PAKOLAISNEUVONTA

Eduskunnan hallintovaliokunnalle

10.9.2024

Asia: HE29/2024 vp: Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi ulkomaalaislain muuttamisesta (oleskelulupien lyhentäminen, kansainvälisen suojeluaseman lakkauttaminen)

**Pakolaisneuvonta ry:n lausunto**

Pakolaisneuvonta kiittää mahdollisuudesta lausua luonnoksesta hallituksen esitykseksi.

## 1 Yleistä

Esityksellä otetaan Petteri Orpon hallituksen ohjelman mukaisesti käyttöön määritelmädirektiivin mahdollistamat kansainvälistä suojelua saaneiden lupien pituutta, poissuljentaa, lakkauttamista ja peruuttamista koskevat tiukennukset, jotka tukevat hallituksen tavoitteita tiukentaa turvapaikkapolitiikkaa ja heikentää kansainvälistä suojelua saaneiden asemaa.

Esityksellä toteutetaan hallitusohjelman kirjaus, jonka mukaan kansainvälinen suojelu muutetaan luonteeltaan väliaikaiseksi. Esityksessä kansainvälisen suojelun perusteella myönnettävien oleskelulupien pituutta lyhennetään ja edellytetään jatkolupavaiheessa edellytysten uudelleen arviointia. Poissuljentaa esitetään ulotettavaksi yllyttämiseen ja avunantoon poissulkemisen perusteena oleviin tekoihin. Poissuljennnan ja suojeluaseman lakkauttamisen perusteita laajennetaan tilanteisiin, joissa olisi perusteltua syytä olettaa tai epäillä hakijan olevan "vaaraksi kansalliselle turvallisuudelle" tai "yhteiskunnalle vaarallinen". Suojeluaseman lakkauttaminen ulotettavaksi kansainvälisen suojeluaseman saamisen jälkeen tapahtuneisiin tekoihin ja suojeluaseman peruuttamisperusteita laajennetaan vastaavasti.

Esitys sisältää useita perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisen kannalta merkittäviä muutosesityksiä. Esityksestä 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.

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. Esityksessä korostuu, että ainoa todellinen peruste ehdotetuille lainmuutoksille on hallitusohjelmakirjaus.

Myös hallituksen esityksen laatimisohjeet (HELO-ohjeet) edellyttävät, että nykytilaa koskevassa osiossa esitetään ne perusteet, joiden vuoksi lainsäädäntöä on tarpeen muuttaa. Asianmukainen lainvalmistelu edellyttää, että lakeja ei muuteta

**Pakolaisneuvonta ry**
Pasilanraitio 9
00240 Helsinki
Puh (09) 2313 9300
Faksi (09) 2313 9310
pan@pakolaisneuvonta.fi

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 täyttyessä 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 tosiasiassa edesauttaisivat kansallisen turvallisuuden tai yleisen järjestyksen ja turvallisuuden suojaamista.

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). Esityksen toteuttaminen edellyttäisi asianmukaisia perusteluita 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 määritelmädirektiviin 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 on hyväksytty ja siihen liittyvien säädösten implementointi on juuri meneillään. Se, että määritelmädirektiiviä ollaan korvaamassa määritelmäasetuksella, ei ole peruste ottaa direktiivin mukaisia säädöksiä kiireellisesti käyttöön, varsinkaan ilman asianmukaista lainvalmistelua.

Esityksen perusteettomuutta ja järjettömyyttä korostaa se, että esitys toteutuessaan vaikeuttaisi entisestään kansainvälisen suojelun tarpeessa olevien ihmisten kotoutumista. Kansainvälisen suojelun väliaikaistaminen ja uudelleen arviointi sekä epävarmuuden lisääminen ja pitkittäminen myös muilla Suomessa jo toteutetuilla ja valmisteilla olevilla lainmuutoksilla merkitsevat kansainvälisen suojelun tarpeessa oleville epävarmuutta ja turvattomuuden tunnetta, jolla on väistämättä negatiivinen vaikutus heidän

**Pakolaisneuvonta ry**
Pasilanraitio 9
00240 Helsinki
Puh (09) 2313 9300
Faksi (09) 2313 9310
pan@pakolaisneuvonta.fi

kotoutumiseensa. Esityksessä on täysin sivuutettu esimerkiksi Tanskassa todetut vastaavien muutosten negatiiviset negatiiviset vaikutukset, myös ja erityisesti pakolaislasten psyykkiselle terveydelle ja hyvinvoinnille.

Ehdotus merkitsisi toteutuessaan myös mittavia ylimääräisiä, täysin tarpeettomia taloudellisia kustannuksia Maahanmuuttovirastolle ja muille viranomaisille sekä pitkittäisi prosesseja. Se tarkoittaa myös resurssien perusteetonta kohdentamista jo kansainvälisen suojelun tarpeessa todettujen hakijoiden asian arviointiin, pois turvapaikkahakemusten ja muiden oleskelulupahakemusten arvioinnista. Näin erityisesti tilanteessa, jossa Maahanmuuttoviraston resrusseja on suunnattu ns. perusteettomille tarkoitettuihin nopeutettuihin menettelyihin eikä se viime vuosien aikana ole kyennyt normaalimenettelyssä noudattamaan lain edellyttämiä käsittelyaikavelvoiteitaan.

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. Esityksessä ei ole esitetty mitään asianmukaisia perusteita ehdotetuille kansainvälistä suojelua saavien oikeuksia heikentäville muutoksille.**

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

**Esitys on valmisteltu kiireellä ilman lainvalmistelua koskevien ohjeiden asianmukaista noudattamista. Se tulee vähintään palauttaa jatkovalmisteluun asianmukaisen ja laadukkaan lainvalmistelun turvaamiseksi, mukaan lukien asianmukainen kuuleminen sekä vaikutusarviointi.**

## 2 Oleskelulupien pituuksien lyhentäminen ja kansainvälisen suojelun uudelleen tarkastelu

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

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. Tältä osin esitys tarkoittaisi aiemmin Tanskassa tehtyjen virheiden tietoista toistamista.

**Pakolaisneuvonta ry**
Pasilanraitio 9
00240 Helsinki
Puh (09) 2313 9300
Faksi (09) 2313 9310
pan@pakolaisneuvonta.fi

Myös UNHCR on nostanut esiin ehdotukseen sisältyviä ongelmia arvioidessaan Tanskassa toteutettua mallia suojeluaseman säännöllisestä uudelleentarkastelusta.[1] Integraatio ja kotoutuminen edellyttävät vakaata laillista oleskelustatusta, mitä esitetyt muutokset eivät tue[2]. Myös Euroopan ihmisoikeustuomioistuin on kiinnittänyt huomiota valtion velvollisuuksiin EIS 8 artiklan nojalla hakijoiden oikeudellisen tilan epävarmuuden minimointiin[3].

Esityksessä 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 riitäviä perusteita suojeluaseman lakkauttamiselle tai muulle päättämiselle. 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.

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. 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 tätäkään ole pidettävä perusteltuna. Erottelua perustellaan sillä, että pakolaisaseman myöntämisen perusteina korostuvat erityisesti henkilökohtaiset syyt, kun taas toissijaista suojelua myönnettäessä lähtömaan tilanne. Esityksen mukaan toissijaista suojelua saaneen henkilön suojelun tarpeen voisi arvioida muuttuvan lyhyemmän ajan kuluessa kuin pakolaisaseman saaneen, millä perustellaan sitä, että toissijaisen 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 asettamistamista perusteettomasti eriarvoiseen asemaan. Luonnoksessa sivuutetaan myös se, että toissijaista suojelua saaneiden kohdalla heidän henkilökohtaisille olosuhteilleen voidaan ja usein annetaan merkitystä[4]. Pelkästään lähtömaan turvallisuustilanne on itse asiassa vain poikkeuksellisesti peruste toissijaisen suojelun myöntämiselle.

---

[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*.

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

**Pakolaisneuvonta ry**
Pasilanraitio 9
00240 Helsinki
Puh (09) 2313 9300
Faksi (09) 2313 9310
pan@pakolaisneuvonta.fi

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 107[i] §: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 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 §§)

Esityksessä ehdotetaan uusia ja laajan tulkintavaran jättäviä poissuljentaperusteita, joita ei voida pitää lähellekään riittävän selkeinä ja painavina perusteina suojeluaseman myöntämättä jättämiselle. Esityksen mukaan pakolaisasema voitaisiin jättää myöntämättä, jos hakija on "yhteiskunnalle vaarallinen" tai jos on "on perusteltua syytä olettaa" että hän on "vaaraksi kansalliselle turvallisuudelle".

Esimerkkinä puutteellisesti valmistellusta lainkohdasta mainittakoon 87 §:n 6 momentin 2 kohta, jonka myös perustuslakivaliokunta nostaa esiin lausunnossaan (PeVL 20/2024 vp). Esityksen perustelujen mukaan 87 §:n 6 momentin 2 kohdan mukaiselle turvapaikan antamatta jättämiselle olisi kaksi erillistä edellytystä. Eli ehdotetun lainkohdan mukaan 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 myös itse lainkohdasta käy ilmi, että näiden molempien perusteiden tulee täyttyä. Nyt lainkohdan sanamuoto on omiaan johtamaan lain tarkoituksen vastaiseen tulkintaan, että "yhteiskunnallinen vaarallisuus" olisi suoraan seurausta lainvoimaisesta tuomiosta. Tämä tulee huomoida myös ehdotuksen muissa lainkohdissa, joissa kyseistä perustetta käytetään (myös ehdotettu UlkL 107 §:n 1 momentin 8 kohta ja 149 §)

**Pakolaisneuvonta ry**
Pasilanraitio 9
00240 Helsinki
Puh (09) 2313 9300
Faksi (09) 2313 9310
pan@pakolaisneuvonta.fi

Poissulkemisperusteiden osalta kansallisen ja yhteiskunnan turvallisuuden perusteiden lisäämiselle ei ole esitetty mitään todellista tarvetta eikä tehty asianmukaista intressipunnintaa. Halituksen esitykseen on esimerkiksi kirjattu, että olisi "myös perusteltua laajentaa toissijaisen suojeluaseman poissuljenta koskemaan yhteiskunnan tai kansallisen turvallisuuden vaarantamista", mutta näkemykselle ei esitetä mitään perusteluja. 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."

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]

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. 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 viitatut lausunnot).

Lisäkkäsi on huomioitava, että kansallinen turvallisuus on termi, jota ei ole yksiselitteisesti määritelty, vaan se on merkityssisällöltään laaja-alainen ja epätarkka.
käsite. Käsite "yhteiskunnalle vaarallinen" on vakiintumaton ja epätäsmällinen. Myös "erityisen törkeän rikoksen" käsite on suomalaisessa oikeusjärjestelmässä vakiintumaton ja siten ongelmallnen, eikä tällaista käsitettä esiinny esimerkiksi rikoslaissa. 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 epätäsmällisten ja vakiintumattomien perusteiden käyttäminen suojeluaseman poissulkemisen perusteena on hallinnon lainalaisuusperiaatteen ja sitä kautta yksilön oikeusturvan

[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 ry**
Pasilanraitio 9
00240 Helsinki
Puh (09) 2313 9300
Faksi (09) 2313 9310
pan@pakolaisneuvonta.fi

näkökulmasta ongelmallinen sen jättäessä liian epäselväksi ne perusteet, joiden nojalla suojeluasema jätettäisiin myöntämättä.

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 tarkoitetun 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 epätäsmällisenä. ehdotettu sanamuoto on ongelmallinen hallinnon lainalaisuusperiaatteen näkökulmasta sen ollessa huomattavan lavea ("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 esityksessä viitatusta korkeimman hallinto-oikeuden (KHO) ratkaisukäytännöstä. Luonnoksessa viitatussa ratkaisussa KHO 2021:5, kuten myös esim. ratkaisuissa 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 epätäsmällistä terminologiaa vaarantaa yksilön oikeusturvan ja on ongelmallinen siten esimerkiksi hallinnon lainalaisuusperiaatteen (PL 2.3 §) näkökulmasta. Poissulkemisperusteiden laajentaminen ja esityksen hyväksyminen edellyttäisi vähintään useiden lainkohtien rajaamista ja tarkentamista. Esimerkiksi esityksen 87 §:n 6 momentin 2 kohtaa (sekä 107.1 § 8 kohta, 149 §) tulee vähintään muuttaa niin, että lainkohdasta ilmenee se, että turvapaikan antamatta jättämiselle on kaksi erillistä edellytystä.**

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

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

**Pakolaisneuvonta ry**
Pasilanraitio 9
00240 Helsinki
Puh (09) 2313 9300
Faksi (09) 2313 9310
pan@pakolaisneuvonta.fi

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 epätäsmällisyyden osalta viittaan kohdassa 3 esitettyihin huomioihin.

Eshdotettu sääntely henkilön "vaarallisuudesta" ja siitä milloin kyse "erityisen törkeästä rikoksesta" on myös liian väljä ja tulkinnanvarainen. Yhteiskunnallisen ja kansallisen turvallisuuden vaarantamisen tulkinta ja soveltamisala tulee määritellä selkeämminen ja tarkkarajasemmin, EU:n tuomioistuimen ratkaisukäytäntö huomioiden ja tapauskohtaista, yksilöllistä arviointia painottaen.

Oikeusturvanäkökohdat edellyttäisvät tältä osin myös esimerkiksi sitä, että suojelupoliisin lausunnot olisivat asianosaisjulkisia.

**Pakolaisneuvonta vastustaa esitettyjä muutoksia. Lakkauttamis- ja peruuttamisperusteiden laajentamiselle nykyistä laveammiksi ja perusteiltaan heikommiksi ei ole esitetty asianmukaisia perusteita eikä tarvetta. Kansainvälisessä suojelussa on kyse suojasta ehdotonta palatuskieltoa ja muita perustavanlaatuisten ihmisoikeuksien loukkauksia vastaan eli erityisen painavista intresseistä. Lisäksi lakkauttamis- ja peruuttamisperusteiden laajentaminen ja erityisesti käyttäen epätäsmällistä 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 poissuljentaa 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.

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

**Pakolaisneuvonta ry**
Pasilanraitio 9
00240 Helsinki
Puh (09) 2313 9300
Faksi (09) 2313 9310
pan@pakolaisneuvonta.fi

maasta poistamisen.

**Pakolaisneuvonta katsoo, että jatkuva 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 Kansainvälinen vertailu**

Myös esityksen kansainvälinen vertailu on puutteelinen. Siinä sivuutetaan käytännössä kokonaan muissa jäsenvaltioissa ja esimerkiksi Tanskassa vastaavien lainmuutosten aiheuttamat mittavat negatiiviset vaikutukset ja saatavilla olevat tiedot vastaavien lainmuutosten negatiivisista seuraamuksista pakolaisten elämään ja laajemmin yhteiskuntaan. Tanskassa on julkaistu useita selvityksiä liittyen vastaavien lainmuutosten negatiivista vaikutuksista erityisesti lasten psyykkiselle terveydelle ja hyvinvoinnille sekä laajemmin kotoutumiselle.

Tanskassa oleskelulupien lyhentäminen ja väliaikaistaminen yhdessä muiden lainmuutosten kanssa on aiheuttanut laajaa turvattomuutta ja epävarmuutta kansainvälistä suojelua saaneiden keskuudessa. Turvattomuuden tunteella ja epävarmuudella liittyen siihen onko pakolaisilla oikeus jäädä Tanskaan, on todettu merkittäviä negatiivisia vaikutuksia kotoutumiseen ja myös pyrkimyksiin kotoutua. Monet pakolaiset ovat tuoneet esiin, että tuntevat jääneensä loukkuun limbo tilaan, joss heillä on jatkuva pelko joutua palautetuksi kotimaansa.

Tanskassa lainmuutoksilla ei ole ollut myöskään muutoksen perusteeksi esitettyjä ja toivottuja käytännön vaikutuksia, koska se on johtanut vain pieneen määrään tapauksia, jossa ihmiset ovat menettäneet kansainvälisen suojelun asemansa – ja samalla seuraukset kotoutumiseen ja ihmisten psyykkiseen vointiin on ollut valtava.

Tanskan kokemukset tukevat myös sitä, että viranomaisia merkittävästi kuormittavat ja merkittäviä kustannuksia aiheuttavat muutokset tarkoittavat viranomaisten resurssien suuntaamista kansainvälisen suojelun uudelleen arviointin, mutta lopulta pitkittyneiden prosessien jälkeen vain hyvin pienellä osalle harkintaan ohjautuneita on ollut peruste peruuttaa suojelustatus ja peruste olla myöntämättä jatkolupaa. Lainmuutoksen jälkeen tuhansia tapauksia on valikoitunut peruuttamisharkintaan tai jatkolupavaiheessa uudelleen arviointiin jatkolupahakemusvaiheessa, mutta ainaostaan 107 ihmistä (tilanne marraskuussa 2023) on saanut lopullisen peruuttamispäätöksen tai kielteisen jatkolupapäätöksen. Lisäksi suuri osa kielteisitä päätöksistä on kumottu viimeistään muutoksenhaun perusteella. Valitusvaiheessa näillä tapauksilla on ollut poikkeuksellisen korkea muutosprosentti. [6]

[6] Ks. esim. Tanskan kotoutumisasioista vastaavan ministeriön Tanskan eduskunnalle toimittama tilastollinen yleisktsaus: UUI Almdel endeligt svar på spørgsmål 148 UUI alm del svar på spm 148pdf (ft.dk) and UUI Almdel endeligt svar på spørgsmål 356 UUI alm del svar på spørgsmål 356pdf (ft.dk):

**Pakolaisneuvonta ry**
Pasilanraitio 9
00240 Helsinki
Puh (09) 2313 9300
Faksi (09) 2313 9310
pan@pakolaisneuvonta.fi

## 7 Vaikutusarviointi

Ehdotuksen osalta ei ole tehty asianmukaista vaikutusarviointia – ei perus- ja ihmisoikeusvaikutusten, yhdenvertaisuusvaikutusten, ei lapsivaikutusten eikä käytännön ja esimerkiks merkittävien taloudellisten vaikutusten osalta. Esimerkiksi oleskelulupien lyhentämisen ja uudelleen arvioinnin merkittävät negatiiviset vaikutukset kansainvälistä suojelua saaneisiin ja heidän kotoutumiseensa sivuutetaan käytännössä täysin. Esitettyjen muutosten merkittäviä vaikutuksia kotoutumiseen, kansainvälistä suojelua saaneiden ja erityisesti lasten psyykkiseen vointiin sekä laajemmin yhteiskuntaan ei ole huomiotu laadukkaan lainvalmitselun edellyttämällä tavalla.

Vaikutusarvioinnissa sivuutetaan myös käytännössä täysin saatavilla oleva tieto vastaavien lainmuutosten, esimerkiksi Tanskassa aiemmin toteutetun uudistuksen negatiivisten vaikutusten osalta.

Esityksen 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.

Käytännössä lupien lyhentäminen ja uudelleen arvioinnin sekä poissuljennan, peruuttamisen ja lakkauttamisen laajentaminen lisäävät merkittävästi erityisesti Maahanmuuttoviraston mutta myös hallinto-oikeuksien työmäärää ja kustannuksia sekä pitkittävät jatkolupaprosessia. Näin erityisesti, jos säädetään ehdotetun kaltaisia uusia, epätarkkoja ja laajatulkintaisi edellytyksiä. Harkinta-asioiden, mutta myös päätösten sekä niiden myötä valitusasioiden määrä tulee lisääntymään väistämättä.

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 kansainvälisen suojelun perusteella myönnettäviä lupia ja jatkolupia nyt ehdotetussa tiheämmässä tahdissa. Tähän liittyen on pidettävä myös merkittävänä epäkohtana, ettei esityksen säätämisjärjestysjaksossa arvioida lainkaan esityksen suhdetta perustuslain 21 §:n oikeusturvaperusoikeuteen, joka sisältää muun muassa oikeuden saada asiansa käsitellyksi asianmukaisesti ja ilman aiheetonta viivytystä.

**Pakolaisneuvonta katsoo, että nyt käsillä olevassa tilanteessa, kun hallitus on jo toteuttanut ja sisäministeriössä valmistellaan useita kansainvälistä suojelua hakevien ja saavien oikeuksiin vaikuttavia ja heidän oikeuksiaan merkittävästi rajoittavia lainmuutoksia, ainotakaan lainmuutosta ei tule hyväksyä ennen kuin ministeriössä toteutetaan vaikutusarvioinnin kannalta olennainen jo toteutettujen sekä valmisteilla olevien esitysten yhteisvaikutusten arviointi.**

Marjaana Laine
johtava juristi
Pakolaisneuvonta ry

**Pakolaisneuvonta ry**
Pasilanraitio 9
00240 Helsinki
Puh (09) 2313 9300
Faksi (09) 2313 9310
pan@pakolaisneuvonta.fi

PAKOLAISNEUVONTA

**Pakolaisneuvonta ry**
Pasilanraitio 9
00240 Helsinki
Puh (09) 2313 9300
Faksi (09) 2313 9310
pan@pakolaisneuvonta.fi