

Lausunto hallintovaliokunnalle hallituksen esityksestä eduskunnalle laiksi ulkomaalaislain muuttamisesta HE 29/2024 vp

Kiitän mahdollisuudesta lausua asiassa ja esitän lausuntonani kunnioittavasti seuraavan.

1. Yleisiä näkökohtia

Taustoitus. – Käsiteltävänä olevan esityksen tarkoituksena on tehdä ulkomaalaislakiin Euroopan unionin (EU) ns. määritelmädirektiivin mahdollistamat tiukennukset hallitusohjelman mukaisesti.

Esityksessä ehdotetaan, että ns. poissulkemislausekkeita eli kriteerejä, joiden nojalla kansainvälinen suojelu voidaan evätä, sovellettaisiin jatkossa kansainvälisen suojeluaseman jälkeen tapahtuviin tekoihin sekä toissijaisen suojelun osalta myös turvallisuuteen liittyviin seikkoihin sekä tilanteisiin, joissa henkilö on jättänyt alkuperämaansa välttääkseen rikosseuraamukset. Pakolaisaseman lakkauttamista koskevaan sääntelyyn lisättäisiin kansallisen turvallisuuden vaarantamiseen ja erityisen törkeään rikokseen syyllistymiseen liittyvät perusteet. Esityksen mukaan pakolaisasema voitaisiin jättää myös myöntämättä näillä samoilla perusteilla. Lisäksi esityksessä ehdotetaan, että kansainvälisen suojelun perusteella myönnettävien oleskelulupien pituus lyhennettäisiin direktiivin sallimaan vähittäispituuteen. Pakolaisten karkottamista koskeviin säännöksiin tehtäisiin Euroopan komission Suomelle osoittamasta huomautuksesta johtuvat muutokset.

Erillisten hankkeiden kokonaisvaikutukset. – Aluksi voidaan todeta, että hallitusohjelmaan sisältyy runsaasti ulkomaalaislakiin ehdotettavia muutoksia. Lakien muuttaminen on luonnollinen osa demokraattista järjestelmää: hallituksilla on erilaisia käsityksiä sääntelyn kohteena olevista asioista, mikä tietenkin näkyy nimenomaan lakimuutoksina.

Muutokset voivat kuitenkin muodostua ongelmaksi, jos niitä viedään eteenpäin useina erillisinä hankkeina ilman että muutosten yhteisvaikutuksia tarkastellaan kokonaisuutena. Perustuslakivaliokunta onkin käytännössään todennut, että sellainen lainsäädäntöprosessi, jossa samaan asiakokonaisuuteen liittyviä uudistuksia toteutetaan erillisillä hallituksen esityksillä, voi sisältää riskin siitä, että perustusvaliokunta joutuu arvioimaan esityksiä puutteellisten tietojen perusteella, eikä se tällöin voi ottaa

arvioinnissaan huomioon eri esitysten kumulatiivisia vaikutuksia.¹ Valiokunnan näkemyksen mukaan samaan lainsäädäntökokonaisuuteen liittyvät samanaikaiset uudistukset olisi asianmukaista koota yhteen hallituksen esitykseen tai ainakin niiden perusoikeusvaikutuksia tulisi arvioida yksittäistä hallituksen esitystä laajemmin.² Perustuslakivaliokunta on tuonut tämän kantansa esiin myös ulkomaalaislakiin tehtyjen uudistusten yhteydessä. Se on muun muassa katsonut, että "[k]okonaiskuvan saamista muutoksista ja niiden vaikutuksista helpottaisi valiokunnan käsityksen mukaan se, että samaan lainsäädäntökokonaisuuteen liittyvät samanaikaiset muutokset koottaisiin yhteen hallituksen esitykseen tai niiden vaikutuksia arvioitaisiin mahdollisimman kokonaisvaltaisesti."³

Ulkomaalaislaki on monitahoinen ja vaikeasti hahmotettava kokonaisuus, jota on muutettu sen voimassaoloaikana lukuisia kertoja. Monien asiantuntijoiden viesti on jo jonkin aikaa ollut, että ulkomaalaislakia alkaa olla mahdoton hallita. Kun lakimuutoksia ei valmistella suurempana kokonaisuutena, syntyy riski siitä, että sääntely synnyttää väliinputoajien ryhmiä, joiden kohdalla muutosten kokonaisvaikutukset ovat kohtuuttomia suhteessa niiden yhteiskunnallisiin tavoitteisiin. Lakimuutokset voivat tällaisissa tilanteissa johtaa myös päinvastaisiin tuloksiin kuin mitä muutoksilla tavoitellaan.⁴

Nähdäkseni käsillä on nyt yllä kuvatun kaltainen riskitilanne, jossa samaan asiakokonaisuuteen liittyviä uudistuksia toteutetaan erillisillä hallituksen esityksillä tavalla, jota perustuslakivaliokunta on aiemmin pitänyt ongelmallisena. Lukuisien ulkomaalaislakiin tehtävien muutosten kokonaisvaikutuksia on erittäin vaikea arvioida. Tämä on erityisen ongelmallista, kun kyseessä on perus- ja ihmisoikeusherkkä sääntelyala, mistä tässäkin esityksessä on kyse.

Lausuntoaika. – Esityksen lausuntoaika on ollut normaalia lyhyempi. Tätä on perusteltu sillä, että lakimuutoksilla koskien kansainvälisen suojelun myöntämättä jättämistä ja lakkauttamista on vaikutusta yhteiskunnan ja kansallisen turvallisuuden suojaamiseen. Ehdotetuilla muutoksilla pyritään sisäministeriön lausuntopyynnön mukaan osaltaan vaikuttamaan myös välineellistetyn maahantulon kautta kansalliselle turvallisuudelle aiheutuvan uhkan torjuntaan.

¹ Perustuslakivaliokunnan lausunto PeVL 60/2014 vp, s. 3.

² Perustuslakivaliokunnan lausunto PeVL 19/2016 vp valtioneuvoston selonteosta julkisen talouden suunnitelmaksi vuosille 2017–2020 VNS 3/2016 vp, s. 3.

³ Perustuslakivaliokunnan lausunto PeVL 27/2016 vp hallituksen esityksestä HE 43/2016 vp, s. 6.

⁴ Ks. lähemmin Elina Pirjatanniemi, Inka Lilja, Maija Helminen, Kristiina Vainio, Outi Lepola, Anne Alvesalo-Kuusi, Ulkomaalaislain ja sen soveltamiskäytännön muutosten yhteisvaikutukset kansainvälistä suojelua hakeneiden ja saaneiden asemaan, Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 2021:10, s. 232–240.

Muutamalla viikolla ei ole mitään tosiasiallista merkitystä lakimuutosten tehoon, mutta niillä on suuri merkitys lausunnonantajille. Voidaan myös todeta, että kansallisen turvallisuuden suojaamiseen pyrkivät ehdotukset tulisi pikemminkin valmistella kaikin tavoin erityisen huolellisesti, mitä lyhyt lausuntoaika ei millään tavoin tue. Poikkeukset lausuntoaikojen suositellusta pituudesta ovat lisäksi omiaan rapauttamaan yleistä luottamusta lainvalmistelun laatuun.

Näiden yleisten näkökohtien jälkeen lausuntoni etenee esitettyjen muutosten tarkasteluun teemoittain.

2. Oleskelulupien pituuksiin ehdotetut lyhennykset

Kansainvälisen suojeluaseman perusteella myönnettävien oleskelulupien pituutta ehdotetaan lyhennettäväksi siten, että pakolaisaseman perusteella myönnettävä ensimmäinen oleskelulupa annettaisiin kolmeksi vuodeksi nykyisen neljän vuoden sijaan. Toissijaisen suojeluaseman perusteella myönnettävä ensimmäinen oleskelulupa myönnettäisiin vuodeksi nykyisen neljän vuoden sijaan. Tällä muutoksella oleskelulupien kestot vastaisivat jatkossa määritelmädirektiivin vähimmäispituuksia (artikla 24).

Muutokset vastaisivat myös keväällä 2024 hyväksytyn määritelmäasetuksen 24 artiklaa, jossa säädetään oleskelulupien voimassaoloajan ja muodon nimenomaisesta yhdenmukaistamisesta, mutta kuitenkin siten, että säilytetään ero toissijaista suojelua saavien henkilöiden ja pakolaisten välillä. Toissijaisen suojelun tapauksessa oleskelulupa olisi voimassa yhden vuoden ja sen voimassaoloa voitaisiin jatkaa kahden vuoden jaksoissa (1+2+2 vuotta), kun taas pakolaisten oleskelulupa olisi voimassa kolme vuotta ja sen voimassaoloa voitaisiin jatkaa kolmen vuoden jaksoissa (3+3+3 vuotta).⁵

Oleskelulupien erilaiset pituudet ovat merkityksellisiä perustuslain (PL) 6 §:n yhdenvertaisuussäätelyn kannalta. Asiassa on syytä ottaa huomioon erityisesti perustuslakivaliokunnaan lausunto ehdotuksesta uudeksi määritelmäasetukseksi, jossa valiokunta arvioi nimenomaan tätä kysymystä. Perustuslakivaliokunta totesi aluksi, että se on vakiintuneesti katsonut, että PL 6 §:n yhdenvertaisuusnäkökohdilla on merkitystä sekä myönnettäessä yksilöille lailla etuja ja oikeuksia että asetettaessa heille

⁵ Ks. Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukset (EU) 2024/1347, annettu 14 päivänä toukokuuta 2024, vaatimuksista kolmansien maiden kansalaisten ja kansalaisuudettomien henkilöiden määrittelemiseksi kansainvälistä suojelua saaviksi henkilöiksi, pakolaisten ja henkilöiden, jotka voivat saada toissijaista suojelua, yhdenmukaiselle asemalle ja myönnetyn suojelun sisällölle, neuvoston direktiivin 2003/109/EY muuttamisesta ja Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2011/95/EU kumoamisesta.

velvollisuuksia. Samalla valiokunta kuitenkin huomautti, että yhdenvertaisuussäännös ei edellytä kaikkien samanlaista kohtelua, elleivät asiaan vaikuttavat olosuhteet ole samanlaisia. Edelleen valiokunta katsoi, että yhdenvertaisuusperiaatteesta ei voi johtaa tiukkoja rajoja lainsäätäjän harkinnalle pyrittäessä kulloisenkin yhteiskuntakehityksen vaatimaan sääntelyyn. Olennaista on, etteivät henkilöihin kohdistuvat erottelut saa olla mielivaltaisia eivätkä erot saa muodostua kohtuuttomiksi. Perustuslakivaliokunta katsoi, että määritelmäasetusehdotus ei ole täysin ongelmaton PL 6 §:n yhdenvertaisuussäännöksen kannalta. Oleskelulupien pituuden eriyttämiselle oli valiokunnan mukaan kuitenkin esitetty hyväksyttävät perusteet, eikä se perustuslakivaliokunnan näkemyksen mukaan kohtele ihmisiä mielivaltaisesti tai oikeasuhtaisuusvaatimuksen vastaisesti.⁶

Oleskelulupien eri pituudet ovat EU-sääntelyn näkökulmasta sallittuja. Kuten edellä todettiin, perustuslakivaliokunta on myös katsonut, että vaikka ne ovat yhdenvertaisuussäännöksen kannalta jossain määrin ongelmallisia, ne voidaan kuitenkin hyväksyä. Tässä yhteydessä on kuitenkin syytä tuoda esiin, että Euroopan ihmisoikeussopimuksen näkökulmasta erottelua pakolaisaseman ja toissijaista suojelua saaneiden henkilöiden välillä ei välttämättä ole helppo perustella. Valtioiden harkintamarginaali on maahanmuuttoasioissa lähtökohtaisesti laaja, mutta toisaalta se kapenee, jos erottelun syynä on jokin syrjintäperuste. Euroopan ihmisoikeustuomioistuin on esimerkiksi katsonut, että perheenyhdistämistä koskeva erottelu on ollut perusteeton tilanteessa, jossa vertailukohteena olivat pakolaisasemassa oleva henkilö ja opiskelija.⁷ YK:n pakolaisjärjestö UNHCR on myös kritisoinut EU:ssa omaksuttua erottelua vedoten erityisesti siihen, että suojan tarve ei ole pakolaisilla ja toissijaista suojaa saaneilla olennaisesti erilainen.⁸

Yhdyn tässä UNHCR:n näkemykseen. Väite siitä, että toissijaista suojelua saaneen henkilön suojan tarve muuttuu lyhyemmässä ajassa kuin pakolaisaseman saaneen suojan tarve vaatisi vakuuttavammat perustelut. Lisäksi on todettava, että lyhyet oleskeluluvat ovat omiaan heikentämään kansainvälistä suojelua hakeneiden ja saaneiden halukkuutta integroitua yhteiskuntaan. Lyhyiden oleskelulupien tuottama epävarmuus on erityisen vahingollista lapsille ja nuorille.⁹ Todettakoon tässä myös, että lapsivaikutusten arvio jää hallituksen esityksessä hyvin pintapuoliseksi.

Kotoutumiseen liittyvät haasteet ovat merkittäviä ongelmia, joiden negatiiviset seuraukset voivat olla kauaskantoisia niin yhteiskunnalle kuin sääntelyn kohteena

⁶ Perustuslakivaliokunnan lausunto PeVL 20/2017 vp – U 35/2016 vp, s. 4 viitteineen.

⁷ Hode ja Abdi vastaan Yhdistynyt kuningaskunta, nro 22341/09, EIT:n tuomio 6.11.2012, kohdat 50–56.

⁸ UNHCR, Comments on the European Commission Proposal for a Qualification Regulation, COM(2016) 466, s. 33.

⁹ Ks. edellä Pirjatanniemi et al. 2021, s. 209–211.

oleville yksilöille. Lisäksi on syytä ottaa huomioon, että henkilö, joka ei pääse kiinnittymään yhteiskuntaan, voi muodostaa myös turvallisuusuhan.

3. Poissuljentaa koskevat muutokset

Yllytys. – Hallituksen esityksessä ehdotetaan, että ns. poissuljennan alaa laajennetaan määritelmädirektiivin tarkoittamalla tavalla. Poissuljennan tavoitteena on pitää huoli siitä, että pakolaisasema tai toissijainen suojelu kohdistetaan vain sellaisiin henkilöihin, jotka ansaitsevat suojelua. Näin ei katsota olevan, jos henkilö on tehnyt tai on perusteltua aiheuttaa epäillä tehneen rikoksen rauhaa vastaan tai rikoksen ihmiskuntaa vastaan, törkeän muun kuin poliittisen rikoksen Suomen ulkopuolella ennen Suomeen tuloaan tai Yhdistyneiden kansakuntien tarkoituksien ja periaatteiden vastaisen teon. Poissuljennalla suojellaan turvapaikkajärjestelmän integriteettiä.¹⁰

Ulkomaalaislakiin ehdotetaan sisällytettäväksi ensinnäkin määritelmädirektiivin 12 ja 17 artiklassa tarkoitetut kriteerit poissuljennan osalta.¹¹ Näin ollen poissuljentaa sovellettaisiin lakimuutoksen jälkeen myös sellaisiin henkilöihin, jotka yllyttävät yllä mainittuihin rikoksiin tai muulla tavoin osallistuvat niiden suorittamiseen. Ulkomaalaislaissa ei tällä hetkellä ole näitä tilanteita koskevia säännöksiä. Kotimaisessa oikeuskäytännössä on tosin katsottu, että yllytys ja avunanto voivat johtaa poissuljentaan.¹²

Yllytyksessä on kyse toisen tahallista taivuttamisesta tahallisen rikoksen tekemiseen tai sen rangaistavaan yritykseen. Yllytysvastuun perusedellytyksenä on, että yllytys saa aikaan tekopäätöksen tekijässä (ns. psyykkinen kausaalisuus). Yllyttäjä tuomitaan kuten tekijä. Rikosoikeudellisesti tarkastellen yllyttäjän vastuu on tasoltaan nimenomaan tekijävastuuta. Perusteluna tälle ankaralle katsontakannalle on se, että yllyttäjä saa aikaan paitsi rikoksen, myös sen tekijän. Rikoslain esitöissä tätä on kuvattu myös siten, että ”sellainen toiminta, joka on rikoksen tekemisen ratkaiseva perussy, ansaitsee ankaran moitteen.”¹³ Yllytyksen lisääminen poissuljennan perusteeksi on tätä taustaa vasten perusteltua.

Avunanto. – Avunannon osalta tilanne on hieman monisyisempi. Määritelmädirektiivissä on käytetty sanamuotoa ”jotka yllyttävät siinä mainittuihin rikoksiin tai tekoihin tai

¹⁰ UNHCR: Guidelines on International Protection No. 5: Application of the Exclusion Clause; Article 1F of the 1951 Convention relating to the Status of Refugees, kohta 2.

¹¹ Vastaavat säännökset löytyvät myös uudesta määritelmäasetuksesta, ks. artikkelit 12 ja 18.

¹² Ks. KHO 2021:5 ja KHO 2021:6.

¹³ HE 44/2002 vp, s. 155.

muulla tavoin osallistuvat niiden suorittamiseen.” Osallisuuden kuvaus on hyvin väljä: ”tai muulla tavoin osallistuvat.”

Avunannossa on kyse tahalliseen myötävaikuttamisesta toisen tahalliseen rikokseen tai sen rangaistavaan yritykseen. Avunannon ei kuitenkaan tarvitse olla seurauksen syntymisen välttämätön edellytys. Avunantovastuu on, toisin kuin yllytysvastuu, lievennettyä vastuuta. Avunannon alaa rajattaessa on määriteltävä avunannon suhde ensinnäkin ns. ylöspäin eli on tarkasteltava missä vaiheessa avunanto muuttuu tekijäkumppanuudeksi. Koska avunantona pidetään kaikkea sellaista myötävaikuttamista toisen henkilön tekijänä tekemään teko, jota ei ole katsottava rikoskumppanuudeksi tai yllytykseksi, avunantoa on tarkasteltava myös ns. alaspäin. Avunannon tavat voivat toisin sanoen olla hyvinkin vähäisessä suhteessa itse rikostekoon. Jonkinlaista osallisuutta itse rikoksen toteuttamiseen edellytetään, mutta panos kokonaisuuteen nähden voi vaihdella.¹⁴

Kuten käsillä olevassa ehdotuksessa todetaan, poissulkemislausekkeita on tulkittava suppeasti.¹⁵ Tästä syystä poissuljenta tulisi soveltaa vain sellaisiin avunannon muotoihin, joissa avunantaja on olennaisella tavalla myötävaikuttanut tekojen toteuttamiseen. UNHCR:n ohjeistuksessa käytetään ilmaisua ”a substantial contribution to the commission of the criminal act,” mikä merkitsee, että poissuljenta voi koskea lähinnä sellaista avunantoa, jossa ollaan jo hyvin lähellä rikoskumppanuutta.

Poissuljennan osalta on tehtävä huolellinen yksittäistapauksellinen ja kokonaisvaltainen arviointi. EU:n tuomioistuin on todennut, että avunantajan vastuun osalta on arvioitava henkilön todellinen osuus teon tai tekojen toteuttamisessa, hänen asemansa, tekoa koskeva tietoisuuden taso, avunantajaan mahdollisesti kohdistunut painostus sekä muut seikat, joilla on voinut olla vaikutusta hänen käyttäytymiseensä.¹⁶

Käsillä olevassa hallituksen esityksessä tuodaan esille se, että avunannossakin on kyse henkilökohtaisesta vastuusta yllä mainittuihin tekoihin.¹⁷ Koska avunanto pitää sisällään hyvin laajan kirjon myötävaikuttamisen muotoja, hallintovaliokunnan olisi mielestäni ottaa huomioon, että poissuljenta ei voi tulla kyseeseen kaikkien avunannon muotojen kohdalla, vaan avunannon on oltava olennaista.

Hallituksen esityksessä on valittu sama muotoilu kuin määritelmädirektiivissä, mikä on sinänsä ymmärrettävää. Rikosoikeudellisen laillisuusperiaatteen näkökulmasta direktiivin

¹⁴ HE 44/2002 vp, s. 152, 156–158.

¹⁵ UNHCR: Guidelines on International Protection No. 5: Application of the Exclusion Clause; Article 1F of the 1951 Convention relating to the Status of Refugees, kohta 18. Ks. myös esim. KHO 2021:6 viitteineen.

¹⁶ Ks. esim. C-57/09 (suuri jaosto), kohdat 87–99 ja C-101/09 (suuri jaosto), kohdat 80–99.

¹⁷ HE 29/2024 vp, s. 10.

ilmaisu ”tai muulla tavalla osallistuvat” on kuitenkin epätäsmällinen ja antaa harhaanjohtavan kuvan poissuljennan soveltamisalasta.

Yllytys, avunanto ja rikosoikeudellinen laillisuusperiaate. – PL 8 §:n

rikosoikeudellinen laillisuusperiaate huomioon ottaen on perusteltua, että yllytyksestä ja avunannosta säädetään selkeästi myös ulkomaalaislaissa. Yllytystä ja avunantoa koskevat yleiset lähtökohdat on toki jo kirjattu rikoslakiin. On kuitenkin muistettava, että turvapaikka-oikeudellinen harkinta poissuljentatilanteissa ei ole luonteeltaan rikosoikeudellista harkintaa, joten selvyiden ja oikeusjärjestyksen koherenssin vuoksi on hyvä, että asiassa merkityksellinen rikosvastuun laajuus mainitaan nimenomaisesti ulkomaalaislaissa.

Kansainvälisen suojelun poissuljenta koskevat erityiskysymykset. – Hallituksen esityksessä ehdotetaan, että ulkomaalaislakiin lisätään säännökset turvapaikan poissuljennasta sillä perusteella, että on perusteltu syy olettaa henkilön olevan vaaraksi Suomen yhteiskunnalle ja turvallisuudelle. Samoin ehdotetaan, että turvapaikka jätettäisiin antamatta, jos ulkomaalainen on yhteiskunnalle vaarallinen, koska hänet on lainvoiman saaneella tuomiolla tuomittu erityisen törkeästä rikoksesta (87 § 6 mom.) Tältä osin ehdotus näyttää sekoittaneen määritelmädirektiivin ja uuden asetuksen poissuljenta ja pakolaisaseman poistamista koskevat säännökset. Poissuljenta ei nähdäkseni pitäisi ulottaa näihin tilanteisiin.¹⁸ Lisäksi tässä on syytä huomauttaa, että termi ”vaaraksi Suomen yhteiskunnalle ja turvallisuudelle” on varsin avoin ja monitulkintainen jättäen viranomaisille turhan laajan harkintavallan.

Toissijaisen suojelun osalta ehdotetaan uusina lainkohtina, että toissijainen suojelu jätettäisiin myöntämättä 1) jos on perusteltua aihetta epäillä, että henkilö on vaaraksi yhteiskunnalle tai kansalliselle turvallisuudelle (88 § 3 mom.), 2) jos henkilö on ennen Suomeen tuloaan tehnyt yhden tai useamman kuin 2 momentissa tarkoitetun rikoksen, josta voitaisiin Suomessa tehtynä tuomita rikoslain mukaan vankeusrangaistus (88 § 5 mom.) ja 3) jos toissijaista suojelua hakeva henkilö jättänyt alkuperämaansa ainoastaan välttääkseen seuraamukset näistä rikoksista johtuvista seuraamuksista (88 § 5 mom.).

Ensimmäinen muutos perustuu suoraan määritelmädirektiivin 17 artiklan 1 kohdan d) alakohtaan ja kohdat 2–3 määritelmädirektiivin 17 artiklan 3 kohtaan. Sen mukaan ”[j]äsenvaltio voi katsoa, että kolmannen maan kansalainen tai kansalaisuudeton henkilö ei voi saada toissijaista suojelua, jos hän on ennen asianomaiseen jäsenvaltioon pääsyään tehnyt yhden tai useamman 1 kohdan soveltamisalaan kuulumattoman rikoksen, josta voitaisiin määrätä vankeusrangaistus, jos se olisi tehty kyseisessä jäsenvaltiossa, ja jos hän on jättänyt alkuperämaansa ainoastaan välttääkseen näistä rikoksista johtuvia seuraamuksia.”

¹⁸ Ks. myös UNHCR Observations on the proposal to amend the Finnish Aliens Act, March 2024, s. 7-8.

Kaikissa tapauksissa on näin ollen kyse määritelmädirektiivin mahdollistamasta muutoksesta. Tästä huolimatta on todettava, että poissuljennan oikeuttavat kriteerit on kirjoitettu varsin väljästi. ”Vaara jäsenvaltion yhteiskunnalle ja turvallisuudelle” pitää sisällään laajan kirjon asioita ja jättää viranomaisille laajan harkintavallan. Viimeksi mainitun tilanteen ongelmana on lisäksi se, että kansainvälisen suojelun nimenomaisena perusteena voivat olla suhteettomat tai syrjivät rangaistukset alkuperämaassa. Kuten ulkomaalaislain 87a §:ssä todetaan, nämä voivat olla sellaista vainoa, joka turvapaikkamenettelyssä on otettava huomioon.

4. Pakolaisaseman ja toissijaisen suojeluaseman lakkauttamista koskevat muutokset

Suojeluaseman lakkauttamisessa on kyse tilanteesta, jossa suojeluasemaan oikeuttavia olosuhteita ei enää ole käsillä. Peruuttamisella viitataan puolestaan tilanteeseen, jolloin kansainvälistä suojelua ei olisi pitänyt alun pitäenkään antaa, jos kaikki asiaan vaikuttavat seikat olisivat olleet tiedossa. Hallituksen esitykseen sisältyy lakkauttamista ja peruuttamista koskevia muutoksia.

Pakolaisaseman lakkauttaminen. – Pakolaisaseman lakkauttamista koskevaan UlkL 107 §:än ehdotetaan lisättäväksi kolme kohtaa (6–8 kohdat). Ensinnä mainitussa 6 kohdassa säädettäisiin pakolaisaseman lakkauttamisesta tilanteesta, jossa henkilö on pakolaisaseman saamisen jälkeen tehnyt tai hänen on perusteltua aihetta epäillä tehneen pakolaissopimuksen 1 artiklan F kohdan a alakohdassa ja 1 F artiklan c alakohdassa mainitun teon (yllytys ja avunanto mukaan lukien). Kuten edellä on jo todettu, pakolaisoikeudessa on yleisesti katsottu, että mainittuihin rikoksiin syyllistyminen osoittaa, ettei henkilö ansaitse kansainvälistä suojelua. UNHCR:n ohjeistuksen mukaan tämä näyttäisi koskevan myös henkilöitä, jotka ovat jo saaneet kansainvälistä suojelua. Pakolaisaseman voisi tällöin lakkauttaa.¹⁹ Tämä muutos voidaan johtaa myös määritelmädirektiivin 14 artiklan 3 kohdan a) alakohdasta.

Toisena mainittu 7 kohta koskee tilanteita, joissa pakolaisasema lakkautettaisiin, koska on perusteltua syytä olettaa, että henkilö on vaaraksi kansalliselle turvallisuudelle. Termi ”vaaraksi kansalliselle turvallisuudelle” on hyvin avoin, mutta vastaa määritelmädirektiivin 14 artiklan 4 kohdan a) alakohtaa. Kolmas eli 8 kohta koskee puolestaan tilannetta, jossa pakolaisasema lakkautettaisiin, koska henkilö on yhteiskunnalle vaarallinen, koska hänet on lainvoiman saaneella tuomiolla tuomittu erityisen törkeästä rikoksesta. Tämä vastaa määritelmädirektiivin 14 artiklan 4 kohdan

¹⁹ UNHCR: Guidelines on International Protection No. 5: Application of the Exclusion Clause; Article 1F of the 1951 Convention relating to the Status of Refugees, kohta 6.

b) alakohtaa. Tässäkin kohdin ongelmallista on terminologian epämääräisyys. "Erityisen törkeä rikos" jättää arvailun varaan sen, millaisesta rikoksesta on lopulta kysymys.

Toissijaisen suojeluaseman lakkauttaminen. – Esityksessä ehdotetaan uutena kriteerinä, että toissijainen suojelu lakkautetaan, jos on perusteltua aihetta epäillä, että hän on toissijaisen suojeluaseman saamisen jälkeen 88 §:n 2 tai 3 momentissa tarkoitetun teon. (Ovatkohan 88 §:n sisäiset viitteet kunnossa?) Määritelmädirektiivin 19 artiklan 2 kohdan mukaan toissijainen suojeluasema *voidaan* lakkauttaa, peruuttaa tai jättää uusimatta, jos toissijaisen suojeluaseman myöntämisen jälkeen todetaan, ettei asianomaista olisi 17 artiklan 3 kohdan mukaan pitänyt katsoa henkilöksi, joka voi saada toissijaista suojelua. Jäsenvaltioiden on direktiivin 19 artiklan 3 kohdan mukaan vastaavasti *peruutettava, lakkautettava tai jätettävä uusimatta* toissijainen suojeluasema, jos toissijaisen suojeluaseman myöntämisen jälkeen todetaan, että 17 artiklan 1 ja 2 kohtien poissuljentaperusteet huomioiden häntä ei olisi pitänyt katsoa henkilöksi, joka voi saada toissijaista suojelua. Vaara yhteiskunnalle tai turvallisuudelle on tällainen peruste.

Kootusti voidaan siis todeta, että ehdotetut muutokset seuraavat pääministeri Orpon linjaa, jonka mukaan kansainvälisessä suojelussa pyritään hakeutumaan niin lähelle minimitason suojelua kuin mahdollista. Tämä ei ole nähdäkseni hyvä tie, mutta lainsäädännöllisiä esteitä en ehdotukselle juurikaan löydä.

Elina Pirjatanniemi

Oikeustieteen professori

Ihmisoikeusinstituutin johtaja

Åbo Akademi