Täysistunto

Tiistai 5.4.2016 klo 13.59—18.31

12. Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi ulkomaalaislain muuttamisesta
Hallituksen esitys HE 2/2016 vp
Valiokunnan mietintö HaVM 3/2016 vp

Ensimmäinen käsittely

Ensimmäinen varapuhemies Mauri Pekkarinen: Ensimmäiseen käsittelyyn esitellään päiväjärjestyksen 12. asia. Käsittelyn pohjana on hallintovaliokunnan mietintö HaVM 3/2016 vp. Nyt päätetään lakiehdotuksen sisällöstä.

Keskustelu

17.29 **Pirkko Mattila ps** (esittelypuheenvuoro): Arvoisa herra puhemies! Tässä hallintovaliokunnan mietinnössä koskien hallituksen esitystä ulkomaalaislain muuttamisesta ensinnäkin otetaan kantaa kansainvälisen suojelun edellytyksiin. Esityksen perusteluissa todetaan, ettei humanitäärisen suojelun perusteella myönnettävälle oleskeluluvalle ole EU:n määritelmädirektiiviä koskeva oikeuskäytäntö huomioon ottaen enää vastaavia perusteita kuin silloin tämän direktiivin täytäntöönpanovaiheessa on arvioitu.

Kansainvälistä suojelua hakeneille voidaan myöntää oleskelulupa humanitäärisen suojelun perusteella, jos edellytyksiä turvapaikan tai toissijaisen suojelun antamiselle ei ole, siis tämän voimassa olevan lainsäädännön nojalla. Tämä on tosiaan ulkomaalaislakiin sisällytetty tämän EU:n määritelmädirektiivin kansallisen implementoinnin yhteydessä. Kuitenkin nyt on huomioitava, että humanitäärisen suojelun käsite ja oleskeluluvan saannin edellytykset ovat kansallista sääntelyä, joka ei siis perustu Euroopan unionin lainsäädäntöön tai kansainvälisiin velvoitteisiin. Tämä silloinen tilanne on arvioitu. Tästä on hallintovaliokunta tehnyt mietinnön 26/2008. Hallintovaliokunta näkee tarpeellisena tämän humanitäärisen oleskeluluvan kategorian poistamisen ulkomaalaislaista. Tämä seikka ei muuta sitä tosiasiaa, että Suomen lainsäädäntö täyttää edelleenkin Euroopan unionin ja kansainvälisten velvoitteiden vaatimukset myös vastaisuudessa.

Hallintovaliokunta on myös sitten ottanut mietinnössään kantaa palautuskieltoon. Perustuslakiin sisältyy kielto karkottaa, luovuttaa tai palauttaa ulkomaalaista, jos häntä tämän vuoksi uhkaa kuolemanrangaistus, kidutus tai muu ihmisarvoa loukkaava kohtelu. Valiokunta toteaa, että palautuskielto on ehdoton eikä humanitäärisen suojelun perusteella myönnettävää oleskelulupaa koskevien säännösten kumoaminen merkitse sitä, että tätä palautuskiellon periaatetta voitaisiin rikkoa.

Sitten valiokunta on myös ottanut kantaa siihen, että on syytä erottaa toisistaan yhtäältä palauttamiskieltotilanteet ja toisaalta sitten käytännön vaikeudet palata tai palauttaa viranomaisjohtoisesti kielteisen päätöksen saanut henkilö. Oleskelulupaa ei kuitenkaan myönnetä, jos ulkomaalaisen paluu jää toteuttamatta sen vuoksi, että hän ei suostu palaamaan

kotimaahansa tai pysyvään asuinmaahansa tai vaikeuttaa paluunsa järjestelyä. Tästä on myös hallintovaliokunta lausunut mietinnössään 47/2014, ettei sellaista tilannetta voida pitää hyväksyttävänä, että henkilö voisi itse päättää jäädä maahan, vaikkei hän ole saanut oleskelulupaa, siis laillisen maahan jäämisen edellytyksenä olevaa oleskelulupaa.

Sitten jatkolupaan myös valiokunta otti kantaa sikäli elikkä ulkomaalaislain 54 §:n jatkoluvan myöntämisedellytyksiin. Hallituksen esityksen lähtökohtana on, ettei oleskelulupia enää jatkokäsitellä tämän humanitäärisen suojelun perusteella, ja se siis koskee myös jatkolupia. Saadun selvityksen mukaan käytännössä oleskelulupa voidaan myöntää myös muulla perusteella kuin millä ensimmäinen lupa on aiemmin myönnetty. Tässä valiokunta kiinnittää huomiota esimerkiksi siihen, että ensimmäinen oleskelulupa humanitäärisen suojelun perusteella myönnetään aina vuodeksi, kun muut kansainvälisen suojelun perusteella myönnettävät luvat neljäksi vuodeksi. Tässä on osaltaan viesti luvan saaneelle, että hänen oleskelunsa tulee viimeistään vuoden päästä arvioiduksi uudelleen. Oleskeluluvan myöntäminen perustuu aina lupaharkintaan säännösten puitteissa, eikä lupaa uusita viranomaisaloitteisesti, vaan hakijan on ollut itse haettava jatkolupaa.

Sitten hallituksen esitykseen kuului säädösesitys päätöksen tiedoksi antamisesta. Tässä esityksessä esitetään tehostettavaksi kansainvälistä suojelua koskevan päätöksen tiedoksi antamista myöskin niissä tilanteissa, joissa esimerkiksi päätös on hakijan kannalta myönteinen. Nykyisen haastetiedoksiannon tilalle tulee päätöksen tiedoksi saattaminen myös muulla tavalla todisteellisesti. Tämä tarkoittaa esimerkiksi tiedoksiannon toimittamista postitse saantitodistusta vastaan tai päätöksen luovuttamista vastaanottajalle taikka tämän edustajalle. Valiokunnalla ei ole huomauttamista hallituksen esityksen perusteluihin, että tiedoksi antaminen postitse saantitodistusta vastaan on riittävää, jos kyseessä on hakijan kannalta täysin myönteinen päätös. Mutta jos viranomainen katsoo olevan aihetta, tiedoksianto voidaan toimittaa myös haastetiedoksiantona, ja tällöin viranomaisena on joko Maahanmuuttovirasto tai Maahanmuuttoviraston pyynnöstä poliisi. Jos on tehty päätös hakijan poistamiseksi maasta, tiedoksiannon toimittaa poliisi tai poliisin pyynnöstä Maahanmuuttovirasto. Haastetiedoksiannon toimittaa aina poliisi tai rajatarkastusviranomainen, ja valiokunta yhtyy hallituksen esityksen perusteluihin, että tätä haastetiedoksiantoa käytetään tilanteessa, jossa siihen on erityistä syytä.

Sitten vielä siirtymäsäännöksistä asiantuntijakuulemisessa tuli esille, että lakiehdotus ei sisällä siirtymäsäännöksiä. Tältä osin valiokunta toteaa saamansa selvityksen perusteella, että tämä ratkaistaan ratkaisupäivänä voimassa olevan lainsäädännön soveltamiskäytännön ja olosuhteiden perusteella, esimerkkinä taas, että tämän hakijan lähtömaan tilannetta arvioidaan jatkuvasti ja se päätös perustuu ajantasaiseen tietoon ja kokonaisarviointiin.

Sitten vielä lopuksi, arvoisa puhemies: Tästä on myös perustuslakivaliokunnan lausunto, josta ilmenee, että lakiehdotus voidaan käsitellä tavallisen lain säätämisjärjestyksessä. Tämä hallintovaliokunnan mietintö ei ole yksimielinen vaan sisältää kaksi vastalausetta, joista toisessa on pykälämuutosehdotus ja toisessa on tämän lakiesityksen hylkäysesitys.

17.36 **Sirpa Paatero sd:** Arvoisa herra puhemies! Humanitäärisen perusteen lisääminen vuonna 2008 tehdyn ulkomaalaislain käsittelyyn on ollut perusteltua, koska siinä kohtaa tämä määritelmädirektiivi, joka on Euroopan unionin tekemä, ei ole sisältänyt niitä kaikkia kohtia, jotka määritelmädirektiivi nyt tällä hetkellä kattaa. Elikkä silloin turvapaikan on voinut saada kapeammalla sektorilla kuin tällä hetkellä. Siitä syystä tulee se asia, että erillinen kotimainen, joka on ainoastaan Ruotsissa ja Suomessa — ja Ruotsissakin sitä ollaan

poistamassa ainakin väliaikaisesti — on perusteltua poistaa meidän kansallisesta lainsäädännöstämme, koska nyt tämän jälkeen meidän turvapaikan ja toissijaisen suojelun tarpeen arviointimme perustuu Geneven pakolaissopimukseen ja tähän Euroopan unionin määritelmän direktiiviin. Näin noudatamme myöskin pohjoismaista yhtenäisyyttä. Mutta silloin se on ollut siis perusteltua.

Tähän on tullut vahvistusta myöskin niin, että Euroopan unionin — tai silloin EY:n — tuomioistuin ja korkeimman hallinto-oikeuden päätös täällä Suomessa ovat vahvistaneet turvapaikanhakijoiden asemaa ja sen käsittelyn kautta antaneet sitten linjauksia siihen, kenelle on mahdollista oleskelulupa myöntää. Ja näiden lisäperustelujen vuoksi olemme myöskin sitä mieltä, että tämä humanitäärisen avun määritelmä voidaan nyt poistaa.

Tässä yhden ja neljän vuoden järjestelmässä, joka on ainoastaan siis tämän humanitäärisen perusteen osalta ollut olemassa, on nyt noin 170 ihmistä, jotka ovat saaneet yhden vuoden oleskeluluvan ja ovat siis prosessissa, käsittelyssä sinne neljän vuoden oleskelulupaan. Tästä syystä sosialidemokraattinen hallintovaliokunnan ryhmä on tehnyt pykäläesityksen tähän siirtymäsäännökseen, voimaantulosäännökseen, niin, että näiden 170 ihmisen kohdalla, joista siis varmaan osa saisi oleskeluluvan jatkoon ja osa ehkäpä ei, käytettäisiin samaa perustelua elikkä sitä humanitäärisen suojelun tarvetta — vain näiden 170 henkilön osalta, jotta ei kesken matkaa muuteta perusteluita, miksi he ovat sen ensimmäisen saaneet. Voi olla tietenkin näissäkin tapauksissa, että tilanne siellä lähtömaassa on muuttunut, jolloinka ehkä se peruste on muuttunut. Mutta tämä kotimainen peruste tästä humanitäärisestä pohjasta säilyisi tässä meidän esityksessämme tämän siirtymäsäännöksen ajan näitten ihmisten kohdalla. Tästä syystä olemme tehneet pykälämuutosehdotuksen, josta varmaankin huomenna sitten äänestetään, ja kun se ei mennyt valiokunnassa läpi, jättänemme tästä asiasta sitten vastalauseen.

Toisena isona asiana, mitä käsiteltiin, oli kyllä tämä tiedoksi antaminen, mitenkä ihmisille, jotka oleskeluluvan saavat tai eivät saa, sitten tämä tieto jätetään. Ihan inhimillistä ja järkevää resurssien käyttöä on se, että etenkin näissä positiivisissa tapauksissa menettelyä on mahdollista keventää niin, että sen ei tarvitse olla välttämättä poliisi vaan siitä voi myöskin Maahanmuuttovirasto olla sitten tämmöisen positiivisen luvan ihmisille tiedoksi tuomassa.

Hallintovaliokunnan käsittely oli suurelta osalta yhteisymmärrystä omaava. Siitä syystä kiitokset kaikille valiokunnan jäsenille, ja tämän yhden kohdan osalta jätämme tämän esityksen äänestettäväksi. — Kiitos.

17.41 **Joona Räsänen sd:** Arvoisa puhemies! Niin kuin tässä valiokunnan mietinnössä todetaan, se tavoitehan tämän hallituksen esityksenkin taustalla on se jo pitkäaikainen Suomen tahto, että näiden ylikansallisten asioiden kuten esimerkiksi tämän akuutin muuttoliikkeen sääntelyä harmonisoitaisiin koko Euroopan unionin alueella ja haettaisiin yhtenäistä lainsäädäntöä. Siihen tämä esitys myös pohjautuu, ja sitä tavoitetta vasten on aivan perusteltua, että tämä esitys viedään nyt läpi. On ehkä tässäkin yhteydessä syytä todeta, niin kuin edustaja Paatero hyvin kävi läpi, että nyt myös Euroopan yhtenäinen sääntely vastaa pitkälti sitä, mitä meillä kansallisesti on näillä kolmella eri kategorialla haettu, jolloin tosiasiallisesti, vaikka tämä muutos osittain hieman kiristää, se kiristys on paljon lievempi kuin se, jos se olisi jo aikoinaan silloin 2007 jätetty säätämättä.

Mutta sitten tähän edustaja Paateron mainitsemaan vastalauseeseen, minkä meidän demariryhmä todella jätti: ehkä tässä tilanteessa kuitenkin on inhimillistä näiden 170 ihmisen

osalta, jotka ovat täällä yhden vuoden oleskeluluvalla ja joita tämä muutos nyt ensisijaisesti koskee, että heihin todella sovellettaisiin vielä tätä vanhaa lainsäädäntöä ja katsottaisiin sen jatkoluvan käsittely sitten tämän lainsäädännön perusteella. Niin kuin sanoin, se olisi inhimillistä, mutta se myös osittain varmasti helpottaisi sitä tilannetta ainakin siinä suhteessa, ettemme ainakaan tarkoituksenmukaisesti sitten aiheuta sellaista tilannetta, missä Suomeen syntyy lisää paperittomia. Tässähän valiokunnan puheenjohtaja hyvin kävi läpi sen, että on eri asia puhua siitä, että on palautuskielto, ja siitä, että jostain muusta syystä se palautuminen epäonnistuu, mutta ei ole varmaan tarkoituksenmukaista meillä ajaa politiikkaamme siihen tilanteeseen, että me synnytämme maahan myös lisää paperittomia.

17.43 **Sami Savio ps:** Arvoisa puhemies! Hallituksen esitys ulkomaalaislain muuttamiseksi ja käsittelyssä oleva hallintovaliokunnan mietintö liittyvät lakimuutokseen, joka tosiaan poistaa kansallisesta lainsäädännöstämme humanitäärisen suojelun perusteella myönnettävän turvapaikkaoikeuden käsitteen. Aiemminhan turvapaikanhakijalle on voitu myöntää oleskelulupa humanitäärisen suojelun perusteella, ellei edellytyksiä turvapaikan tai toissijaisen suojelun antamiselle ole löytynyt. Tämä humanitäärisen suojelun käsite on kuitenkin ollut kansallista sääntelyä, eikä se perustu EU-lainsäädäntöön tai kansainvälisiin velvoitteisiin, kuten näistä aiemmista puheenvuoroistakin on käynyt ilmi. Ja tämä käsite on lisätty omaan kansalliseen lainsäädäntöömme, vaikka myös aiempaa lakia säädettäessä pyrittiin yhdenmukaisuuteen koko EU:n alueella. Nämä seikat huomioiden tämä uusi esitys on selvästikin askel oikeaan suuntaan. On myös huomioitava, että viime vuonna humanitäärisen suojelun perusteella oleskeluluvan sai vain hieman yli sata henkilöä eli aika pieni määrä, mutta siitä huolimatta meidän lainsäätäjien täytyy varmistaa, että lainsäädännöstä meillä Suomessa karsitaan muihin EU-maihin verrattuna ylimääräiset vetovoimatekijät. Tämä lainmuutos on siihen tavoitteeseen suhteutettuna hyvä askel, ainakin periaatteellisella tasolla, varsinkin kun lähtökohtanamme on saada lainsäädäntömme ja sen soveltamiskäytännöt vähintään yhtä tiukoiksi kuin muissa Pohjoismaissa. Ehkä voisimme joskus ottaa mallia eteläisestä naapurimaastamme Virostakin.

Arvoisa puhemies! Muun muassa näillä perusteilla pidän lakiesitystä erittäin kannatettavana, eikä perustuslakivaliokunnankaan lausunnon mukaan lakiesitykseen sisälly perustuslaillisia ongelmia.

17.45 **Vesa-Matti Saarakkala ps:** Arvoisa herra puhemies! Tervehdin ilolla tätä hallituksen esitystä. Tällä vähennetään niitä ylimääräisiä vetovoimatekijöitä, joiden perusteella Suomeen kohdistuu tätä niin sanottua turvapaikkaturismia, ja tällä myös tukitaan porsaanreikiä, kun enää ei sitten myönnetä humanitäärisen suojelun perusteella näitä oleskelulupia. Minusta eduskunnan tulee nostaa peukku ylös tälle esitykselle ja kääntää peukku alas turvapaikkaturismille.

Ihmettelen hieman erityisesti tätä SDP:n edustajien tekemää vastalausetta perustuen näihin 170 henkilöön, jotka ovat määräaikaisella oleskeluluvalla tällä hetkellä voimassa olevan lainsäädännön perusteella täällä meillä Suomessa: Perusteluna heillä on tämä, että mikäli heiltä evättäisiin sitten uuden lainsäädännön myötä tämä jatkolupa, voisi syntyä paperittomia, eli he jäisivät luvatta tänne Suomeen. Siis se, ettei halua poistua maasta, olisi peruste, että saat sitten luvan olla maassa, ja tämä on kyllä aivan kestämätön peruste, vaikka sinänsä ymmärrän niin kuin inhimillisestä näkökulmasta, että on sääli heidän kannaltaan, jos näin uuden lainsäädännön myötä sitten heidän tilanteensa muuttuu, mutta emmehän me

voi yhteiskuntana sallia tällaista poikkeusta, ja sen takia tätä muutosesitystä, minkä SDP:n edustajat tässä tekivät, ei tule kannattaa.

Se, että RKP ja vasemmistoliitto ovat tehneet vastalauseen, jolla esitetään koko esitystä hylättäväksi, ei tietenkään ketään varmaan tässä salissa yllätä.

17.47 **Matti Semi vas:** Arvoisa herra puhemies! Nyt tämä käsittelyssä oleva lakiesitys tulee tiukentamaan turvapaikanhakijoitten asemaa Suomessa. Euroopan mittasuhteessa Suomen osuus pakolaisten määrästä ei kuitenkaan ole kovin suuri, ainoastaan murto-osa muiden maiden osuudesta, mikä on kohdistunut tänne EU-alueelle.

Se, että Suomen lainsäädäntö on sallinut tähän saakka humanitäärisen suojelun, on ollut meistä osoitus suomalaisten vilpittömästä halusta auttaa hädässä olevia ihmisiä. Eikä tämä laki, mikä tähän mennessä on ollut voimassa, ole ollut mikään houkutuslaki, sillä humanitäärisen suojelun hakijoita ja suojelun saaneita on ollut hyvin vähän. Niissä päätöksissä on ollut kyse siitä, että on inhimilliset perusteet turvapaikan myöntämiseen. Nämä perusteet ovat kuuluneet tähän saakka suomalaiseen sivistyneeseen päätöksentekoon. Nyt nämä ulkomaalaislain muutokset ja humanitäärisen suojelun estäminen heikentävät nykyisen lain käytäntöä ja aiheuttavat vaikeuksia myös niille, joilla on jo tilapäinen humanitäärisen suojelun oleskelulupa Suomessa. Se tulee hankaloittamaan heidän tulevaisuuttaan erittäin paljon.

Sen sijaan, että hankaloitamme suojelua tarvitsevien ihmisten asemaa, meidän on nykyistä aktiivisemmin panostettava kotouttamiseen. Tämä on meidän kaikkien etu. Siksi emme voi hyväksyä lainmuutosta, ja olemme hylkäämisen kannalla.

17.49 **Joona Räsänen sd:** Arvoisa puhemies! Hieman puutun vielä tuohon, mitä edustaja Saarakkala nosti esille, tähän todella 170 ihmiseen. On syytä muistaa, että varmasti osa näistä 170 ihmisestä, ketkä todella nyt ovat tällä vuoden oleskeluluvalla Suomessa, tulee jatkossakin saamaan oleskeluluvan, tämän uudenkin lainsäädännön perusteella. Luultavasti osa näistä 170 ihmisestä on sellaisia, keitä koskee tämä palautuskielto, ja sen takia tulee saamaan oleskeluluvan. Ja on varmasti myös niitä ihmisiä, jotka ovat nyt jo luoneet sellaiset suhteet, esimerkiksi tänne meidän yhteiskuntaan, että he tulevat saamaan oleskeluluvan.

Mutta sitten on myös heitä, ketkä luultavasti eivät tule enää saamaan tämän uuden lainsäädännön perusteella oleskelulupaa, ja heitä ei välttämättä estä poistumasta maasta mikään palautuskielto suoranaisesti siihen maahan, mutta sitten tulee tällaisia käytännön esteitä, esimerkiksi se, että onko meillä sen maan kanssa, mihin ihmisen pitäisi palata, palautussopimusta vaikka voimassa. Ja kuten tiedämme, niin varsinkin näissä vastentahtoisissa palauttamisissa Suomi ei ole onnistunut luomaan niitä palautussopimuksia siinä määrin kuin olisi varmaan toivottavaa, jolloin meille syntyy ihmisiä, ketkä jäävät tavallaan välitilaan. Heitä ei voida palauttaa lähtömaahansa ja toisaalta heille ei anneta oleskelulupaa täällä, jolloin syntyy tilanne, jossa ihminen sitten ehkä painuu maan alle ja jää paperittomaksi. Tätä kehitystä ainakaan meidän ryhmämme ei halua vauhdittaa, ja on kuitenkin varmaan aina parempi, että jokainen ihminen, kuka Suomessa oleskelee, on kirjoilla jossakin, eikä niin, että meille syntyy tavallaan kahden kerroksen väkeä tässäkin suhteessa. Siinä mielessä tämä esittämämme muutos ei ole todellakaan mikään kustannuskysymys vaan enemmän lähtee tästä inhimillisyydestä ja toisaalta myös siitä järjenkäytöstä.

17.51 **Vesa-Matti Saarakkala ps:** Arvoisa herra puhemies! Kun on kuitenkin kyse SDP:n vastalauseesta liittyen paperittomiin, niin aina pitää olla varovainen, koska teidän puolueenne piiristä viime kaudella, ja viime hallitus, esitti tätä lainsäädäntöä paperittomille terveydenhuollon lisäämiseksi. Se on saanut itseni tässä kysymään, mistä tässä teidän vastalauseessanne nyt viime kädessä on kyse.

Mutta on hyvä kuulla, että siinä ei ole kyse mistään sellaisesta, mistä aiemmin on ollut kyse SDP:n linjassa suhteessa paperittomiin. Ja toivon myös, että oppositiosta etenkin SDP tukisi hallituksen 80-kohtaista ohjelmaa tämän turvapaikkapolitiikan kiristämiseksi, jolle muun muassa puheenjohtaja Antti Rinne on antanut julkisuudessa tukensa. Nyt sitten jatkossa, kun tuodaan näitä esityksiä, niin toivotaan, että sitä tukea sitten kanssa löytyy. — Kiitos.

Yleiskeskustelu päättyi ja asian käsittely keskeytettiin.