

Juha Raitio, OTT, VT
eurooppaoikeuden professori
oikeustieteellinen tiedekunta
PL 4, 00014 Helsingin yliopisto
puh. 050-5315496, t. 050-4482737
e-mail: juha.raitio@helsinki.fi

Eduskunta
hallintovaliokunta

Helsinki 26.2.2016

Lausunto (HE 2/2016 vp.)

Hallintovaliokunnassa on käsiteltävänä asia HE 2/2016 vp Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi ulkomaalaislain muuttamisesta. Lakia muutettaisiin siten, että humanitaarisen suojelun perusteella myönnettävää oleskelulupaa koskevat säännökset kumottaisiin. Kumottavana on seuraava ulkomaalaislain 88a §:

88 a § [\(8.5.2009/323\)](#)

Humanitaarinen suojele

Maassa oleskelevalle ulkomaalaiselle myönnetään oleskelulupa humanitaarisen suojelun perusteella, jos 87 tai 88 §:n mukaisia edellytyksiä turvapaikan tai toissijaisen suojelun antamiselle ei ole, mutta hän ei voi palata kotimaahansa tai pysyvään asuinmaahansa siellä tapahtuneen ympäristökatastrofin takia taikka siellä vallitsevan huonon turvallisuustilanteen vuoksi, joka voi johtua kansainvälisestä tai maan sisäisestä aseellisesta selkkauksesta tai vaikeasta ihmisoikeustilanteesta.

Lisäksi kansainvälistä suojeleä koskevaa menettelyä esitetään tehostettavaksi sujuvoittamalla tiedoksianto ja tarkentamalla ulkomaalaislain nojalla ratkaistavien asioiden käsittelystä perittäviä maksuja koskevaa sääntelyä. Nämä kaksi ovat lähinnä teknisiä tehostamistoimia enkä näe niitä oikeudelliselta kannalta ongelmallisina edellyttäen, että maksuja koskevassa asiassa kansainvälistä suojeleä koskevat asiat ovat maksuttomia (HE 2/2016 vp, s. 4). Tähän liittyen olen saanut kutsun saapua hallintovaliokunnan asiantuntijakuulemiseen torstaina 3.3.2016 klo. 12.45. Keskityn jatkossa asian merkityksen vuoksi humanitaarista suojeleä koskevan säännöksen kumoamiseen ja esitän lausuntonani kunnioittaen seuraavaa.

1. Turvapaikkapolitiikan kohdehenkilöiden määrittely – pakolainen tai toissijainen suojeluasema, ei humanitaarisesta suojeluasemaa

1.1 Humanitaarisesta suojelusta – miksi se on ulkomaalaislaissa nykyisin?

Nykyiseen ns. määritelmädirektiiviin 2011/95/EU¹ ja sen edeltäjään 2004/83/EY² sisältyy kaksi suojelukategoriaa: pakolaisasema ja toissijaisen suojelun asema. Suomessa on lisäksi käytössä humanitaarisen suojelun kategoria (aseellinen selkkaus, ympäristökatastrofi), jota vastaavaa kategoriaa ei ole muissa Euroopan unionin jäsenmaissa Ruotsia lukuun ottamatta.³ Lisäksi on huomattava, ettei määritelmädirektiivissä ole nimenomaista viittausta ympäristökatastrofiin ja siksi on luontevaa pohtia, salliiko direktiivi kansallisen lainsäädännön suojeluperusteiden olevan direktiiviä laajemmat. Poliittinen ratkaisu on sitten se, pitääkö direktiivin tasosta poiketa kansallisesti.

Ensinnäkin voidaan todeta, että edellisellä hallituskaudella vuosina 2010 ja 2011 varsinkin direktiivin 2004/83/EY:n 15-19 artikloissa tarkoitettu ns. toissijainen suojelu on aiheuttanut Suomessa ja Ruotsissa tulkintaongelman, velvoittaako uusi direktiivi 2011/95/EU yhdenmukaiseen toissijaisen suojelun määritelmän käyttöön ottamiseen vai salliiko direktiivin suotuisampia säännöksiä koskeva artikla laajemman määritelmän säilyttämisen. Suomessa on lainsäädännössä omaksuttu varsin perustellusti myönteinen kanta tähän. Direktiivin 2004/83/EY johdannon kohdassa 16 ja vastaavasti direktiivin 2011/95/EU johdannon 14 kohdassa nimittäin todetaan, että direktiivillä pyritään laatimaan vähimmäisvaatimukset pakolaisaseman määrittelylle ja sisällölle ohjeeksi jäsenvaltioiden toimivaltaisille kansallisille elimille Geneven yleissopimuksen⁴ soveltamista varten. Direktiivin 2011/95/EU johdannon kohdassa 15 mainitaan myös, ettei direktiiviä sovelleta sellaisiin kolmansien maiden kansalaisiin tai kansalaisuudettomiin henkilöihin, joiden annetaan jäädä jäsenvaltioiden alueelle myötätunnosta tai yksilöllisistä inhimillisistä syistä eikä kansainvälisen suojelun tarpeen perusteella.

Turvapaikanhakijoiden kohtelussa tulee ottaa huomioon Euroopan unionin perusoikeuskirjassa tunnustetut periaatteet. Tällä on erityistä merkitystä esimerkiksi perheenyhdistämistilanteissa ja on myönteistä perusoikeusnäkökulmasta, että perheenyhdistämiseen liittyvien toimeentuloedellytysten

¹ Ks. EUVL, N:o L 337, 20.12.2011, s. 9.

² Ks. EUVL, N:o L 304, 30.9.2004, s. 12.

³ Ks. HE 2/2016 vp, s. 4.

⁴ Genevessä 28 heinäkuuta 1951 tehty pakolaisten oikeusasemaa koskeva yleissopimus sellaisena kuin se on muutettuna 31 päivänä tammikuuta 1967 tehdyllä New Yorkin pöytäkirjalla.

osalta poikkeusmahdollisuus sallitaan lapsen edun vuoksi tai muusta erityisestä syystä (HE 2/2016 vp, s. 5).

Perustuslakivaliokunta on aiemmin lausunnossaan PeVL 7/2008 vp. todennut, että määritelmädirektiivi yhtenäistää kansainvälisen suojelun myöntämisen perusteita ja kansainvälistä suojelua saavien henkilöiden oikeuksien ja etujen vähimmäistasoa EU:n jäsenvaltioissa. On olennaista, että myös Suomessa määritelmädirektiivi on perinteisesti tulkittu ns. vähimmäisvaatimuksia asettavaksi direktiiviksi, mikä onkin kiistatonta ottaen huomioon erityisesti sekä uuden että vanhan määritelmädirektiivin 3 artikla.⁵ Uuden määritelmädirektiivin 2011/95/EU luonne vähimmäissuojaa tarjoavana direktiivinä käy selväksi seuraavin sanoin:

3 artikla

Suotuisimmat säännökset

Jäsenvaltiot voivat säätää tai pitää voimassa suotuisampia säännöksiä sen määrittämiseksi, kuka määritellään pakolaiseksi tai henkilöksi, jolle voidaan antaa toissijaista suojelua, sekä kansainvälisen suojelun sisällön määrittämiseksi, kunhan nämä säännökset ovat yhteensopivat tämän direktiivin kanssa.

Määritelmädirektiivin yhtenä keskeisenä tavoitteena on luoda yhtenäinen terminologia käsittelemälleen alalle.⁶ Ongelma aiheutui aikanaan (ks. HE 166/2007 vp.) siitä, että toissijaisen suojelun käsite oli silloisen ulkomaalaislain näkökulmasta kapea-alainen. Katsottiin, että toissijaista suojelua ei voisi myötää tilanteessa, jossa mahdollisen oikeudenloukkauksen kohteeksi joutumisen edellytyksenä ei olisi suoranaisesti henkilöön itseensä liittyvä syy. Sen vuoksi esitettiin, että ulkomaalaislakiin lisättäisiin uusi kansainvälisen suojelun kategoria, humanitaarinen suojelu. Suomessa kansainvälisen suojelun käsitteeseen kuuluu nykyisin siten turvapaikka, toissijainen suojelu ja humanitaarinen suojelu. Perustuslakivaliokunnan lausunnossa PeVL 7/2008 vp katsottiin, että tätä esitystä voidaan pitää erityisesti pakolaisten oikeusasemaa koskevan Geneven sopimuksen ja muiden Suomea sitovien ihmisoikeusvelvoitteiden täysimääräisen toteutumisen kannalta perusteltuna. Tässä yhteydessä on vielä syytä huomauttaa, että määritelmädirektiivin 2011/95/EU 20 artiklan mukaan kansainvälisen suojelun sisältöä koskevin osin direktiivi ei rajoita Geneven yleissopimuksessa vahvistettujen oikeuksien soveltamista.

⁵ Vanhan määritelmädirektiivin 2004/83/EY 3. artiklan mukaan jäsenvaltiot voivat säätää tai pitää voimassa suotuisampia säännöksiä sen määrittämiseksi, kenelle voidaan myöntää pakolaisasema tai antaa toissijaista suojelua, sekä kansainvälisen suojelun sisällön määrittämiseksi, kunhan nämä säännökset ovat yhteensopivat tämän direktiivin kanssa.

⁶ Ks. samoin HE 166/2007 vp, s. 45.

Mitä humanitaarinen suojelu sitten tarkoittaa ja milloin se soveltuu? Humanitaarisen suojelun keskeinen ero EU-oikeudelliseen toissijaisen suojelun käsitteeseen liittyy siihen, että mahdollisen oikeudenloukkauksen kohteeksi joutumisen edellytyksenä ei ole suoranaisesti henkilöön itseensä liittyvä syy, vaan maan tilanne yleisesti voi johtaa kenen tahansa joutumisen oikeudenloukkauksen kohteeksi. Tässä yhteydessä myös ympäristökatastrofi mainitaan yhtenä humanitaarisen suojelun tilanteena.

1.2 Miksi humanitaarinen suojeluasema voidaan esittää kumottavaksi?

Mikä siis nyt on muuttunut, kun HE 2/2016 vp:ssä esitetään, että humanitaarisen suojelun perusteella myönnettävää oleskelulupaa koskevat säännökset kumottaisiin? Helppo vastaus kysymykseen on se, että nykyisin Suomeen saapuu aikaisempaa enemmän turvapaikanhakijoita, mikä selittää muutosta poliittiselta kannalta. Toki tämänkin seikan voisi juridisoida tuomalla esiin, että turvapaikanhakijoiden ihmisarvoisesta kohtelusta tulee voida huolehtia ja siksi kullakin maalla on tietyt rajat sen suhteen, paljonko maahan voidaan turvapaikanhakijoita ottaa.⁷ Mitään sellaista tilannetta ei ihmisoikeuksien turvaamisen suhteen Suomessa ole kuin esimerkiksi Kreikassa, jonne ei voida synkän ihmisoikeustilanteen vuoksi Dublinin järjestelmän (ns. Dublin III- asetus (EU) N:o 604/2013⁸) mukaisesti palauttaa turvapaikanhakijoita, eli esim. N.S-tapauksen tulkintatilanne ei sovellu Suomen oloihin. Toisaalta on otettava huomioon, että HE 2/2016 vp:n mukaan humanitaarisen suojeluaseman perusteella oleskelulupia on viime vuosina myönnetty varsin vähäisiä määriä, eli mitään merkittävää määrällistä vähennystä turvapaikan saaneiden määrään muutoksella tuskin saadaan aikaan.⁹ Tosin on vaikea arvioida, vaikuttaisiko tämän yhden ns. vetovoimatekijän poistaminen pakolaisten reitteihin niin, että Suomeen tulisi entistä vähemmän turvapaikanhakijoita. Humanitaarisen suojeluaseman kumoamisen perusteita tuleekin tässä katsannossa etsiä toissijaiseen suojeluasemaan liittyvän oikeudellisen viitekehyksen muutoksista.

Hallituksen esityksessä 2/2016 vp tuodaan esiin, että humanitaarista suojelua koskevan ulkomaalaislain 88a §:n voimaantulon jälkeen toissijaisen suojeluaseman tulkinnasta on tullut uutta relevanttia oikeuskäytäntöä, joka on omiaan muuttamaan asian oikeudellista arviointia. Tämä viittaa

⁷ Ks. Kreikan ihmisoikeuksien vastaisesta turvapaikanhakijoiden kohtelusta asia C-411/10 & C-493/10 N.S.(2011) ECR I-13905.

⁸ Ks. EUVL, N:o L 180, 29.6.2013, s. 31.

⁹ Ks. HE 2/2016 vp, s. 3, eli 2014 4 kpl, 2013 11 kpl tai 2012 112 kpl.

ennen kaikkea irakilaisten Elgafajien tapaukseen¹⁰ vuodelta 2009, jonka mukaisesti toissijaisen suojelun myöntämisen kynnys voi poikkeuksellisesti ylittyä pelkästään alueen turvallisuustilanteen vuoksi. Hallituksen esityksessä aivan oikein todetaan, että oleskelulupa toissijaisen suojelun perusteella voidaan myöntää myös tilanteissa, joissa on kyse enemmänkin maan yleisen tilanteen aiheuttamasta vaarasta kuin suoraan hakijan henkilökohtaisesta tilanteesta johtuvasta vaarasta. Tähän liittyen on HE 2/2016 vp:ssä on viitattu myös kansalliseen oikeuskäytäntöömme, eli asiaan KHO 2010:84, jossa kyse oli myös irakilaisista pakolaisista ja heidän mahdollisuudestaan joutua Irakissa mielivaltaisen väkivallan kohteeksi. Tämä oli peruste myöntää oleskelulupa toissijaisen suojelun perusteella. Tämä puolestaan on omiaan hämärtämään toissijaisen suojelun ja humanitaarisen suojeluaseman välistä eroa.¹¹ Lisäksi sinänsä on selvää, että määritelmädirektiivin 2011/95/EU ollessa ns. vähimmäisdirektiivi siinä ei edellytetä korkeampaa suojan tasoa kuin direktiivissä itsessään on, ts. humanitaarista suojeluasemaa ei määritelmädirektiivi vaadi.

Näin ollen voin yhtyä hallituksen esityksessä esitettyyn tulkintaan, jonka mukaan humanitaarisen suojelun perusteella myönnettävälle oleskeluluvalle ei määritelmädirektiiviä koskeva oikeuskäytäntö huomioon ottaen ole enää vastaavanlaisia perusteita kuin direktiivin täytäntöönpanovaiheessa 2008 ja 2009 katsottiin. On perusteltua katsoa, että oleskelulupa toissijaisen suojelun perusteella myönnetään tosiasiallisesti nykyisin osassa niistä tilanteista, joita lainsäätäjä tarkoitti humanitaarisen suojelun perusteella myönnettävällä oleskeluvalla.

Lisäksi voidaan todeta, että määritelmädirektiivin toissijaiseen suojeluun verrattuna suomalainen humanitaarinen suojele jää hieman epämääräiseksi soveltamisalaltaan, sillä hallituksen esityksen HE 166/2007 vp. mukaan humanitaarista suojaa annetaan, kun hakijan palaaminen kotimaahan ei ”siellä vallitsevien levottomuuksien, huonon ihmisoikeus- tai turvallisuustilanteen, huonon humanitaarisen tilanteen tai vastaavien olosuhteiden vuoksi ole mahdollista. Kaikkia kyseeseen tulevia tilanteita ei ole mahdollista määritellä etukäteen”. Tässä luodaan kansallisille viranomaisille melko avoimella säännöksellä harkintavaltaa, jolla ei ole suoraa yhteyttä määritelmädirektiiviin, ja jota viime kädessä tulkitaan kansallisissa tuomioistuimissa.

Oikeusvertailun näkökulmasta tämä maahanmuuttopolitiikan kokonaisuuden kannalta sinänsä pieni

¹⁰ Ks. C-465/07 Elgafaji (2009) ECR I-921.

¹¹ Ks. tarkempi analyysi esim. Raitio, Juha: A Few Remarks to Evaluate the Dublin System and the Asylum Acquis, teoksessa Goudappel Flora- Raulus Helena: The Future of Asylum in the European Union, Problems, proposals and human rights, Springer, 2011, s. 120-122. Lisäksi määritelmädirektiivi 2004/83/EY on ollut tulkittavana asiassa C-31/09 Bolbol (2010) ECR I-5539 ja C-175/08, C-176/08, C-178/08 & C-179/08 Abdulla ym. v. Saksa (2010) ECR I-1493.

yksityiskohta, humanitaarinen suojelu, johtaa tulkintaan, että Suomen maahanmuuttopolitiikassa ns. perusoikeusmyönteinen laintulkinta on saanut 2008 ja 2009 merkittävemmän painoarvon kuin monissa muissa Euroopan maissa. Tulkitsen HE 2/2016 vp:n sisältämää muutosesitystä niin, että suomalaisessa maahanmuuttopolitiikassa mennään nyt suoraan kiinni itse hallinnonalan substanssikysymyksiin ja käytännön virkamiestoiminnassa havaittuihin ongelmiin. Tällainen substanssikysymys on esimerkiksi toimeentuloedellytys.

2. Taannehtivasti tiukentuva lainsäädäntö - ongelma vai ei?

HE 2/2016 vp:ssä esitetään, ettei ehdotus sisällä siirtymäsäännöstä, joten lakiehdotuksen voimaan tullessa vireillä olleisiin hakemuksiin sovellettaisiin oleskelulupahakemuksen ratkaisuhetkellä voimassaolevaa lakia. Perusteluna todetaan, että kansainvälistä suojelua koskevassa hakemuksessa ei ole kyse sen luontoisesta etuudesta tai oikeudesta, joka edellyttäisi hakemuksen vireille tulon hetkellä voimassa olleen lainsäädännön soveltamista, koska hakemus arvioidaan aina ratkaisuhetken olosuhteiden perusteella. Näin ollen vaikuttaa siltä, ettei turvapaikanhakijalla ole erityistä oikeutettujen odotusten suojaa asian vireille tulon hetken lainsäädännön soveltamiseen sen suhteen, mikä on mahdollisuus humanitaariseen suojeluun tai toissijaiseen suojeluun. Tällöin kiinnitetään huomiota siihen, onko esimerkiksi tietyn maan tietylle alueelle turvallista palata ja mitkä ovat hakijan olosuhteet ratkaisua tehtäessä.

Sinänsä on kuitenkin huomattava, että EU-oikeudessa on perinteisesti tulkittu tämänkaltaisen taannehtivan lainsäädännön olevan sallittua vain tietyin varauksin. Taannehtivan lainsäädännön kiellosta EU-oikeudessa soveltuu esimerkiksi *Racke*-tapaus, jossa todetaan seuraavaa:

”Vaikka oikeusvarmuuden periaate yleensä estää sen, että yhteisön säädöksen soveltamisen alkamisajankohta on aikaisempi kuin julkaisuajankohta, tilanne voi poikkeuksellisesti olla toinen, jos se on välttämätöntä säädöksellä tavoiteltujen päämäärien saavuttamiseksi ja jos asianomaisten perusteltua luottamusta kunnioitetaan asianmukaisella tavalla.”¹²

Vaikkei kansallisessa oikeusjärjestelmässämme näitä EU-oikeuden periaatteita samalla tavalla noudateta tai tulkita, niin soisin, että hallituksen esityksessä olisi paremmin selvitetty ja konkretisoitu sitä, millä perusteella humanitaarisen suojeluaseman kumoamisen tulee tapahtua

¹² Ks. 98/78 *Racke* (1979) ECR 69, kohta 20.

taannehtivin vaikutuksin. Mitä päämääriä tämä taannehtivuus palvelee, kun otetaan huomioon, että nykyisenkin lainsäädännön valossa pätee ns. palautuskielto tai EU-oikeuden ja myös KHO:n tulkinnan perusteella toissijaista suojeleusasmaa tulkitaan laajentavasti?

Helsingissä 26.2.2016

Juha Raitio

Prof.