

Lausunto eduskunnan perustuslakivaliokunnalle 20.5.2024

Allan Rosas

Lausuntopyyntö hallituksen esityksestä eduskunnalle laiksi ulkomaalaislain muuttamisesta (HE 29/2024 vp)

Johdanto

Esityksen pääasiallisena tarkoituksena on tehdä ulkomaalaislakiin kansainvälisen suojelun edellytyksiä ja sisältöä koskevia tiukennuksia, joita voidaan pitää EU:n niin sanotun määritelmädirektiivin¹ mukaisina. Samassa yhteydessä on tarkoitus tehdä pakolaisten karkottamista koskeviin säännöksiin Euroopan komission Suomelle osoittamasta virallisesta huomautuksesta johtuvat muutokset.

Esitettyjen muutosten oikeudellisen arvioinnin kannalta määritelmädirektiivin verraten yksityiskohtaisia säännöksiä on pidettävä keskeisimpänä normimateriaalina. Direktiivin oikeudellisten puitteiden osalta on toki kiinnitettävä huomiota myös EU:n perusoikeuskirjan 4 (kidutuksen sekä epäinhimillisen tai halventavan rangaistuksen ja kohtelun kielto), 18 (oikeus turvapaikkaan), 19 (suoja palauttamis- karkottamis- ja luovuttamistapauksissa) ja 20 artiklaan (yhdenvertaisuus lain edessä) artiklaan. Määritelmädirektiivin soveltamiseen vaikuttavat myös niin sanottu menettelydirektiivi² sekä muu kansainvälistä suojelua koskeva EU:n normisto.³ Ulkomaalaislain soveltamisessa ja tulkinnessa on otettava huomioon myös Suomen perustuslain säännökset, erityisesti 6 § (yhdenvertaisuus), 9 §:n 4 momentti (ulkomaalaisten liikkumisvapaus) ja 22 § (perus- ja ihmisoikeuksien turvaaminen).

EU-oikeuden kannalta on vielä todettava, että Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen (SEUT) 78 artiklan 1 kohdan mukaan EU:n kansainvälistä suojelua koskevan yhteisen politiikan on oltava pakolaisten oikeusasemaa vuonna 1951 tehdyn Geneven

¹ Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2011/95/EU, annettu 13 päivänä joulukuuta 2011, vaatimuksista kolmansien maiden kansalaisten ja kansalaisuudettomien henkilöiden määrittelemiseksi kansainvälistä suojelua saaviksi henkilöiksi, pakolaisten ja henkilöiden, jotka voivat saada toissijaista suojelua, yhdenmukaiselle asemalle sekä myönnetyn suojelun sisällölle (uudelleenlaadittu), EUVL L 337, 20.12.2011, s. 9.

² Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2013/32/EU, annettu 26 päivänä kesäkuuta 2013, kansainvälisen suojelun myöntämistä tai poistamista koskevista yhteisistä menettelyistä (uudelleenlaadittu), EUVL L 180, 29.6.2013, s. 60. Esimerkin määritelmädirektiivin ja menettelydirektiivin rinnakkaisesta soveltamisesta tarjoaa asia C-585/16, Alheto, EU:C:2018:584.

³ Ks. esim. Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2013/33/EU, annettu 26 päivänä kesäkuuta 2013, kansainvälistä suojelua hakevien henkilöiden vastaanottoa jäsenvaltioissa koskevista vaatimuksista (uudelleenlaadittu), EUVL L 180, 29.6.2013, s. 96; Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) N:o 604/2013, annettu 26 päivänä kesäkuuta 2013, kolmannen maan kansalaisen tai kansalaisuudettoman henkilön johonkin jäsenvaltioon jättämän kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen käsittelystä vastuussa olevan jäsenvaltion määrittämisperusteiden ja -menettelyjen vahvistamisesta (uudelleenlaadittu), EUVL L 180, 29.6.2013, s. 31; Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2008/115/EY, annettu 16 päivänä joulukuuta 2008, jäsenvaltioissa sovellettavista yhteisistä vaatimuksista ja menettelyistä laittomasti oleskelevien kolmansien maiden kansalaisten palauttamiseksi, EUVL L 348, 24.12.2008, s. 98.

yleissopimuksen ja vuonna 1967 tehdyn pöytäkirjan sekä muiden asiaan liittyvien sopimusten mukaista sekä että perusoikeuskirjan 18 artiklan mukaan oikeus turvapaikkaan taataan muun muassa mainittujen yleissopimuksen ja pöytäkirjan mukaisesti. EU-tuomioistuimella on todennut, että vaikka unioni ei ole Geneven yleissopimuksen sopimuspuoli, ”SEUT 78 artiklan 1 kohdan ja perusoikeuskirjan 18 artiklan mukaan sen on kuitenkin noudatettava tämän yleissopimuksen määräyksiä”.⁴ Siten tuomioistuimella on toimivalta ”tarkistaa”, voidaanko direktiivin säännöksiä ”tulkita siten, että noudatetaan Geneven yleissopimuksen määräyksillä taattua suojan tasoa”.⁵ Joka tapauksessa Suomi on yleissopimuksen sopimuspuoli (SopS 77/1968).

Myös Euroopan ihmisoikeussopimuksella (SopS 18/1990) voi olla EU-oikeuden kannalta merkitystä, vaikka EU ei ole (ainakaan vielä) liittynyt sopimuksen sopimuspuoleksi. EU:n perusoikeuskirjan 52 artiklan 3 kohdan mukaan niiden perusoikeuskirjan oikeuksien, jotka ”vastaavat” ihmisoikeussopimuksessa taattuja oikeuksia, ”merkitys ja ulottuvuus ovat samat” kuin mainitussa sopimuksessa.⁶ Tämä yhdenmukaisuusvaatimus koskee ainakin perusoikeuskirjan 4 artiklaa, joka vastaa ihmisoikeussopimuksen 3 artiklaa. Perusoikeuskirjan 19 artikla (palautuskielto) vastaa pitkälti ihmisoikeussopimuksen 3 artiklan soveltamis- ja tulkintakäytäntöä.⁷

Hallituksen esityksen perusteluihin sisältyy asiaan kuuluvan EU-oikeuden ja sitä täydentävien kansainvälisten sopimusten selvitys.⁸ Kaiken kaikkiaan selvitystä voidaan pitää asianmukaisena ja riittävänä. Tosin kansainvälisen suojeluaseman poissuljennan ja sen lakkauttamisen ja peruuttamisen osalta olisi YK:n pakolaisasiain päävaltuutetun pohjoismaiden ja Baltian maiden edustuston lausunnon⁹ valossa voitu kiinnittää enemmän huomiota kysymykseen EU:n määritelmädirektiivin suhteesta Geneven yleissopimukseen.

Ehdotetut ulkomaalaislain muutokset ja EU:n määritelmädirektiivi – yleisiä huomioita

Hallituksen esityksen nimenomaisena ja pääasiallisena tavoitteena on kansainvälisen suojeluaseman myöntämisperusteiden ja sisällön tiukentaminen, kuitenkin siten, että tiukentaminen tapahtuu EU:n määritelmädirektiivin sallimissa puitteissa. Samalla esityksen voidaan sanoa joiltakin osin lähentävän ulkomaalaislain säännöksiä määritelmädirektiivin vaatimuksiin ja vastaavan tältä osin SEUT 78 artiklassa julki lausuttua tavoitetta turvapaikka-asioita sekä toissijaista suojelua koskevan yhteisen

⁴ Yhdistetyt asiat C-391/16, C-77/17 ja C-78/17, M ym., EU:C:2019:403, 74 kohta. Ks. myös yhdistetyt asiat C-443/14 ja C-444/14, Alo ja Osso, EU:C:2016:127, 29 kohta; asia C-181/16, Gdnandi, EU:C:2018:465, 53 kohta.

⁵ Yhdistetyt asiat C-391/16, C-77/17 ja C-78/17 (alaviite 4), 75 kohta.

⁶ Ks. myös asia C-353/16, M.P., EU:C:2018:276, 37-40 kohta.

⁷ EU:n perusoikeuskirjan 52 artiklan 3 kohtaa koskeissa selityksissä (EUVL, 14.12.2007, C 303 s. 2; ks. myös SEU 19 artiklan 1 kohta ja perusoikeuskirjan 52 artiklan 7 kohta) todetaan, että turvattujen oikeuksien merkitys ja kattavuus määritellään ihmisoikeussopimuksen ja sen lisäpöytäkirjojen lisäksi ”Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen ja Euroopan unionin tuomioistuimen oikeuskäytännössä”.

⁸ HE 29/2024 vp, erityisesti s. 5 -16, 18-22, 25-29.

⁹ UNHCR Representation for the Nordic and Baltic Countries, lausunto 12.3.2024, 32-36 kohta, <https://intermin.fi/hankkeet/hankehaku>, tunnuksella SM037:00/2023.

politiikan kehittämisestä. Määritelmädirektiivin 3 artiklan mukaan jäsenvaltiot voivat kylläkin pitää voimassa suotuisampia säännöksiä sen määrittämiseksi, kenelle myönnetään kansainvälinen suojeluasema sekä kansainvälisen suojelun sisällön määrittelemiseksi, mutta vain sillä edellytyksellä, että nämä suotuisammat säännökset ”ovat yhteensopivia” direktiivin kanssa. Viimeksi mainittua edellytystä selventää EU-tuomioistuimen oikeuskäytäntö.¹⁰

Edellä sanotun valossa on syytä kansallisessa lainsäädännössä välttää säännöksiä, joilla poiketaan määritelmädirektiivin sellaisista säännöksistä, joilla on ehdoton velvoittava luonne (esimerkiksi ”pakolaisasema jätetään myöntämättä”). Tämän tavoitteen kanssa on yhteensopiva hallituksen esittämä lisäys turvapaikan antamista koskevaan ulkomaalaislain 87 §:n 3 momenttiin ja toissijaista suojelua koskevaan 88 §:n 3 momenttiin, joiden mukaan mitä poissulkemista koskevissa säännöksissä säädetään, ”sovelletaan myös ulkomaalaisiin, jotka yllyttävät siinä mainittuihin rikoksiin tai tekoihin tai muulla tavoin osallistuvat niiden suorittamiseen”. Lisäys, joka on linjassa suomalaisen oikeuskäytännön kanssa,¹¹ vastaa määritelmädirektiivin 12 artiklan 3 kohtaa ja 17 artiklan 2 kohtaa, joiden mukaan myös yllytys tai muu osallistuminen 12 artiklan 2 kohdassa tai 17 artiklan 1 kohdassa tarkoitettuihin rikoksiin johtavat kansainvälisen suojeluaseman poissulkemiseen. Toisen esimerkin tarjoaa ehdotetun ulkomaalaislain toissijaista suojelua koskevan 88 §:n 2 momentin uusi 4 alakohta, jonka mukaan oleskelulupa toissijaisen suojelun perusteella ”jätetään myöntämättä” jos ulkomaalainen ”on vaaraksi yhteiskunnalle tai kansalliselle turvallisuudelle”. Lisäys vastaa määrittelydirektiivin 17 artiklan 1 kohdan d alakohtaa. Edellä mainitut muutokset olisi siis pitänyt sisällyttää ulkomaalaislakiin jo aikaisemmin.

Hallituksen esitykseen sisältyy toki monia tiukennuksia, jotka määritelmädirektiivi mahdollistaa mutta joita ei voi pitää direktiivin edellyttäminä. Osaa näistä muutosehdotuksista käsitellään jäljempänä. Jos tiukennus perustuu direktiivin nimenomaiseen säännökseen ja on yhteensopiva sen kanssa, sitä on lähtökohtaisesti pidettävä EU-oikeuden mukaisena. Voidaan tosin kysyä, voitaisiinko joitakin direktiivin säännöksiä pitää EU:n primaarioikeuden, erityisesti SEUT 78 artiklan 1 kohdan, perusoikeuskirjan 18 tai 19 artiklan tai Geneven yleissopimuksen, vastaisina. Kuitenkin vain EU-tuomioistuimella on toimivalta päättää asetusten ja direktiivien pätemättömyydestä.¹² Tuomioistuin on tarkastellut määritelmädirektiivin 14 artiklan 4-6 kohtaa (pakolaisaseman peruuttaminen, lakkauttaminen tai myöntämättä jättäminen erityisten vaarallisuuskriteereiden perusteella) ja päätellyt, ettei ollut ilmennyt mitään seikkoja, jotka voisivat vaikuttaa näiden säännösten pätevyyteen SEUT 78 artiklan 1 kohdan ja perusoikeuskirjan 18 artiklan perusteella.¹³ Tuomio perustuu tosin tulkintaan, jonka mukaan määritelmädirektiivin 2 artiklan e alakohdassa tarkoitettua ”pakolaisaseman” kieltäminen 14 artiklan 4 tai 5 kohdan nojalla ei merkitse sitä, etteikö

¹⁰ Yhdistetyt asiat C-57/09 ja C-101/09, B ja D, EU:C:2010:661, 115 kohta; asia C-652/16, Ahmedbekova, EU:C:2018:801, 70-72 kohta; asia C-91/20, LW, EU:C:2021:898, 38-53 kohta.

¹¹ HE 29/2024 vp, s. 10.

¹² Asia 314/86, Foto-Frost, EU:C:1988:471.

¹³ Yhdistetyt asiat C-391/16, C-77/17 ja C-78/17 (alaviite 4), 112 kohta. Ks. myös HE 29/2024 vp, s. 20-21.

henkilö voisi edelleen olla ”pakolainen” Geneven yleissopimuksen ja määritelmädirektiivin 2 artiklan d alakohdan valossa (ks. myös jäljempänä).

Kansainvälisen suojeluaseman poissulkeminen

Turvapaikan antamista koskevaan ulkomaalaislain 87 §:ään on tarkoitus lisätä uusi 3 momentti, jonka mukaan mitä edellisessä momentissa säädetään (pakolaisaseman poissulkeminen eräiden vakavien rikosten tai tekojen osalta) sovelletaan myös yllytykseen ja muuhun osallistumiseen mainittuihin rikoksiin. Kuten jo edellä todettiin, lisäys vastaa suomalaista oikeuskäytäntöä ja on itse asiassa tarpeen, jotta 87 § olisi täysin yhteensopiva määritelmädirektiivin 12 artiklan 3 kohdan kanssa.

Sen sijaan 87 §:ään ehdotettu uusi 6 momentti perustuu määritelmädirektiivin pakolaisaseman peruuttamista, lakkauttamista tai uusimatta jättämistä koskevan 14 artiklan 4 ja 5 kohtaan, joka sisältää valinnaisen lausekkeen (”[j]äsenvaltiot voivat”). Lauseke koskee tilanteita, joissa on perusteltua syytä olettaa, että henkilö on vaaraksi jäsenvaltion turvallisuudelle tai että hän on yhteiskunnalle vaarallinen kyseisessä jäsenvaltiossa, koska hänet on lainvoiman saaneella tuomiolla tuomittu erityisen törkeästä rikoksesta.¹⁴ Vaikka direktiivin 14 artiklan 4 kohta koskee lähtökohtaisesti pakolaisaseman peruuttamista, lakkauttamista tai uusimatta jättämistä eli tilanteita, joissa pakolaiselle on jo aikaisemmin myönnetty pakolaisasema, artiklan 5 kohdassa todetaan, että jäsenvaltiot voivat 4 kohdassa tarkoitetuissa tilanteissa myös olla myöntämättä pakolaisasemaa, jos tällaista päätöstä ei ole vielä tehty. Lain 87 §:ään ehdotettua uutta 6 momenttia voidaan siten pitää yhteensopivana määritelmädirektiivin kanssa. On kuitenkin muistettava, että vaikka henkilö 14 artiklan 4 tai 5 kohdan nojalla menettäisi pakolaisaseman, hän voisi 14 artiklan 6 kohdan sekä EU-tuomioistuimen oikeuskäytännön mukaan edelleen olla sellainen pakolainen, johon pitää soveltaa Geneven yleissopimusta ainakin soveltuvien osin.¹⁵ Olisi harkittava, voitaisiinko 6 momenttiin lisätä viittaus määritelmädirektiivin 14 artiklan 6 kohdassa mainittuihin määräyksiin Geneven yleissopimuksessa. Vaikka direktiivi kylläkin velvoittaa suoraan Suomen valtiota, tällainen selvennys itse ulkomaalaislaissa voisi olla oikeusvarmuuden kannalta suotavaa.

Toissijaista suojelua koskevaan 88 §:n 2 momenttiin ehdotetaan lisättäväksi 4 alakohta, jonka mukaan toissijainen suojeluasema jätetään myöntämättä ulkomaalaiselle, joka on ”vaaraksi yhteiskunnalle tai kansalliselle turvallisuudelle”. Uusi alakohta vastaa määritelmädirektiivin 17 artiklan 1 kohdan d alakohtaa. Mainitussa direktiivin kohdassa luetellaan tekoja, jotka aiheuttavat sen, että henkilöä ”ei katsota henkilöksi, joka voi saada toissijaista suojelua.” Ehdotettu uusi d alakohta on siten tarpeellinen direktiivin ja ulkomaalaislain harmonisoinnin kannalta. Sama koskee yllytystä ja muuta osallistumista rikoksiin koskevaa 88 §:n uutta 3 momenttia. Sen sijaan ehdotettu 88 §:n 4 momentti

¹⁴ Käsitteistä törkeä ja erityisen törkeä rikos ks. esim. asia C-369/17, Ahmed, EU:C:2018:713, 32-58 kohta; asia C-663/21, Bundesamt für Fremdenwesen und Asyl, EU:C:2023:540; asia C-8/22, Commissaire général aux réfugiés et aux apatrides, EU:C:2023:542; asia C-402/22 Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid, EU:C:2023:543.

¹⁵ Yhdistetyt asiat C-391/16, C-77/17 ja C-78/17 (alaviite 4).

perustuu määritelmädirektiivin 17 artiklan 3 kohdan valinnaisiin poissulkemisperusteisiin (aikaisemmin tehty rikos, jossa Suomessa voitaisiin määrätä vankeusrangaistus, jos se olisi tehty Suomessa, ja henkilö on jättänyt alkuperämaansa ainoastaan välttääkseen rikoksista johtuvia seuraamuksia).

Kansainvälisen suojeluaseman peruuttaminen ja lakkauttaminen

Ehdotettujen ulkomaalaislain pakolaisaseman lakkauttamista koskevan 107 §:n 1 momentin uusien 6, 7 ja 8 alakohtien perusteet lakkauttamiselle noudattavat edellä mainittua pakolaisaseman poissulkemista koskevaa kaavaa eli vastaavat 87 §:n 3 ja 6 momenttia. Ehdotetut lisäykset vastaavat käsittääkseni määritelmädirektiivin 14 §:ssä lueteltuja ehdottomia ja valinnaisia perusteita pakolaisaseman peruuttamiselle, lakkauttamiselle tai uusimatta jättämiselle.¹⁶ Myös toissijaisen suojeluaseman peruuttamista ja lakkauttamista koskevat muutosehdotukset ulkomaalaislain 107 ja 108 §:ään vastaavat käsittääkseni suojeluaseman poissulkemista koskevia 88 §:ään sisältyviä muutosehdotuksia sekä määritelmädirektiivin 19 artiklassa olevia ehdottomia tai valinnaisia perusteita suojeluaseman peruuttamiselle tai lakkauttamiselle. Ulkomaalaislain 149 §:ään ehdotettu tarkennus perustuu määritelmädirektiivin 21 artiklan 2 kohdan b alakohtaan ja siinä otetaan huomioon Euroopan komission Suomelle esittämä virallinen huomautus.¹⁷

YK:n pakolaisasiain päävaltuutetun pohjoismaiden ja Baltian maiden edustuston lausunnossa¹⁸ arvostellaan ulkomaalaislain kansainvälisen suojeluaseman peruuttamista ja lakkauttamista koskevaa systematiikkaa ja katsotaan, että 107 §:ään ehdotetut muutokset (erityisesti 107 §:n 1 momentin 7 kohdan kansallista turvallisuutta ja 8 kohdan erityisen törkeää rikosta koskevat lisäykset) olisivat Geneven yleissopimuksen 1C artiklan vastaisia. Tilanteen arvioimista vaikeuttaa se, että lausunto perustuu yleissopimuksen systematiikkaan kun taas ulkomaalaislain ja siihen ehdotettujen muutosten systematiikka on lähempänä EU:n määritelmädirektiivin käsitteistöä.¹⁹ Tästäkään syystä en ole varma edellä mainitun lausunnon oikeellisuudesta.

Joka tapauksessa on todettava, että EU-tuomioistuin on tulkinnut määritelmädirektiivin 14 artiklan 4 – 6 kohtaa siten, että niissä annetaan mahdollisuus direktiiviin perustuvan ”pakolaisaseman” peruuttamiselle tai lakkauttamiselle ilman että henkilö välttämättä

¹⁶ Tosin näitä ulkomaalaislakiin tehtävien muutosten lakitekninen avaaminen on hieman hankalaa, muun muassa sen takia, että määritelmädirektiivin 14 artiklan 3 kohdan a alakohtaa vastaavat säännökset ulkomaalaislaissa löytyisivät sekä lain 108 §:n 1 momentista että 107 §:n 1 momentin 6 alakohdasta, ks. myös HE 29/2024 vp, s. 35 ja 37.

¹⁷ HE 29/2024 vp, s. 14-15. Käsitteestä ”erityisen törkeä rikos” ks. edellä, alaviite 14.

¹⁸ UNHCR Representation for the Nordic and Baltic Countries, lausunto 12.3.2024, 32-36 kohta, <https://intermin.fi/hankkeet/hankehaku>, tunnuksella SM037:00/2023. Ks. Myös alaviite 8:n kohdalla lausuttua.

¹⁹ Yhdistetyissä asioissa C-391/16, C-77/17 ja C-78/17 (alaviite 4), 83 kohta, EU-tuomioistuin on todennut, että direktiivillä 2011/95 ”otetaan käyttöön sääntelyjärjestelmä, johon kuuluvat jäsenvaltioille yhteiset käsitteet ja perusteet, jotka siis ovat unionin yhteisiä käsitteitä ja perusteita”. Tuomioistuin tosin lisäsi, että direktiivi ”perustuu kuitenkin Geneven yleissopimukseen ja sen tarkoituksena on muun muassa, että tämän yleissopimuksen 1 artiklaa noudatetaan täysimääräisesti”.

lakkaa olemasta ”pakolainen” Geneven yleissopimuksen mielessä.²⁰ Jos ”pakolaisasema” evätään, henkilö ei voi esimerkiksi enää vedota direktiivin 24 artiklassa määritellyyn oikeuteen oleskelulupaansa mutta niin kauan kun hän on jäsenvaltion alueella, hänelle on vähintään myönnettävä 14 artiklan 6 kohdassa luetellut oikeudet, jotka perustuvat Geneven yleissopimukseen. Tuomioistuin totesi, että direktiivin 14 artiklan 4 kohdassa tarkoitetut tilanteet ”vastaavat lähinnä tilanteita, joissa jäsenvaltiot voivat palauttaa pakolaisen Geneven yleissopimuksen 33 artiklan 2 kohdan nojalla”.²¹ Näillä perusteilla tuomioistuin katsoi, että direktiivin 14 artiklan 4-6 kohdan tarkastelussa ei ollut ilmennyt seikkoja, jotka voisivat vaikuttaa näiden säännösten pätevyyteen SEUT 78 artiklan 1 kohdan ja perusoikeuskirjan 18 artiklan perusteella. Artiklan 4 ja 5 kohdan soveltamisessa ja tulkinnassa on kuitenkin otettava huomioon EU-tuomioistuimen niitä koskeva myöhempi oikeuskäytäntö.²²

Oleskelulupa ja sen pituus

Hallituksen esityksen mukaan kansainvälisen suojelun perustella myönnettävien oleskelulupien pituus lyhennettäisiin määritelmädirektiivin mukaiseen vähimmäispituuteen, eli pakolaisaseman kohdalla neljästä kolmeen ja toissijaisen suojelun osalta neljästä yhteen vuoteen (ulkomaalaislain 55 §). Pakolaisuuden perusteella myönnettävän jatkoluvan pituus olisi samaten kolme vuotta ja toissijaisen suojelun perusteella myönnettävän jatkoluvan pituus kaksi vuotta. Ehdotetut muutokset vastaavat määritelmädirektiivin 24 artiklan vähimmäisvaatimuksia.

Voidaan kysyä, ovatko ehdotetut muutokset ongelmallisia EU:n perusoikeuskirjan oikeutta turvapaikkaan koskevan 18 artiklan ja/tai yhdenvertaisuutta koskevan 20 artiklan tai Suomen perustuslain yhdenvertaisuutta koskevan 6 §:n valossa.²³ Koska muutokset vastaavat täysin määritelmädirektiivin vähimmäisvaatimuksia ja direktiivin laillisuutta ei ole saatettu kyseenalaiseksi on lähdettävä siitä, että ehdotetut ulkomaalaislain muutokset eivät ole tässä mielessä ongelmallisia. Määritelmädirektiivin johdanto-osan 16 kappaleen mukaan direktiivissä ”kunnioitetaan perusoikeuksia ja otetaan huomioon erityisesti [EU:n] perusoikeuskirjassa tunnustetut periaatteet”.

Mitä tulee erityisesti yhdenvertaisuusperiaatteeseen on totta, että ero pakolaisaseman ja toissijaisen suojelun perusteella myönnettävän ensimmäisen oleskeluluvan pituudessa on huomatta (neljä vuotta ja yksi vuosi). On kuitenkin huomattava, että määritelmädirektiivin 24 artikla nimenomaisesti sallii tämän eron. Yleisemmin voidaan todeta, että määritelmädirektiivin rakenteen (vrt. erityisesti III-IV sekä V-VI luku), johdanto-osan ja sisällön valossa pakolaisasemalla ja toissijaisen suojeluaseman välillä on huomattavia eroja, joskin niiden perusteella myönnettävien oikeuksien ja etuuksien yhdenmukaistaminen olisi toivottavaa.²⁴ Nimenomaan toissijaisen suojeluaseman määrittelyn ja sisällön osalta todetaan direktiivin johdanto-osan 33 kappaleessa, että

²⁰ Yhdistetyt asiat C-391/16, C-77/17 ja C-78/17 (alaviite 4), 100 kohta. Ks. myös HE 29/2024 vp, s. 20-21.

²¹ Yhdistetyt asiat C-391/16, C-77/17 ja C-78/17 (alaviite 4), 93 kohta; asia C-8/22 (alaviite 14), 35 kohta.

²² Ks. erityisesti asia C-8/22 (alaviite 14); asia C-402/22, M.A., EU:C:2023:543.

²³ Ks. myös PeVL 20/2017 vp sekä HE 29/2024 vp, s. 39.

²⁴ Ks. määritelmädirektiivin johdanto-osan 39 kappale.

toissijaisen suojelun ”olisi täydennettävä Geneven yleissopimuksessa vahvistettua pakolaisten suojelua, ja sen tulisi olla siihen nähden erillinen”.²⁵ EU-tuomioistuimen oikeuskäytäntö ilmentää kahden järjestelmän sekä eroja että samankaltaisuuksia.²⁶

Jos kansainvälinen suojeluasema jätetään myöntämättä tai se on lakkautettu tai peruutettu herää kysymys oleskeluluvan myöntämisestä siinä tapauksessa, että henkilöä ei voi poistaa maasta, koska häntä uhkaa kuolemanrangaistus, kidutus, vaino tai muu ihmisarvoa loukkaava kohtelu. Tällöin myönnetään ulkomaalaislain 89 §:n nojalla tilapäinen oleskelulupa enintään yhdeksi vuodeksi kerrallaan. Yleisempi palautuskielto sisältyy ulkomaalaislain 147 §:ään. Palautuskieltoon viitataan määritelmädirektiivin 21 artiklan 1 kohdassa. Periaate sisältyy myös perustuslain 9 §:n 4 momenttiin, EU:n perusoikeuskirjan 19 artiklan 2 kohtaan ja Geneven yleissopimuksen 33 artiklaan sekä Euroopan ihmisoikeussopimuksen 3 artiklaan sen soveltamis- ja tulkintakäytännön valossa. Ulkomaalaislain voimassa olevat ja ehdotetut säännökset vastaavat käsittääkseni palautuskiellon periaatetta siten kuin se on ilmaistu määritelmädirektiivissä, perustuslaissa, EU:n perusoikeuskirjassa ja Euroopan ihmisoikeussopimuksessa. Näitä säännöksiä ja määräyksiä voidaan pitää Geneven yleissopimuksen 33 artiklaa hieman suotuisampina.²⁷

Yhteenveto

Hallituksen esittämät muutokset ulkomaalaislakiin merkitsisivät kansainvälistä suojelua hakevien henkilöiden kannalta jonkin verran suppeampaa suojaa nykytilanteeseen verrattuna. Ehdotetut muutokset ovat käsittääkseni kuitenkin yhteensopivat määritelmädirektiivin, EU:n perusoikeuskirjan, Euroopan ihmisoikeussopimuksen, Geneven yleissopimuksen ja Suomen perustuslain kanssa. Osaa muutoksista voidaan jopa pitää tarpeellisina ulkomaalaislain saattamiseksi täysin yhteensopivaksi määritelmädirektiivin kanssa. Suomen valtiosäännön kannalta on todettava, että ehdotetut muutokset voidaan hyväksyä tavallisessa lainsäätämisjärjestyksessä.

Bridel, Luxemburg, 20 päivänä toukokuuta 2024

Allan Rosas

Emeritusprofessori

EU-tuomioistuimen tuomari 2002-2019

²⁵ Ks. myös johdanto-osan 6 kappale.

²⁶ Ks. esim. yhdistetyt asiat C-443/14 ja C-444/14 (alaviite 4), 28-34 kohta; C-429/15, Danqua, EU:C:2016:789, 26-29 kohta; asia C-560/14, M, EU:C:2017:101, 21-30 kohta; asia C-369/17 (alaviite 14), 38-50 kohta; asia C-662/17, E.G., EU:C:2018:847, 40-43 kohta.

²⁷ Yleissopimuksen 33 artiklan 2 kohdan mukaan 1 kohdan mukaiseen palautuskieltoon ”ei kuitenkaan voi vedota pakolainen, johon nähden on perusteltua aihetta olettaa, että hän on vaaraksi oleskelumaansa turvallisuudelle tai joka on lainvoiman saaneella tuomiolla tuomittu erityisen törkeästä rikoksesta ja on yhteiskunnalle vaarallinen sanotussa maassa”.