

Perustuslakivaliokunta

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi ulkomaalaislain muuttamisesta

Hallintovaliokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi ulkomaalaislain muuttamisesta (HE 24/2018 vp): Asia on saapunut perustuslakivaliokuntaan lausunnon antamista varten. Lausunto on annettava hallintovaliokunnalle.

Asiantuntijat

Valiokunta on kuullut:

- johtava asiantuntija Kukka Krüger, sisäministeriö
- oikeustieteen tohtori, dosentti Liisa Nieminen

Valiokunta on saanut kirjallisen lausunnon:

- professori Tuomas Ojanen

HALLITUKSEN ESITYS

Hallituksen esityksessä ehdotetaan muutettavaksi ulkomaalaislakia. Esityksessä ehdotetaan, että maasta karkottamista koskevien päätösten täytäntöönpanokelpoisuutta koskevia säännöksiä muutettaisiin siten, että tietyt yleiseen järjestykseen tai turvallisuuteen liittyvät karkottamista koskevat päätökset voitaisiin panna täytäntöön nopeammin.

Esitykseen sisältyvissä säätämisyjärjestysperusteluissa lakiehdotusta tarkastellaan perustuslain yhdenvertaista kohtelua koskevan 6 §:n, liikkumisvapautta koskevan 9 §:n ja oikeusturvaa koskevan 21 §:n kannalta.

Hallituksen käsityksen mukaan lakiesitys voidaan käsitellä perustuslain 72 §:n mukaisessa tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä. Esityksestä on kuitenkin hallituksen mukaan suotavaa pyytää lausunto eduskunnan perustuslakivaliokunnalta.

Valiokunnan lausunto PeVL 18/2018 vp

VALIOKUNNAN PERUSTELUT

Arvion lähtökohdat

Ulkomaalaisen oikeudesta tulla Suomeen ja oleskella maassa säädetään perustuslain 9 §:n 4 momentin nojalla lailla. Säännöksen lähtökohdaksi on perusoikeusuudistuksen esitöiden (HE 309/1993 vp, s. 52/I) mukaan kansainvälisen oikeuden voimassa oleva pääsääntö, jonka mukaan ulkomaalaisilla ei ole yleisesti oikeutta asettua toiseen maahan. Kansainvälisten ihmisoikeussopimusten perusteella ulkomaalaiselle on kuitenkin turvattava menettelyllinen suoja ratkaistaessa hänen oikeutensa tulla Suomeen tai jatkaa oleskeluaan täällä. Lailla säätämisen vaatimuksesta puolestaan voidaan 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 (PeVL 16/2010 vp, s. 2/II).

Perustuslain 9 §:n 4 momentin mukaan ulkomaalaista ei saa karkottaa, luovuttaa tai palauttaa, jos häntä tämän vuoksi uhkaa kuolemanrangaistus, kidutus tai muu ihmisarvoa loukkaava kohtelu. Säännös on sen esitöiden mukaan tarkoitettu kattamaan kaikki tosiasialliset tilanteet, joissa ulkomaalainen Suomen viranomaisten toimesta siirretään toiseen valtioon (HE 309/1993 vp, s. 52/II). Perustuslakivaliokunta toteaa, että perustuslain säännöksessä asetettu ehdoton oikeudellinen edellytys on otettava huomioon myös karkottamiseen liittyvässä päätöksenteossa (ks. myös PeVL 20/2017 vp, s. 7).

Perustuslakivaliokunta on katsonut, että perustuslain 9 §:stä johtuvista syistä on lisäksi välttämättä, että Suomesta luovutettua henkilöä ei ole mahdollista luovuttaa edelleen sellaiseen maahan, jossa häntä uhkaa kuolemanrangaistus, eikä myöskään sellaiseen maahan, jossa häntä uhkaa kidutus tai muu ihmisarvoa loukkaava kohtelu (PeVL 42/2001 vp, s. 4/I). Valiokunta on viitannut myös siihen, että pelkkä kuolemanrangaistuksen täytäntöönpanosta luopuminen ei poista perustuslaista johtuvia esteitä luovuttamiselle, vaan takeet täytyy saada siitä, ettei tällaista rangaistusta edes tuomita (ks. PeVL 33/2010 vp, s. 3/II, PeVL 5/2007 vp, s. 8/II).

Perustuslain 21 §:n 1 momentin mukaan jokaisella on oikeus saada asiansa käsitellyksi asianmukaisesti ja ilman aiheutonta viivytystä lain mukaan toimivaltaisessa tuomioistuimessa. Oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin takeet, kuten käsittelyn julkisuus, oikeus tulla kuulluksi, saada perusteltu päätös ja hakea muutosta turvataan saman pykälän 2 momentin mukaan lailla. Perustuslain säännös ei estä säätämästä lailla vähäisiä poikkeuksia oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin takeisiin, kunhan tällaiset poikkeukset eivät muuta oikeusturvatakeiden asemaa pääsääntönä eivätkä vaaranna yksilön oikeutta oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin (ks. HE 309/1993 vp, s. 74 sekä PeVL 59/2014 vp, s. 2—3 ja PeVL 4/2010 vp, s. 3/II).

Oikeusturva

Perustuslakivaliokunta on aiemmin arvioinut ulkomaalaislakiin ehdotettua käännyttämispäätöksen täytäntöönpanoa perustuslain oikeusturvaa koskevan 21 §:n kannalta (ks. PeVL 47/2014 vp, s. 3/I, PeVL 4/2004 vp, s. 10—12). Valiokunta ei tuolloin pitänyt käännyttämispäätöksen välittömän täytäntöönpanon mahdollisuutta sinänsä perustuslain 21 §:n vastaisena (ks. myös PeVL 16/2000 vp, s. 6/1). Valiokunta totesi kuitenkin, että valituksen tekemisen jälkeen oikeusturvaris-

Valiokunnan lausunto PeVL 18/2018 vp

kit minimoituvat, jos päätöksen täytäntöönpantavuus jää riippumaan tuomioistuimen täytäntöönpanokieltohakemuksen johdosta antamasta ratkaisusta.

Esityksessä ehdotetaan, että tiettyjen yleiseen järjestykseen tai turvallisuuteen liittyvien päätösten täytäntöönpanoa nopeutettaisiin. Samalla ehdotetaan karkotettavien oikeusturvan takaamiseksi, että täytäntöönpanoon ei voida ryhtyä ennen kuin 30 päivää on kulunut päätöksen tiedoksi antamisesta, eikä päätöstä saa panna täytäntöön, jos asiassa on haettu täytäntöönpanon keskeyttämistä tai kieltämistä, ennen kuin tähän hakemukseen on tehty päätös. Ehdotettu määräaika keskeytyksen tai kiellon hakemiselle on sama kuin muutoksenhauille säädetty määräaika, 30 päivää.

Perustuslakivaliokunnan mielestä lakiehdotuksen perusratkaisu on sopusoinnussa valiokunnan edellä mainitun päätöksen täytäntöönpantavuutta koskevan käytännön kanssa.

Perustuslakivaliokunta kiinnittää oikeusturvan näkökulmasta kuitenkin huomiota sääntelyn selkeyteen. Valiokunnan mielestä sääntely muodostuu kokonaisuutena huomattavan monimutkaiseksi ja vaikeaselkoiseksi, mikä lisää riskiä oikeusturvan loukkauksiin yksittäisissä tapauksissa.

Lapsen edun huomioonottaminen

Yhdistyneiden kansakuntien lapsen oikeuksia koskeva yleissopimus velvoittaa sopimusvaltion turvaamaan lapsille oikeuden suojeluun ja huolenpitoon, osuuden yhteiskunnan voimavaroista sekä oikeuden osallistua itseään koskevaan päätöksentekoon ja yhteiskuntaelämään. Lapsen oikeuksien sopimukseen kirjattujen lasten oikeuksien tulee toteutua koko lapsiväestön ja jokaisen lapsen elämässä. Sopimuksen 3 artiklan mukaan kaikissa julkisen tai yksityisen sosiaalihuollon, tuomioistuinten, hallintoviranomaisten tai lainsäädäntöelimien toimissa, jotka koskevat lapsia, on ensisijaisesti huomioitava lapsen etu.

Lapsen oikeuksia koskevan sopimuksen 22 artiklan mukaan sopimusvaltiot ryhtyvät tarpeellisiin toimiin taatakseen, että lapsi, joka yksin tai yhdessä vanhempiensa tai kenen tahansa muun henkilön kanssa anoo pakolaisen asemaa tai jota pidetään pakolaisena soveltuvien kansainvälisen tai kansallisen oikeuden ja menettelytapojen mukaan, saa asianmukaista suojelua ja humanitaarista apua voidakseen nauttia kyseisessä yleissopimuksessa ja muissa sellaisissa kansainvälisissä ihmisoikeuksia ja humanitaarista oikeutta koskevissa asiakirjoissa tunnustettuja oikeuksia, joiden osapuolia kyseiset valtiot ovat (ks. myös PeVL 24/2016 vp, s. 6).

Perustuslakivaliokunta painottaa, että lapsen etua on harkittava yksittäisen lapsen kannalta tapaus- ja tilannekohtaisesti myös nyt ehdotettavan sääntelyn soveltamisessa (ks. myös PeVL 17/2018 vp, s. 3). Jo voimassaolevan ulkomaalaislain 4 ja 146 §:n mukaan lapsen etuun on aina kiinnitettävä huomiota lapsen karkottamisen yhteydessä. Lasta ei tämän johdosta voi karkottaa yksinomaan sillä perusteella, että lapsen vanhempien osalta karkottamisen edellytykset täyttyvät.

Valiokunnan lausunto PeVL 18/2018 vp

VALIOKUNNAN PÄÄTÖSESITYS

Perustuslakivaliokunta esittää,

että lakiehdotus voidaan käsitellä tavallisen lain säätämisjärjestyksessä.

Helsingissä 14.6.2018

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

puheenjohtaja Annika Lapintie vas
varapuheenjohtaja Tapani Tölli kesk
jäsen Maria Guzenina sd
jäsen Anna-Maja Henriksson r
jäsen Hannu Hoskonen kesk
jäsen Ilkka Kantola sd
jäsen Kimmo Kivelä sin
jäsen Antti Kurvinen kesk
jäsen Mia Laiho kok
jäsen Leena Meri ps
jäsen Ville Niinistö vihr
jäsen Juha Rehula kesk
jäsen Wille Rydman kok
jäsen Arto Satonen kok
jäsen Ville Skinnari sd
jäsen Matti Torvinen sin

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Mikael Koillinen