Tuomas Ojanen
19.2.2016

Eduskunnan perustuslakivaliokunnalle

HE 2/2016 vp eduskunnalle laiksi ulkomaalaislain muuttamisesta

Esityksen pääasiallinen sisältö ja keskeiset tavoitteet

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi ulkomaalaislain kansainvälisen suojelun antamista koskevia säännöksiä siten, että humanitaarisen suojelun perusteella myönnettävää oleskelulupaa koskevat säännökset kumottaisiin. Oleskelulupaa ei näin ollen voitaisi enää myöntää tällä perusteella. Lisäksi esityksellä yritetään tehostaa kansainvälistä suojelua koskevan päätöksen tiedoksiantoa sekä muutettaisiin hakemusten käsittelymaksun perimistä.

Ehdotuksen keskeisenä tavoitteena on, että Suomen lainsäädäntö ja käytäntö eivät olisi ”muita Euroopan unionin jäsenvaltioita ja Euroopan unionin lainsäädännön asettamaa vähimmäistasoa suotuisampia”, jottei Suomeen ei kohdistuisi kohtuuttoman suurta osaa hakijoista verrattuna muihin maihin. Esityksen mukaan ”Suomeen lainsäädäntö näyttäytyy tällä hetkellä kansainvälisen suojelun antamisen osalta hieman suotuisampana kuin mitä Euroopan unionin ja kansainväliset velvoitteet edellyttäisivät”.

Valtiosääntöoikeudellinen yleisarvio

Ehdotuksella esitettäisiin poistettavaksi ulkomaalaislaista siihen vuonna 2008 lisätty kansainvälisen suojelun kategoria, humanitäärinen suojelu. Tämä suojelukategoria perustuu ulkomaalaislaissa siihen, että kolmansien maiden kansalaisten ja kansalaisuudettomien henkilöiden määrittelyä pakolaisiksi tai muuta kansainvälistä suojelua tarvitseviksi henkilöiksi koskevista vähimmäisvaatimuksista sekä myönnetyn suojelun sisällöstä annettu neuvoston direktiivi (ns. määritelmädirektiivi) on muiden EU-direktiivien tapaan vähimmäisdirektiivi, so. luonteeltaan vähimmäisvaatimuksia asettava. Sellaisena se ei ole estänyt jäsenvaltioita antamasta kansainvälistä suojelua direktiivin edellyttämää laajemmalle henkilöpiirille.

Perustuslakivaliokunta piti aikoinaan humanitaarisen suojelun kategorian sisällyttämistä ulkomaalaislakiin ”erityisesti pakolaisten oikeusasemaa koskevan yleissopimuksen ... ja muiden Suomea sitovien kansainvälisten ihmisoikeusvelvoitteiden täysimääräisen toteutumisen kannalta perusteltuna”. (PeVL 7/2008 vp). Näin ollen perustuslakivaliokunnan lausunto on havainnollinen esimerkki aiemmasta valtiosääntökäytännöstä, jossa tavoiteltiin perus- ja ihmisoikeuksien mahdollisimman täysimääräistä toteuttamista sekä koetettiin ylipäätään antaa parempaa suojaa kansallisin perustein kuin mitä Suomen kv. ja EU-velvoitteet *vähintään* edellyttäisivät.

Kun käsillä olevalla hallituksen esityksellä humanitaarisen suojelun kategoria ehdotettaisiin nyt poistettavaksi ulkomaalaislaista syistä, joita esityksessä tuodaan esiin,

lakiehdotus on tuore esimerkki nykyään käynnissä olevasta "race to the bottom" –kisasta, jossa Suomi pyrkii tietoisesti EU- ja kv. velvoitteiden edellyttämälle suojan vähimmäistasolle. Tavoitteenasettelusta ei voi olla ainakaan mitään valtiosääntöoikeudellisesti ylistävää sanottavana vuoden 1995 perusoikeusuudistuksen lähtökohtien valossa. Näihin lähtökohtiin kuitenkin kuului pyrkimys kv. velvoitteita ja EU:n vähimmäisdirektiivejä parempaan suojaan, mistä juuri humanitaarisen suojelun kategorian omaksuminen oli aikoinaan konkreettinen esimerkki.

Esityksen säätämisjärjestysjaksossa katsotaan, että ehdotettavat "säännösmuutokset eivät sisällä sellaisia ulottuvuuksia, jotka olisivat ristiriidassa perustuslain, Suomea sitovien kansainvälisten velvoitteiden tai Euroopan unionin lainsäädännön kanssa." Tätä perustellaan esityksessä humanitaarista suojelua koskevien säännösten kumoamisen suhteen sillä, että kyse on sellaisen "kansallisen suojeluperusteen poistamisesta", joka "ei perustu kansainväliseen tai Euroopan unionin oikeuteen" ja joka ei vaikuta "sekä perustuslakiin että kansainvälisiin velvoitteisiin perustuvan palautuskiellon soveltamiseen yksittäistapauksessa", koska "kussakin yksittäistapauksessa arvioidaan silti palautuskiellon soveltuminen ja suoritetaan maasta poistamisen kokonaisharkinta".

Nähdäkseni humanitaarisen suojelun kategorian poistamiselle ei ole valtiosääntöoikeudellista estettä syistä, joita hallituksen esityksen säätämisjärjestysjaksossa äsken siteeratulla tavalla tuodaan esiin. Valtiosääntöoikeudellista estettä ei ole myöskään ehdotetuille muutoksille kansainvälistä suojelua koskevan päätöksen tiedoksiannosta sekä hakemusten käsittelymaksun perimisen muuttamiselle. Viittaan perusteluina säätämisjärjestysjaksossa esitettyyn.

Esityksen vaikutus oleskeluluvan humanitaarisen suojelun perusteella jo saaneisiin ja heidän perheenyhdistämiseensä

Esityksen vaikutusarviointijaksossa on kuvattu, miten ehdotus vaikuttaisi jo oleskeluluvan humanitaarisen suojelun perusteella saaneisiin ja heidän perheenyhdistämiseensä.

Nähdäkseni esityksen tosiasialliset vaikutukset ainakin yksittäistapauksissa voivat muodostua hyvinkin ongelmallisiksi oleskeluluvan humanitaarisen suojelun perusteella saaneiden ihmisten oikeusaseman kannalta etenkin tilanteessa, jossa tällä perusteella oleskeluluvan saanut ihminen on asunut ja oleskellut maassa jo pitkään ja hänelle on sen myötä muodostunut läheisiä siteitä Suomeen.

Esityksessä selostettu mahdollisuus yksilölliseen harkintaan uuden oleskelulupahakemuksen ratkaisemisen yhteydessä saattaa toki poistaa niitä ongelmia, joita lakiehdotuksen ulottaminen oleskeluluvan humanitaarisen suojelun perusteella saaneisiin merkitsisi. Silti olisi ongelmien välttämiseksi selvintä rajata lakiehdotuksen vaikutusten ulkopuolelle *kokonaan* kaikki sellaiset ihmiset, joilla on jo voimassa oleva oleskelulupa humanitaarisen suojelun perusteella. Tällä tavoin vältyttäisiin myös kokonaan siltä hallinnollisia voimavaroja viranomaistyöltä, joka nyt syntyisi, kun oleskeluluvan humanitaarisen suojelun perusteella saaneiden henkilöiden uusi lupahakemus jollain muulla perusteella jouduttaisiin joka tapauksessa käsittelemään

yksilöllisesti ratkaisuhetken tilanteen pohjalta ja kun arvioinnissa jouduttaisiin ottamaan huomioon hakijan kokonaistilanne ulkomaalaislain 146 §:ssä säädetyn maasta poistamisen kokonaisharkinnan periaatteiden mukaisesti, ml. ns. palauttamiskiellon soveltuminen. Lakiehdotuksen muuttaminen tällä tavoin ei myöskään merkittävästi vaikuttaisi lakiehdotuksen keskeiseen tavoitteeseen, jonka mukaan ”…Suomesta ei saisi oleskelulupaa kansainvälisen suojelun perusteella helpommin kuin muista Euroopan maista…”, etenkin kun esityksessä todetaan, että ”oleskelulupia humanitaarisen suojelun perusteella on myönnetty hyvin vähän”. Tämä toteamus myös tarkoittaa, että koko lakiehdotuksella on hyvin vähäinen merkitys esityksen keskeisen tavoitteen – ” Suomeen ei kohdistuisi kohtuuttoman suurta osaa hakijoista verrattuna muihin maihin” – reaalisen toteuttamisen kannalta.

Helsingissä 19. päivänä helmikuuta 2016

Tuomas Ojanen

OTT, professori

Helsinki