



Sisäministeriölle

12.3.2024

Asia: VN/24058/2023

Pakolaisneuvonta ry:n lausunto

Pakolaisneuvonta kiittää mahdollisuudesta lausua luonnoksesta hallituksen esitykseksi.

Ehdotuksella otettaisiin Petteri Orpon hallituksen ohjelman mukaisesti käyttöön määritelmädirektiivin mahdollistamat kansainvälistä suojelua saaneiden lupien pituutta, poissuljenta, lakkauttamista ja peruuttamista koskevat tiukennukset, jotka tukisivat hallituksen tavoitteita tiukentaa turvapaikkapolitiikkaa ja heikentää kansainvälistä suojelua saaneiden asemaa.

Lyhyen lausuntoajan takia lausunnossa ei ole mahdollisuutta nostaa esiin kaikkia relevantteja seikkoja eikä arvioida ehdotuksia EU-lainsäädännön ja EU-tuomioistuimen ratkaisukäytännön sekä Suomea sitovien kansainvälisten velvoitteiden näkökulmasta yksityiskohtaisemmin.

1 Yleistä

Ehdotuksessa kansainvälisen suojelun perusteella myönnettävien oleskelulupien pituutta ehdotetaan lyhennettävän. Jatkolupavaiheessa edellytettäisiin edellytysten uudelleen arviointia. Poissuljenta esitetään ulotettavaksi yllyttämiseen ja avunantoon poissulkemisen perusteena oleviin tekoihin sekä turvallisuuteen liittyviin seikkoihin, ja toissijaisen suojeluaseman osalta vielä erikseen tilanteisiin, joissa henkilö on jättänyt alkuperämaansa rikosseuraamukset välttääkseen. Lisäksi suojeluaseman lakkauttamisen perusteiksi ehdotetaan lisättäväksi kansallisen turvallisuuden vaarantaminen ja yhteiskunnalle vaaraksi oleminen. Lisäksi suojeluaseman lakkauttaminen esitetään ulotettavaksi kansainvälisen suojeluaseman saamisen jälkeen tapahtuneisiin tekoihin. Suojeluaseman peruuttamisperusteita laajennetaan vastamaan uusia poissulkemisperusteita.

Esityksen tarkoituksena on tehdä hallitusohjelman mukaisesti EU:n määritelmädirektiivin mahdollistamat tiukennukset ulkomaalaislakiin. Esityksellä toteutetaan hallitusohjelman kirjaus, jonka mukaan kansainvälinen suojelu muutetaan luonteeltaan väliaikaiseksi. Esityksessä ei tuoda esiin mitään tosiasiallista yhteiskunnallista intressiä eikä tarvetta ehdotetuille muutoksille. Siinä ei myöskään tuoda esiin millä perusteella nykytilan voitaisiin katsoa olevan ogelmallinen siten, että esitetty lakimuutos olisi tarpeen.

Myös hallituksen esityksen laatimisohteet (HELO-ohjeet) edellyttävät, että nykytilaa koskevassa osiossa esitetään ne perusteet, joiden vuoksi lainsäädäntöä on tarpeen muuttaa. Asianmukainen lainvalmistelu edellyttää, että lakeja ei muuteta mielivaltaisesti tai turhaan, vaan lainvalmistelu perustuu todellisuudessa tunnistettuihin muutostarpeisiin sekä näyttöön siitä, että nimenomaan ehdotetut keinot vastaavat näihin tarpeisiin.



Esityksen pyrkimyksenä todetaan olevan, että kansallista turvallisuutta tai yleistä järjestystä ja turvallisuutta uhkaavien henkilöiden maassa oleskelua voitaisiin tarkastella tiheämmin ja "edellytysten täytyessä henkilö voitaisiin poistaa maasta". Esitys nojautuu perusteluissaan turvallisuusuhka retoriikkaan peittäen alleen esityksen tosiasialliset tavoitteet ja vaikutukset kansainvälisen suojelun tarpeessa olevien oikeuksien heikentämiseksi. Esityksen tavoitteet liitetään kansalliseen turvallisuuteen vailla minkäänlaisia perusteita tai näyttöä siitä, että kyseiset muutokset olisivat näiden tavoitteiden saavuttamiseksi välttämättömiä tai edes tarpeellisia. Esityksestä ei myöskään selviä miten ehdotetut muutokset tosiasiasa edesauttaisivat kansallisen turvallisuuden tai yleisen järjestyksen ja turvallisuuden suojaamista.

Lausuntopyynnössä tuodaan esiin, että "ehdotuilla muutoksilla pyritään osaltaan vaikuttamaan myös välineellistetyn maahantulon kautta kansalliselle turvallisuudelle aiheutuvan uhkan torjuntaan". Mitä tällä tarkoitetaan jää täysin epäselväksi. Luonnoksessa ei avata asiaa mitenkään. Luonnoksessa ainoastaan todetaan poissuljentaa ja lakkauttamista koskevilla kohdilla, että kansalliselle turvallisuudelle aiheutuva uhka voi tarkoittaa esimerkiksi terrorismia ja vieraan valtion vahingollista toimintaa, mutta että myös hybridivaikuttaminen kytkeytyy kansalliseen turvallisuuteen. Mikäli esitykseen sisällytettäisiin näin epäselviä ilmauksia, niin siinä tulee selvästi todeta, että ns. hybridivaikuttamis- ja välineellistämistilanteissa kansainvälistä suojelua hakevia yksilöitä ei voi katsoa vaaraksi kansalliselle turvallisuudelle, sillä perusteella että heidän katsotaan saapuneen välineellistämisen kautta tai kohteina.

Myöskään EU-oikeus ei edellytä luonnoksessa ehdotettuja tiukennuksia. Määritelmädirektiivin 3 artiklan mukaan jäsenvaltiot voivat säätää tai pitää voimassa suotuisampia säännöksiä sen määrittelemiseksi, kenelle voidaan myöntää pakolaisasema tai toissijaista suojelua, sekä kansainvälisen suojelun sisällön määrittelemiseksi, kunhan nämä säännökset ovat yhteensopivat direktiivin kanssa. Ehdotuksessa tehdään jonkin verran selkoa määritelmädirektiivin aiemmasta kansallisesta toimeenpanosta, mutta esityksessä ei tuoda esiin välttämättömiä tai edes asianmukaisia syitä, joiden vuoksi tällä hetkellä olisi tarpeen tai missään määrin perusteltua ottaa käyttöön hallitusohjelman mukaisesti se liikkumavara, jota aiemmin ei ole katsottu tarpeelliseksi käyttää. Perustuslakivaliokunta on korostanut, että siltä osin kuin Euroopan unionin lainsäädäntö edellyttää kansallista sääntelyä tai mahdollistaa sen, tätä kansallista liikkumavaraa käytettäessä otetaan huomioon perus- ja ihmisoikeuksista seuraavat vaatimukset (PeVL 1/2018 vp, PeVL 25/2005 vp). Valiokunta on painottanut, että hallituksen esityksessä on erityisesti perusoikeuksien kannalta merkityksellisen sääntelyn osalta syytä tehdä selkoa kansallisen liikkumavaran alasta (ks. esim. PeVL 58/2022 vp, PeVL 46/2022 vp, PeVL 26/2017 vp, s. 42, PeVL 2/2017 vp, s. 2, PeVL 44/2016 vp, s. 4). Esityksessä tulisi esittää asianmukaiset perustelut esimerkiksi kansainvälistä suojelua saaneiden erilaiselle kohtelulle suhteessa muiden jatkolupia hakevien kanssa sekä myös turvapaikan ja toissijaista suojelua saaneiden väliselle erilaiselle kohtelulle. Pelkästään se, että direktiivi tai muu EU-säädös mahdollistaa jonkin kansallisesti toteutettavan lakimuutoksen, ei ole riittävä syy lakimuutoksille.

Ehdotuksen perusteettomuutta, myös ajoituksen ja kiireellisyyden osalta korostaa lisäksi se, että luonnoksessa ehdotetaan otettavaksi käyttöön kiireellä ja ilman asianmukaista lainvalmistelua kansainvälistä suojelua hakevien ja saavien oikeuksia rajoittavia ja heikentäviä määritelmädirektiivin kohtia, joiden osalta on aiemmin perusteellisesti – sekä määritelmädirektiivin että uudelleenlaaditun määritelmädirektiivin implementointien yhteydessä - selvitetty ja arvioitu, että niitä ei ole tarpeen eikä perusteltua sisällyttää ulkomaalaislakiin. Samoin se, että EU:n turvapaikkalainsäädännön uudistus ja siihen



liittyvät säädökset on määrä hyväksyä lopullisesti huhtikuuhun 2024 mennessä. Se, että määritelmädirektiiviä ollaan korvaamassa määritelmäasetuksella, ei ole peruste ottaa direktiivin mukaisia säädöksiä kiireellisesti käyttöön, varsinkaan ilman asianmukaista lainvalmistelua.

Esitysluonnos sisältää useita perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisen kannalta merkittäviä muutosesityksiä. Luonnoksesta ei selviä mitenkään millä perusteella muutos olisi tarpeen, välttämätön ja oikeasuhtainen. Julkisella vallalla eli myös lainsäätäjällä on perustuslain 22 §:n mukaisesti velvollisuus turvata perus- ja ihmisoikeudet. Perus- ja ihmisoikeuksia voi rajoittaa vain hyväksyttävästä syystä ja mikäli rajoitus on välttämätön. Kun on kyse kansainvälisen suojelun hakemisesta tai kansainvälistä suojelua saavista, tulee ottaa huomioon myös ehdoton palautuskielto, jota ei voi rajoittaa kenenkään kohdalla eikä missään olosuhteissa.

Ehdotus merkitsisi toteutuessaan mittavia ylimääräisiä, täysin tarpeettomia taloudellisia kustannuksia Maahanmuuttovirastolle ja muille viranomaisille, pitkittäisi prosesseja ja vaikeuttaisi entisestään kansainvälistä suojelua saaneiden kotoutumista. Yhdessä lukuisien tällä hallituskaudella valmisteltavien ulkomaalaislain muutosten kanssa muutosehdotusten seurauksia ei ole mahdollista arvioida asianmukaisen lainvalmistelun edellyttämällä tavalla. Selvää kuitenkin on, että yhdessä lukuisten muiden muutosten kanssa on, että ne heikentävät kansainvälistä suojelua saaneiden asemaa ja että ne tekevät suojeluasemaa koskevasta sääntelystä ja oikeustilasta entistä epäselvemmän.

Pakolaisneuvonta vastustaa ehdotettuja lainmuutoksia. Luonnoksessa ei ole esitetty mitään asianmukaisia perusteita ehdotetuille kansainvälistä suojelua saavien oikeuksia heikentäville muutoksille.

Luonnos tarkoittaisi toteutuessaan ulkomaalaislain muuttumista entistä vaikeaselkoisemmaksi, aiheuttaisi tarpeettomia viranomaiskuluja sekä vaikeuttaisi suojelua saaneiden kotoutumista.

Ehdotus on valmisteltu kiireellä ilman lainvalmistelua koskevien ohjeiden asianmukaista noudattamista. Ehdotus tulee vähintään palauttaa jatkovalmisteluun asianmukaisen ja laadukkaan lainvalmistelun turvaamiseksi, mukaan lukien asianmukainen kuuleminen sekä vaikutusarviointi. Pakolaisneuvonta katsoo myös, että sisäministeriössä vireillä olevien useiden maahanmuuttoa ja ulkomaalaislakia koskevien hallituksen esitysluonnosten osalta tulee tehdä yhteisvaikutusten arviointi.

2 Oleskelulupien pituuksien lyhentäminen ja kansainvälisen suojelun uudelleen tarkastelu

Ulkomaalaislain 55 §:n 1 momenttia muutettaisiin siten, että kyseisen säännöksen 4 vuoden pääsäännöstä poiketen pakolaisuuden perusteella myönnettävän jatkoluvan pituus olisi kolme vuotta ja toissijaisen suojelun perusteella myönnettävän jatkoluvan pituus kaksi vuotta.

Ulkomaalaislain 54 §:n 2 momenttia ehdotetaan muutettavan niin, että jatkoluvan myöntäminen kansainvälisen suojelun perusteella edellyttäisi perustelujen mukaan nykyistä tarkempaa arviota edellytysten olemassaolosta. Uusi määräaikainen oleskelulupa myönnettäisiin, jollei asiassa ilmenisi 107 tai 108 §:n mukaisia perusteita pakolaisaseman tai toissijaisen suojeluaseman lakkauttamiselle tai peruuttamiselle.



Ehdotetuille lupien lyhentämisille ja uudelleen arvioinnille sekä ehdotetulle erottelulle turvapaikan ja toissijaisen suojelun ensimmäisten oleskelulupien tai jatkolupien kestossa ei esitetä mitään perustetta.

Kuten esitysluonnoksessakin todetaan, lyhennetyt oleskeluluvat ja niiden uudelleentarkastelu vaikuttaisivat väistämättä myös kotoutumiseen ja merkitsevät kansainvälistä suojelua saaneille entistä suurempaa ja pitkittyvää epävarmuutta. Pituuden lyhentäminen vaikuttaa suoraan myös alaikäisiin perhensä mukana hakeneisiin ja yksintulleisiin alaikäisiin turvapaikanhakijoihin, jotka saavat kansainvälistä suojelua.

Myös UNHCR on nostanut esiin ehdotukseen sisältyviä ongelmia arvioidessaan Tanskassa esitettyä mallia suojeluaseman säännöllisestä uudelleentarkastelusta.¹ Integraatio ja kotoutuminen edellyttävät vakaata laillista oleskelustatusta, mitä esitetyt muutokset eivät tue². Myös Euroopan ihmisoikeustuomioistuin on kiinnittänyt huomiota valtion velvollisuuksiin EIS 8 artiklan nojalla hakijoiden oikeudellisen tilan epävarmuuden minimointiin³.

Luonnoksessa sivuutetaan myös se, että kansainvälistä suojelua saavien tilanne ja suojelun tarve ei lähtökohtaisesti muutu nopeasti tai ainakaan niin, että suojelua saaneiden kohdalla olisi vuoden tai kolmen vuodenkaan jälkeen riittäviä perusteita suojeluaseman lakkauttamiselle tai muulle päättämislle. Lisäksi luonnoksessa sivuutetaan se, että lakkauttamis- ja peruuttamisperusteet tutkitaan niiden tullessa ilmi myös oleskeluluvan voimassa ollessa, jolloin myös Maahanmuuttoviraston resurssit kohdentuisivat tapauksiin, joiden uudelleen harkinta on perustellumpaa. Näin ollen ylimääräinen tiheämpi perusteiden uudelleentarkastelu on paitsi perusteetonta niin myös turhaa.

Luonnoksen taloudelliset vaikutukset-osiossa arvioidaan, että muutoksista seuraa peräti 3 miljoonan euron vuotuiset kustannukset Maahanmuuttovirastolle. Lisäksi vaikutukset viranomaisten toimintaan-osiossa todetaan, että ehdotettu oleskelulupien keston lyhentäminen tulee lisäämään merkittävästi Maahanmuuttovirastossa käsiteltävien jatkolupahakemusten määrää. Aiempaa tarkempi kansainvälisen suojelun tarpeen tarkastelu tulee esityksen mukaan myös hidastamaan jatkolupaprosessia.

Asian arvioinnissa tulee ottaa huomioon myös se, että viime vuosina, vaikka kansainvälistä suojelua koskevat hakemusmäärät ovat Suomessa olleet alhaisia, Maahanmuuttovirasto ei ole kyennyt turvapaikkamenettelyssä noudattamaan ulkomaalaislain mukaista käsittelyaikavelvoitetta. Herää kysymys, miten Maahanmuuttoviraston työtaakan edelleen kasvaessa se pystyisi asianmukaisesti käsittelemään edes ensimmäisiä kansainvälisen suojelun perusteella myönnettäviä lupia saatikka jatkolupia nyt ehdotetussa tiheämmässä tahdissa. Tähän liittyen on pidettävä myös merkittävänä epäkohtana, ettei esityksen säätämisyjärjestysjaksossa arvioida lainkaan esityksen suhdetta perustuslain 21 §:n oikeusturvaperusoikeuteen, joka sisältää

¹ [UNHCR-Recommendations-to-Denmark-on-strengthening-refugee-protection-in-DK-Europe-and-globally-January-2021.pdf](#) ja [UNHCR-prel.-Observations-on-the-law-proposal-2018-20161-akt-nr.-598518.pdf](#)

² Ibid.

³ ks. EIT 11981/2915, *B.A.C. v. Kreikka*.



muun muassa oikeuden saada asiansa käsitellyksi asianmukaisesti ja ilman aiheetonta viivytystä.

Esitys on ongelmallinen myös oleskeluluvan hakijoiden yhdenvertaisuuden kannalta. Esityksessä ei ole esitetty minkäänlaisia perusteluja sille, miksi kansainvälistä suojelua saaneiden määräaikaisten oleskelulupien pituus tulisi laskea määritelmädirektiivin asettamaan minimiin ja miksi kansainvälistä suojelua saaneet asetetaan tältä osin eri asemaan muiden jatkoluvan saaneiden kanssa. Kyseistä seikkaa ei myöskään käsitellä lainkaan säätämisyjärjestysperusteluissa arvioitaessa esityksen suhdetta perustuslain 6 §:n yhdenvertaisuusperiaatteeseen. Pelkästään se, että direktiivi sallii lyhyemmät oleskelulupien pituudet (määritelmädirektiivin 24 artiklassa säädetään *vähimmäispituuksista*), ei ole hyväksyttävä peruste asettaa kansainvälistä suojelua saaneita jatkolupien pituuden osalta eri asemaan kuin muita oleskeluluvan saaneita.

Muutos merkitsisi myös turvapaikan ja toissijaista suojelua saaneiden erilaista kohtelua mitä tulee oleskelulupien pituuteen, mitä ei tatakään ole pidettävä perusteltuna. Erottelua perustellaan sillä, että pakolaisaseman myöntämisen perusteina korostuvat erityisesti henkilökohtaiset syyt, kun taas toissijaista suojelua myönnettäessä lähtömaan tilanne. Luonnoksen mukaan toissijaista suojelua saaneen henkilön suojelun tarpeen voisi arvioida muuttuvan lyhyemmän ajan kuluessa kuin pakolaisaseman saaneen, millä perustellaan sitä, että toissijaisten suojeluaseman perusteella myönnettävä oleskelulupa myönnettäisiin lyhyemmäksi ajaksi kuin pakolaisuuden perusteella. Tällainen ehdotuksessa esitetty väite perustuu ainoastaan yksittäiseen vuoden 2017 määritelmäasetuksen eduskuntakäsittelyn yhteydessä esitettyyn valtioneuvoston arvioon. Esityksessä ei esitetä mitään todellista perustetta väitteelle, että toissijaista suojelua saaneiden tilanne muuttuisi nopeammin kuin turvapaikan saaneiden eikä sille, että ehdotettu muutos eli hakijoiden asettaminen eri asemaan olisi välttämätöntä tai edes missään määrin tarpeen. Ehdotus tarkoittaa turvapaikan ja toissijaista suojelua saaneiden asettamista perusteettomasti eriarvoiseen asemaan. Luonnoksessa sivuutetaan myös se, että toissijaista suojelua saaneiden kohdalla heidän henkilökohtaisille olosuhteilleen voidaan ja usein annetaan merkitystä⁴. Pelkästään lähtömaan turvallisuustilanne on itse asiassa vain poikkeuksellisesti peruste toissijaisten suojelun myöntämiselle.

Esityksestä puuttuvat asianmukaiset perusteet myös sille, miksi ulkomaalaislain 54 §:n muuttaminen eli kansainvälisen suojeluaseman muuttaminen väliaikaiseksi on tarpeen ja myös, miksi jatkoluvan myöntämättä jättämisen kynnystä on tarkoitus alentaa (ilmeisyys-kriteerin poistaminen) ja mikä muutoksen tosiasiallinen vaikutus olisi. Kuten esityksessä tuodaan ilmi, jo nyt Maahanmuuttovirasto jatkolupahakemusta arvioidessaan arvioi ulkomaalaislain 107ⁱ §:n ja 108 §:n edellytysten täyttymistä. Lisäksi on otettava huomioon, että ilmeisyys-kriteerin poistaminen ei muuta sitä, että kansainvälisen suojelun lakkauttamisen osalta edellytetään esimerkiksi olosuhteilta pysyviä ja merkittäviä muutoksia, tai olosuhteiden muuttumista siinä määrin, ettei suojelua enää tarvita. Vaikka suojeluasemaa tarkasteltaisiin uudelleen yhä tiheämmin ja matalammalla kynnyksellä, ei tällä ole eikä voikaan olla vaikutusta suojelun tarpeen tai lakkaamisen kynnyksen ylittymiseen.

Kotoutuminen ja integroituminen yhteiskuntaan puoltavat jatkoluvan pituuden säilyttämistä vähintään nykyisessä 4 vuodessa. Sitä, että muutosehdotukselle ei ole

⁴ ks. esim. EU-tuomioistuimien Elgafaji (C-465/07) ja Diakite (C-285/12), KHO:2016:194



esitettävissä mitään todellista ja asianmukaista perustetta korostaa myös se, että oleskelulupien pituutta koskevien muutosten osalta säännöskohtaiset perustelut puuttuvat kokonaan. Ehdotetun 55 §:n muutoksen osalta säännöskohtaisissa perusteluissa (s. 26) toistetaan ainoastaan säännösten sisältö.

Pakolaisneuvonta vastustaa ehdotettuja muutoksia.

Ehdotuksella heikennetään perusteettomasti kansainvälistä suojelua saaneiden oikeusasemaa, lisätään epävarmuutta ja vaikeutetaan heidän kotoutumistaan. Ehdotettu sääntely lisää tarpeettomasti viranomaiskuluja ja hallinnollista taakkaa, kun Maahanmuuttovirasto joutuu aiempaan tiheämmin arvioimaan suojelun tarvetta uudelleen, vaikka tällaiselle tarkastelulle ei ole esitetty mitään todellista tarvetta tai perustetta.

3 Poissulkemisperusteiden laajentaminen (87 ja 88 §§)

Kuten ehdotuksessa todetaan, UNHCR:n poissulkemislausekkeita koskevan tulkintaohjeen mukaan poissuljentalausekkeiden käyttö perustuu siihen, että tiettyjä tekoja pidetään niin vakavina, että niihin syyllistyneet eivät ansaitse kansainvälistä suojelua. Tarkoitus on suojata suojelujärjestelmän integriteettiä. Tällaisia tekoja ovat muun muassa rikokset ihmisyyttä vastaan sekä muut törkeät ei-poliittiset rikokset. Ottaen huomioon mahdolliset poissuljennan vakavat ja lopulliset seuraukset, tulee poissulkemislausekkeita soveltaa erityisellä varovaisuudella ja kokonaisvaltaisen yksilöllisen tilanteen arvioinnin perusteella. Poissulkemisperusteita tulee tulkita aina suppeasti.⁵

Luonnoksessa ehdotettuja uusia laajan tulkintavaran jättäviä uusia poissuljentaperusteita eli että hakija on vaaraksi yhteiskunnalle tai kansalliselle turvallisuudelle ei voida pitää riittävän selkeinä ja painavina perusteina suojeluaseman myöntämättä jättämiselle. Pakolaisaseman poissulkemisperusteiden osalta kansallisen ja yhteiskunnan turvallisuuden perusteiden lisäämiselle ei ole esitetty mitään todellista tarvetta eikä tehty asianmukaista intressipunnintaa.

Ehdotuksen mukaan toissijaisen suojelun osalta (s. 9) "on myös perusteltua laajentaa toissijaisen suojeluaseman poissuljenta koskemaan yhteiskunnan tai kansallisen turvallisuuden vaarantamista." Tätä näkemystä ei kuitenkaan perustella mitenkään. Ehdotuksen perusteettomuutta korostaa myös luonnoksessa siteerattu määritelmädirektiivin aiemman kansallisen toimeenpanon ja EU-oikeuden salliman kansallisen liikkumavaran osalta toissijaisen suojelun osalta nimenomaisesti todettu, että "kun kyse oli kansainvälisen suojelun tarpeessa olevista henkilöistä, joita palautuskiellon vuoksi ei lähtökohtaisesti poisteta maasta, lakiin ei ollut perusteltua lisätä 17 artiklan 1 kohtaa enempää poissuljentaperusteita."

Intressipunninnan lisäksi on otettava huomioon yksilön oikeusturva ja siihen liittyen perustuslain 2 §:n 3 momentin hallinnon lainalaisuusperiaate sekä 80 §:n 1 momentti, jonka mukaan yksilön oikeuksien ja velvollisuuksien perusteista tulee säätää lailla.

⁵ [Guidelines on International Protection No. 5: Application of the Exclusion Clauses: Article 1F of the 1951 Convention relating to the Status of Refugees | Refworld. Ks. myös esim. KHO 2021:5.](#)



Pakolaisneuvonta huomauttaa, että perustuslakivaliokunta on viranomaisten toimivaltuuksia koskevaa sääntelyä arvioidessaan pitänyt arvion lähtökohtana sitä, että viranomaisen toimivaltuuksien sääntely on merkityksellistä perustuslain 2 §:n 3 momentissa vahvistetun oikeusvaltioperiaatteen kannalta (PeVL 39/2016 vp, PeVL 51/2006 vp). Lailla säätämiseen kohdistuu myös yleinen vaatimus lain täsmällisyydestä ja tarkkuudesta. Tätäkin on perustuslakivaliokunta korostanut (PeVL 10/2016 vp, s. 3 ja siinä viitatu lausunnot).

Luonnoksen mukaan 87 §:n 6 momentin 2 kohdan mukaiselle turvapaikan antamatta jättämiselle olisi kaksi erillistä edellytystä. Ulkomaalaisen olisi täytynyt syyllistyä erityisen törkeään rikokseen, josta hänet on tuomittu ja tehdyn rikoksen vuoksi hänen katsotaan olevan yhteiskunnalle vaarallinen. Lain sanamuoto on tältä osin epäselvä ja hallinnon lainalaisuusperiaate (PL 2.3 §) ja perustuslain 80.1 § huomioiden sitä tulisi muuttaa niin, että siitä kävisi ilmi, että näiden molempien perusteiden tulee täytyä. Nyt jää epäselväksi, onko yhteiskunnallinen vaarallisuus seurausta suoraan lainvoimaisesta tuomiosta vai erillinen edellytys. Tämä huomio on sovellettavissa kaikkiin ehdotuksen kohtiin, joissa kyseistä perustetta käytetään (myös ehdotettu UlkL 107 §:n 1 momentin 8 kohta ja 149 §)

Lisäksi käsite "yhteiskunnalle vaarallinen" on vakiintumaton ja epätasällinen. Myös "erityisen törkeän rikoksen" käsite on suomalaisessa oikeusjärjestelmässä vakiintumaton ja siten ongelmallinen, eikä tällaista käsitettä esiinny esimerkiksi rikoslaisissa. Perusteluista jää epäselväksi myös, minkä oikeusjärjestelmän näkökulmasta kyseistä rikosta tarkastellaan. Perusteluissa todetaan, että "erityisen törkeänä rikoksena voidaan pitää ainoastaan sellaista rikosta, josta on määrätty erityisen ankara rangaistus suhteessa Suomessa yleisesti sovellettavaan rangaistusasteikkoon". Eri valtioissa voidaan kuitenkin pitää hyvinkin erilaisia tekoja rikoksina – sellaisiakin, joita Suomessa ei pidettäisi rikoksina – ja niiden rangaistusasteikoissakin on huomattavia vaihteluja. Tällaisten epätasällisten ja vakiintumattomien perusteiden käyttäminen suojeluaseman poissulkemisen perusteena on hallinnon lainalaisuusperiaatteen ja sitä kautta yksilön oikeusturvan näkökulmasta ongelmallinen sen jättäessä liian epäselväksi ne perusteet, joiden nojalla suojeluasema jätettäisiin myöntämättä.

Lisäksi toisin kuin turvapaikan myöntämättä jättämisen yhteydessä, toissijaisen suojelun osalta yhteiskunnalle vaaraksi olemisen lisäksi ei edellytetä edes lainvoimaista rikostuomiota. Tämä seikka lisää entisestään käsitteen "yhteiskunnalle vaarallinen" epäselvyyttä. Oleskelulupa toissijaisen suojelun perusteella jätettäisiin lisäksi myöntämättä ulkomaalaiselle, jos hän on ennen Suomeen tuloaan tehnyt yhden tai useamman muun kuin 2 momentissa tarkoitettun rikoksen, josta voitaisiin Suomessa tehtynä tuomita rikoslain mukaan vankeusrangaistus. Oleskelulupa jätettäisiin näissä tilanteissa myöntämättä vain, jos ulkomaalainen on jättänyt alkuperämaansa ainoastaan välttääkseen näistä rikoksista johtuvia seuraamuksia. Määritelmädirektiivin aiemman täytäntöönpanon yhteydessä on kuitenkin katsottu, että se, että toissijaisen suojelun poissulkemisperusteet olisivat laajemmat kuin pakolaisaseman osalta, on suojelunäkökulmasta arveluttavaa ja myös epätarkoituksenmukaista (HE 166/2007 vp, s. 28). Ehdotuksessa ei ole lainkaan perusteltu, miksi poissulkemisperusteet tulisi tällä tavoin eriyttää suojelua saaneiden osalta toisistaan.

Myös poissuljennan ulottamista sen perusteena oleviin tekoihin osallistumisen perusteella voidaan pitää epätasällisenä. Ehdotettu sanamuoto on ongelmallinen hallinnon lainalaisuusperiaatteen näkökulmasta sen ollessa huomattavan laava ("henkilöihin, jotka yllyttävät ... tai muulla tavoin osallistuvat niiden (tässä: rikosten tai tekojen)



suorittamiseen) kattaen sanamuotonsa perusteella muunkin kuin yllyttämisen ja avunannon. Lisäys on myös asiallisesti tarpeeton. Esityksessä ei tuoda siin mitään todellista perustetta sille, miksi ulkomaalaislain 87 §:ää tulisi muuttaa esitetyin tavoin ja mikä nykyisessä sääntelyssä ja sen sanamuodossa on ongelmallista ja edellyttäisi ehdotettua muutosta. Tällaisia perusteita ei ilmene myöskään luonnoksessa viitatussa korkeimman hallinto-oikeuden (KHO) ratkaisukäytännöstä. Luonnoksessa viitatussa ratkaisussa KHO 2021:5, kuten myös esim. ratkaisussa KHO 2021:6 korkein hallinto-oikeus on soveltanut nykyisiä ulkomaalaislain 87 §:n poissulkemisperusteita.

Pakolaisneuvonta vastustaa esitettyjä muutoksia. Poissulkemisperusteiden laajentamiselle nykyistä laveammiksi ja perusteiltaan heikommiksi ei ole esitetty mitään asianmukaisia perusteita.

Lisäksi poissulkemisperusteiden laajentaminen laveammiksi ja käyttäen epätasällistä terminologiaa vaarantaa yksilön oikeusturvan ja on ongelmallinen siten esimerkiksi hallinnon lainalaisuusperiaatteen (PL 2.3 §) näkökulmasta.

4 Lakkauttamis- ja peruuttamisperusteiden laajentaminen (107 ja 108 §)

Esityksessä ehdotetaan ulkomaalaislain 107 §:ään lisättäväksi pakolaisaseman lakkauttamisperusteiksi perusteltu oletus vaarasta kansalliselle turvallisuudelle tai yhteiskunnalle sekä perusteltu epäily tiettyjen poissulkemisen perusteena olevien tekojen tekemisestä suojeluaseman myöntämisen jälkeen.

Esityksessä ehdotetaan suojeluaseman peruuttamisperusteiksi ulkomaalaislain 108 §:ään sisällytettäväksi nyt ehdotettavat uudet poissuljentaperusteet.

Suojeluaseman lakkaaminen, josta ulkomaalaislain 107 §:ssä nykyisellään säädetään, perustuu siihen, ettei hakijalla enää ole suojelun tarvetta Suomessa esimerkiksi siksi, että alkuperäiset suojelun perusteet ovat lakanneet olemasta tai hakija voi saada suojelua toisesta valtiosta. Myös ulkomaalaislain esitöissä tuodaan tämä esiin toteamalla, että "pakolaisuuden lakkaamisperusteet liittyvät tilanteisiin, joissa asianmukaisilla perusteilla aikanaan myönnetyn pakolaisuuden edellytykset ovat poistuneet" (ks. HE 23/2003 vp). Myös UNHCR on ohjeistuksessaan todennut, että suojeluaseman lakkaaminen (cessation) on pidettävä erillään suojeluaseman peruuttamisesta (cancellation) ja myös muista suojeluaseman päättymisen perusteista, kuten suojeluaseman lakkauttamisesta (revocation).

Suojeluaseman lakkauttamiselle asetettavan kynnyksen tulee olla korkea. Pakolaisaseman lakkauttamisperusteiden osalta kansallisen ja yhteiskunnan turvallisuuden perusteiden lisäämiselle ei ole esitetty mitään todellista tarvetta eikä sen osalta ole tehty asianmukaista intressipunnintaa.

Lisäksi on jälleen otettava huomioon yksilön oikeusturva ja siihen liittyen perustuslain 2 §:n 3 momentin hallinnon lainalaisuusperiaate sekä 80 §:n 1 momentti, jonka mukaan yksilön oikeuksien ja velvollisuuksien perusteista tulee säätää lailla. Käsitteiden vakiintumattomuuden ja epätasällisyyden osalta viitataan kohdassa 3 esitettyihin huomioihin.



Yhteiskunnallisen ja kansallisen turvallisuuden vaarantamisen tulkinta ja soveltamisala tulee määritellä selkeämmin ja tarkkarajaisemmin. Oikeusturvanäkökohdat edellyttävät tältä osin myös esimerkiksi sitä, että Suojelupoliisin lausunnot olisivat asianosaisjulkisia.

Luonnos sisältää myös epäselviä ja ristiriitaisia kohtia, jotka korostavat sitä, että ehdotus ei täytä asianmukaisen ja laadukkaan lainvalmistelun vaatimuksia. Esimerkiksi luonnoksen sivun 29 perusteluissa todetaan, että pykälän 4 momentin sanamuotoa täsmennettäisiin sen selkiyttämiseksi, että edellytysten täytyessä asema lakkautetaan, "yksilöllisestä tutkinnasta riippumatta". Tällainen perustelu on oikeudellisesti virheellinen ja antaa harhaanjohtavan kuvan siitä, mikä yksilöllisen tutkinnan tarkoitus on.

Pakolaisneuvonta vastustaa esitettyjä muutoksia. Lakkauttamis- ja peruuttamisperusteiden laajentamiselle nykyistä laiveammiksi ja perusteiltaan heikommiksi ei ole esitetty asianmukaisia perusteita eikä tarvetta. Kansainvälisessä suojelussa on kyse suojasta ehdotonta palautuskieltoa ja muita perustavanlaatuisien ihmisoikeuksien loukkauksia vastaan eli erityisen painavista intresseistä. Lisäksi lakkauttamis- ja peruuttamisperusteiden laajentaminen ja erityisesti käyttäen epätasällistä terminologiaa, vaarantaa yksilöiden oikeusturvan ja on ongelmallinen esimerkiksi hallinnon lainalaisuusperiaatteen (PL 2.3 §) näkökulmasta.

5 Oleskeluluvan myöntäminen palautuskieltoa sovellettaessa (89 §)

Ehdotuksessa esitetään, että Suomessa olevalle ulkomaalaiselle, johon sovelletaan poissuljenta tai lakkauttamisperusteita, myönnettäisiin tilapäinen oleskelulupa enintään yhdeksi vuodeksi kerrallaan, jos häntä ei voida poistaa maasta, koska häntä uhkaa kuolemanrangaistus, kidutus, vaino tai muu ihmisarvoa loukkaava kohtelu.

UNHCR on ohjeistuksessaan painottanut, että pakolaisyleissopimuksen lakkaamislausekkeita tulkittaessa tulee ottaa huomioon kestävät ja pysyvät ratkaisut pakolaisten suojelussa. Aseman lakkaaminen ei saisi johtaa esimerkiksi siihen, että vastaanottavassa valtiossa oleskelevat henkilöt joutuvat epävarmaan asemaan.

Luonnoksen muita toteuttamisvaihtoehtoja koskevassa kohdassa tuodaan esiin mahdollisuus myöntää vuodeksi kerrallaan jatkuva oleskelulupa pakolaisasemaa lakkauttaessa tai myöntämättä jätettäessä, kun palautuskielto estää henkilön maasta poistamisen.

Pakolaisneuvonta katsoo, että jatkuva A-oleskelulupa 89 §:n mukaisissa tilanteissa olisi kannatettava vaihtoehto. Se mahdollistaisi esimerkiksi sen, että henkilö voi ansaita työnteolla toimeentulonsa, mikä ehkäisisi syrjäytymistä ja turvaisi paremmin perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisen lapsen edun ja perheenjäsenten oleskelulupien jatkumisen kannalta.

6 Lausuntoaika



Säädösvalmistelun kuulemisohjeen mukaan lausuntoajan tulisi olla vähintään 6–8 viikkoa. Ohjeen mukaan lausuntoaika voi olla tätä lyhyempi vain perustellusta syystä. Lausuntopyynnössä ei ole esitetty tällaisia perusteltuja syitä. Oikeuskansleri on tuoreessa ratkaisussaan (OKV/1772/10/2023) vahvistanut, että kiireellistä lainvalmistelua ja lausuntomenettelyn puutteita ei voi perustella hallitusohjelman kirjauksilla.

Luonnokselle annettu kolmen viikon lausuntoaika on aivan liian lyhyt. Lisäksi lausunnon antajien tosiasiallista mahdollisuutta perehtyä ehdotukseen ja antaa kattava lausunto vaikeuttaa se, että Petteri Orpon hallituksen ohjelmaan sisältyvissä, ulkomaalaisten ja erityisesti kansainvälisen suojelua hakevien ja saavien oikeuksia heikentävissä lukuisissa isompina ja pienempina osa-kokonaisuuksina toteutetuissa hankkeissa esityksiä valmistellaan puhtaasti virkamiestyönä ja esitysluonnoksia lähetetään lausuntokierrokselle samanaikaisesti.

7 Vaikutusarviointi

Ehdotuksen osalta ei ole tehty asianmukaista vaikutusarviointia – ei perus- ja ihmisoikeusvaikutusten, yhdenvertaisuusvaikutusten, ei lapsivaikutusten eikä käytännön vaikutusten osalta.

Nyt käsillä olevassa tilanteessa, kun sisäministeriössä vireillä olevissa lukuisissa ulkomaalaislakiin suoraan tai välillisesti liittyvissä hankkeissa valmistellaan useita erityisesti yhteiskunnassa heikommassa asemassa olevien ulkomaalaisten oikeuksiin vaikuttavia ja heidän oikeuksiaan merkittävästi rajoittavia muutosehdotuksia, ministeriössä tulee toteuttaa vaikutusarvioinnin kannalta olennainen vireillä ja valmisteilla olevien esitysten yhteisvaikutusten arviointi.

Marjaana Laine
johtava juristi
Pakolaisneuvonta ry



PAKOLAISNEUVONTA



Pakolaisneuvonta ry

Pasilanraitti 9
00240 Helsinki

Puh (09) 2313 9300

Faksi (09) 2313 9310

pan@pakolaisneuvonta.fi