksien toteutumisen näkökulmasta. Tiedoksiantamisen ei tarvitsisi sen sijaan tapahtua aina haastetiedoksiantona, jos tähän ei olisi erityistä syytä. Hakijankaan kannalta ei olisi suotavaa ilman erityistä syytä rajoittaa tiedoksiantotapoja poliisin tai rajatarkastusviranomaisen toteuttamaan haastetiedoksiantoon. Tiedoksiantotapa olisi mahdollista arvioida tapauskohtaisesti.

Muutoksella ei olisi vaikutusta tulkitsemista koskevaan ulkomaalaislain 203 §:ään ja menettelydirektiiviin perustuvaan viranomaisten velvollisuuteen tulkita tai kääntää päätös hakijalle. Haastetiedoksiantoa tai muuta henkilökohtaista menettelyä käytettäisiin jatkossakin silloin, kun se on hakijan oikeusturvan toteutumisen kannalta tarpeen. Käytännössä tällaisia tilanteita ovat ainakin ne, joissa hakijalle annetaan tiedoksi hänen kannaltaan kielteinen päätös ja erityisesti silloin kun hän on luku- ja kirjoitustaidoton. Muutoksella ei olisi vaikutusta hakijan menettelyllisten oikeuksien toteutumiseen eikä se ole siten ristiriidassa perustuslain 21 §:ssä säännellyn oikeusturvan toteutumisen kanssa.

*Käsittelymaksun periminen*

Ulkomaalaislain nojalla ratkaistavien oleskelulupahakemusten ja muiden asioiden käsittelymaksujen perintää koskevaa sääntelyä esitetään tehostettavaksi siten, että hakemuksen käsittelyn jatkaminen edellyttäisi sen vireilletulon jälkeen, että hakija suorittaa käsittelymaksun. Vastaavanlainen sääntely on voimassa jo ulkomaalaislain nojalla ratkaistavien sähköisten hakemusten osalta ja kansalaisuuslain (359/2003) nojalla ratkaistavien hakemusten osalta. Ehdotettava säännös on sopusoinnussa perustuslakivaliokunnan aiemmin kansalaisuuslain muuttamisen yhteydessä esittämän näkemyksen kanssa.