Veli-Pekka Viljanen

HE 2/2016 vp LAIKSI ULKOMAALAISLAIN MUUTTAMISESTA

Eduskunnan perustuslakivaliokunta 19.2.2016

Hallituksen esityksessä ulkomaalaislakia ehdotetaan muutettavaksi siten, että humanitaarisen suojelun perusteella myönnettävää oleskelulupaa koskevat säännökset kumottaisiin. Ulkomaalaislain voimassa olevan ja kumottavaksi ehdotettavan 88 a §:n mukaan maassa oleskelevalle ulkomaalaiselle myönnetään oleskelulupa humanitaarisen suojelun perusteella, jos 87 tai 88 §:n mukaisia edellytyksiä turvapaikan tai toissijaisen suojelun antamiselle ei ole, mutta hän ei voi palata kotimaahansa tai pysyvään asuinmaahansa siellä tapahtuneen ympäristökatastrofin taikka siellä vallitsevan huonon turvallisuustilanteen vuoksi, joka voi johtua kansainvälisestä tai maan sisäisestä aseellisesta selkkauksesta tai vaikeasta ihmisoikeustilanteesta.

Säännökset oleskeluluvan myöntämisestä humanitaarisen suojelun perusteella lisättiin ulkomaalaislakiin EU:n määritelmädirektiivin täytäntöönpanon yhteydessä. Tarkoituksena oli säilyttää kansainvälisen suojelun laajuus Suomessa pääosin ennallaan määritelmädirektiivin täytäntöönpanon aiheuttamasta terminologisesta muutoksesta huolimatta. Perustuslakivaliokunta piti tuolloin ehdotettua ratkaisua erityisesti pakolaisten oikeusasemaa koskevan yleissopimuksen ja muiden Suomea sitovien ihmisoikeusvelvoitteiden ”täysimääräisen toteutumisen kannalta perusteltuna” (PeVL 7/2008 vp, s. 2).

Hallituksen esityksen perusteluissa todetaan, että oleskelulupia humanitaarisen suojelun perusteella on myönnetty hyvin vähän (HE, s. 7). Tämä pitää paikkansa vuosien 2013 ja 2014 osalta. Kuitenkin vuonna 2015 tällaisia oleskelulupia myönnettiin 119 kappaletta eli 7,3 % kaikista kansainvälisen suojelun perusteella myönnetyistä oleskeluluvista, joka osoittaa kyseisellä oleskeluluvan myöntämisperusteella olevan käytännön merkitystä. Samaa osoittaa hallituksen esityksen perusteluissa esitetty arvio, jonka mukaan lähivuosina noin 270 humanitaarisen suojelun perusteella myönnetyn oleskeluluvan haltijaa tulee hakemaan pysyvää oleskelulupaa (ks. HE, s. 11).

Oikeuskäytännössä humanitaarisen suojelun alaa on käsitelty esimerkiksi korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisussa KHO 2011:25, joka osoittaa millaisissa tilanteissa tämä oleskeluluvan myöntämisperuste voi tulla kysymykseen:

> **Kansainvälistä suojelua hakeva henkilö oli kotoisin Afganistanin piirikunnasta, jossa ajankohtaisen maatietouden mukaan oli myös turvalliseksi katsottavia alueita. Harkittaessa kansainvälisen suojelun toissijaisia muotoja oli kuitenkin otettava huomioon, että maahan palautettaessa henkilön tulee käytännössä päästä tuolle alueelle turvallisesti. Maantieyhteyttä ei voitu pitää turvallisena. Myöskään muita esitettyjä matkustusvaihtoehtoja ei voitu pitää turvapaikanhakijan kannalta toteuttamiskelpoisina. Koska asianomaisen kohdalla ei ollut mahdollisuutta sisäiseen pakoon muulle paikkakunnalle, hänelle oli myönnettävä oleskelulupa ulkomaalaislain 88 a §:ssä tarkoitetun humanitaarisen suojelun perusteella.**

Ehdotettua sääntelyä on arvioitava ensi sijassa perustuslain 9 §:n 4 momentin kannalta. Sen mukaan ulkomaalaisen oikeudesta tulla Suomeen ja oleskella maassa säädetään lailla. Ulkomaalaista ei saa karkottaa, luovuttaa tai palauttaa, jos häntä tämän vuoksi uhkaa kuolemanrangaistus, kidutus tai muu ihmisarvoa loukkaava kohtelu. Perustuslain esitöiden mukaan sääntelyn lähtökohtana on kansainvälisen oikeuden voimassa oleva pääsääntö, jonka mukaan ulkomaalaisella ei ole yleisesti oikeutta asettua toiseen maahan. Lailla säätämisen vaatimuksesta voidaan kuitenkin johtaa paitsi syrjinnän ja mielivallan kielto ulkomaalaisten kohtelussa myös vaatimus maahan pääsyä ja maassa oleskelua koskevien perusteiden ja päätöksentekomenettelyjen sääntelemisestä siten, että hakijoiden oikeusturva taataan (HE 309/1993 vp, s. 52).

Pääsääntöä modifioi momentin toinen virke, joka sisältää ehdottoman palautuskiellon. Palauttamiskielto on tarkoitettu kattamaan kaikki tosiasialliset tilanteet, joissa ulkomaalainen Suomen viranomaisten toimesta siirretään toiseen valtioon. Säännös kieltää henkilön siirtämisen Suomesta myös sellaiseen valtioon, josta tämä voisi joutua luovutetuksi edelleen kolmanteen valtioon ja tämän seurauksena esimerkiksi kuolemanrangaistuksen tai kidutuksen uhriksi (HE 309/1993 vp, s. 52). Säännöksen esitöissä viitataan kansainvälisinä esikuvina Euroopan ihmisoikeussopimuksen 3 artiklaan sekä kansalais- ja poliittisia oikeuksia koskevan kansainvälisen yleissopimuksen 7 artiklaan, joista on niin ikään johdettu samankaltainen ehdoton palautuskielto. Perustuslain 9 §:n 4 momentti menee kuitenkin jonkin verran pidemmälle kuin Euroopan ihmisoikeussopimuksen 3 artiklasta johdettu palautuskielto ulottuessaan selkeästi myös tilanteisiin, joissa henkilöä uhkaa palautuksen johdosta kuolemanrangaistus. Lisäksi perustuslain 9 §:n 4 momentin esitöissä todetaan säännöksellä olevan asiallinen kytkentä pa-

kolaisten oikeusasemaa koskevaan kansainväliseen yleissopuimukseen (HE 309/1993 vp, s. 52).

Perustuslain 9 §:n 4 momentti estää jo itsessään ulkomaalaisen palauttamisen, jos häntä tämän vuoksi uhkaa kuolemanrangaistus, kidutus tai muu ihmisarvoa loukkaava kohtelu. Nimenomainen palautuskielto sisältyy myös ulkomaalaislain 147 §:ään, jota ei nyt ehdoteta muutettavaksi. Sen mukaan ketään ei saa käännyttää, karkottaa tai pääsyn epäämisen seurauksena palauttaa alueelle, jolla hän voi joutua kuolemanrangaistuksen, kidutuksen, vainon tai muun ihmisarvoa loukkaavan kohtelun kohteeksi, eikä alueelle, jolta hänet voitaisiin lähettää sellaiselle alueelle. Sinänsä oleskeluluvan myöntämisen osalta turvapaikkaa (87 §) ja toissijaista suojelua (88 §) koskevat säännökset näyttävät sanamuotonsa mukaan kattavan tilanteet, joissa perustuslain 9 §:n 4 momentti edellyttää oleskeluluvan myöntämistä.

Perustuslaista tai kansainvälisistä sopimuksista ei nähdäkseni voida ehdottomasti lukea vaatimusta, jonka mukaan oleskelulupa tulisi voida myöntää lisäksi myös ulkomaalaislain 88 a §:ssä määritellyn humanitaarisen suojan perusteella. Tämä edellyttää, että ulkomaalaislain säännöksiä oleskeluluvan myöntämisestä turvapaikan tai toissijaisen suojelun myöntämisen perusteella myös käytännössä sovelletaan niin, etteivät ne joudu yksittäistapauksessa ristiriitaan perustuslain 9 §:n 4 momentissa säädetyn sekä kansainvälisistä ihmisoikeussopimuksista johdetun palautuskiellon kanssa. Vaikka esitys siten heikentää selvästi ulkomaalaisten oikeutta saada Suomesta oleskelulupa ja vaikka heikennyksellä on myös käytännön merkitystä, ei esityksen hyväksymiselle ole löydettävissä suoranaista estettä perustuslaista tai kansainvälisistä ihmisoikeussopimuksista.

Edellä olevin perustein katson, että hallituksen esitykseen sisältyvä lakiehdotus voidaan käsitellä tavallisen lain säätämisjärjestyksessä.