OIKEUSMINISTERIÖ

LAUSUNTO

Lainvalmisteluosasto
LsN Timo Makkonen

18.2.2016

Eduskunnan perustuslakivaliokunnalle

HALLITUKSEN ESITYS EDUSKUNNALLE LAIKSI ULKOMAALAISLAIN MUUTTAMISESTA (HE 2/2016 vp)

Eduskunnan perustuslakivaliokunta on pyytänyt oikeusministeriöltä lausuntoa otsikossa mainitusta hallituksen esityksestä (HE 2/2016 vp). Oikeusministeriö on antanut lausuntonsa valmisteilla olleesta lakiehdotuksesta ja sen lausunto on otettu esityksessä huomioon. Oikeusministeriö toteaa lausuntonaan perustuslakivaliokunnalle kunnioittavasti seuraavaa.

Kansainvälisen suojelun antamisen edellytykset

Esityksessä ehdotetaan ulkomaalaislain muuttamista siten, ettei oleskelulupaa enää voitaisi myöntää humanitaarisen suojelun antamisen perusteella. Jatkossa kansainvälistä suojelua voitaisiin antaa ainoastaan myöntämällä hakijalle joko ulkomaalaislain 87 §:ssä tarkoitettu turvapaikka tai lain 88 §:ssä tarkoitettu oleskelulupa toissijaisen suojelun perusteella. Turvapaikan ja toissijaisen suojelun perusteella myönnettävän oleskeluluvan saamisedellytykset perustuvat ns. määritelmädirektiivin 2011/95/EU säännöksiin ja turvapaikka myös YK:n ns. Geneven pakolaissopimuksen (SopS 77–78/1968) määräyksiin. Ehdotuksen tarkoituksena on, että Suomen lainsäädäntö ei eroaisi Euroopan unionin ja muiden Euroopan unionin jäsenvaltioiden lainsäädännöstä, joskin esityksestä myös ilmenee, että muun muassa Ruotsissa on käytössä ulkomaalaislaissa tarkoitettua humanitaarista suojelua vastaava kansallinen suojeluperuste.

Käyntiosoite	Postiosoite	Puhelin	Faksi	Sähköpostiosoite
Kasarmikatu 25 HELSINKI	PL 25 00023 VALTIONEUVOSTO	02951 6001	09 1606 7730	oikeusministerio@om.fi

Humanitaarisen suojelun perusteella annettavaa oleskelulupaa koskevan sääntelyn taustalla on määritelmädirektiivin täytäntöönpanon yhteydessä tehty kansallinen ratkaisu (HE 166/2007 vp). Tuolloin katsottiin, että pelkästään direktiiviin perustuva sääntely ei riittävässä määrin ota huomioon tilanteita, joissa ei varsinaisesti ole kyse yksilöön henkilökohtaisesti kohdistuvasta uhasta tai vaarasta, mutta maan yleinen tilanne esimerkiksi aseellisen selkkauksen tai ympäristökatastrofin vuoksi puoltaa suojelun myöntämistä. Perustuslakivaliokunta totesi asiaa käsitellessään, ettei määritelmädirektiivi vähimmäisvaatimuksia asettavan luonteensa vuoksi estä jäsenvaltioita antamasta kansainvälistä suojelua direktiivin edellyttämää laajemmalle henkilöpiirille. Valiokunta piti humanitaarisesta suojelusta säätämistä perusteltuna erityisesti pakolaissopimuksen ja muiden Suomea sitovien kansainvälisten ihmisoikeusvelvoitteiden täysimääräisen toteutumisen kannalta (PeVL 7/2008 vp).

Käsillä olevan esityksen perusteluiden mukaan direktiivin täytäntöönpanon jälkeisessä Euroopan unionin tuomioistuimen oikeuskäytännössä – ja sen jälkeen myös kotimaisessa oikeuskäytännössä - on katsottu, että toissijaisen suojelun myöntämisen kynnys voi poikkeuksellisesti ylittyä pelkästään alueen turvallisuustilanteen vuoksi (EUT: *Elgafaji*, C-465/07; KHO 2010:84). Tällaisessa tilanteessa henkilö voi siis saada oleskeluluvan humanitaarisen suojelun sijasta toissijaisen suojelun perusteella, minkä seurauksena humanitaarisen suojelun käyttöala Suomessa on tosiasiallisesti kaventunut.

Asian arvioinnin lähtökohtana on kansainvälisen oikeuden pääsääntö, jonka mukaan ulkomaalaisilla ei ole yleisesti oikeutta asettua toiseen maahan (HE 309/1993 vp, s. 52). Perustuslain 9 §:n 4 momentissa säädetyn mukaisesti ulkomaalaisen oikeudesta tulla Suomeen ja oleskella maassa säädetään lailla. Lainsäädännön on kuitenkin vastattava Suomea sitovia kansainvälisoikeudellisia ja EU-oikeudellisia velvoitteita. Geneven pakolaissopimus tai kansainvälistä suojelua koskeva EU-oikeus ei esityksen perusteluissakin esitetty huomioon ottaen näytä olevan esteenä ehdotetulle muutokselle.

Ottaen huomioon oikeuskäytännön edellä kuvattu kehitys merkitsisi humanitaarista suojelua koskevan ulkomaalaislain 88 a §:n kumoaminen käytännössä lähinnä sitä, että kansainvälistä suojelua Suomessa ei enää voisi saada pelkästään sillä perusteella, että henkilö ei voi palata kotimaahansa tai pysyvään asuinmaahansa siellä tapahtuneen ympäristökatastrofin takia. Esityksen perusteluiden mukaan henkilö saattaisi kuitenkin tällaisissa tilanteissa saada oleskeluluvan ulkomaalaislain 109 §:n (tilapäinen suojelu, jota annetaan valtioneuvoston päätöksen perusteella väestöryhmälle esimerkiksi ympäristökatastrofin vuoksi), ulkomaalaislain 52 §:n (oleskeluluvan myöntäminen yksilöllisestä inhimillisestä syystä) tai ulkomaalaislain 51 §:n (oleskeluluvan myöntäminen maasta poistumisen estymisen vuoksi) perusteella. Merkityksellisenä voidaan pitää myös sitä, et-

tä oleskelulupia on humanitaarisen suojelun perusteella myönnetty viime vuosina jokseenkin vähän – vain 4 kappaletta vuonna 2014, 11 vuonna 2013 ja 112 vuonna 2012. Ehdotetulle kansainvälisen suojelun antamisperusteiden kaventamiselle ei näyttäisi olevan kansainvälisoikeudellista tai perustuslaillista estettä.

Ehdotettua sääntelyä sovellettaisiin paitsi lain voimaan tulemisen jälkeen tehtyjä kansainvälisen suojelun antamista koskevia hakemuksia käsiteltäessä, myös käsiteltäessä määräaikaisen oleskeluluvan humanitaarisen suojelun perusteella jo saaneiden henkilöiden tekemiä jatko-oleskelulupia. Ehdotettu sääntely vaikuttaisi siten merkittävällä tavalla tällaisen kansainvälistä suojelua Suomessa saaneen henkilön jossain määrin oikeutetuiksi katsottaviin odotuksiin suojelun jatkumisesta. Toisaalta jatko-oleskeluluvan myöntämisharkinnan luonteeseen kuuluu, että luvan myöntämisen yhteydessä muutoinkin arvioidaan, ovatko oleskeluluvan myöntämisen edellytykset edelleen voimassa (ulkomaalaislain 54 § 2 mom). Ehdotetun sääntelyn vaikutuksia on omiaan lieventämään myös se, että suurimman osan jatko- oleskelulupaa hakevista arvioidaan saavan oleskeluluvan jollakin muulla perusteella, jollei maasta poistamiselle ilmene erityisiä syitä kuten yleiseen järjestykseen ja turvallisuuteen liittyviä näkökohtia (esityksen s. 11). Olennaista on niin ikään, että perustuslain 9 §:n 4 momentissa ja ulkomaalaislain 147 §:ssä säädetty palautuskielto tulee ottaa huomioon myös jatko-oleskelulupaa koskevaa päätöstä tehtäessä. Ehdotettu sääntely ei oikeusministeriön käsityksen mukaan ole ongelmallinen perustuslain tai kansainvälisten ihmisoikeussopimusten kannalta.