

**PERUSTUSLAKIVALIOKUNNAN
LAUSUNTO 47/2014 vp**

Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi kansainvälistä suojelua hakevan vastaanotosta annetun lain ja ulkomaalaislain muuttamisesta

Hallintovaliokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Eduskunta on 30 päivänä syyskuuta 2014 lähettäessään hallituksen esityksen eduskunnalle laeiksi kansainvälistä suojelua hakevan vastaanotosta annetun lain ja ulkomaalaislain muuttamisesta (HE 170/2014 vp) valmistelevasti käsiteltäväksi hallintovaliokuntaan samalla määrännyt, että perustuslakivaliokunnan on annettava asiasta lausunto hallintovaliokunnalle.

Asiantuntijat

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina

- lainsäädäntöneuvos Jorma Kantola, sisäministeriö
- professori Tuomas Ojanen
- professori Kaarlo Tuori.

Lisäksi kirjallisen lausunnon ovat antaneet

- oikeusministeriö
- professori Olli Mäenpää.

HALLITUKSEN ESITYS

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi lakia kansainvälistä suojelua hakevan vastaanotosta ja ulkomaalaislakia.

Vastaanottolakia ehdotetaan muutettavaksi siten, että kansainvälistä suojelua hakeneelle ulkomaalaiselle voitaisiin korvata kohtuulliset muuttokustannukset ja maksaa avustusta, jos hän poistuu maasta vapaaehtoisesti pysyväisluonteisessa tarkoituksessa peruttuaan hakemuksensa tai oleskelulupahakemuksen tultua hylätyksi. Lisäksi vastaanottolakia ehdotetaan muutettavaksi siten, että mahdollistetaan vastaanottopalveluiden lopettaminen ulkomaalaiselta, joka voisi avustettuna palata kotimaahansa käyttäen hyväksi vapaaehtoisen paluun järjestelmää.

Ulkomaalaislakia ehdotetaan muutettavaksi siten, että tilapäistä oleskelulupaa ei myönnettäisi, jos vapaaehtoinen paluu on tosiasiaassa mahdollinen.

Laki ulkomaalaislain muuttamisesta on tarkoitettu tulemaan voimaan ensi tilassa. Laki kansainvälistä suojelua hakevan vastaanotosta annetun lain muuttamisesta on tarkoitettu tulemaan voimaan viimeistään 1 päivänä heinäkuuta 2015.

Esityksen säätämisyjärjestysperusteluissa ehdotettua sääntelyä on arvioitu perustuslain 9 §:n 4 momentin säännöksen ulkomaalaisen oikeudesta tulla Suomeen ja oleskella maassa, perustuslain 19 §:n 1 momenttiin sisältyvän oikeuden välttämättömään toimeentuloon ja huolenpitoon, perustuslain 21 §:n oikeusturvaa koskevan

säännöksen sekä perustuslain 6 §:n yhdenvertaisuussääntelyn kannalta. Hallituksen näkemyk-

sen mukaan ehdotukset voidaan käsitellä tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä.

VALIOKUNNAN KANNANOTOT

Perustelut

Vapaaehtoisen paluun järjestelmä

Ehdotetun kansainvälistä suojelua hakevan vastaanotosta annetun lain (vastaanottolaki) 31 §:n mukaan muun muassa tilapäisen oleskeluluvan ulkomaalaislain 51 §:n nojalla saaneelle henkilölle voidaan maksaa harkinnanvaraista avustusta ja korvata kohtuulliset matka- ja muuttokustannukset kotimaahansa tai muuhun maahan, johon hänen pääsynsä on taattu. Edellytyksenä avustuksen ja korvauksen maksamiseksi kansainvälistä suojelua saaneelle on, että hän poistuu maasta vapaaehtoisesti pysyväisluonteisessa tarkoituksessa peruttuaan hakemuksensa tai oleskelulupahakemuksensa tultua hylätyksi.

Vastaanottolakiehdotuksen 14 a §:n 3 momentin perusteella kolmannen maan kansalainen, jota koskeva päätös maasta poistamisesta on tullut täytäntöönpanokelpoiseksi mutta jota ei viranomaistoimin voida poistaa maasta, saa vastaanottopalveluja vain 30 päivän ajan päätöksen täytäntöönpanokelpoiseksi tulemisen jälkeen, jos hänen katsotaan olevan mahdollista palata kotimaahansa eikä hän ole tehnyt hakemusta avustetusta vapaaehtoisesta paluusta. Pykälän 4 momentin perusteella vastaanottokeskuksen johtaja voi kuitenkin päättää, että tällaiselle henkilölle annetaan erityisen henkilökohtaisen syyn vuoksi vastaanottopalveluja kohtuullisen ajan mainitun määräajan jälkeenkin.

Lisäksi ulkomaalaislain 51 §:ään ehdotetaan lisättäväksi uusi 2 momentti, jonka perusteella tilapäistä oleskelulupaa ei myönnetä, jos ulkomaalaisen paluu jää sen vuoksi toteutumatta, että hän ei suostu palaamaan kotimaahansa tai pysyvään asuinmaahansa taikka hän vaikeuttaa paluunsa järjestelyä. Ehdotettu muutos merkitsee muun ohella sitä, että oleskelulupaa maasta poistumisen estymisen vuoksi ei myönnetä, jos ulko-

maalaisen olisi käytännössä mahdollista vapaaehtoisesti palata kotimaahansa.

Eesityksen tavoitteena on sen perustelujen mukaan edistää kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksensa peruneen tai kielteisen päätöksen oleskelulupahakemuksensa saaneen kolmannen maan kansalaisen vapaaehtoista paluuta. Tämä Euroopan unionin ns. paluudirektiivin toteutumista edistävä tavoite on sinänsä perustuslakivaliokunnan mielestä perusteltu. Edellä selostettu kansallisista tarpeista lähtevä sääntelykokonaisuus, jossa vapaaehtoisen paluun järjestelmän käyttämättä jättämiseen liittyy vastaanottopalvelujen lopettaminen ja tilapäisen oleskeluluvan myöntämättä jättäminen, ei kuitenkaan näyttäisi erityisemmin korostavan paluun vapaaehtoisuutta.

Perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisen kannalta vapaaehtoisen paluun järjestelmän ongelmana voidaan pitää sitä, että sen seurauksena Suomeen syntyy väistämättä uusi laittomasti maassa oleskelevien henkilöiden ryhmä. Tällaisen paperittomien henkilöiden ryhmän tulevasta koosta on esitetty hyvin erilaisia arvioita (ks. HE s. 35). Perustuslakivaliokunta on kiinnittänyt aiemmin huomiota ilman oleskelulupaa maassa oleskelevien epävarmaan oikeusasemaan erityisesti perustuslain 19 §:ssä turvattujen sosiaaliturvaan liittyvien oikeuksien kannalta (PeVL 7/2008 vp, s. 3/II). Toisaalta valiokunta on huomauttanut, että vaikka henkilö ei enää kuuluisikaan turvapaikanhakijoiden vastaanoton piiriin, hän ei menetä oikeuttaan perustuslain 19 §:n 1 momentissa turvattuun välttämättömään toimeentuloon ja huolenpitoon (PeVL 26/2010 vp, s. 2/II). Lisäksi valiokunta on tämänkaltaisessa yhteydessä kiinnittänyt huomiota siihen, että myös perustuslain 16 §:n 1 momentin sisältämä oikeus maksuttomaan perusopetukseen on subjektiivinen oikeus, minkä lisäksi se on turvattu

YK:n lapsen oikeuksien yleissopimuksen 28 artiklassa (PeVL 59/2010 vp, s. 5/II).

Karkottamispäätöksen täytäntöönpano

Päätös maasta karkottamisesta voidaan 2. lakiehdotuksen 200 a §:n mukaan panna täytäntöön muutoksenhausta huolimatta, jos maasta karkottaminen perustuu ulkomaalaislain 51 §:ssä tarkoitettun tilapäisen oleskeluluvan myöntämiselle säädetyn oleskelun perusteen poistumiseen, jollei hallinto-oikeus toisin määrää.

Perustuslakivaliokunta on ulkomaalaislain kokonaisuudistuksen yhteydessä käsitellyt ulkomaalaislain 201 §:ssä säädettyä käännyttämispäätöksen täytäntöönpanoa perustuslain oikeusturvaa koskevan 21 §:n kannalta (PeVL 4/2004 vp, s. 10—12). Valiokunta ei pitänyt käännyttämispäätöksen välittömän täytäntöönpanon mahdollisuutta sinänsä perustuslain 21 §:n vastaisena (ks. myös PeVL 16/2000 vp, s. 6/1). Se totesi kuitenkin, että valituksen tekemisen jälkeen oikeusturvariskit minimoituvat, jos päätöksen täytäntöönpanontavuus jää riippumaan tuomioistuimen täytäntöönpanokieltihakemuksen johdosta antamasta ratkaisusta.

Valiokunta arvioi mainitussa lausunnossaan erityisesti ulkomaalaislain 201 §:n 3 momentin sääntelyä, joka koskee turvallisesta turvapaikka- tai alkuperämaasta tullutta ulkomaalaista tai ulkomaalaista, jonka hakemus on katsottu ilmeisen perusteettomaksi. Säännöksen perusteella käännyttämispäätöksen täytäntöönpano on mahdollista aikaisintaan kahdeksantena päivänä sen jälkeen, kun päätös on annettu hakijalle tiedoksi. Valiokunta arvosteli täytäntöönpanon aiheuttoa kiirehtimistä ja katsoi, että täytäntöönpanoon ehdotettu lyhyt aikaedellytys tuntuu hakijan kannalta erityisen kohtuuttomalta, jos hän on odottanut tuntevan ajan turvapaikkahakemuksensa käsittelyä ja hänelle on kehittynyt erilaisia siteitä Suomeen. Valiokunta piti tällaisessa perus- ja ihmisoikeusyhteydessä selkeästi perustellumpana sitoa päätösten täytäntöönpano siihen,

että hallinto-oikeus on ratkaissut mahdollisesti tehdyn hakemuksen täytäntöönpanon kieltämisestä tai omasta aloitteestaan valituksen johdosta antanut päätöksen täytäntöönpanoa koskevan määräyksen (PeVL 4/2004 vp, s. 12).

Ehdotettu sääntely merkitsee poikkeusta siitä tähän asti ehdottomasta säännöstä, että maasta karkottamista koskevaa päätöstä ei ulkomaalaislain 200 §:n perusteella saa panna täytäntöön ennen kuin asia on lainvoimaisesti ratkaistu. Tämä ero käännyttämispäätöksen täytäntöönpanokelpoisuuteen on ollut perustuslain 21 §:n valossa perusteltu, koska maasta karkottaminen — toisin kuin maasta käännyttäminen — tapahtuu yleensä tilanteessa, jossa ulkomaalainen on voinut oleskella maassa pitkäänkin ja hänelle on voinut muodostua läheisiä siteitä Suomeen. Näin on tyypillisesti myös sääntelyn tarkoittamissa tilanteissa, joissa päätöstä tehtäessä on kiinnitettävä huomiota muun ohella ulkomaalaislain 146 §:ssä mainittuihin kokonaišharkinnassa huomioon otettaviin yksilölliseen tilanteeseen liittyviin seikkoihin. Viranomaisen maasta karkottamista koskevan päätöksen välitön täytäntöönpano muutoksenhausta huolimatta on valiokunnan mielestä tällaisessa tilanteessa henkilön perustuslain 21 §:ssä turvatun oikeusturvan kannalta arveluttavaa. Saadun selvityksen mukaan henkilöä ei pääsääntöisesti käännytetä ennen kuin täytäntöönpanopäätöksen käsittelyyn hallintotuomioistuimessa kuluva aika on mennyt. Sääntelyä tulisi tässä tapauksessa selventää siten, että karkotuspäätöstä ei saa panna täytäntöön ennen kuin hallinto-oikeus on ratkaissut mahdollisesti tehdyn hakemuksen täytäntöönpanon kieltämisestä tai omasta aloitteestaan antanut päätöksen täytäntöönpanoa koskevan määräyksen.

Lausunto

Lausuntonaan perustuslakivaliokunta esittää,

että lakiehdotukset voidaan käsitellä tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä.

PeVL 47/2014 vp — HE 170/2014 vp

Helsingissä 28 päivänä marraskuuta 2014

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

pj.	Johannes Koskinen /sd	Anna Kontula /vas
vpj.	Anu Urpalainen /kok	Markus Lohi /kesk
jäs.	Sauli Ahvenjärvi /kd	Elisabeth Nauclér /r
	Tuija Brax /vihr	Vesa-Matti Saarakkala /ps
	Eeva-Johanna Eloranta /sd	Kimmo Sasi /kok
	Ilkka Kantola /sd	Tapani Tölli /kesk
	Pia Kauma /kok	Harry Wallin /sd
	Kimmo Kivelä /ps	vjäs. Simo Rundgren /kesk (osittain).

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Petri Helander.