

Perustuslakivaliokunta

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi ulkomaalaislain muuttamisesta

Hallintovaliokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi ulkomaalaislain muuttamisesta (HE 29/2024 vp): Asia on saapunut perustuslakivaliokuntaan lausunnon antamista varten. Lausunto on annettava hallintovaliokunnalle.

Asiantuntijat

Valiokunta on kuullut:

- johtava asiantuntija Berit Kiuru, sisäministeriö
- erityisasiantuntija Milla Väisänen, sisäministeriö
- professori Tuomas Ojanen
- emeritusprofessori Allan Rosas
- professori Janne Salminen
- tutkijatohtori Milka Sormunen

Valiokunta on saanut kirjallisen lausunnon:

- professori Elina Pirjatanniemi

HALLITUKSEN ESITYS

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi ulkomaalaislakia.

Ehdotettu laki on tarkoitettu tulemaan voimaan 1.9.2024.

Esitykseen sisältyy suhdetta perustuslakiin ja säätämisyjärjestystä koskeva jakso. Hallituksen käsityksen mukaan lakiehdotus voidaan käsitellä tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä. Hallitus pitää kuitenkin suotavana, että perustuslakivaliokunta antaisi asiasta lausunnon.

Valiokunnan lausunto PeVL 20/2024 vp

VALIOKUNNAN PERUSTELUT

Arvioinnin lähtökohtia

(1) Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi ulkomaalaislakia. Esityksen tavoitteena on sen perustelujen (s. 22) mukaan ottaa käyttöön määritelmädirektiivin mahdollistamat muutokset, jotka tiukentavat turvapaikkapolitiikkaa. Esityksen tavoitteena on lisäksi mahdollistaa kansainvälisen suojelun tarpeen säännöllinen arviointi ja havaita tapaukset, joissa kansainvälisen suojelun tarve on poistunut. Esityksen perustelujen (s. 22) mukaan pyrkimyksenä on, että kansallista turvallisuutta tai yleistä järjestystä ja turvallisuutta uhkaavien henkilöiden maassa oleskelua voidaan tarkastella tiheämmin ja edellytysten täyttyessä henkilö voidaan poistaa maasta. Tavoitteena on lisäksi, että henkilön turvallisuutta uhkaavalla toiminnalla on vaikutusta hänen asemaansa ja oleskeluoikeuteensa Suomessa. Muutoksilla pyritään esityksen (s. 22) mukaan siihen, että kansainvälinen suojeluasema poistetaan aiempaa tehokkaammin sellaisilta henkilöiltä, jotka eivät asemaa enää tarvitse tai joiden ei voida katsoa sitä ansaitsevan oman toimintansa vuoksi.

(2) Perustuslain 9 §:n 4 momentin 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.

(3) Ulkomaalaislaki on säädetty perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella (PeVL 4/2004 vp). Valiokunta viittasi tuolloin siihen, että säännöksen mukaan ulkomaalaisen oikeudesta tulla Suomeen ja oleskella maassa säädetään lailla. Tämän perustuslain 9 §:n 4 momentin säännöksen lähtökohtana on "kansainvälisen oikeuden voimassa oleva pääsääntö, jonka mukaan ulkomaalaisilla ei ole yleisesti oikeutta asettua toiseen maahan". Perustuslaista ei suoranaisesti johdu erityisiä sisältövaatimuksia kyseiselle lainsäädännölle, vaikkakaan perusoikeusuudistuksen esitöiden mukaan se ei saa olla vastoin kansainvälisiä velvoitteita (HE 309/1993 vp, s. 52/I). Lailla säättämisen vaatimuksesta voidaan perusoikeusuudistuksen mukaan johtaa "paitsi syrjinnän ja mielihallan 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/I). Perustuslain 2 §:n 3 momentin mukaan julkisen vallan käytön tulee 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, s. 74/II). Lailla säätämiseen taas kohdistuu yleinen vaatimus lain täsmällisyydestä ja tarkkuudesta (PeVL 10/2016 vp, s. 3) Näissä puitteissa lainsäätäjällä on harkintavalta.

(4) Perustuslakivaliokunta kiinnittää tässä suhteessa huomiota ulkomaalaislain 87 §:ään lisättäväksi ehdotettavaan 6 momentin 2 kohtaan, jossa säädetään turvapaikan antamatta jättämisestä, jos ulkomaalainen on yhteiskunnalle vaarallinen, koska hänet on lainvoiman saaneella tuomiolla tuomittu erityisen törkeästä rikoksesta. Esityksen perustelujen (s. 33) mukaan momentin 2 kohdan mukaiselle turvapaikan antamatta jättämiselle olisi kaksi erillistä edellytystä. Ulkomaalaisen on täytynyt syyllistyä erityisen törkeään rikokseen, josta hänet on tuomittu ja tehdyn rikoksen vuoksi hänen katsotaan olevan yhteiskunnalle vaarallinen. Rikoksesta annetun tuomion täytyy olla lainvoimainen. Arvion siitä, milloin kyse on erityisen törkeästä rikoksesta ja milloin ulkomaalaisen katsotaan olevan rikokseen syyllistymisen vuoksi yhteiskunnalle vaarallinen, tulee esi-

Valiokunnan lausunto PeVL 20/2024 vp

tyksen perustelujen (s. 33) mukaan perustua aina tapauskohtaiseen harkintaan. Pelkästään rikosnimikkeen perusteella rikosta ei voida pitää erityisen törkeänä rikoksena.

(5) Ulkomaalaislain 107 §:n 1 momentin 8 kohdassa ehdotetaan säädettäväksi pakolaisaseman lakkauttamisesta ja 149 §:n 3 momentissa pakolaisen karkottamisesta samalla edellytyksellä. Molempien säännösten osalta edellytyksen luonnetta on hallituksen esityksen perusteluissa (s.35—37) kuvattu edellä kuvattuja 87 §:n 6 momentin 2 kohdan perusteluja vastaavasti.

(6) Perustuslakivaliokunta pitää edellä kuvattuun kolmeen säännökseen sisältyvää sääntelyä henkilön vaarallisuudesta yhteiskunnalle varsin väljänä. Hallintovaliokunnan on syytä tarkastella mahdollisuuksia täsmentää sääntelyä. Perustuslakivaliokunta korostaa hallituksen esityksessäkin kuvatun EU-tuomioistuimen ratkaisukäytännön huomioimisen merkitystä arvioitaessa tapauskohtaisesti, milloin kyse on erityisen törkeästä rikoksesta ja milloin ulkomaalaisen katsotaan olevan rikokseen syyllistymisen vuoksi yhteiskunnalle vaarallinen. Lisäksi valiokunta painottaa yksilöllisen harkinnan merkitystä sekä sitä, että ulkomaalaislain säännöksiä oleskeluluvan myöntämisestä turvapaikan tai toissijaisen suojelun myöntämisen perusteella on sovellettava niin, etteivät ne joudu yksittäistapauksessa ristiriitaan perustuslain 9 §:n 4 momentin palautuskiellon kanssa.

Poissuljenta avunannon perusteella

(7) Esityksessä ehdotetaan poissuljennan laajentamista koskemaan myös yllytystä ja muutoin rikoksiin tai tekoihin osallistumista sekä kansainvälisen suojeluaseman saamisen jälkeen tehtyjä tekoja. Ulkomaalaislain 87 §:ään ehdotetaan lisättäväksi uusi 3 momentti, jonka perusteella turvapaikka jätetään antamatta tilanteissa, joissa ulkomaalainen on yllyttänyt tai muutoin osallistunut 2 momentissa tarkoitettuihin rikoksiin tai tekoihin. Esityksen perustelujen (s. 33) mukaan poissulkeminen edellyttää, että henkilö on henkilökohtaisessa vastuussa 2 momentissa tarkoitettua teosta. Vastuu voi syntyä avustamisesta tai yllyttämisestä tällaiseen tekoon, kun toiminta tai laiminlyönti on tehty tietoisena siitä, että se edesauttaa mainitun toiminnan täytäntöön panemista.

(8) Hallituksen esityksessä (s. 10) selostetun Yhdistyneiden kansakuntien pakolaisjärjestön poissulkemislausekkeita koskevan tulkintaohjeen mukaan, jotta poissulkeminen olisi perusteltua, henkilökohtainen vastuu tulee osoittaa suhteessa pakolaissopimuksen 1 artiklan F kohdassa tarkoitettuun rikokseen. Ohjeen mukaan yleisesti ottaen henkilökohtainen vastuu on seurausta siitä, että henkilö syyllistyy tekoon tai myötävaikuttaa merkittävästi rikollisen teon tekemiseen tietäen tekonsa tai laiminlyöntinsä edesauttavan poissulkemisen perusteena olevaa tekoa. Henkilön ei tarvitse fyysisesti suorittaa kyseistä tekoa, myös yllyttäminen, avustaminen ja avunanto sekä osallistuminen rikoskumppanina voivat riittää poissuljennan soveltamiseen.

(9) Perustuslakivaliokunta kiinnittää huomiota myötävaikuttamisen asteesta todettuun ja siihen, että sekä määritelmädirektiivissä että ehdotetussa 87 §:n 3 momentissa käytetty sanamuoto, jonka mukaan poissuljenta kohdistuu siihen, joka on ”muutoin osallistunut” rikoksiin tai tekoihin, on varsin väljä ja saattaa antaa osin harhaanjohtavan kuvan poissuljennan mahdollistavan osallisuuden asteesta suhteessa edellä sanottuun. Hallintovaliokunnan on syytä arvioida mahdollisuuksia täsmentää sääntelyä.

Valiokunnan lausunto PeVL 20/2024 vp

Esityksen valmistelu

(10) Hallituksen esityksen (s. 4) mukaan esitys on valmisteltu sisäministeriössä. Esityksen valmisteluun on osallistunut erityisesti Maahanmuuttovirasto. Lakiehdotuksesta pyydettiin lausuntoja 20.2.—12.3.2024 järjestetyllä lausuntokierroksella, mikä poikkeaa säädösvalmistelun kuulemisoppaan mukaisesta pääsäännöstä, jonka mukaan kirjallisten lausuntojen antamiseen varataan aikaa vähintään kuusi viikkoa. Perustuslakivaliokunta kiinnittää valtioneuvoston huomiota siihen, että lausuntoaika voi säädösvalmistelun kuulemisoppaan mukaan olla edellä mainittua kuutta viikkoa lyhyempi vain perustellusta syystä. Lausuntoajan lyhyttä ei ole perusteltu hallituksen esityksessä (ks. myös PeVL 15/2023 vp ja PeVL 11/2023 vp). Perustuslakivaliokunta kiinnittää valtioneuvoston huomiota hyvän lainvalmistelutavan noudattamiseen.

(11) Eduskunnassa on parhaillaan käsiteltävänä useampia ulkomaalaislakia (ainakin HE 26/2024 vp, HE 28/2024 vp ja HE 30/2024 vp) ja yleisemmin ulkomaalaisten asemaan liittyviä esityksiä (esim. HE 27/2024 vp ja HE 51/2024 vp) ja tämän lisäksi tällaisia lainsäädäntöhankkeita on vireillä eri vaiheissa valtioneuvostossa. Hallituksen esityksessä on kuitenkin ainoastaan lyhyesti viitattu kahteen sisäministeriön lainsäädäntöhankkeeseen, joista vain toinen on esityksen antamisen aikaan ollut varsinaisesti asetettu.

(12) Perustuslakivaliokunta on eduskunnan tiedonsaantioikeuden näkökulmasta viitannut siihen, että laajojen lainsäädäntökokonaisuuksien pilkkominen pienempiin osauudistuksiin on omiaan heikentämään eduskunnan edellytyksiä saada tarpeellisia tietoja (ks. PeVL 30/2020 vp, s. 10). Lukuisat ulkomaalaislain erilliset muutokset kasvattavat riskiä siitä, että eduskunnalla ei ole kokonaiskuvaa uudistuksista. Selvytyden vuoksi valiokunta toteaa, että tässäkään yhteydessä valiokunnan eri esitysten erillisestä lainvalmistelusta tekemät huomiot eivät vaikuta säätämisyjärjestyskysymyksen arviointiin (ks. myös PeVL 14/2023 vp, kappale 20).

VALIOKUNNAN PÄÄTÖSESITYS

Perustuslakivaliokunta esittää,

että lakiehdotus voidaan käsitellä tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä.

Valiokunnan lausunto PeVL 20/2024 vp

Helsingissä 28.5.2024

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

puheenjohtaja Heikki Vestman kok

jäsen Fatim Diarra vihr

jäsen Petri Honkonen kesk

jäsen Hannu Hoskonen kesk

jäsen Teemu Keskisarja ps

jäsen Anna Kontula vas

jäsen Johannes Koskinen sd

jäsen Jarmo Lindberg kok

jäsen Mats Löfström r

jäsen Mira Nieminen ps

jäsen Karoliina Partanen kok

jäsen Onni Rostila ps

jäsen Ville Skinnari sd

varajäsen Ville Valkonen kok

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Johannes Heikkonen