Sisäministeriö
Inrikesministeriet

ASIANTUNTIJALAUSUNTO
Johtava asiantuntija Berit Kiuru
Erityisasiantuntija Milla Väisänen

21.5.2024

Eduskunnan perustuslakivaliokunnalle

Kuuleminen valiokunnassa 22.5.2024

Hallituksen esitys laiksi ulkomaalaislain muuttamisesta – HE 29/2024 vp

1. Esityksen keskeinen sisältö

Esityksessä ehdotetaan ulkomaalaislain (301/2004) muuttamista EU:n niin sanotun määritelmädirektiivin 2011/95/EU (uudelleenlaadittu), joka koskee vaatimuksia kansainvälisen suojelun määrittämiseksi sekä myönnetyn suojelun sisältöä, mahdollistamalla tavalla. Kansainvälisen suojelun perusteella myönnettävien oleskelulupien pituus lyhennettäisiin direktiivin mukaiseen vähimmäispituuteen ja jatkoluvan myöntämisen edellytyksiä selvitettäisiin aiempaa tarkemmin. Poissulkemislausekkeiden soveltaminen ulotettaisiin kansainvälisen suojeluaseman saamisen jälkeisiin tekoihin ja poissuljentaperusteeksi lisättäisiin tekojen yritys sekä niihin osallistuminen. Toissijaisen suojeluaseman osalta poissuljenta ehdotetaan ulotettavaksi turvallisuuteen liittyviin seikkoihin ja tilanteisiin, joissa henkilö on jättänyt alkuperämaansa rikosseuraamusten välttämiseksi. Pakolaisaseman myöntämättä jättämisen ja lakkauttamisen perusteiksi lisättäisiin kansallisen turvallisuuden vaarantaminen sekä yhteiskunnan vaarantaminen, kun pakolainen on tuomittu lainvoimaisella tuomiolla erityisen törkeästä rikoksesta. Pakolaisen karkottamista koskeviin säännöksiin ehdotetaan tehtävän Euroopan komission Suomelle osoittamasta huomautuksesta johtuvat muutokset.

2. Ehdotusten suhde perustuslakiin

2.1 Yleistä

Viranomaisen toimivaltuuksien sääntely on merkityksellistä perustuslain 2 §:n 3 momentissa vahvistetun oikeusvaltioperiaatteen kannalta. Julkisen vallan käytön tulee momentin mukaan perustua lakiin, ja kaikessa julkisessa toiminnassa on noudatettava tarkoin lakia. Lähtökohtana on, että julkisen vallan käytön tulee olla aina palautettavissa eduskunnan säätämässä laissa olevaan toimivaltaperusteeseen (HE 1/1998 vp). Lailla säätämiseen taas kohdistuu yleinen vaatimus lain täsmällisyydestä ja tarkkuudesta (esim. PeVL 12/2021 vp ja PeVL 10/2016 vp, s. 2). Toimivaltasääntely on yleensä merkityksellistä myös perustuslaissa turvattujen perusoikeuksien näkökulmasta.

Esityksen kannalta olennaisia perustuslain säännöksiä ovat ainakin perustuslain yhdenvertaisuutta koskeva 6 §, rikosoikeudellista laillisuusperiaatetta koskeva 8 §, oleskeluoikeutta ja palautuskieltoa koskeva 9 §:n 4 momentti, yksityiselämän suojaa koskeva 10 § sekä perusoikeuksien turvaamista koskeva 22 §. Koska kyse on EU-säännöksen täytäntöönpanosta, ehdotettua kansallista lakia on arvioitava myös EU:n perusoikeuskirjan velvoitteiden kannalta. Sen keskeisimpiä artikloja ehdotetun osalta ovat oikeus turvapaikkaan (18 artikla) ja palautuskielto (19 artikla).

Esitetyt muutokset perustuvat suurelta osin määritelmädirektiiviin kohtiin, joita ei ole vielä otettu kansallisesti käyttöön. Euroopan komissio antoi 13.7.2016 ehdotuksen (KOM(2016)466 lopullinen) Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi vaatimuksista kolmansien maiden kansalaisten ja kansalaisuudettomien henkilöiden määrittelemiseksi kansainvälistä suojelua saaviksi henkilöiksi, pakolaisten ja henkilöiden, jotka voivat saada toissijaista suojelua, yhdenmukaiselle asemalle sekä myönnetyn suojelun sisällölle (määritelmäasetus), tarkoituksenaan korvata nykyinen määritelmädirektiivi. Perustuslakivaliokunta on ottanut lausunnossaan PeVL 20/2017 vp kantaa ehdotukseen muun muassa pakolaisuuden ja toissijaisen suojelun perusteella myönnettävien oleskelulupien pituuden eron osalta.

2.2 Kansainvälisen suojelun perusteella myönnettävien oleskelulupien pituus

Esityksessä ehdotetaan kansainvälisen suojelun perusteella myönnettävien oleskelulupien pituuden lyhentämistä. Pakolaisaseman perusteella myönnettävän ensimmäisen ja jatko-oleskeluluvan pituutta ehdotetaan lyhennettävän vuodella kolmeen vuoteen. Toissijaisen suojelun osalta ehdotetaan, että ensimmäisen oleskeluluvan pituutta lyhennetään kolmella vuodella yhteen vuoteen ja jatkoluvan pituutta kahdella vuodella, jolloin jatkolupa myönnettäisiin kahdeksi vuodeksi.

Perustuslakivaliokunta on edellä mainitussa lausunnossaan PeVL 20/2017 vp katsonut, että oleskelulupien pituuden eriyttäminen ei ollut täysin ongelmatonta perustuslain 6 §:n yhdenvertaisuussäännöksen kannalta, mutta että pituuden eriyttämiselle oli esitetty hyväksyttävät perusteet, eikä se kohdellut ihmisiä mielivaltaisesti tai oikeasuhtaisuusvaatimuksen vastaisesti.

Vaikka sekä pakolaisuuden että toissijaisen suojelun perusteella myönnettävissä oleskeluluvissa on kyse kansainvälisen suojelun perusteella myönnettävistä luvista, suojeluasemien myöntämisen edellytykset eroavat toisistaan. Pakolaisaseman myöntämisen perusteina korostuvat erityisesti henkilökohtaiset syyt, kun taas toissijaista suojelua myönnettäessä lähtömaan tilanne korostuu.

Esityksellä ehdotetaan vain kansainvälisen suojelun perusteella myönnettävien oleskelulupien lyhentämistä. Edellytykset oleskeluluvan myöntämiselle kansainvälisen suojelun perusteella poikkeavat muista oleskelulupatyypeistä, joten esityksessä lähdetään siitä, että kansainvälistä suojelua saaneita voidaan kohdella ihmisryhmänä eri tavoin kuin muilla perusteilla oleskelulupaa hakeneita. Esityksessä katsotaan, että kansainvälistä suojelua saavien eriävää kohtelua ei voi pitää kohtuuttomana ja sille olisi hyväksyttävä peruste.

Lapsen oikeuksien yleissopimuksen (SopS 59 ja 60/1991) 3 artiklan 1 kohdan mukaan kaikissa julkisen tai yksityisen sosiaalihuollon, tuomioistuinten, hallintoviranomaisten tai lainsäädäntöelimien toimissa, jotka koskevat lapsia, on ensisijaisena harkintaperusteena oltava lapsen etu. Oleskelulupien pituuden lyhentäminen vaikuttaa myös alaikäisille lapsille myönnettävien oleskelulupien pituuteen sekä suoraan että välillisesti. Esitetyillä muutoksilla ei ole tarkoitus muuttaa oleskeluluvan tyyppiä kansainvälistä suojelua saavilla, vain sen pituutta. Vaikka jatkoluvan pituutta muutetaan ja sen myöntämisen edellytyksiä selvitetään jatkossa aiempaa tarkemmin, jatkolupa myönnetään, jos tarve kansainväliselle suojelulle on edelleen olemassa. Perheenkokoajan oleskeluluvan pituus vaikuttaa suoraan perhesiteen perusteella myönnettävien oleskelulupien pituuteen, muutoksen ollessa suurempi toissijaista suojelua saaneiden perheenjäsenten osalta. Toissijaista suojelua on kuitenkin myönnetty viime vuosina vähän turvapaikkoihin verrattuna, kuten hallituksen esitykseen sisältyvästä tilastosta esityksen sivulla 16 ilmenee. Lapsen etu olisi otettava ulkomaalaislain 6 §:n mukaisesti myös ehdotettuja säännöksiä sovellettaessa huomioon.

Ehdotettujen oleskelulupien pituutta koskevien säännösten voidaan katsoa täyttävän perustuslain vaatimukset.

2.3 Uudet perusteet kansainvälisen suojelun myöntämättä jättämiselle sekä suojeluaseman lakkauttamiselle

Määritelmädirektiivi mahdollistaa kansainvälisen suojeluaseman myöntämättä jättämisen sekä suojeluaseman lakkauttamisen perusteilla, joita ei ole aiemmin tuotu kansalliseen lainsäädäntöön. Esityksessä ehdotetaan näiden turvallisuuden vaarantamiseen ja rikolliseen toimintaan liittyvien perusteiden sisällyttämistä ulkomaalaislakiin.

Ulkomaalaislakiin ehdotetaan lisättäväksi uusi peruste turvapaikan antamatta jättämiselle. Turvapaikka jätettäisiin antamatta, kun henkilön katsotaan vaarantavan kansallista turvallisuutta tai yhteiskuntaa, koska hänet on lainvoimaisella tuomiolla tuomittu erityisen törkeästä rikoksesta.

ASIANTUNTIJALAUSUNTO
Johtava asiantuntija Berit Kiuru
Erityisasiantuntija Milla Väisänen

21.5.2024

Niin kutsuttuja poissuljentaperusteita ehdotetaan laajennettavan määritelmädirektiivin mahdollistamalla tavalla. Poissuljennalla tarkoitetaan tilanteita, joissa ulkomaalainen täyttäisi kansainvälisen suojelun myöntämisen edellytykset, mutta hänen ei oman käytöksensä, kuten sotarikokseen syyllistymisen seurauksena, katsota ansaitsevan kansainvälistä suojelua. Poissuljentaa koskien ulkomaalaislakiin lisättäisiin uusi 87 §:n 3 momentti sekä 88 §:n 3 momentti, joiden mukaan poissuljentaa sovellettaisiin myös ulkomaalaisiin, jotka yllyttävät tai muutoin osallistuvat poissuljentatekojen suorittamiseen. Tämä muutos vastaisi määritelmädirektiivin sanamuotoa sekä jo olemassa olevaa soveltamiskäytäntöä. Oleskelulupa toissijaisen suojelun perusteella jätettäisiin jatkossa myöntämättä, jos henkilön katsottaisiin olevan vaaraksi kansalliselle turvallisuudelle tai hänen todettaisiin tehneen ennen Suomeen tuloaan rikoksen, josta Suomessa tehtynä voitaisiin tuomita vankeusrangaistus ja jättäneen alkuperämaansa ainoastaan rikosseuraamuksia välttääkseen.

Kansainvälinen suojeluasema voitaisiin jatkossa lakkauttaa myös aseman saamisen jälkeen tapahtuneiden poissuljentatekojen perusteella. Pakolaisasema voitaisiin lisäksi lakkauttaa kansallisen turvallisuuden vaarantamisen vuoksi tai erityisen törkeään rikokseen syyllistymisen ja siten yhteiskunnalle vaaraksi olemisen vuoksi.

Perustuslain 9 §:n 4 momentissa säädetään ulkomaalaisen oikeudesta oleskella Suomessa ja palautuskiellosta. Momentin lähtökohtana on kansainvälisen oikeuden pääsääntö siitä, että ulkomaalaisella ei ole yleistä oikeutta asettua toiseen maahan (HE 309/1993 vp). Perusoikeusuudistuksen esitöiden mukaan 9 §:n 4 momentilla on asiallinen kytkentä YK:n pakolaisten oikeusasemaa koskevaan yleissopimukseen (SopS 77/1968, *pakolaissopimus*), vakka säännöksessä ei sinänsä mainita pakolaisen tai turvapaikan käsitteitä. Perusoikeuskirjan 19 artiklan mukaan ketään ei saa palauttaa, karkottaa tai luovuttaa sellaiseen maahan, jossa häntä vakavasti uhkaa kuolemanrangaistus, kidutus tai muu epäinhimillinen tai halventava rangaistus tai kohtelu. Esityksessä ehdotetuilla muutoksilla ei loukata palautuskieltoa. Jos kansainvälinen suojeluasema lakkautetaan tai jätetään myöntämättä esitetyillä perusteilla, mutta palautuskielto estää henkilön maasta poistamisen, hänelle myönnetään tilapäinen oleskelulupa.

Esityksessä ehdotetaan siirtymäsäännöstä koskien suojeluaseman myöntämättä jättämistä sekä lakkauttamista rikosperusteilla. Säännöksen mukaan asema voitaisiin jättää myöntämättä tai lakkauttaa näissä tapauksissa vain, jos rikokseen on syyllistytty lainmuutoksen voimaantulon jälkeen. Ehdotus noudattaa siten perustuslain 8 §:n mukaista rikosoikeudellista laillisuusperiaatetta.

Lapsen etuun on ulkomaalaislain 6 §:n mukaisesti kiinnitettävä erityistä huomiota häntä koskevassa päätöksenteossa. Myös perustuslakivaliokunta on painottanut lausuntokäytännössään lapsen edun harkintaa paitsi yksittäisen lapsen kannalta, myös sääntelyn soveltamisessa (PeVL 15/2021 vp, PeVL 18/2018 vp s. 3 ja PeVL 17/2018 s. 3). Tilanteissa, joissa ulkomaalaisen pakolaisasema tai toissijainen suojeluasema lakkautettaisiin esitetyillä uusilla perusteilla, mutta palautuskielto estäisi hänen maasta poistamisensa, henkilölle myönnettäisiin tilapäinen oleskelulupa. Tässä tilanteessa hänen perhesideperusteisella oleskeluluvalla Suomessa oleskelevalla perheenjäsenellään ei enää olisi oikeutta jatkolupaan perhesiteen perusteella. Perheenjäsenillä olisi kuitenkin mahdollisuus hakea oleskelulupaa jollain muulla perusteella, ja Maahanmuuttovirasto soveltamiskäytäntönsä mukaisesti tutkisi viran puolesta edellytykset esimerkiksi oleskeluluvan myöntämiselle yksilöllisestä inhimillisestä syystä.

Jos henkilölle myönnettäisiin edellä kuvatussa tilanteessa tilapäinen oleskelulupa, hänen perheenjäsenellään ei olisi mahdollisuutta hakea ensimmäistä oleskelulupaa perhesiteen perusteella. Oikeutta yksityis- ja perhe-elämään suojaa perustuslain 10 §:n lisäksi esimerkiksi Euroopan ihmisoikeussopimuksen (SopS 18/1990) 8 artikla. Perhe-elämän suoja ei kuitenkaan ole ehdoton, eikä siitä myöskään johdu valtioille ehdottomia velvollisuuksia. Perhe-elämän suojaa ei konkretisoida ihmisoikeussopimuksissa erikseen maahanmuuttoa koskevina sääntöinä. Euroopan

ihmisoikeussopimuksen 8 artiklan 2 kohdan mukaan oikeuteen puuttuminen on sallittua silloin, kun laki sen sallii ja se on välttämätöntä demokraattisessa yhteiskunnassa kansallisen ja yleisen turvallisuuden tai maan taloudellisen hyvinvoinnin vuoksi, tai epäjärjestyksen tai rikollisuuden estämiseksi, terveyden tai moraalin suojaamiseksi, tai muiden henkilöiden oikeuksien ja vapauksien turvaamiseksi. Perhe-elämään puuttumista kansallisen turvallisuuden, yhteiskunnan ja yleisen turvallisuuden vaarantamiseen liittyvistä syistä voidaan pitää oikeutettuna eikä esitettävien muutosten katsota siten olevan ristiriidassa perustuslain, Suomea koskevien kansainvälisten velvoitteiden tai Euroopan unionin lainsäädännön kanssa.

Perustuslain 22 §:n mukaisesti julkisen vallan on turvattava perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutuminen. Perustuslakivaliokunta on aiemmin todennut, että toimien tulee tapahtua kansainvälisten velvoitteiden mukaisesti myös kansainvälisen suojelun osalta, ja niiden on kunnioitettava perus- ja ihmisoikeuksia sekä turvattava ihmisarvoinen kohtelu (PeVL 15/2022 vp, kappale 8). Pakolaissopimuksessa on määritelty, milloin henkilö lakkaa olemasta pakolainen tai milloin sopimuksen määräyksiä ei sovelleta henkilöön. Sopimuksessa ei ole kohtaa koskien pakolaisaseman poistamista tai myöntämättä jättämistä kansallisen turvallisuuden vaarantamisen tai erityisen törkeään rikokseen syyllistymisen perusteella, pois lukien ennen maahan pakolaiseksi ottamista tehdyn törkeän ei-poliittisen rikoksen osalta. Sen sijaan pakolaissopimuksen 33 artiklan mukaan palautuskielto ei koske sellaista pakolaista, johon nähden on perusteltua aihetta olettaa, että hän on vaaraksi oleskelumaansa turvallisuudelle tai joka on lainvoiman saaneella tuomiolla tuomittu erityisen törkeästä rikoksesta ja on yhteiskunnalle vaarallinen tuossa maassa.

Ehdotetuilla uusilla perusteilla turvapaikan antamatta jättämiselle ja pakolaisaseman lakkauttamiselle ei ole tarkoitus laajentaa pakolaissopimuksen lakkaamislausekkeita tai poissuljentaperusteita. Kyse on määritelmädirektiivin mahdollistamasta perusteesta. Määritelmädirektiivi ei ota kantaa siihen, täyttääkö henkilö edelleen direktiivin aineelliset edellytykset pakolaiselle. Euroopan unionin tuomioistuin on asioita C-391/16, C-77/17 ja C-78/17 koskevassa tuomiossaan todennut, että määritelmädirektiivin 14 artiklan 4-6 kohtia koskien pakolaisaseman poistamista tai myöntämättä jättämistä kansalliseen turvallisuuteen tai erityisen törkeään rikokseen syyllistymiseen liittyvistä syistä ei voida pitää perusoikeuskirjan oikeutta turvapaikkaan koskevan 18 artiklan vastaisina. Tuomioistuin katsoi, että pakolaisaseman poistaminen edellä mainittujen kohtien perusteella ei tarkoittanut sitä, että henkilöä ei edellytysten edelleen täyttyessä pidettäisi pakolaisena. Tuomioistuin katsoi, että pakolaisaseman myöntämättä jättämisestä tai lakkauttamisesta seuraa erityisesti se, että asianomainen henkilö menettää oleskeluluvan, johon hänellä on oikeus pakolaisaseman perusteella. Euroopan ihmisoikeustuomioistuin on ratkaisussaan K.I v France (No 5560/19, 15.4.2021) katsonut, että Euroopan ihmisoikeussopimuksen 3 artiklan suoja kidutuksen kieltoa vastaan ei sellaisenaan suojaa oikeutta turvapaikkaan.

Ehdotettu poissuljentalausekkeiden soveltamisen laajentaminen myös aseman saamisen jälkeisiin tekoihin vastaa määritelmädirektiivin sanamuotoa. Myös pakolaissopimuksen tulkintaa ohjaavan YK:n pakolaisjärjestö UNHCR:n tulkintaohje tulkitsee lausekkeiden soveltamista samoin.

Ottaen huomioon edellä mainitut seikat, esitettyjen muutosten ei voida katsoa olevan ristiriidassa perustuslain, EU:n perusoikeuskirjan eikä Suomea sitovien kansainvälisten velvoitteiden kanssa ja ehdotetut muutokset voidaan käsitellä tavallisessa lainsäätämisjärjestyksessä.