



Hallintovaliokunnalle

Hallituksen esitys laiksi ulkomaalaislain muuttamisesta – HE 29/2024 vp

1. Esityksen tausta

Hallitusohjelman mukaan hallitus ottaa käyttöön EU:n niin sanotun määritelmädirektiivin 2011/95/EU (uudelleenlaadittu), joka koskee vaatimuksia kansainvälisten suojelun määrittämiseksi sekä myönnetyn suojelun sisältöä, mahdollistamat tiukennukset. Esityksellä toteutettaisiin myös hallitusohjelman kirjaus, jonka mukaan kansainvälinen suojelu muutetaan luonteeltaan väliaikaiseksi, ja kansainvälisen suojelun lupien pituus lyhennetään EU-oikeuden mahdollistamaan minimiin eli myönnettyyn turvapaikkaan perustuvan oleskeluluvan kohdalla kolmeen vuoteen ja toissijaiseen suojeluun perustuvan luvan kohdalla yhteen vuoteen. Lupien jatkaminen edellyttää arviota kansainvälisen suojelun jatkamisen tarpeesta.

Lisäksi esityksellä toteutettaisiin hallitusohjelman kirjaus koskien kansainvälisen suojeluaseman lakkauttamista ja siihen perustuvan oleskeluluvan poistamista, jos henkilö syyllistyy Suomessa vakavaan rikokseen, joka vaarantaa yleistä järjestystä ja turvallisuutta, tai jos henkilö vaarantaa kansallista turvallisuutta. Palautuskieltoa ei loukata.

Euroopan komissio on antanut Suomelle virallisen huomautuksen määritelmädirektiivin saattamisesta osaksi Suomen lainsäädäntöä. Huomautus liittyy ulkomaalaislain (301/2004) säännöksiin, jotka koskevat pakolaisen maasta poistamista.

2. Kansallisen liikkumavaran käyttö

Ehdotetut muutokset koskien kansainvälisen suojelun perusteella myönnettävien oleskelulupien pituutta, poissuljentaperusteiden laajentamista, uusia perusteita pakolaisaseman myöntämättä jättämiselle, uusia perusteita kansainvälisen suojeluaseman lakkauttamiselle ja peruuttamiselle sekä pakolaisen karkottamista perustuvat määritelmädirektiiviin. Osa muutoksista perustuu harkinnanvaraisiin säännöksiin ja osa säännöksiin, joissa liikkumavaraa ei ole. Direktiivin 3 artikla sallii kuitenkin suotuisamman kansallisen sääntelyn silloin, kun se on yhteensopivaa direktiivin kanssa. Suomi on aiemmin käyttänyt liikkumavaraa sekä 3 artiklan sallimaa suotuisampaa sääntelyä. Direktiivin kansallisen täytäntöönpanon jälkeen maahanmuutto- ja turvapaikkapolitiikan toimintaympäristössä tapahtuneet muutokset puoltavat sitä, että direktiivin säännökset otetaan käyttöön täysimääräisesti.

Määritelmädirektiivin seuraaviin kohtiin on jätetty kansallinen liikkumavara säännösten soveltamiseen:

- 17 artiklan 3 kohta, joka koskee perustetta poissulkea henkilö toissijaisesta suojelusta rikosseuraamusten välttelyn johdosta;
- 19 artiklan 2 kohta, joka koskee myönnetyn aseman poistamista, kun aseman myöntämisen jälkeen käy ilmi, ettei henkilölle olisi pitänyt 17 artiklan 3 kohdan mukaisesti myöntää toissijaista suojeluasemaa;
- 14 artiklan 4 ja 5 kohdat, jotka koskevat pakolaisaseman poistamista ja myöntämättä jättämistä kansallisen turvallisuuden ja rikosperusteiden vuoksi;
- 24 artikla, joka koskee oleskelulupien pituutta, sisältäen vain vähimmäisvaatimukset oleskeluluvan kestolle.

Määritelmädirektiivin seuraavat kohdat ovat luonteeltaan velvoittavia ilman kansallista liikkumavaraa:



- 17 artiklan 1 kohdan d alakohta, joka koskee toissijaisesta suojelusta poissulkemista jäsenvaltion yhteiskunnan tai turvallisuuden vaarantamisen vuoksi;
- 12 artiklan 3 kohta sekä 17 artiklan 3 kohta, jotka koskevat poissuljenta tekoihin tai rikoksiin yllyttämisen tai niihin muulla tavoin osallistumisen perusteella;
- 14 artiklan 3 kohdan a alakohta sekä 19 artiklan 3 kohdan a alakohta, jotka koskevat kansainvälisen suojeluaseman poistamista tilanteissa, joissa asema olisi pitänyt jättää tai jätetään myöntämättä;
- 21 artiklan 2 kohta, joka koskee pakolaisen palauttamista.

Euroopan parlamentin ja neuvoston asetusta (EU) 2024/1347, annettu 14 päivänä toukokuuta 2024, vaatimuksista kolmansien maiden kansalaisten ja kansalaisuudettomien henkilöiden määrittämiselle 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 (määritelmäasetus) sovelletaan heinäkuusta 2026 lähtien. Asetuksessa ei ole direktiiviä vastaavaa suotuisamman sääntelyn mahdollistavaa artiklaa. Nyt ehdotetuista muutoksista huomattava osa on asetuksessa suoraan sovellettavaa oikeutta ilman kansallista harkintavaltaa. Kansallista liikkumavaraa asetuksessa jätetään seuraavien säännösten soveltamisen suhteen:

- kansainvälisen suojelun perusteella myönnettävien oleskelulupien pituus
- toissijaisesta suojelusta poissuljenta rikosseuraamusten välttelyn perusteella
- pakolaisaseman myöntämättä jättäminen kansallisen turvallisuuden vaarantamisen tai erityisen törkeään rikokseen syyllistymisen perusteella.

3. Keskeiset ehdotukset

Oleskelulupien pituuden lyhentäminen ja jatkoluvan myöntäminen

Esityksessä ehdotetaan kansainvälisen suojelun, eli pakolaisuuden ja toissijaisen suojelun, perusteella myönnettävien oleskelulupien pituuden lyhentämistä. Pakolaisuuden perusteella myönnettävä ensimmäinen oleskelulupa myönnettäisiin jatkossa kolmeksi vuodeksi, kuten myös jatkolupa. Toissijaisen suojelun perusteella ensimmäinen oleskelulupa myönnettäisiin vuodeksi ja jatkolupa kahdeksi vuodeksi. Jatkolupaa myönnettäessä tulisi jatkossa huomioida tarkemmin kansainvälisen suojeluaseman lakkauttamis- ja peruuttamisperusteiden olemassaolo.

Kansainvälisen suojelujärjestelmän tarkoituksena on antaa suojelua sitä tarvitseville, ja tarpeen lakatessa suojeluasema on voitava lakkauttaa. Esitetyillä muutoksilla pyritään entistä paremmin toteuttamaan se, että kansainvälistä suojelua myönnetään vain niin pitkään, kuin se on tarpeellista.

Kansainvälisen suojeluaseman myöntämättä jättäminen ja lakkauttaminen tai peruuttaminen

Esityksessä ehdotetaan uusia perusteita kansainvälisen suojeluaseman myöntämättä jättämiselle sekä aseman lakkauttamiselle ja peruuttamiselle. Oleskelulupaa toissijaisen suojelun perusteella ei myönnettäisi, jos olisi perusteltua aihetta epäillä, että ulkomaalainen vaarantaa kansallista turvallisuutta tai yhteiskuntaa. Poissuljenta sovellettaisiin myös tilanteissa, joissa henkilö on ennen Suomeen tuloaan tehnyt yhden tai useamman rikoksen, josta voitaisiin Suomessa tehtynä tuomita rikoslain mukaan vankeusrangaistus ja hän on jättänyt alkuperämaansa rikosseuraamuksia välttääkseen. Poissuljenta laajennettaisiin koskemaan myös yllytystä tai muuta poissuljentatekoihin osallistumista.



Turvapaikka jätettäisiin jatkossa antamatta kansallisen turvallisuuden vaarantamisen perusteella. Turvapaikka jätettäisiin antamatta myös silloin, jos ulkomaalainen olisi yhteiskunnalle vaaraksi, koska hänet on tuomittu lainvoimaisella tuomiolla erityisen törkeästä rikoksesta. Edellä mainituilla turvapaikan myöntämättä jättämisen perusteilla pakolaisasema voitaisiin jatkossa myös lakkauttaa. Lisäksi sekä pakolaisaseman että toissijaisen suojeluaseman lakkauttamisen perusteeksi lisättäisiin syyllistyminen poissuljentatekoihin aseman saamisen jälkeen.

Esitetyillä muutoksilla on vahva kytkös Suomen kansalliseen sekä yhteiskunnan turvallisuuteen. Sisäisen turvallisuuden takaamiseksi on tärkeää, että kansainvälinen suojeluasema jätetään myöntämättä tai lakkautetaan, jos henkilö on vaaraksi kansalliselle turvallisuudelle tai yhteiskunnalle. Kansainvälisen suojelun antaminen ei ole perusteltua henkilölle, joka omalla toiminnallaan pyrkii heikentämään turvallisuutta.

Perustuslakivaliokunta on lausunnossaan PeVL 20/2024 vp pitänyt varsin väljänä ehdotettua sääntelyä henkilön vaarallisuudesta yhteiskunnalle. Perustuslakivaliokunta on myös katsonut lausunnossaan, että ehdotettu 87 §:n 3 momentin sanamuoto, jonka mukaan poissuljenta kohdistuu siihen, joka on "muutoin osallistunut" rikoksiin tai tekoihin, on varsin väljä ja saattaa antaa osin harhaanjohtavan kuvan poissuljennan mahdollistavan osallisuuden asteesta.

Sisäministeriö kiinnittää huomiota edellä mainittujen perustuslakivaliokunnan väljinä pitämien säännösten osalta siihen, että ne vastaavat määritelmädirektiiviä sekä jo hyväksyttyä määritelmäasetusta. Määritelmäasetuksen 14 artiklan mukaisesti pakolaisasema on poistettava, jos henkilö on lainvoiman saaneella tuomiolla tuomittu erityisen törkeästä rikoksesta ja on vaaraksi jäsenvaltion yhteisölle. Pakolaisaseman myöntämättä jättämiseen vastaavassa tilanteessa on jätetty kansallinen liikkumavara. Määritelmäasetuksen 12 artiklan 3 kohdan ja 17 artiklan 2 kohdan mukaan poissuljenta sovelletaan henkilöihin, jotka yllyttävät poissuljentarikoksiin tai tekoihin tai muulla tavoin osallistuvat niiden tekemiseen.

Euroopan unionin tuomioistuin on käsitellyt erityisen törkeää rikosta ja yhteiskunnalle vaaraksi oloa tuomiossaan asiassa C-402/22, jota on avattu tarkemmin hallituksen esityksessä. Lisäksi tuomioistuin on katsonut tuomioissaan asiassa C-8/22, että vaikka pelkkä erityisen törkeän rikoksen olemassa ei voi pelkästään näyttää toteen vaaran olemassaoloa, on sillä, että henkilö on tuomittu erityisen törkeästä rikoksesta, erityistä merkitystä. Tuomioistuin on katsonut, että vaikka yleensä yhteiskunnan perustavanlaatuiselle edulle aiheutuvan todellisen, välittömän ja riittävän vakavan vaaran toteaminen tarkoittaa, että asianomaisella henkilöllä on taipumus toimia vaarana pidettävällä tavalla myös tulevaisuudessa, myös aiempi käytös voi sellaisenaan osoittaa, että hän merkitsee tällaista vaaraa. Vaaran välittömyyden osalta on kuitenkin huomioitava, että mitä pidempi aika lainvoimaisesta tuomiosta on kulunut, sitä enemmän vaaran arvioinnissa tulisi ottaa huomioon myös rikoksen jälkeiset tapahtumat.

Poissuljenta rikoksiin tai tekoihin yllyttämisen tai muulla tavoin osallistumisen perusteella edellyttäisi henkilökohtaista vastuuta poissuljentaan johtavasta teosta. Kuten hallituksen esityksen pykäläkohtaisista perusteluista ilmenee, vastuu voi syntyä avustamisesta tai yllyttämisestä tällaiseen tekoon, kun toiminta tai laiminlyönti on tehty tietoisena siitä, että se edesauttaa mainitun toiminnan täytäntöön panemista.

Sisäministeriö ei edellä mainittu huomioiden pidä perusteltuna perustuslakivaliokunnan lausunnossa esiin nostettujen kohtien muuttamista.

Tilapäisen oleskeluluvan myöntäminen

Ulkomaalaiselle myönnettäisiin tilapäinen oleskelulupa tilanteissa, joissa pakolaisasema tai toissijainen suojeluasema jätettäisiin myöntämättä tai lakkautettaisiin tai peruutettaisiin, mutta palautuskielto estäisi maasta poistamisen. Vastaavanlainen oleskelulupa on jo käytössä niissä



tilanteissa, joissa henkilölle ei anneta turvapaikkaa tai oleskelulupaa toissijaisen suojelun perusteella, koska häneen sovelletaan poissuljenta. Ehdotetulla sääntelyllä turvattaisiin henkilölle määritelmädirektiivin mukaiset vähimmäisoikeudet, jotka hänellä tulee olla Suomessa oleskellessaan. Tilapäinen oleskelulupa ei oikeuta työntekoon eikä tilapäisen oleskeluluvan saaneen ulkomaalaisen perheenjäsenellä ole mahdollisuutta hakea oleskelulupaa perhesiteen perusteella. Tilapäisen oleskeluluvan myöntäminen mahdollistaisi sen, että henkilön maasta poistamisen mahdollisuutta voitaisiin tarkastella säännöllisin väliajoin uudelleen.

Pakolaisen karkottamista koskeva sääntely

Euroopan komissio on katsonut, että määritelmädirektiivin kohta koskien pakolaisen maasta poistamista on saatettu virheellisesti osaksi Suomen lainsäädäntöä. Määritelmädirektiivin 21 artiklan 2 kohdan b alakohdan mukaan pakolaisen voi palauttaa, jos on perusteltua syytä katsoa hänen olevan vaaraksi sen jäsenvaltion turvallisuudelle, jossa hän on tai jos hän on yhteiskunnalle vaarallinen kyseisessä jäsenvaltiossa, koska hänet on lainvoiman saaneella tuomiolla tuomittu erityisen törkeästä rikoksesta. Ulkomaalaislain pakolaisen karkottamista koskevassa säännöksessä ei ole vaatimusta lainvoimaisesta tuomiosta eikä siinä myöskään viitata erityisen törkeään rikokseen. Ulkomaalaislain sääntely muutettaisiin vastaamaan määritelmädirektiiviä.