

HE 29/2024 vp

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi ulkomaalaislain muuttamisesta

ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi ulkomaalaislakia.

Esityksen tarkoituksena on tehdä hallitusohjelman mukaisesti ulkomaalaislakiin EU:n niin sanotun määritelmädirektiivin, joka koskee vaatimuksia kansainvälisen suojelun määrittämiseksi sekä myönnetyn suojelun sisältöä, mahdollistamat tiukennukset. Esityksen mukaan poissulkemislausekkeiden soveltaminen ulotettaisiin kansainvälisen suojeluaseman saamisen jälkeen tapahtuviin tekoihin sekä toissijaisen suojeluaseman osalta myös turvallisuuteen liittyviin seikkoihin ja tilanteisiin, joissa henkilö on jättänyt alkuperämaansa rikosseuraamukset välttääkseen. Pakolaisaseman lakkauttamista koskevaan sääntelyyn lisättäisiin direktiivissä sallitut kansallisen turvallisuuden vaarantamiseen ja erityisen törkeään rikokseen syyllistymiseen liittyvät perusteet. Pakolaisasema voitaisiin myös jättää myöntämättä näillä perusteilla. Kansainvälisen suojelun perusteella myönnettävien oleskelulupien pituus lyhennettäisiin direktiivin mukaiseen vähimmäispituuteen. Lisäksi pakolaisen karkottamista koskeviin säännöksiin tehtäisiin Euroopan komission Suomelle osoittamasta huomautuksesta johtuvat muutokset.

Ehdotettu laki on tarkoitettu tulemaan voimaan 1.9.2024.

SISÄLLYS

ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ	1
PERUSTELUT	4
1 Asian tausta ja valmistelu	4
1.1 Tausta	4
1.2 Valmistelu	4
2 EU-säädöksen tavoitteet ja pääasiallinen sisältö	5
2.1 Määritelmädirektiivi	5
2.2 Menettelydirektiivi	7
3 Nykytila ja sen arviointi	8
3.1 Yleistä	8
3.2 Kansainvälisen suojeluaseman perusteella myönnettävä oleskelulupa	9
3.3 Poissuljenta	10
3.4 Pakolaisaseman ja toissijaisen suojeluaseman lakkauttamista ja peruuttamista koskeva sääntely	11
3.5 Jatkoluvan pituus ja luvan myöntäminen	13
3.6 Oleskeluluvan peruuttaminen	14
3.7 Karkottaminen, maahantulokiellon määrääminen ja palautuskielto	14
3.8 Tilastotiedot	16
3.9 Kansainväliset velvoitteet ja keskeinen oikeuskäytäntö	18
3.9.1 Kansainväliset velvoitteet	18
3.9.2 Euroopan unionin tuomioistuimen ratkaisukäytäntö	18
3.9.3 Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen ratkaisukäytäntö	21
4 Tavoitteet	21
5 Ehdotukset ja niiden vaikutukset	22
5.1 Keskeiset ehdotukset	22
5.2 Pääasialliset vaikutukset	23
5.2.1 Taloudelliset vaikutukset	23
5.2.2 Vaikutukset viranomaisten toimintaan	24
5.2.3 Muut yhteiskunnalliset vaikutukset	25
5.2.3.1 Vaikutukset turvapaikanhakijoihin ja kansainvälistä suojelua saaneisiin	25
5.2.3.2 Vaikutukset lapsiin ja perheisiin	27
5.2.3.3 Vaikutukset perus- ja ihmisoikeuksiin	28
5.2.3.4 Vaikutukset turvallisuuteen	29
6 Muut toteuttamisvaihtoehdot	29
6.1 Vaihtoehdot ja niiden vaikutukset	29
6.2 Muiden jäsenvaltioiden suunnittelemat tai toteuttamat keinot	29
7 Lausuntopalaute	31
8 Säännöskohtaiset perustelut	32
8.1 Ulkomaalaislaki	32
9 Voimaantulo	37
10 Suhde muihin esityksiin	38
10.1 Suhde talousarvioesitykseen	38
11 Suhde perustuslakiin ja säätämisyjärjestys	38
LAKIEHDOTUS	43
Laki ulkomaalaislain muuttamisesta	43

LIITE	47
RINNAKKAISTEKSTI	47
Laki ulkomaalaislain muuttamisesta.....	47

PERUSTELUT

1 Asian tausta ja valmistelu

1.1 Tausta

Esityksen taustalla on pääministeri Petteri Orpon hallituksen ohjelman 20.6.2023 kirjaus, jonka mukaan hallitus ottaa käyttöön EU:n määritelmädirektiivin mahdollistamat tiukennukset.

Esityksellä toteutetaan myös hallitusohjelman kirjaus, jonka mukaan kansainvälinen suojele muutetaan luonteeltaan väliaikaiseksi, ja kansainvälisen suojele lupien pituus lyhennetään EU-oikeuden mahdollistamaan minimiin eli myönnettyyn turvapaikkaan perustuvan luvan kohdalla kolmeen vuoteen ja toissijaiseen suojeleuun perustuvan luvan kohdalla yhteen vuoteen. Lupien jatkaminen edellyttää arviota kansainvälisen suojeleu jatkamisen tarpeesta.

Lisäksi esityksellä toteutetaan hallitusohjelman kirjaus koskien kansainvälisen suojeleu aseman 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 26.1.2023 Suomelle virallisen huomautuksen ja kiinnittänyt huomiota siihen, miten vaatimuksista kolmansien maiden kansalaisten ja kansalaisuudettomien henkilöiden määrittelemiseksi kansainvälistä suojeleu saaviksi henkilöiksi, pakolaisten ja henkilöiden, jotka voivat saada toissijaista suojeleu, yhdenmukaiselle asemalle sekä myönnetyn suojeleu sisällölle 13 päivänä joulukuuta 2011 annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2011/95/EU (uudelleenlaadittu, jäljempänä määritelmädirektiivi) on saatettu osaksi Suomen lainsäädäntöä. Huomautuksen mukaan suojeleu palauttamista vastaan koskevaa direktiivin 21 artiklan 2 kohdan b alakohtaa ei ole saatettu asianmukaisesti osaksi Suomen lainsäädäntöä. Rikkomusmenettelyn edellyttämä ulkomaalaislain muutos on tarkoituksenmukaista toteuttaa tämän lakiesityksen yhteydessä, ottaen huomioon, että kyse on määritelmädirektiivin kansallisesta täytäntöönpanosta.

1.2 Valmistelu

Esitys on valmisteltu sisäministeriössä. Esityksen valmisteluun on osallistunut erityisesti Maahanmuuttovirasto. Myös oikeusministeriötä on kuultu valmisteluvaiheessa.

Luonnos hallituksen esitykseksi lähetettiin lausuntokierrokselle ajalle 20.2.-12.3.2024. Lausuntoja pyydettiin seuraavilta tahoilta: Sisäministeriön poliisi- ja rajaosastot sekä kansallisen turvallisuuden yksikkö, ulkoministeriö, työ- ja elinkeinoministeriö, oikeusministeriö, valtiovarainministeriö, opetus- ja kulttuuriministeriö, Maahanmuuttovirasto, Poliisihallitus, keskusrikospoliisi, suojeleupoliisi, Rajavartiolaitos, valtioneuvoston oikeuskansleri, eduskunnan oikeusasiamies, yhdenvertaisuusvaltuutettu, lapsiasiainvaltuutettu, Helsingin hallinto-oikeus, Itä-Suomen hallinto-oikeus, Pohjois-Suomen hallinto-oikeus, Turun hallinto-oikeus, korkein hallinto-oikeus, Euroopan kriminaalipoliittinen instituutti HEUNI, Amnesty International, Pakolaisneuvonta, Pelastakaa Lapset ry, Turvapaikanhakijoiden tuki ry, UNHCR Pohjoismaiden toimisto, Ihmisoikeuskeskus ja Unicef.

Tämän hallituksen esityksen valmisteluasiakirjat ovat nähtävillä sisäministeriön verkkosivuilla <https://intermin.fi/hankkeet/hankehaku> tunnuksella SM037:00/2023.

2 EU-säädöksen tavoitteet ja pääasiallinen sisältö

2.1 Määritelmädirektiivi

Määritelmädirektiivi pantiin Suomessa kansallisesti täytäntöön 1 päivänä heinäkuuta 2014 voimaan tulleella ulkomaalaislain (301/2004) muutoksella (422/2014). Määritelmädirektiivillä laadittiin uudelleen 29 päivänä huhtikuuta 2004 annettu kolmansien maiden kansalaisten ja kansalaisuudettomien henkilöiden määrittelyä pakolaisiksi tai muuta kansainvälistä suojelua tarvitseviksi henkilöiksi koskevista vähimmäisvaatimuksista sekä myönnetyn suojelun sisällöstä annettu neuvoston direktiivi 2004/83/EY (jäljempänä aiempi määritelmädirektiivi). Suomi on pannut täytäntöön aiemman määritelmädirektiivin 1 kesäkuuta 2009 voimaan tulleella lailla ulkomaalaislain muuttamisesta (323/2009).

Määritelmädirektiivi sisältää säännökset pakolaisaseman myöntämisestä sekä perusteista jättää asema myöntämättä. Se sisältää myös säännökset aseman peruuttamisesta, lakkauttamisesta ja uusimatta jättämisestä.

Direktiivin 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.

Poissuljentaa koskevan määritelmädirektiivin 12 artiklan 2 kohdan mukaan pakolaisasema jätetään myöntämättä kolmannen maan kansalaiselle tai kansalaisuudettomalle henkilölle, jos on vakavaa aihetta epäillä, että hän on a) tehnyt rikoksen rauhaa vastaan, sotarikoksen tai rikoksen ihmisyyttä vastaan, siten kuin nämä rikokset on määritelty asiaankuuluvissa kansainvälisissä sopimuksissa, b) tehnyt törkeän muun kuin poliittisen rikoksen turvapaikkamaan ulkopuolella ennen kuin hänet otettiin maahan pakolaisena eli ennen pakolaisaseman myöntämiseen perustuvan oleskeluluvan myöntämishetkeä; erityisen raa'at teot voidaan luokitella törkeiksi muiksi kuin poliittisiksi rikoksiksi, vaikka niillä väitettäisiin olleen poliittiset päämäärät tai c) syyllistynyt Yhdistyneiden Kansakuntien tarkoituserien ja periaatteiden vastaisiin tekoihin Yhdistyneiden Kansakuntien peruskirjan johdanto-osassa sekä 1 ja 2 artiklassa esitetyn mukaisesti.

Saman artiklan 3 kohdan mukaan edellä kuvattua 2 kohtaa sovelletaan henkilöihin, jotka yllyttävät siinä mainittuihin rikoksiin tai tekoihin tai muulla tavoin osallistuvat niiden suorittamiseen.

Pakolaisaseman peruuttamisesta, lakkauttamisesta tai uusimatta jättämisestä säädetään direktiivin 14 artiklassa. Sen 3 kohdan a alakohdan mukaan jäsenvaltioiden on peruutettava, lakkautettava tai jätettävä uusimatta kolmannen maan kansalaisen tai kansalaisuudettoman henkilön pakolaisasema, jos asianomainen jäsenvaltio saa pakolaisaseman myöntämisen jälkeen selville, että pakolaisasema olisi pitänyt jättää tai jätetään myöntämättä asianomaiselle 12 artiklan mukaisesti. Kohta siten edellyttää, että pakolaisasema poistetaan tiettyjen direktiivin 12 artiklan 2 kohdassa mainittujen rikosten ja tekojen johdosta (poissulkemisperusteet) myös silloin, jos ulkomaalainen on ryhtynyt niihin pakolaisaseman antamisen jälkeen. Tämä on kuitenkin mahdollista vain 12 artiklan 2 kohdan a) (rikos rauhaa vastaan, sotarikos tai rikos ihmisyyttä vastaan) ja c) alakohdan (syyllistynyt YK:n tarkoituserien vastaisiin tekoihin) perusteella. Ajallisen ja maantieteellisen rajauksen vuoksi tätä velvollisuutta tai mahdollisuutta ei direktiivin mukaan ole b) alakohdan tilanteessa (tehnyt törkeän muun kuin poliittisen rikoksen turvapaikkamaan ulkopuolella ennen pakolaisaseman antamista).

Artiklan 4 kohdan mukaan jäsenvaltiot voivat peruuttaa, lakkauttaa tai jättää uusimatta valtion elimen, hallinnollisen elimen, tuomioistuimen tai lainkäyttöelimen pakolaiselle myöntämän aseman, kun a) on perusteltua syytä olettaa, että hän on vaaraksi sen jäsenvaltion turvallisuudelle, jossa hän on tai b) hän on yhteiskunnalle vaarallinen kyseisessä jäsenvaltiossa, koska hänet on lainvoiman saaneella tuomiolla tuomittu erityisen törkeästä rikoksesta.

Artiklan 5 kohdan mukaan jäsenvaltiot voivat 4 kohdassa kuvatuissa tilanteissa päättää olla myöntämättä asemaa pakolaiselle, jos tällaista päätöstä ei ole vielä tehty.

Artiklan 6 kohdan mukaan henkilöillä, joihin sovelletaan 4 ja 5 kohtaa, on Geneven yleissopimuksen 3, 4, 16, 22, 31, 32 ja 33 artiklassa määrätyt tai niitä vastaavat oikeudet silloin, kun he ovat jäsenvaltiossa.

Edellä mainitut 14 artiklan 4 ja 5 kohdat eivät ole sanamuodoltaan velvoittavia ja ne sisältävät siten liikkumavaraa kansallisen täytäntöönpanon suhteen.

Määritelmädirektiivi sisältää myös säännökset toissijaisen suojeluaseman myöntämisestä sekä perusteista jättää asema myöntämättä poissuljennan perusteella. Se sisältää myös säännökset aseman peruuttamisesta, lakkauttamisesta ja uusimatta jättämisestä.

Direktiivin 17 artiklan 1 kohdan mukaan kolmannen maan kansalaista tai kansalaisuudetonta henkilöä ei katsota henkilöksi, joka voi saada toissijaista suojelua, jos on perusteltua syytä olettaa, että hän on a) tehnyt rikoksen rauhaa vastaan, sotarikoksen tai rikoksen ihmisyyttä vastaan, siten kuin nämä rikokset on määritelty asiaankuuluvissa kansainvälisissä sopimuksissa, b) tehnyt törkeän rikoksen, c) syyllistynyt Yhdistyneiden Kansakuntien tarkoitusprien ja periaatteiden vastaisiin tekoihin Yhdistyneiden Kansakuntien peruskirjan johdanto-osassa sekä 1 ja 2 artiklassa esitetyn mukaisesti tai d) vaaraksi sen jäsenvaltion yhteiskunnalle tai turvallisuudelle, jossa hän on.

Saman artiklan 2 kohdan mukaan edellä kuvattua 1 kohtaa sovelletaan henkilöihin, jotka yllyttävät siinä mainittuihin rikoksiin tai tekoihin tai muulla tavoin osallistuvat niiden suorittamiseen.

Jäsenvaltio voi 17 artiklan 3 kohdan mukaan katsoa, että kolmannen maan kansalainen tai kansalaisuudetön 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. Kyseessä oleva kohta sallii kansallisen liikkumavaran käytön täytäntöönpanossa.

Direktiivin 19 artiklan 2 kohdan mukaisesti jäsenvaltiot voivat peruuttaa, lakkauttaa tai jättää uusimatta valtion elimen, hallinnollisen elimen, tuomioistuimen tai lainkäyttöelimen kolmannen maan kansalaiselle tai kansalaisuudettomalle henkilölle myöntämän toissijaisen suojelu-aseman, jos toissijaisen suojeluaseman myöntämisen jälkeen todetaan, ettei asianomaista olisi 17 artiklan 3 kohdan mukaisesti pitänyt katsoa henkilöksi, joka voi saada toissijaista suojelua.

Saman artiklan 3 kohdan a alakohdan mukaan jäsenvaltioiden on peruutettava, lakkautettava tai jätettävä uusimatta kolmannen maan kansalaiselle tai kansalaisuudettomalle henkilölle myönnetty toissijainen suojeluasema, jos toissijaisen suojeluaseman myöntämisen jälkeen todetaan, että 17 artiklan 1 ja 2 kohdan mukaisesti asianomaista ei olisi pitänyt katsoa tai häntä ei ole katsottu henkilöksi, joka voi saada toissijaista suojelua. Direktiivin mukaan toissijainen

suojeluasema on poistettava näissä tilanteissa myös silloin, jos on perusteltua syytä olettaa henkilön syöllistyneen kohdissa mainittuihin tekoihin suojeluaseman antamisen jälkeen.

Määritelmädirektiivin 21 artiklassa säädetään suojasta palauttamista vastaan. Artiklan 1 kohdassa todetaan, että jäsenvaltioiden on noudatettava palauttamiskiellon periaatetta kansainvälisten velvoitteidensa mukaisesti. Jos nämä velvoitteet eivät sitä kiellä, artiklan 2 kohdan mukaisesti jäsenvaltiot voivat palauttaa pakolaisen riippumatta siitä, onko tämä saanut virallisesti pakolaisaseman, jos a) on perusteltua syytä katsoa hänen olevan vaaraksi sen jäsenvaltion turvallisuudelle, jossa hän on tai b) hän on yhteiskunnalle vaarallinen kyseisessä jäsenvaltiossa, koska hänet on lainvoiman saaneella tuomiolla tuomittu erityisen törkeästä rikoksesta.

Tilanteissa, joissa pakolaisen voi karkottaa, jos palautuskielto ei tätä kiellä, ei sallita kansallista liikkumisvaraa.

Määritelmädirektiivin 24 artiklan 1 kohdan mukaan, jollei kansalliseen turvallisuuteen tai yleiseen järjestykseen liittyvistä erittäin painavista syistä muuta johdu, jäsenvaltioiden on mahdollisimman pian sen jälkeen, kun pakolaisaseman saaneelle henkilölle on myönnetty kansainvälistä suojelua, annettava hänelle oleskelulupa, jonka on oltava voimassa vähintään kolme vuotta ja joka on voitava uusia.

Määritelmädirektiivin 24 artiklan 2 kohdan mukaan, jollei kansalliseen turvallisuuteen ja yleiseen järjestykseen liittyvistä erittäin painavista syistä muuta johdu, jäsenvaltioiden on mahdollisimman pian sen jälkeen, kun toissijaisen suojeluaseman saaneelle henkilölle ja hänen perheenjäsenilleen on myönnetty kansainvälistä suojelua, annettava heille oleskelulupa, jonka on oltava voimassa vähintään vuoden ajan ja joka on voitava uusia vähintään kahdeksi vuodeksi.

Kansainvälisen suojelun perusteella myönnettävien oleskelulupien pituuksien osalta direktiivi jättää kansallista liikkumisvaraa täytäntöönpanon suhteen, säätäen ainoastaan oleskeluluvan vähimmäispituudesta sekä siitä, että oleskelulupa on voitava uusia.

Edellä kuvatut 12 artiklan 3 kohta ja 17 artiklan 2 kohta koskien poissuljettaviin tekoihin yllyttämistä tai muutoin osallistumista, 14 artiklan 3 kohdan a alakohta pakolaisaseman poistamisesta poissuljennan perusteella, 17 artiklan 1 kohta koskien toissijaisen suojeluaseman myöntämättä jättämistä sekä 19 artiklan 3 kohdan a alakohta koskien toissijaisen suojeluaseman poistamista poissuljennan perusteella ovat luonteeltaan ehdottomia. Edellä mainittu määritelmädirektiivin 3 artikla sallii kuitenkin jäsenvaltioiden suotuisamman sääntelyn pakolaisaseman tai toissijaisen suojeluaseman myöntämistä ja kansainvälisen suojelun sisällön määrittelemistä koskien, kunhan säännökset ovat yhteensopivat direktiivin kanssa.

Direktiivin 14 artiklan 2 kohdan ja 17 artiklan 4 kohdan mukaisesti kansainvälisen suojeluaseman myöntäneen jäsenvaltion on yksilöllisesti osoitettava se, että asianomainen henkilö on lakannut olemasta pakolainen tai henkilö, joka voi saada toissijaista suojelua.

2.2 Menettelydirektiivi

Kansainvälisen suojeluaseman harkintaan liittyvistä menettelyllisistä seikoista säädetään 26 päivänä kesäkuuta 2013 annetussa Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivissä 2013/32/EU kansainvälisen suojelun myöntämistä tai poistamista koskevista yhteisistä menettelyistä (uudelleenlaadittu, jäljempänä menettelydirektiivi). Direktiivin 45 artiklan 1 kohdan b alakohdan mukaisesti, kun viranomainen harkitsee kolmannen maan kansalaisen tai kansalaisuudettoman henkilön kansainvälisen suojelun poistamista määritelmädirektiivin 14 tai

19 artiklan mukaisesti, henkilölle annetaan mahdollisuus esittää menettelydirektiivin 12 artiklan 1 kohdan b alakohdan ja 14–17 artiklan mukaisessa henkilökohtaisessa puhuttelussa tai kirjallisessa lausunnossa perusteet siihen, miksi hänen kansainvälistä suojeluaan ei olisi syytä poistaa. Henkilöä on siten kuultava ennen aseman poistamista joko kirjallisesti tai henkilökohtaisesti puhuttelussa, joka vastaa menettelydirektiivin mukaisesti kansainvälistä suojelua hakeneelle pidettävää puhuttelua.

3 Nykytila ja sen arviointi

3.1 Yleistä

Ulkomaalaislain 3 §:n 1 momentin määritelmien mukaisesti laissa pakolaisella tarkoitetaan ulkomaalaista, joka täyttää pakolaisten oikeusasemaa koskevan yleissopimuksen (SopS 77/1968, myöhemmin pakolaissopimus) 1 artiklan vaatimukset. Kansainvälinen suojelu pitää sisällään sekä pakolaisaseman että toissijaisen suojeluaseman. Pakolaisasema tarkoittaa asemaa, joka myönnetään pakolaiseksi tunnustetulle ulkomaalaiselle. Toissijainen suojeluasema tarkoittaa asemaa, joka myönnetään ulkomaalaiselle, joka voi saada toissijaista suojelua. Turvapaikalla taas tarkoitetaan pakolaiselle turvapaikkamenettelyssä myönnettävää oleskelulupaa.

Määritelmädirektiivi pantiin Suomessa kansallisesti täytäntöön 1 päivänä heinäkuuta 2014 voimaan tulleella ulkomaalaislain muutoksella (422/2014). Määritelmädirektiivin kansallista täytäntöönpanoa koskeneessa hallituksen esityksessä (HE 9/2014 vp) direktiivin sääntelyn todettiin aiheuttavan Suomen lainsäädännössä ja käytännöissä melko vähäisiä muutostarpeita. Muutostarpeiden todettiin liittyvän pääasiassa voimassa olevan lainsäädännön käsitteiden täsmentämiseen ja aiempien hallituksen esitysten perusteluihin nojaavan vallitsevan soveltamiskäytännön nostamiseen lain tasolle. Suomessa pakolaisaseman ja toissijaisen suojeluaseman saaneilla todettiin jo olevan yhtäläiset oikeudet ja etuudet.

Hallituksen esityksessä ei käsitelty pakolaisaseman peruuttamista, lakkauttamista tai uusimatta jättämistä koskevaa 14 artiklaa eikä toissijaisesta suojelusta poissulkemista koskevaa 17 artiklaa. Direktiivin toissijaisen suojeluaseman peruuttamista, lakkauttamista tai uusimatta jättämistä koskevan 19 artiklan osalta siinä todettiin, että artiklaan tehdyt vähäiset tekniset ja kielelliset muutokset eivät edellytä kansallisen lainsäädännön muuttamista.

Aiemman määritelmädirektiivin kansallista täytäntöönpanoa koskeneessa hallituksen esityksessä (HE 166/2007 vp) todettiin ulkomaalaislain säännösten ja lain soveltamiskäytännön vastaavan pääosin direktiiviä. Suomen lainsäädäntöön ei ehdotettu muutoksia siltä osin kuin säännökset olivat direktiivin säännöksiä suotuisampia, mutta kuitenkin direktiivin kanssa yhteensopivia. Direktiivin täytäntöönpanon kannalta ei pidetty välttämättömänä, että ulkomaalaislakiin lisättäisiin erityinen pakolaisaseman uusimatta jättämistä koskeva säännös, koska peruuttamista ja lakkauttamista koskevien säännösten katsottiin kattavan Suomessa nämä tilanteet. Pakolaisaseman peruuttamista, lakkauttamista tai uusimatta jättämistä koskevan 14 artiklan 4–6 kohdat, jotka vastaavat nykyisen määritelmädirektiivin samoja kohtia, puolestaan todettiin ehdollisiksi, eikä ulkomaalaislakia ehdotettu muutettavaksi tältä osin. Toissijaisesta suojelusta poissulkemista koskevan 17 artiklan 1 kohdan d alakohdasta ei esitetty lisättäväksi ulkomaalaislakiin. Tätä poissulkemisperustetta ei ollut pakolaisasemaa koskevassa 12 artiklassa ja sitä, että toissijaisen suojelun poissulkemisperusteet olisivat laajemmat kuin pakolaisaseman osalta, pidettiin suojelunäkökulmasta arveluttavana ja epätarkoituksenmukaisena. Artiklan 3 kohdan osalta todettiin, ettei se ole jäsenvaltioita velvoittava ja katsottiin, että kohta ei aiheuta lainmuutostarpeita. Esityksessä katsottiin, että kun kyse oli kansainvälisen suojelun tarpeesta

olevista henkilöistä, joita palautuskiellon vuoksi ei lähtökohtaisesti poisteta maasta, lakiin ei ollut perusteltua lisätä muita kuin 17 artiklan 1 kohdan mukaiset poissuljentaperusteet.

Nykyisen määritelmädirektiivin kansallisesta täytäntöönpanosta on kulunut lähes 10 vuotta ja tänä aikana kansainvälisen suojelun toimintaympäristö on muuttunut huomattavasti. Turvapaikkahakemusten määrä kasvoi merkittävästi koko Euroopan unionin alueella vuosina 2015-2016 ja jatkoi hakemusmäärien notkahduksen jälkeen kasvua vuosina 2020–2022.¹ Vuonna 2023 EU-alueella jätettiin yli 1,1 miljoonaa turvapaikkahakemusta ja määrä oli kasvanut 18 prosenttia vuodesta 2022.² Määritelmädirektiivin 14 artiklan 4 ja 5 kohdat, jotka mahdollistavat pakolaisaseman poistamisen ja myöntämättä jättämisen turvallisuuteen liittyvillä perusteilla, on otettu käyttöön lähes kaikissa muissa jäsenvaltioissa. Määritelmädirektiivin johdanto-osassa todetaan, että direktiivin päätavoitteena on varmistaa se, että jäsenvaltioissa sovelletaan yhteisiä perusteita kansainvälistä suojelua todella tarvitsevien henkilöiden yksilöimiseen ja se, että nämä henkilöt saavat vähimmäistason mukaiset edut kaikissa jäsenvaltioissa. Pakolaisaseman ja toissijaisen suojeluaseman tunnustamista ja sisältöä koskevien sääntöjen lähentämisen pitäisi osaltaan vähentää kansainvälistä suojelua hakevien liikkumista jäsenvaltiosta toiseen, siltä osin kuin se johtuu pelkästään jäsenvaltioiden lainsäädäntöjen välisistä eroavuuksista. Edellä mainittu huomioiden ulkomaalaislain muuttaminen määritelmädirektiivin mahdollistamalla tavalla vastaamaan paremmin muiden jäsenvaltioiden kansallisia säännöksiä edesauttaa määritelmädirektiivin tavoitteita.

Pakolaisaseman tai toissijaisen suojeluaseman peruuttaminen, lakkauttaminen tai poissulkeminen sekä pakolaisaseman myöntämättä jättäminen kaikilla määritelmädirektiivin 12, 14, 17 ja 19 artiklan mahdollistamilla perusteilla ja kansainvälisen suojeluaseman perusteella myönnettävän oleskeluluvan pituuden lyhentäminen direktiivin sallimaan vähimmäispituuteen edellyttävät ulkomaalaislain muuttamista.

3.2 Kansainvälisen suojeluaseman perusteella myönnettävä oleskelulupa

Ensimmäisen oleskeluluvan pituudesta säädetään ulkomaalaislain 53 §:ssä. Sen 7 momentin mukaan oleskelulupa pakolaisuuden ja toissijaisen suojelun perusteella myönnetään neljäksi vuodeksi.

Kansainvälisen suojeluaseman perusteella myönnettävän ensimmäisen oleskeluluvan pituuden osalta aiemman määritelmädirektiivin kansallista täytäntöönpanoa koskevassa hallituksen esityksessä todettiin, että pakolaisaseman ja toissijaisen suojeluaseman tulisi olla mahdollisimman samankaltaisia, minkä vuoksi oli perusteltua, että ensimmäisen oleskeluluvan pituutta koskeva säännös oli samanlainen kummankin suojelukategorian osalta. Jatkoluvan pituuden osalta ei säädetty erikseen rajoituksia koskien kansainvälisen suojelun perusteella myönnettäviä lupia.

Kansainvälisen suojelujärjestelmän tarkoituksena on palvella suojelun tarpeessa olevia ja tarpeen lakatessa suojeluasema on voitava lakkauttaa. Ottaen huomioon pakolaisaseman ja toissijaisen suojeluaseman erilaisuuden ja niiden myöntämisen edellytysten eroavuuden, on perusteltua muuttaa lainsäädäntöä siten, että toissijaisen suojeluaseman perusteella myönnettävä oleskelulupa on lyhyempi. Tältä osin on hyvä huomioida myös kohdassa 6.2

¹ [Eurostatin tilasto turvapaikkahakemuksista EU:ssa.](#)

² [Euroopan unionin turvapaikkavirasto EUAA 28.2.2024.](#)

tarkemmin kuvailtu tilanne muissa EU-maissa, joissa suurimmassa osassa pakolaisille ja toissijaista suojelua saaneille myönnettävien oleskelulupien pituudet eroavat toisistaan.

3.3 Poissuljenta

Turvapaikka jätetään ulkomaalaislain 87 §:n 2 momentin perusteella antamatta ulkomaalaiselle, joka on tehnyt tai jonka on perusteltua aiheuttaa epäillä tehneen rikoksen rauhaa vastaan, sotarikoksen tai rikoksen ihmiskuntaa vastaan, sellaisia rikoksia koskevien kansainvälisten sopimusten määritelmien mukaisesti, törkeän muun kuin poliittisen rikoksen Suomen ulkopuolella ennen kuin hän tuli Suomeen pakolaisena; taikka Yhdistyneiden kansakuntien tarkoituspöytäkirjojen ja periaatteiden vastaisen teon.

Oleskelulupa toissijaisen suojelun perusteella jätetään myöntämättä ulkomaalaislain 88 §:n perusteella ulkomaalaiselle, jos on perusteltua aiheuttaa epäillä, että hän on tehnyt rikoksen rauhaa vastaan, sotarikoksen tai rikoksen ihmiskuntaa vastaan, sellaisia rikoksia koskevien kansainvälisten sopimusten määritelmien mukaisesti, törkeän rikoksen taikka Yhdistyneiden kansakuntien tarkoituspöytäkirjojen ja periaatteiden vastaisen teon.

Ulkomaalaislaissa ei ole säännöksiä koskien poissuljennan soveltamista määritelmädirektiivin mukaisesti myös niihin, jotka yllyttävät rikoksiin tai tekoihin tai muulla tavoin osallistuvat niiden suorittamiseen. Korkein hallinto-oikeus on ratkaisukäytännössään katsonut, että myös yllytys ja avunanto voivat johtaa poissuljentaan (esimerkiksi KHO 2021:5). Yhdistyneiden kansakuntien pakolaisjärjestön (jäljempänä UNHCR) poissulkemislausekkeita koskevan tulkintaohjeen mukaan, jotta poissulkeminen olisi perusteltua, henkilökohtainen vastuu tulee osoittaa suhteessa pakolaissopimuksen 1 artiklan F kohdassa tarkoitettuun rikokseen. Yleisesti ottaen henkilökohtainen vastuu on seurausta siitä, että henkilö syyllistyy tekoon tai myötävaikuttaa merkittävästi rikollisen teon tekemiseen tietäen tekonsa tai laiminlyöntinsä edesauttavan poissulkemisen perusteena olevaa tekoa. Henkilön ei tarvitse fyysisesti suorittaa kyseistä tekoa, myös yllyttäminen, avustaminen ja avunanto sekä osallistuminen rikoskumppanina voivat riittää poissuljennan soveltamiseen.³ Sääntelyä ehdotetaan selkeytettävän tältä osin vastaamaan soveltamiskäytäntöä.

Ulkomaalaislain 89 §:n perusteella ulkomaalaiselle, jolle ei ole myönnetty turvapaikkaa tai oleskelulupaa toissijaisen suojelun perusteella, koska hän on tehnyt tai hänen on perusteltua aiheuttaa epäillä tehneen 87 §:n 2 momentissa tai 88 §:n 2 momentissa tarkoitettua teon, myönnetään tilapäinen oleskelulupa enintään yhdeksi vuodeksi kerrallaan, jos häntä ei voida poistaa maasta, koska häntä uhkaa kuolemanrangaistus, kidutus, vaino tai muu ihmisarvoa loukkaava kohtelu.

Ulkomaalaislaki ei mahdollista toissijaisen suojelun poissuljentaan sillä perusteella, että on perusteltua syytä olettaa henkilön olevan vaaraksi Suomen yhteiskunnalle tai turvallisuudelle. Poissuljenta sillä perusteella, että henkilö on lähtenyt alkuperämaastaan ainoastaan välttääkseen rikoksistaan johtuvat seuraamukset, ei ole mahdollista ulkomaalaislain perusteella tällä hetkellä. Poissuljennan laajentamista edellä mainittuun perusteeseen pidetään tarpeellisenä sen estämiseksi, että turvapaikkajärjestelmää käytettäisiin väärin vain oikeudellisen vastuun pakoiluun. Ulkomaalaislaki ei myöskään mahdollista poissuljentaan tilanteissa, joissa teot on tehty kansainvälisen suojelun aseman saamisen jälkeen. Sääntely ehdotetaan laajennettavaksi määritelmädirektiivin tarkoittamalla tavalla myös kansainvälisen suojeluaseman saamisen

³ [UNHCR: Guidelines on International Protection No. 5: Application of the Exclusion Clauses: Article 1F of the 1951 Convention relating to the Status of Refugees](#), kohta 18.

jälkeen tehtyihin tekoihin. UNHCR:n poissulkemislausekkeitä koskevan tulkintaohjeen mukaan poissuljentalausekkeiden käyttö perustuu siihen, että tiettyjä tekoja pidetään niin vakavina, että niihin syyllistyneet eivät ansaitse kansainvälistä suojelua ja niiden tarkoituksena on varmistaa, että tällaiset henkilöt eivät käytä väärin turvapaikkajärjestelmää välttääkseen oikeudellisen vastuun teoistaan. Tulkintaohjeessa katsotaan, että jos pakolainen ryhtyy pakolaissopimuksen 1 artiklan F kohdan a alakohdan tai 1 artiklan F kohdan c alakohdan soveltamisalaan kuuluviin tekoihin, tämä käynnistäisi poissulkemislausekkeiden soveltamisen ja pakolaisaseman poistamisen, edellyttäen, että kaikki lausekkeiden soveltamisen edellytykset täyttyvät.⁴ Edellä kuvattu huomioiden on perusteltua, että myös aseman saamisen jälkeen katsotaan, että henkilö ei ansaitse kansainvälistä suojelua, jos poissulkemislausekkeiden edellytykset täyttyvät. On myös perusteltua laajentaa toissijaisen suojeluaseman poissuljenta koskemaan yhteiskunnan tai kansallisen turvallisuuden vaarantamista ja siten olla antamatta kansainvälistä suojelua henkilölle, joka omalla toiminnallaan pyrkii heikentämään Suomen kansallista turvallisuutta. Yllä mainittujen poissuljennan perusteiden laajentaminen määritelmädirektiivin mahdollistamalla tavalla osaksi kansallista lainsäädäntöä edellyttää ulkomaalaislain muuttamista.

3.4 Pakolaisaseman ja toissijaisen suojeluaseman lakkauttamista ja peruuttamista koskeva sääntely

Ulkomaalaislain 107 §:ssä säädetään pakolaisaseman ja toissijaisen suojeluaseman lakkauttamisesta. Henkilön pakolaisasema lakkautetaan, jos hän vapaaehtoisesti uudelleen turvautuu kansalaisuusvaltionsa suojeluun, menetettyään kansalaisuutensa saa sen takaisin omasta vapaasta tahdostaan, saa toisen valtion kansalaisuuden ja voi turvautua uuden kansalaisuusvaltionsa suojeluun, vapaaehtoisesti asettuu asumaan maahan, josta pakeni ja jonka ulkopuolelle jäi vainon pelosta taikka ei enää ole suojelun tarpeessa, koska olosuhteet, joiden vallitessa hänestä tuli pakolainen, ovat lakanneet olemasta.

Henkilön toissijainen suojeluasema lakkautetaan, jos toissijaisen suojeluaseman myöntämiseen johtaneet olosuhteet ovat lakanneet olemasta tai muuttuneet siinä määrin, ettei suojelua enää tarvita. Edellä mainittujen olosuhdemuutosten tulee olla merkittäviä ja pysyviä.

Edellä mainitut pakolaisaseman lakkauttamisen edellytykset perustuvat suoraan pakolaissopimuksen 1 artiklan C kohtaan. Toissijaisen suojelun osalta lakkauttamisen perusteet on määritelty määritelmädirektiivissä. Kansainvälisen suojeluaseman lakkauttamisessa on kyse tilanteista, joissa aseman lakkauttaminen perustuu seikkoihin, jotka ovat tapahtuneet aseman saamisen jälkeen. Kyse voi olla henkilön omasta toiminnasta, esimerkiksi kansalaisuusvaltiossa suojeluun uudelleen turvautumisesta, tai kotimaan olosuhteiden yleisestä muutoksesta, joka henkilön henkilökohtainen tilanne huomioiden johtaa siihen, että hän ei ole enää suojelun tarpeessa.

Pakolaisaseman ja toissijaisen suojeluaseman peruuttamisesta säädetään ulkomaalaislain 108 §:ssä. Asema peruutetaan, jos hakija on kansainvälistä suojelua hakiessaan antanut tietoisesti vääriä tietoja, jotka ovat vaikuttaneet päätöksen lopputulokseen, hakija on kansainvälistä suojelua hakiessaan salannut sellaisen seikan, joka olisi vaikuttanut päätöksen lopputulokseen tai turvapaikka olisi pitänyt jättää 87 §:n 2^o4 momentin nojalla antamatta tai oleskelulupa 88 §:n 2 momentin nojalla myöntämättä.

⁴ [UNHCR: Guidelines on International Protection No. 5: Application of the Exclusion Clauses: Article 1F of the 1951 Convention relating to the Status of Refugees](#), kohdat 2 ja 6.

Pakolaisaseman ja toissijaisen suojeluaseman peruuttamisessa on edellä kuvatun mukaisesti kyse tilanteista, joissa hakijalle ei olisi alun perinkään pitänyt antaa kansainvälistä suojeluasemaa, jos kaikki asiaan liittyvät seikat olisivat olleet tiedossa.

Nykyinen lainsäädäntö ei mahdollista poissuljentaperusteiden soveltamista tilanteissa, joissa poissuljennan perusteena oleva teko on tapahtunut kansainvälisen suojeluaseman saamisen jälkeen. Edellä kuvattuja määritelmädirektiivin 14 artiklan kohtia 4–6 ei ole sisällytetty ulkomaalaislakiin, kuten ei myöskään 17 artiklan 1 kohdan d alakohtaa tai 3 kohtaa. Kohtien sisällyttäminen edellyttää lain muuttamista. Kansainvälisen suojeluaseman jälkeen tapahtuneiden poissuljentaperusteiden perusteella aseman poistamisessa ei ole kyse tilanteesta, jossa asemaa ei olisi pitänyt alun perinkään myöntää, vaan tältä osin soveltuvana pidetään aseman lakkauttamista. Sisäisen turvallisuuden takaamiseksi pidetään tärkeänä, että pakolaisasema tai toissijainen suojeluasema lakkautetaan, kun suojelua saava henkilö on vaaraksi kansalliselle turvallisuudelle tai yhteiskunnalle. Nykylainsäädäntö ei ole esimerkiksi mahdollistanut kansainvälisen suojeluaseman poistamista niin sanotuilta vierastaistelijoilta sen perusteella, että heidän on katsottu muodostavan uhan kansalliselle turvallisuudelle. Jos henkilöllä on ollut Suomen myöntämä kansainvälinen suojeluasema ja oleskelulupa, hän on voinut halutessaan palata Suomeen. Uusilla lakkauttamisperusteilla asema olisi mahdollista ottaa harkintaan ja mahdollisesti lakkauttaa, jos ulkomaalaisen katsottaisiin vaarantavan kansallista turvallisuutta. On myös perusteltua, että kansallista turvallisuutta vaarantavassa tilanteessa pakolaisasema voitaisiin jättää myöntämättä, kun jo myönnetty pakolaisasema voitaisiin lakkauttaa vastaavalla perusteella.

Maahanmuuttovirastolla on erillinen tiimi, joka käsittelee pakolaisaseman ja toissijaisen suojeluaseman lakkauttamisia, peruuttamisia ja näihin mahdollisesti liittyviä karkottamisharkintoja (jäljempänä lapeka-tiimi). Kun Maahanmuuttoviraston tietoon tulee jokin lakkauttamis- tai peruuttamisviite, asiasta avataan aseman harkinta-asia sähköiseen ulkomaalaisasioiden käsittelyjärjestelmään (jäljempänä UMA-järjestelmä). UMA-järjestelmässä asia ohjataan lapeka-tiimin työjonoon, jossa asia tutkitaan tarkemmin ja päätetään, onko syytä aseman lakkauttamiseen tai peruuttamiseen. Kansainvälisen suojelun lakkauttamista tai peruuttamista harkittaessa tulee 107 §:n 4 momentin ja 108 §:n 2 momentin mukaisesti suorittaa yksilöllinen tutkinta. Ulkomaalaislain esitöiden mukaan aseman lakkauttamista tai peruuttamista harkittaessa henkilöä kuultaisiin suorittamalla 97 §:n mukainen turvapaikkatutkinta. Maahanmuuttoviraston vakiintuneen käytännön mukaisesti henkilöitä on kuultu myös kirjallisesti. Menettelydirektiivin mukaisesti henkilölle tulee antaa mahdollisuus antaa vastineensa kirjallisella lausunnolla tai henkilökohtaisessa puhuttelussa. Määritelmädirektiivin mukaisesti kansainvälisen suojeluaseman tarpeen poistuminen täytyy osoittaa yksilöllisesti. Pakolaissopimuksen ja määritelmädirektiivin säännökset koskien kansainvälisen suojeluaseman lakkauttamista tai peruuttamista ovat muodoltaan velvoittavia, joten aseman lakkauttamis- tai peruuttamisedellytysten täytyessä asema tulee lakkauttaa tai peruuttaa. Olisi perusteltua, että tämä ilmenisi ulkomaalaislaista tarkemmin.

Rikoksiin syyllistyminen tai kansallisen turvallisuuden vaarantaminen eivät itsessään ole ulkomaalaislain mukaisesti peruste kansainvälisen suojeluaseman lakkauttamiselle tai peruuttamiselle. Tällä hetkellä Maahanmuuttovirasto voi kuitenkin ottaa kolmannen maan kansalaisen pakolaisaseman tai toissijaisen suojeluaseman harkintaan silloin, kun poliisi esittää henkilön maasta karkottamista rikoksiin syyllistymisen perusteella. Harkinta voidaan aloittaa myös viraston omasta aloitteesta, jos esimerkiksi henkilön hakiessa jatkolupaa havaitaan, että henkilö on syyllistynyt rikoksiin. Samoin on toimittu, jos henkilö on ryhtynyt tai hänen epäillään ryhtyvän Suomessa kansallista turvallisuutta vaarantavaan toimintaan, ja hänen maasta poistamistaan esitetään tämän vuoksi. Suojelupoliisi antaa Maahanmuuttovirastolle lausuntoja, joilla saatetaan viraston tietoon kansalliseen turvallisuuteen liittyviä seikkoja ulkomaalaisista.

Suojelupoliisi ei kuitenkaan ole juuri antanut lausuntoja kansainvälistä suojelua koskevissa asioissa, koska kansainvälisen suojeluaseman lakkauttaminen tai myöntämättä jättäminen ei ole ollut aiemmin mahdollista sillä perusteella, että ulkomaalainen vaarantaa kansallista turvallisuutta.

Maahanmuuttovirasto tutkii edellä kuvatuissa tapauksissa, onko aseman lakkauttamiselle tai peruuttamiselle ulkomaalaislain 107 §:n tai 108 §:n mukaisia perusteita. Tällöin kansainvälisen suojeluaseman harkinnan yhteydessä tehdään myös karkottamisharkinta, jos asiassa on 149 §:n mukaisia karkottamisperusteita. Karkottamisharkinnan yhteydessä tehdään ulkomaalaislain 146 §:n tarkoittama kokonaisharkinta. Myös ulkomaalaislain 147 §:n palautuskielto otetaan tässä vaiheessa huomioon. Ulkomaalaislain 149 §:n 3 momentin mukaan pakolaisen saa karkottaa saman pykälän 1 momentin 2-4 kohdassa tarkoitettussa tapauksessa. Pakolaista ei saa karkottaa kuitenkaan kotimaahansa tai pysyvään asuinmaahansa, johon nähden hän on edelleen kansainvälisen suojelun tarpeessa. Pakolaisen saa karkottaa vain valtioon, joka suostuu ottamaan hänet vastaan. Käytännössä tapauksissa, joissa henkilön kansainvälistä suojeluasemaa ei ole voitu lakkauttaa tai peruuttaa, on katsottu, että häntä ei voida palauttaa kotimaahansa tai pysyvään asuinmaahansa.

3.5 Jatkoluvan pituus ja luvan myöntäminen

Jatkolupa kansainvälisen suojelun perusteella myönnetään ulkomaalaislain 54 §:n 2 momentin mukaan, jollei esille tulleiden seikkojen perusteella vaikuta ilmeiseltä, etteivät edellytykset, joiden perusteella ulkomaalaiselle myönnettiin edellinen määräaikainen oleskelulupa, ole edelleen voimassa. Ulkomaalaislain 55 §:n 1 momentin mukaan uusi määräaikainen oleskelulupa myönnetään enintään neljäksi vuodeksi. Käytännössä, jos asiassa ei ole tullut ilmi syytä tarkastella ulkomaalaisen maassa oleskelun edellytyksiä uudelleen nopeammin esimerkiksi rikoksiin syyllistymisen vuoksi, jatkolupa pakolaisuuden tai toissijaisen suojelun perusteella myönnetään tällä hetkellä neljäksi vuodeksi 54 §:n 2 momentin edellytysten täytyessä.

Hallitusohjelman mukaisesti kansainvälisen suojelun perusteella myönnettyjen lupien jatkaminen edellyttäisi jatkossa arviota kansainvälisen suojelun jatkamisen tarpeesta. Ulkomaalaislain 107 ja 108 §:ssä on kuvattu tilanteet, joissa asema voidaan lakkauttaa tai peruuttaa. Maahanmuuttovirasto arvioi jo tällä hetkellä jatkolupahakemusta tutkiessaan 107 ja 108 § nojalla, vaikuttaako asiassa esille tulleiden seikkojen perusteella ilmeiseltä, etteivät edellytykset, joiden perusteella pakolaisasema tai toissijainen suojeluasema myönnettiin, ole edelleen olemassa. Maahanmuuttoviraston lainsoveltamiskäytännön mukaan huomioon otettavia seikkoja ovat muun muassa henkilön tekemät matkat tai oleskelu kansalaisuusvaltiossaan, uuden kansalaisuusvaltion passin hankkiminen, uuden kansalaisuuden saaminen, aseman perusteena olleiden olosuhteiden merkittävä ja pysyvä muutos sekä epäily siitä, että henkilö on todennäköisesti antanut suojeluaseman myöntämisen kannalta merkittäviä vääriä tietoja tai salannut päätöksen lopputulokseen vaikuttavan seikan. Sikäli kuin toissijainen suojeluasema on perustunut ulkomaalaislain 88 §:n 1 momentin 3 kohtaan, kiinnitetään jatkolupavaiheessa erityistä huomiota hakijan kotialuetta koskevaan ajantasaiseen maatietoon sekä tiettyjen maiden kohdalla Maahanmuuttoviraston ohjeistukseen koskien alueen tilannetta toissijaisen suojelun osalta. Jos perusteita kansainvälisen suojeluaseman lakkauttamiseen tai peruuttamiseen havaitaan, ohjataan hakemus käsiteltäväksi aseman harkintaan erikoistuneelle lapeka-tiimille. Ulkomaalaiselle tulee ilmoittaa kirjallisesti aseman harkinnasta ja hänelle tulee antaa mahdollisuus tulla asiassa kuulluksi. Maahanmuuttovirasto kuulee henkilöä kirjallisesti tai henkilökohtaisessa puhutelmassa ennen päätöksentekoa.

Kansainvälisen suojelujärjestelmän tarkoituksena on tarjota suojelua sitä tarvitseville. Myös UNHCR on todennut pakolaisaseman määrittämisen menettelyistä ja perusteista laatimassaan käsikirjassa, että pakolaissopimuksen artiklan 1 C lakkaamislausekkeet perustuvat siihen harkintaan, että kansainvälistä suojelua ei tulisi myöntää pidempään kuin se on tarpeen tai oikeutettua. UNHCR katsoo toisaalta myös, että kun pakolaisasema on määritetty, se pysyy, ellei joku lakkaamislausekkeista tule sovellettavaksi. Pakolaisasemaa ei tulisi UNHCR:n mukaan tarkastella jatkuvasti uudelleen tilapäisten muutosten perusteella.⁵ On tärkeää, että suojelun tarjoaminen kohdennetaan sitä tosiasiallisesti tarvitseville. Kansainvälisen suojelun perusteella jatkoluvan myöntämistä koskevan 54 §:n 2 momentin sanamuotoa ”jollei esille tulleiden seikkojen perusteella vaikuta ilmeiseltä, etteivät edellytykset [...] ole edelleen voimassa” ei pidetä tähän tavoitteeseen nähden riittävänä. Lainkohdan sanamuotoa on syytä tarkentaa, jotta lakkauttamis- ja peruuttamisperusteet tulevat riittävällä tavalla huomioiduksi jatkolupahakemusta ratkaistaessa ja oleskelulupaa ei myönnetä, jos kansainvälinen suojeluasema lakkautetaan tai peruutetaan. Jatkoluvan myöntämisen perusteiden tarkentaminen ei vaikuta siihen, että esimerkiksi 107 §:n 1 momentin 5 kohdan mukaisen olosuhteiden muutoksen on oltava 3 momentissa tarkoitettulla tavalla merkittävä ja pysyvä. Tarkoituksena ei siten ole ottaa kansainvälistä suojeluasemaa harkintaan ja lakkauttaa vain tilapäisten ja vähäpätöisten muutosten perusteella. Muutoksella pyritään entistä paremmin toteuttamaan se, että kansainvälistä suojelua myönnetään sen aikaa kuin sille on tarve.

3.6 Oleskeluluvan peruuttaminen

Oleskeluluvan peruuttamisesta säädetään ulkomaalaislain 58 §:ssä. Määräaikainen tai pysyvä oleskelulupa taikka pitkään oleskelleen kolmannen maan kansalaisen EU-oleskelulupa voidaan pykälän 4 momentin mukaisesti peruuttaa, jos oleskelulupaa haettaessa on tietoisesti annettu hakijan henkilöllisyyttä koskevia tai muita päätökseen vaikuttaneita vääriä tietoja taikka salattu sellainen seikka, joka olisi saattanut estää oleskeluluvan myöntämisen. Pitkään oleskelleen kolmannen maan kansalaisen EU-oleskelulupa voidaan peruuttaa myös, jos sen myöntämisen perusteena on ollut pakolaisasemaan tai toissijaiseen suojeluasemaan perustunut oleskelu ja jos asema on 108 §:n 1 momentin nojalla peruutettu. Pykälän 5 momentin mukaisesti määräaikainen oleskelulupa voidaan peruuttaa, jos niitä edellytyksiä, joiden perusteella oleskelulupa myönnettiin, ei enää ole olemassa.

3.7 Karkottaminen, maahantulokiellon määrääminen ja palautuskielto

Pakolaisen karkottamisesta säädetään ulkomaalaislain 149 §:n 3 momentissa. Sen mukaan pakolaisen saa karkottaa 149 §:n 1 momentin 2□4 kohdassa tarkoitettussa tapauksessa eikä pakolaista saa karkottaa kotimaahansa tai pysyvään asuinmaahansa, johon nähden hän on edelleen kansainvälisen suojelun tarpeessa. Pakolaisen saa karkottaa vain valtioon, joka suostuu ottamaan hänet vastaan. Ulkomaalaislain 149 §:n 1 momentin 2□4 kohdan mukaan maasta voidaan karkottaa ulkomaalainen, jonka on todettu syyllistyneen rikokseen, josta on säädetty enimmäisrangaistuksena vähintään yksi vuosi vankeutta taikka jonka on todettu syyllistyneen toistuvasti rikoksiin, joka on käyttäytymisellään osoittanut olevansa vaaraksi muiden turvallisuudelle, taikka joka on ryhtynyt taikka jonka voidaan aikaisemman toimintansa perusteella tai muutoin perustellusta syystä epäillä ryhtyvän Suomessa kansallista turvallisuutta vaarantavaan toimintaan.

⁵ [UNHCR Handbook on Procedures and Criteria for Determining Refugee Status under the 1951 Convention and the 1967 Protocol relating to the Status of Refugees](#), kohdat 111 ja 112

Euroopan komissio on katsonut virallisessa huomautuksessaan, että määritelmädirektiivin 21 artiklan 2 kohdan b alakohta on saatettu virheellisesti osaksi Suomen lainsäädäntöä ulkomaalaislain 149 §:n 1, 2 ja 3 momentilla. Suomen ulkomaalaislaissa ei ole eritelty, että pakolainen olisi tullut tuomita lainvoimaisella tuomiolla eikä ulkomaalaislaissa myöskään viitata direktiivin vaatimukseen ”erityisen törkeästä rikoksesta”, vaan karkottaminen on mahdollista pelkästään rikoksesta mahdollisesti seuraavan vankeusrangaistuksen enimmäiskeston perusteella. Unionin tuomioistuin on erikseen todennut, että henkilön ei voida katsoa syyllistyneen törkeään rikokseen yksinomaan jäsenvaltion lainsäädännössä säädetyn seuraamuksen perusteella. Komissio katsoi, että sama pätee myös ”erityisen törkeän rikoksen” osalta. Ulkomaalaislain mukaan karkottaminen on mahdollista myös pelkästään toistuvasti rikoksiin syyllistymisen perusteella. Tältä osin unionin tuomioistuin on jäljempänä tarkemmin avatulla tavalla todennut ratkaisussaan C-402/22, että useimmat rikokset eivät voi kumuloitua ”erityisen törkeäksi rikokseksi”, jos yhdenkään niistä ei voida arvioida yksinään olevan erityisen törkeä rikos. Komissio katsoi myös, että 149 § 1 momentin 3 kohdan mukainen itsenäinen karkottamisperuste (käyttäytymisellään osoittanut olevansa vaaraksi muiden turvallisuudelle) sinänsä voi vastata käsitettä vaarasta yhteiskunnalle, mutta ei ole direktiivin 21 artiklan 2 kohdan b alakohdan mukaan riittävä karkottamisperuste yksinään, vaan alakohta edellyttää, että erityisen törkeän rikoksen vuoksi pakolainen katsotaan vaaraksi yhteiskunnalle. Komissio on myös muistuttanut, että määritelmädirektiivin 21 artiklan 1 kohdan palauttamiskiellon periaatetta ei ole rajoitettu koskemaan vain pakolaisen alkuperämaata tai aiempaa asuinmaata.

Euroopan komission aloittama rikkomusmenettely edellyttää ulkomaalaislain muuttamista niin, että pakolaisen karkottamista koskeva 149 §:n 3 momentti vastaa määritelmädirektiivin 21 artiklan 2 kohdan b alakohdan asettamia edellytyksiä.

Maahantulokiellon määräämisestä säädetään ulkomaalaislain 150 §:ssä. Maahantulokiello määrätään, jos aikaa vapaaehtoisella paluulle ei ole määrätty ulkomaalaislain 147 a §:n 2 momentin nojalla tai jos ulkomaalainen ei ole paluulle määrättyssä ajassa poistunut maasta vapaaehtoisesti, jollei ulkomaalaislain 146 §:stä muuta johdu. Ulkomaalaislain 147 a §:n 2 momentin mukaan aikaa vapaaehtoiseen paluuseen ei määrätä muun muassa silloin, kun henkilön katsotaan olevan vaaraksi yleiselle järjestykselle tai turvallisuudelle. Ulkomaalaislain 146 §:n mukaan maahantulokiellon määräämistä harkittaessa on otettava huomioon päätöksen perusteena olevat seikat sekä asiassa muutoin vaikuttavat seikat ja olot kokonaisuudessaan. Kun maahantulokiello perustuisi ulkomaalaisen rikolliseen toimintaan, on otettava huomioon teon vakavuus sekä yleiselle tai yksityiselle turvallisuudelle aiheutunut haitta, vahinko tai vaara.

Edellä kuvatun mukaisesti maahantulokiello määrätään tällä hetkellä tilanteissa, joissa henkilön katsotaan olevan vaaraksi yleiselle järjestykselle tai turvallisuudelle, jollei ulkomaalaislain mukaisen kokonaiisharkinnan perusteella muuta johdu. Hallituksen esityksen ulkomaalaislain muuttamisesta perustuen direktiiviin jäsenvaltioissa sovellettavista yhteisistä vaatimuksista ja menettelyistä laittomasti oleskelevien kolmansien maiden kansalaisten palauttamiseksi (HE 208/2010 vp) mukaan yleinen järjestys ja turvallisuus käsitteenä määräytyy vastaavasti kuin se on ulkomaalaislain muissa säännöksissä maahantulon ja maassa oleskelun edellytyksiin liittyen. Ulkomaalaislakia koskevan hallituksen esityksen (HE 28/2003 vp) mukaan yleiseen järjestykseen ja turvallisuuteen katsotaan kuuluvan kaikki se, jolla pyritään takaamaan yhteiskunnan jäsenille turvallinen ja viihtyisä elin- ja toimintaympäristö, torjumaan ja selvittämään rikoksia sekä oikeudenloukkauksia, että ennaltaehkäisemään ja poistamaan häiriöitä.

Palautuskieltoa koskevan ulkomaalaislain 147 §:n mukaan ketään ei saa käännyttää, karkottaa tai pääsyn epäämisen seurauksena palauttaa alueelle, jolla hän voi joutua

kuolemanrangaistuksen, kidutuksen, vainon tai muun ihmisarvoa loukkaavan kohtelun kohteeksi, eikä alueelle, jolta hänet voitaisiin lähettää sellaiselle alueelle. Myös perustuslain 9 §:n 4 momentin mukaisesti ulkomaalaista ei saa karkottaa, luovuttaa tai palauttaa, jos häntä tämän vuoksi uhkaa kuolemanrangaistus, kidutus tai muu ihmisarvoa loukkaava kohtelu. Palautuskielto sisältyy myös Suomea sitoviin kansainvälisiin ihmisoikeussopimuksiin, kuten Euroopan ihmisoikeussopimuksen 3 artiklaan.

Sisäministeriö on 28.9.2023 asettanut hankkeen ulkomaalaislain säilöönottoa ja maahantulokieltoa koskevan sääntelyn muuttamiseksi(SM043:00/2023). Hankkeessa selvitetään ja valmistellaan hallitusohjelman edellyttämät ulkomaalaislain muutokset, joilla muun muassa maahantulokieltoa koskeva sääntely uudistetaan. Hankkeessa käydään lisäksi läpi 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 ja selvitetään, onko direktiivissä sellaisia säännöksiä, joita Suomessa ei vielä ole sisällytetty kansalliseen lainsäädäntöön. Hallituksen esitys on tarkoitus antaa eduskunnalle syysistuntokaudella 2024.

3.8 Tilastotiedot

Vuosi	Kansainvälistä suojelua saaneet (pl. tilapäinen suojelu)	LAPEKA-asioihin ⁶ tehdyt päätökset
2019	3281	963
2020	2484	619
2021	3013	702
2022	2783	739
2023	2713	713

Lähde: Maahanmuuttovirasto

Kansainvälistä suojelua saaneiden määrä on vaihdellut vuosittain noin 2500-3300 välillä. Vuosittain on tehty noin 620-960 kansainvälisen suojeluaseman harkintapäätöstä, joka on noin 23-29 prosenttia vuosittain myönnetyistä asemista. Yllä olevan tilaston osalta on huomioitava, että kansainvälistä suojelua saaneisiin sisältyvät kansainvälisen suojeluaseman joko turvapaikkahakemuksen tai kiintiöpakolaisvalinnan kautta saaneet, mutta eivät ne henkilöt, jotka ovat saaneet kansainvälisen suojeluaseman perhesideperusteisen luvan yhteydessä. Näitä henkilöitä koskien on kuitenkin tehty myös kansainvälisen suojeluaseman harkintapäätöksiä, jotka ovat mukana yllä olevissa luvuissa.

Vuosi	Myönteinen turvapaikkapäätös	Myönteinen toissijaista suojelua koskeva päätös	Muutoksenhaku myönteisestä toissijaista suojelua koskevasta päätöksestä
2019	2073	452	46
2020	1500	252	12

⁶ Kansainvälisen suojeluaseman lakkauttamis- ja peruuttamisasiat

2021	1752	167	8
2022	1367	130	5
2023	1281	89	6

Lähde: Maahanmuuttovirasto

Taulukossa kuvataan vuosina 2019–2023 turvapaikkahakemuksiin tehdyt myönteiset turvapaikkaa ja toissijaista suojelua koskevat päätökset sekä kuinka monesta toissijaista suojelua koskevasta myönteisestä päätöksestä on valitettu hallinto-oikeuteen. Vain pienestä osasta toissijaista suojelua koskevista myönteisistä päätöksistä on valitettu.

Vuosi	Kansainvälinen suojeluasema lakkautettu	Kansainvälinen suojeluasema peruutettu	Kansainvälistä suojeluasemaa ei lakkautettu	Kansainvälistä suojeluasemaa ei peruutettu	Asia rauennut
2019	370	10	172	16	395
2020	215	3	110	17	274
2021	161	6	137	13	385
2022	125	4	126	10	474
2023	126	8	88	12	479

Lähde: Maahanmuuttovirasto

Taulukkoon on kuvattu vuosittain tehtyjen kansainvälisen suojeluaseman harkintapäätösten määrät. Vuodesta riippuen suojeluasema on päädytty lakkauttamaan tai peruuttamaan 17–39 prosentissa päätöksistä/tapauksista. Raukeamispäätösten osuus on vaihdellut 41–67 prosentin välillä kaikista tehdyistä päätöksistä. Edellä mainituissa päätöksissä on kyse niin kutsutuista esiharkintapäätöksistä, joissa on tehty päätös aseman lakkauttamis- tai peruuttamisharkinnan raukeamisesta, jos on katsottu, ettei asian etenemiselle varsinaiseen suojeluaseman lakkauttamis- tai peruuttamismenettelyyn ole edellytyksiä.

Vuosi	Ei karkoteta-päätös
2019	97
2020	76
2021	67
2022	74
2023	76

Lähde: Maahanmuuttovirasto

Yllä olevaan taulukkoon on kuvattu niiden päätösten lukumäärä, joilla aiemmin myönteisen turvapaikkapäätöksen saanut ulkomaalainen on päätetty jättää karkottamatta. Kyseiset karkottamisharkinta-asiat on avattu rikosperusteella. Taulukossa on saman henkilön osalta vain yksi päätös. On siis mahdollista, että samalle henkilölle on tehty useampi päätös, mutta vain viimeisin on taulukon luvuissa mukana. Tilastossa ei ole eroteltu, onko henkilöllä ollut kansainvälinen suojeluasema, kun hänen karkottamistaan on harkittu, joten on mahdollista, että

henkilön suojeluasemaa on harkittu ja se on lakkautettu tai peruutettu jo aiemmin. Tilastossa ovat mukana vain kansainvälisen suojeluaseman turvapaikkamenettelyn kautta saaneet, eikä siihen ole laskettu mukaan kiintiöpakolaisina aseman saaneita, eikä myöskään henkilöitä, joille asema on myönnetty perhesiteen perusteella myönnetyn oleskeluluvan yhteydessä. Tilastosta ei myöskään käy ilmi, minkä tyyppisiin rikoksiin henkilöt ovat syyllistyneet, ja voitaisiinko näitä rikoksia pitää ”törkeinä” tai ”erityisen törkeinä” aseman lakkauttamisen edellyttämällä tavalla.

3.9 Kansainväliset velvoitteet ja keskeinen oikeuskäytäntö

3.9.1 Kansainväliset velvoitteet

Pakolaissopimuksen 1 artiklassa määritellään, kuka voidaan katsoa pakolaiseksi. Saman artiklan C kohdassa on listattu, milloin henkilö lakkaa olemasta pakolainen ja D-F kohdissa, milloin pakolaissopimuksen määräyksiä ei sovelleta henkilöön. Pakolaissopimuksen 33 artiklan mukaisesti pakolaista ei saa karkoittaa sellaisten alueiden rajoille, jossa hänen henkeään tai vapauttaan uhataan rodun, uskonnon, kansalaisuuden ja tiettyyn yhteiskunnalliseen ryhmään kuulumisen tai poliittisen mielipiteen vuoksi. Artiklan 2 kohdan mukaisesti ensimmäiseen kohtaan 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.

Euroopan ihmisoikeussopimuksen (SopS 18/1990) 3 artiklan mukaisesti ketään ei saa kiduttaa, eikä kohdella tai rangaista epäinhimillisellä tai halventavalla tavalla. Sopimuksen 8 artiklassa säädetään jokaisen oikeudesta nauttia yksityis- ja perhe-elämäänsä, kotiinsa ja kirjeenvaihtoonsa kohdistuvaa kunnioitusta, johon viranomaiset eivät saa puuttua, paitsi kun laki sen sallii ja se on välttämätöntä demokraattisessa yhteiskunnassa kansallisen ja yleisen turvallisuuden tai maan taloudellisen hyvinvoinnin vuoksi, tai epäjärjestyksen tai rikollisuuden estämiseksi, terveyden tai moraalien suojaamiseksi, tai muiden henkilöiden oikeuksien ja vapauksien turvaamiseksi.

Euroopan unionin perusoikeuskirjan 4 artiklan mukaisesti ketään ei saa kiduttaa eikä kohdella tai rangaista epäinhimillisellä tai halventavalla tavalla. Oikeus turvapaikkaan taataan 18 artiklan mukaisesti pakolaisten oikeusasemaa koskevan 28 päivänä heinäkuuta 1951 tehdyn Geneven yleissopimuksen ja pakolaisten oikeusasemaa koskevan 31 päivänä tammikuuta 1967 tehdyn pöytäkirjan määräysten sekä Euroopan yhteisön perustamissopimuksen mukaisesti. Perusoikeuskirjan 19 artiklan 2 kohdan mukaisesti ketään ei saa palauttaa, karkottaa tai luovuttaa sellaiseen maahan, jossa häntä vakavasti uhkaa kuolemanrangaistus, kidutus tai muu epäinhimillinen tai halventava rangaistus tai kohtelu.

Lapsen oikeuksien yleissopimuksen (SopS 59 ja 60/1991) 3 artiklan 1 kohdan mukaan kaikissa julkisen tai yksityisen sosiaalihuollon, tuomioistuinten, hallintoviranomaisten tai lainsäädäntöelimien toimissa, jotka koskevat lapsia, on ensisijaisena harkintaperusteena oltava lapsen etu.

3.9.2 Euroopan unionin tuomioistuimen ratkaisukäytäntö

C-402/22 (ECLI:EU:C:2023:543, 6.7.2023)

Kyseisessä asiassa Alankomaat oli tehnyt ennakkoratkaisupyynnön koskien määrätelmädirektiivin 14 artiklan 4 kohdan b alakohtaa. Ennakkoratkaisupyynnössä pyydettiin ottamaan kantaa ennen kaikkea siihen, milloin rikos on edellä mainitussa alakohdassa tarkoitettulla tavalla ”erityisen törkeä”, ovatko määrätelmädirektiivin 17 artiklan 1 kohdan b

alakohdassa tarkoitettuun ”törkeään rikokseen” sovellettavat perusteet merkityksellisiä arvioitaessa, onko kyseessä ”erityisen törkeä rikos”, onko määritelmädirektiivin 14 artiklan 4 kohdan b alakohtaa tulkittava siten, että vaara yhteiskunnalle on toteen näytetty vain sen perusteella, että pakolaisaseman saaja on lainvoimaisesti tuomittu erityisen törkeästä rikoksesta ja sikäli kuin pelkkä langettava lainvoimainen tuomio ei riitä, tulee jäsenvaltion osoittaa, että henkilö on tuomion jälkeenkin edelleen yhteiskunnalle vaarallinen.

Unionin tuomioistuin katsoi, että määritelmädirektiivin 14 artiklan 4 kohdan b alakohdassa tarkoitettu ’erityisen törkeä rikos’ on rikos, joka on erityispiirteidensä takia poikkeuksellisen törkeä siltä osin kuin se kuuluu asianomaisen yhteiskunnan oikeusjärjestystä eniten vahingoittaviin rikoksiin. Sen arvioimiseksi, onko rikos, josta kolmannen maan kansalainen on lainvoiman saaneella tuomiolla tuomittu, törkeydeltään mainitun kaltainen, on otettava muun muassa huomioon kyseisestä rikoksesta säädetty rangaistus ja siitä määrätty rangaistus, rikoksen luonne, mahdolliset raskauttavat tai lieventävät seikat, se, onko kyseinen rikos tahallinen vai ei, rikoksen aiheuttamien vahinkojen luonne ja laajuus sekä rikoksesta rankaisemiseen sovellettu menetelmä. Vaaran olemassaoloa sen jäsenvaltion yhteiskunnalle, jossa asianomainen kolmannen maan kansalainen on, ei voida pitää toteen näytettynä jo pelkästään siitä syystä, että kyseinen kansalainen on lainvoiman saaneella tuomiolla tuomittu erityisen törkeästä rikoksesta. Säännöksen soveltaminen edellyttää, että toimivaltainen viranomaisosoittaa, että asianomaisen kolmannen maan kansalaisen sen jäsenvaltion, jossa hän on, yhteiskunnan perustavanlaatuiselle edulle aiheuttama vaara on luonteeltaan todellinen, välitön ja riittävän vakava ja että pakolaisaseman peruuttaminen on tähän vaaraan oikeassa suhteessa oleva toimenpide.

Ratkaisussaan tuomioistuin korosti sitä, että mainittu alakohta on poikkeus määritelmädirektiivin 13 artiklassa ilmaistusta säännöstä, jonka mukaan kolmannen maan kansalaiselle, joka täyttää pakolaisaseman myöntämisen edellytykset, on myönnettävä pakolaisasema. Näin ollen sanottua alakohtaa on tulkittava suppeasti. Rikosten erityisen törkeään luonteen osalta tuomioistuin totesi aiemmin mainitun lisäksi, että törkeys ei voi johtua erillisten lainvastaisten tekojen kumuloitumisesta, jos yksikään ei sellaisenaan ole erityisen törkeä rikos. Lisäksi säännöksen soveltaminen edellyttää kahden erillisen edellytyksen täyttymistä eli yhtäältä sitä, että asianomainen kolmannen maan kansalainen on lainvoiman saaneella tuomiolla tuomittu erityisen törkeästä rikoksesta, ja toisaalta sen toteen näyttämistä, että hän on vaarallinen yhteiskunnalle siinä jäsenvaltiossa, jossa hän on. Pelkästään toisen edellytyksen täytyminen ei riitä osoittamaan sitä, että myös toinen edellytys täyttyy. Myöskin asiaa harkittaessa on punnittava keskenään yhtäältä vaaraa, jota asianomainen kolmannen maan kansalainen merkitsee sen jäsenvaltion yhteiskunnalle, jossa hän on, ja toisaalta oikeuksia, jotka määritelmädirektiivin mukaan on taattava direktiivin 2 artiklan d alakohdan aineelliset edellytykset täyttävälle henkilölle, sen selvittämiseksi, onko mainitun direktiivin 14 artiklan 4 kohdan b alakohdassa tarkoitettujen toimenpiteiden toteuttaminen kyseiseen vaaraan oikeassa suhteessa oleva toimenpide.

C-369/17 (ECLI:EU:C:2018:713, 13.9.2018)

Ennakkoratkaisupyynnössä oli kyse siitä, seuraako määritelmädirektiivin 17 artiklan 1 kohdan b alakohdassa säädetystä määritelmästä ’tehnyt törkeän rikoksen’, että tietyn jäsenvaltion lainsäädännössä säädettyä seuraamusta tietystä rikoksesta voidaan pitää yksinomaan arviointiperusteena ratkaistaessa sitä, onko suojelua hakeva henkilö syyllistynyt rikokseen, jonka perusteella oikeus toissijaiseen suojeluun on suljettavissa pois.

Tuomioistuin katsoi, että mainittua kohtaa oli tulkittava siten, että yksinomaan tietystä rikoksesta säädetyn rangaistuksen perusteella ei voitu poissulkea oikeutta toissijaiseen

suojeluun. Toimivaltaisen viranomaisen tai tuomioistuimen on arvioita kyseessä olevan lainvastaisten teon vakavuusaste tutkimalla kattavasti kaikki kullekin yksittäistapaukselle ominaiset olosuhteet. Tuomioistuin nosti esiin Euroopan turvapaikka-asioiden tukiviraston selonteon vuodelta 2016, jossa suositetaan ottamaan huomioon rikoksen vakavuusastetta arvioitaessa lukuisia eri seikkoja, kuten kyseessä olevan teon luonne, aiheutetut vahingot, rikosvastuun toteamiseksi vireille pannun menettelyn muoto, teosta säädetyn seuraamuksen luonne ja kysymys siitä, onko suurin osa tuomioistuimista katsonut kyseessä olevan teon täyttävän törkeän rikoksen tunnusmerkistön.

C-391/16, C-77/17 ja C-78/17 (ECLI:EU:C:2019:403, 14.5.2019)

Yhdistetyissä asioissa ennakkokysymykset koskivat mm. sitä, ovatko määritelmädirektiivin 14 artiklan 4⁶ kohdat koskien pakolaisaseman peruuttamista tai myöntämättä jättämistä perusoikeuskirjan 18 artiklan, jossa taataan oikeus turvapaikkaan Geneven yleissopimuksen ja pakolaisten oikeusasemaa koskevan pöytäkirjan määräysten sekä Euroopan yhteisön perustamissopimuksen mukaisesti, ja sopimuksen Euroopan unionin toiminnan (SEUT) 78 artiklan 1 kohdan, jonka mukaan unionin kansainvälistä suojelua koskevan yhteisen politiikan on oltava Geneven yleissopimuksen mukaista, mukaisia. Lisäksi kyse oli siitä, oliko määritelmädirektiivin 14 artiklan 4 ja 5 kohdissa kyse uudesta poissulkemislausekkeesta.

Tuomioistuin totesi, että vaikka Geneven yleissopimuksen 33 artiklan 2 kohdan mukaan pakolaista ei tietyissä tilanteissa suojaa periaatteellinen kieltä palauttaa maahan, jossa hänen henkensä tai vapautensa olisi uhattuna, määritelmädirektiivin 21 artiklan 2 kohtaa on tulkittava ja sovellettava kunnioittaen perusoikeuskirjassa, erityisesti sen 4 artiklassa ja 19 artiklan 2 kohdassa, taattuja oikeuksia, joilla kielletään ehdottomasti kidutus ja epäinhimillinen tai halventava rangaistus ja kohtelu kyseisen henkilön käyttäytymisestä riippumatta sekä poistaminen maasta valtioon, jossa henkilöä vakavasti uhkaa tällainen kohtelu. Jäsenvaltio ei voi poiketa palauttamiskiellon periaatteesta Geneven yleissopimuksen 33 artiklan 2 kohdan nojalla, kun pakolaisen palauttaminen altistaisi hänet vaaralle siitä, että hänen perusoikeuskirjan 4 artiklassa ja 19 artiklan 2 kohdassa vahvistettuja perusoikeuksiaan loukattaisiin.

Määritelmädirektiivin 14 artiklan 4 ja 5 kohtien osalta tuomioistuin katsoi, että niitä ei voida tulkita siten, että pakolaisaseman peruuttaminen tai sen myöntämättä jättäminen vaikuttaisi siten, että asianomainen henkilö, joka täyttää määritelmädirektiivin 2 artiklan d alakohdassa vahvistetut edellytykset, ei enää olisi pakolainen mainitun 2 artiklan d alakohdassa ja Geneven yleissopimuksen 1 artiklan A kohdassa tarkoitetulla tavalla. Sen sijaan tuomioistuin totesi, että jos jäsenvaltio päättää peruuttaa pakolaisaseman tai jättää sen myöntämättä mainittujen direktiivin kohtien nojalla, asianomaiset kolmannen maan kansalaiset tai kansalaisuudettomat henkilöt menettäisivät tämän aseman eikä heillä olisi kaikkia direktiivin VIII luvussa esitettyjä oikeuksia ja etuja, jotka liittyvät tähän asemaan. Näillä henkilöillä on kuitenkin, kuten direktiivin 14 artiklan 6 kohdassa säädetään, joukko Geneven yleissopimuksessa määrättyjä oikeuksia tai he säilyttäisivät nämä oikeudet. Tämä vahvistaa sen, että heidät määritellään pakolaisiksi tai heidät määritellään edelleen pakolaisiksi yleissopimuksen 1 artiklan A kohdassa tarkoitetuin tavoin.

Tuomioistuin totesi, että määritelmädirektiivin 14 artiklan 4⁶ kohtia ei voida tulkita siten, että pakolaisaseman peruuttamisesta tai tämän aseman myöntämättä jättämisestä seuraa, että kolmannen maan kansalaista tai kansalaisuudetonta henkilöä, joka täyttää direktiivin 2 artiklan d alakohdassa vahvistetut aineelliset edellytykset, ei enää määriteltäisi Geneven yleissopimuksen 1 artiklan A kohdassa tarkoitetuksi pakolaiseksi ja hänet siis suljettaisiin sen kansainvälisen suojelun ulkopuolelle, joka perusoikeuskirjan 18 artiklan mukaan hänelle taataan mainitun yleissopimuksen mukaisesti. Tuomioistuin totesi myös, että direktiivin 14

artiklan 4 tai 5 kohdan soveltamisesta seuraa erityisesti se, että asianomainen henkilö menettää oleskeluluvan, johon hänellä on tämän direktiivin 24 artiklan mukaan oikeus mainitussa direktiivissä tarkoitetun pakolaisaseman perusteella. Näin ollen pakolaisen, jota koskee direktiivin 14 artiklan 4 tai 5 kohdan perusteella toteutettu toimenpide, voidaan hänelle Geneven yleissopimuksen järjestelmässä myönnettäviä oikeuksia määritettäessä katsoa olevan henkilö, joka ei oleskele laillisesti tai ei enää oleskele laillisesti asianomaisessa jäsenvaltiossa. Näin ollen, kun jäsenvaltiot panevat täytäntöön direktiivin 14 artiklan 4 tai 5 kohdan, ne ovat lähtökohtaisesti velvollisia antamaan alueellaan oleville pakolaisille vain tämän direktiivin 14 artiklan 6 kohdassa nimenomaisesti tarkoitetut oikeudet ja ne Geneven yleissopimuksessa vahvistetut oikeudet, jotka on taattu kaikille sopimuspuolen alueella oleville pakolaisille ja joiden saaminen ei edellytä laillista oleskelua. Kuitenkin on huomioitava, että pakolainen, jota koskee jokin direktiivin 14 artiklan 4 ja 5 kohdassa tarkoitetuista tilanteista, voi saada jollakin toisella oikeudellisella perusteella luvan oleskella laillisesti asianomaisen jäsenvaltion alueella.

Tuomioistuin katsoi, että määritelmädirektiivin 14 artiklan 4–6 kohdan tarkastelussa ei ole ilmennyt mitään seikkoja, jotka voisivat vaikuttaa näiden säännösten pätevyyteen SEUT 78 artiklan 1 kohdan ja perusoikeuskirjan 18 artiklan perusteella.

C-454/23

Euroopan unionin tuomioistuimessa vielä vireillä olevan asian ennakkoratkaisukysymyksissä on kyse siitä, voidaanko määritelmädirektiivin 14 artiklan 4 kohdan a alakohtaa, jonka mukaan pakolaisasema voidaan poistaa jos on perusteltua syytä epäillä, että henkilö on vaaraksi kansalliselle turvallisuudelle, tulkita niin, että sallittaisiin pakolaisaseman poistaminen pakolaisen aiemman käyttäytymisen tai väitettyjen toimien perusteella, jotka ovat tapahtuneet ennen hän saapumistaan suojeluvaltioon ja suojeluvaltion ulkopuolella ja jota ei katsota pakolaisaseman poissuljentaperusteen muodostavaksi käyttäytymiseksi. Lisäksi on pyydetty vastausta siihen, miten käsitellä ”vaaraksi sen jäsenvaltion turvallisuudelle” pitäisi tulkita 14 artiklan 4 kohdan a alakohdan soveltamisen yhteydessä ja voiko artiklaan sisältyä riskinarviointi, joka liittyy väitettyihin toimiin tai käyttäytymiseen ennen saapumista jäsenvaltioon. Tuomioistuin ei ole vielä antanut tuomiotaan tapauksessa.

3.9.3 Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen ratkaisukäytäntö

Euroopan ihmisoikeustuomioistuin totesi ratkaisussaan *K.I v France* (No 5560/19, 15 April 2021), että Euroopan ihmisoikeussopimuksen 3 artiklassa, jonka mukaan ketään ei saa kiduttaa, eikä kohdella tai rangaista epäinhimillisellä tai halventavalla tavalla, ei säädetä poikkeuksia artiklan soveltamisessa edes 15 artiklan tarkoittaman sodan tai muun yleisen hätätilan aikana. Tuomioistuin totesi, että sopimusvaltioilla on vakiintuneen kansainvälisen oikeuden nojalla oikeus valvoa ulkomaalaisten maahantuloa, maassa oleskelua ja maasta poistamista. Tuomioistuin korosti tiedostavansa terrorismin aiheuttaman uhan laajuuden yhteisölle eikä aliarvioinut terrorismin torjunnan merkitystä. Kuitenkin 3 artiklan antama suoja on luonteeltaan ehdotonta. Karkottamisen osalta tuomioistuin katsoi, että sen pitämistä Euroopan ihmisoikeussopimuksen vastaisena asiassa täytyisi osoittaa painavat syyt uskoa, että olisi olemassa todellinen vaara sille, että asianomainen joutuisi vastaanottajavaltiossa 3 artiklassa kielletyn kohtelun kohteeksi, vaikka henkilön katsottaisiin olevan uhka sopimusvaltion kansalliselle turvallisuudelle. Tuomioistuin korosti myös, ettei yleissopimuksella suojata sellaisenaan oikeutta turvapaikkaan, vaan sen antama suoja rajoittuu sopimuksessa vahvistettuihin oikeuksiin, erityisesti yleissopimuksen 3 artiklan mukaisiin oikeuksiin. Tältä osin 3 artiklaan sisältyy Geneven yleissopimuksen mukainen palautuskielto. Tuomioistuin viittasi omaan oikeuskäytäntönsä todetessaan, että karkottamisesta aiheutuvan riskin arvioinnissa on erityisesti otettava huomioon henkilön pakolaisuus. Kyseessä olevassa

tapauksessa tuomioistuimien huomioi, että pakolaisaseman poistaminen ei vaikuttanut siihen, että henkilö oli edelleen pakolainen.

4 Tavoitteet

Esityksellä otetaan hallitusohjelman mukaisesti käyttöön määritelmädirektiivin mahdollistamat muutokset, jotka tukevat hallituksen tavoitteita tiukentaa turvapaikkapolitiikkaa. Esityksen tavoitteena on mahdollistaa kansainvälisen suojelun tarpeen säännöllinen arviointi ja havaita tapaukset, joissa kansainvälisen suojelun tarve on poistunut. Pyrkimyksenä on, että kansallista turvallisuutta tai yleistä järjestystä ja turvallisuutta uhkaavien henkilöiden maassa oleskelua voitaisiin tarkastella tiheämmin ja edellytysten täytyessä henkilö voitaisiin poistaa maasta. Tavoitteena on, että henkilön turvallisuutta uhkaavalla toiminnalla on vaikutusta hänen asemaansa ja oleskeluoikeuteensa Suomessa. Muutoksilla pyritään siihen, että kansainvälinen suojeluasema poistettaisiin aiempaa tehokkaammin sellaisilta henkilöiltä, jotka eivät asemaa enää tarvitse tai toisaalta joiden ei voida katsoa asemaa ansaitsevan oman toimintansa johdosta.

5 Ehdotukset ja niiden vaikutukset

5.1 Keskeiset ehdotukset

Esityksessä ehdotetaan lyhennettäväksi oleskelulupien kestoja vastaamaan määritelmädirektiivin mukaisia vähimmäispituuksia. Ensimmäinen oleskelulupa pakolaisuuden perusteella myönnettäisiin jatkossa kolmeksi vuodeksi aiemman neljän vuoden sijaan ja toissijaisen suojelun perusteella vuodeksi aiemman neljän vuoden sijaan. Jatkolupa toissijaisen suojelun perusteella myönnettäisiin kahdeksi vuodeksi aiemman neljän vuoden sijaan. Määritelmädirektiivi ei aseta vähimmäispituutta pakolaisuuden perusteella myönnettävälle jatkoluvalle, mutta tämän osalta esitetään jatkolupaa lyhennettäväksi aiemmasta neljästä vuodesta kolmeen vuoteen. Muutoksilla mahdollistetaan lupien jatkamisen edellytyksenä oleva arviointi kansainvälisen suojelun jatkamisen tarpeesta hallitusohjelmakirjauksen mukaisesti aiempaa useammin. Myös jatkoluvan myöntämisen edellytyksiä tiukennetaan ja selkeytetään.

Esityksessä ehdotetaan ulkomaalaislakiin määritelmädirektiivin mahdollistamia tiukennuksia koskien kansainvälistä suojelua. Poissuljenta ulotetaan koskemaan myös yllytystä ja muutoin rikoksiin tai tekoihin osallistumista sekä kansainvälisen suojeluaseman saamisen jälkeen tehtyjä tekoja. Toissijaisen suojelun osalta poissuljentaperusteeksi lisätään määritelmädirektiivin mukaisesti yhteiskunnan tai kansallisen turvallisuuden vaarantaminen. Toissijaisen suojeluaseman osalta poissuljentaperusteeksi lisätään myös alkuperämaasta lähtö vain rikosseuraamusten välttämiseksi, jos rikoksesta voitaisiin Suomessa tehtynä tuomita vankeusrangaistus. Peruste on määritelmädirektiivin mukaan mahdollinen, mutta kyse ei ole velvoittavasta säännöksestä. Lisäksi esityksessä ehdotetaan määritelmädirektiivin mahdollistamalla tavalla otettavaksi käyttöön uusia perusteita pakolaisaseman lakkauttamiselle, kun on perusteltua syytä olettaa, että pakolainen on vaaraksi kansalliselle turvallisuudelle tai häntä pidetään yhteiskunnalle vaarallisena, koska hänet on lainvoimaisella tuomiolla tuomittu erityisen törkeästä rikoksesta. Pakolaisasema voitaisiin myös jättää myöntämättä edellä mainituissa tilanteissa, jos asemaa ei vielä ole annettu. Esityksessä ehdotetaan uutta perustetta tilapäisen oleskeluluvan myöntämiselle tilanteissa, joissa kansainvälinen suojeluasema lakkautetaan, peruutetaan tai pakolaisasema jätetään antamatta, mutta ulkomaalaista ei voida poistaa maasta, koska häntä uhkaa kuolemanrangaistus, kidutus, vaino tai muu ihmisarvoa loukkaava kohtelu. Tilapäinen oleskelulupa turvaa ne vähimmäisoikeudet, jotka henkilölle tulee määritelmädirektiivin mukaisesti myöntää, kun hän oleskelee Suomessa silloin, kun pakolaisasema lakkautetaan tai jätetään myöntämättä edellä mainittujen uusien perusteiden vuoksi.

Lisäksi esityksessä ehdotetaan pakolaisen karkottamista koskevan ulkomaalaislain sääntelyn muuttamista komission aloittaman rikkomusmenettelyn seurauksena.

5.2 Pääasialliset vaikutukset

5.2.1 Taloudelliset vaikutukset

Esityksen mukaan pakolaisuuden perusteella myönnettävän ensimmäisen oleskeluluvan pituus lyhenisi kolmeen ja toissijaisen suojelun perusteella myönnettävän yhteen vuoteen. Myös jatkolupien pituutta lyhennettäisiin pakolaisaseman osalta kolmeen ja toissijaisen suojeluaseman osalta kahteen vuoteen. Kansainvälistä suojelua saaneiden olisi haettava aiempaa tiheämmin jatkolupaa, minkä seurauksena jatkolupaa koskevia hakemuksia tulisi Maahanmuuttoviraston käsittelyyn aiempaa enemmän. Lisääntyneiden hakemusten käsittelystä aiheutuisi kustannuksia, kun otetaan huomioon myös se, että jatkolupahakemukset kansainvälisen suojelun perusteella ovat maksuttomia. Kansainvälistä suojelua saavan perheenkokoajan oleskeluluvan pituuden lyhenemisen seurauksena myös perheenjäsenen oleskeluluvat lyhenisivät, joten näitäkin oleskelulupahakemuksia tulisi enemmän käsittelyyn. Perheenjäsenen oleskelulupahakemus on maksullinen. Pysyvän luvan hakeminen edellyttää tällä hetkellä kansainvälistä suojelua saaneiden osalta neljän vuoden Suomessa oleskelua maahantulopäivästä alkaen. Hallitusohjelman mukaan pysyvän oleskeluluvan saamisen edellytyksiä tullaan tiukentamaan asumisajan, kielitaidon, työllistymisen ja nuhteettomuusedellytyksen osalta. Tiukennusten myötä jatkolupia haetaan todennäköisesti aiempaa enemmän, mikä myös kasvattaa hakemusten käsittelystä aiheutuvia kustannuksia.

Kansainväliseen suojeluun perustuvien lupien pituuden lyhenemisen ja aseman aiempaa tarkemman uudelleenarvioinnin arvioidaan aiheuttavan kolmen miljoonan euron vuotuiset lisäkustannukset Maahanmuuttovirastolle. Jatkolupahakemus kansainvälisen suojeluaseman perusteella voidaan tällä hetkellä jättää vain paperisena. Kustannusarvioon on laskettu mukaan Enter Finland-järjestelmän kehittäminen sähköisen lomakepohjan luomista varten, minkä arvioidaan nopeuttavan tarkastustyötä ja mahdollistavan tiettyjä automaattisia tarkastuksia. Lyhyempien lupien ja aseman tarkemman uudelleen arvioinnin seurauksena henkilöstöresursseihin on esitetty vuosittain 43 henkilötyövuoden lisäystä kahdelta ensimmäiseltä vuodelta ja tämän jälkeen 51 henkilötyövuoden lisäystä. Hallitusohjelman mukaisesti Maahanmuuttoviraston toimintamenoihin on lisätty kolme miljoonaa euroa tarkistetussa julkisen talouden suunnitelmassa vuosille 2024–2027 sekä vuotta 2024 koskevassa talousarviossa. Huomioiden sen, että määrärahan tarkoituksena on edistää osin hakemusten sähköistä käsittelyä ja tämän arvioidaan tehostavan hakemusten käsittelyä pidemmällä aikavälillä, määrärahamitoitusta on tarpeen tarkastella uudelleen myöhemmin, kun sähköisen käsittelyn kehittämisen vaikutus hakemusten käsittelyyn on tiedossa.

Ehdotetuilla aseman poistamisen perusteiden laajentamisella ei arvioida olevan merkittäviä kustannusvaikutuksia Maahanmuuttovirastossa. Aseman ottaminen harkintaan rikoksiin syyllistymisen tai kansallisen turvallisuuden uhkaamisen vuoksi on ollut mahdollista jo aiemmin, kuten edellä kohdassa 3.4 on kuvattu. Myöskään aseman myöntämättä jättämisen edellytysten laajentamisen ei arvioida aiheuttavan merkittäviä kustannuksia Maahanmuuttovirastolle. Sen sijaan näillä perusteilla olisi kustannusvaikutuksia suojelupoliisille, joka vastaa kansalliseen turvallisuuteen liittyvien lausuntojen antamisesta. Suojelupoliisi on arvioinut, että edellytysten laajentaminen aiheuttaa lisähenkilöstötarpeen. Koska ulkomaalaislaissa ei ole aikaisemmin mahdollistettu kansainvälisen suojeluaseman lakkauttamista tai myöntämättä jättämistä sillä perusteella, että ulkomaalainen vaarantaa kansallista turvallisuutta, suojelupoliisi ei ole juurikaan antanut lausuntoja kansainvälistä suojelua koskevissa asioissa. Suojelupoliisi on arvioinut lausuntojensa määrän noin

kolminkertaistuvan vuositasolla. Annettaviin lausuntoihin liittyy pääsääntöisesti myös asian käsitteleminen valitusprosessissa sekä suojelupoliisin lausuntoasiakirjoja koskeviin tiedusteluihin vastaaminen ja tiedusteluihin liittyvät hallintopäätökset, joihin myös liittyy usein valitusprosessi. Suojelupoliisi on arvioinut muutosten yhdessä muiden vireillä olevien muutosten kanssa aiheuttavan 12 henkilötövuoden lisäyksen ja vuosittaisen lisärahoitustarpeen olevan noin 1,1 miljoonaa euroa. Julkisen talouden suunnitelmassa vuosille 2024-2027 suojelupoliisille ei ole varattu määrärahaa nyt esitettyihin lisätarpeisiin. Mahdollinen lisämääräraha-arve arvioidaan vuoden 2024 II lisätalousarvion valmistelun yhteydessä.

5.2.2 Vaikutukset viranomaisten toimintaan

Ehdotettu oleskelulupien keston lyhentäminen tulee lisäämään merkittävästi Maahanmuuttovirastossa käsiteltävien jatkolupahakemusten määrää. Aiempaa tarkempi kansainvälisen suojelun tarpeen tarkastelu tulee hidastamaan jatkolupaprosessia ja myös kansainvälisen suojeluaseman harkinta-asioiden määrän arvioidaan kasvavan. Edellä kohdassa 3.8 kuvatun mukaisesti vuosittain on myönnetty noin 2800-3500 kansainvälistä suojeluasemaa. Asema on ollut vuosittain harkinnassa noin 600-960 tapauksessa. Aseman harkintapäätöksistä merkittävä osa on niin kutsuttuja esiharkintapäätöksiä, joissa on päädytty siihen, että edellytyksiä aseman varsinaiseen harkintaprosessiin ei saaduilla tiedoilla ole. Maahanmuuttovirastossa otetaan jo nykyisin jatkolupavaiheessa huomioon tiettyjä viitteitä, joiden perusteella asia on siirrettävä kansainvälisen suojeluaseman harkintaan. Nyt jatkolupavaiheeseen esitettävien muutosten myötä päätöksenteossa tulisi kiinnittää entistä enemmän huomiota edellytyksiin ja perehtyä syvällisemmin kansainvälistä suojelua saaneiden tilanteeseen. Tiukemman jatkolupatarkastelun arvioidaan lisäävän tapauksien määrää ja näin ollen sen voidaan arvioida lisäävän myös tapauksia, joissa päädytään kansainvälisen suojeluaseman lakkauttamiseen tai peruuttamiseen sekä karkottamiseen.

Kansainväliseen suojeluun perustuvien lupien pituuden lyhenemisen ja aseman aiempaa tarkemman uudelleenarvioinnin arvioidaan aiheuttavan edellä kohdassa 5.2.1 mainitun lisähenkilöstöresurssitarpeen Maahanmuuttovirastolle. Enter Finland-järjestelmän kehittämisen arvioidaan nopeuttavan tarkastustyötä ja mahdollistavan tiettyjä automaattisia tarkastuksia. Huomioiden ehdotettu oleskelulupien pituuksien eriytyminen on mahdollista, että myönteisistä toissijaista suojelua koskevista päätöksistä valitetaan aiempaa enemmän. Edellä kohdassa 3.8 kuvatusti nykytilanteessa myönteisistä toissijaisen suojelun päätöksistä valitetaan melko harvoin. Toissijaista suojelua on toisaalta myönnetty viime vuosina huomattavasti pakolaisasemia vähemmän. Ottaen huomioon edellä mainitut tilastotiedot, viimeisimpien vuosien päätösmäärien perusteella oleskeluluvan lyhentäminen lisäisi hallintotuomioistuimiin tehtäviä turvapaikkapäätöksiä koskevia valituksia korkeintaan 100-150 vuodessa.

Ehdotetuilla muutoksilla luotaisiin uusia perusteita kansainvälisen suojeluaseman lakkauttamiselle sekä pakolaisaseman myöntämättä jättämiselle ja laajennettaisiin poissuljennan soveltamisalaa. Ottaen huomioon, että jo aiemmin vakaviin rikoksiin syyllistyneiden ulkomaalaisten kansainvälinen suojeluasema on voitu ottaa harkintaan joko poliisin tekemän karkotusesityksen tai Maahanmuuttoviraston omasta aloitteesta, näiden muutosten ei arvioida lisäävän merkittävästi aseman harkinta-asioiden määrää. Suojeluaseman lakkauttamisen ja peruuttamisen perusteiden laajenemisen arvioidaan kuitenkin vaikuttavan muutoksenhaun lisääntymiseen, kun aiemmin vastaavanlaisissa tapauksissa asemaa ei ole voitu lakkauttaa tai peruuttaa. Kohdassa 3.8 on kuvattu niiden tapauksien määrää, joissa myönteisen päätöksen turvapaikkahakemukseensa saanut henkilö on myöhemmin saanut päätöksen, jossa on katsottu, että häntä ei karkoteta, kun karkottamisasia on laitettu vireille rikosperusteisesti. Kyseisiä tapauksia on ollut vuosittain alle 100. Tästä ei voida tehdä tarkkoja päätelmiä sen

suhteen, kuinka monessa tapauksessa olisi voitu päätyä kansainvälisen suojeluaseman lakkauttamiseen uusilla perusteilla.

Uusilla pakolaisaseman myöntämättä jättämistä, kansainvälisen suojeluaseman lakkauttamista tai peruuttamista ja toissijaisen suojeluaseman poissuljenta koskevilla perusteilla ei arvioida olevan merkittävää vaikutusta poliisin toimintaan siltä osin, kun on kyse maasta poistamisesta. Kuten jaksossa 3.4 on kuvattu, vastaavien tapausten hoitaminen on mahdollista jo voimassa olevan lainsäädännön nojalla. Aseman lakkauttamisesta, peruuttamisesta tai myöntämättä jättämisestä riippumatta palauttaminen tai maasta poistaminen estyisi niissä tilanteissa, joissa ulkomaalaisen katsottaisiin palautuskiellon perusteella olevan vaarassa kotimaassaan. Edellä kohdassa 5.2.1 kuvatulla tavalla muutosten arvioidaan aiheuttavan tarpeen lisätä henkilöstöresursseja suojelupoliisissa, koska muutoksilla luotaisiin uusia kansalliseen turvallisuuteen liittyviä perusteita kansainvälisen suojeluaseman peruuttamiseen ja myöntämättä jättämiseen. Muutosten myötä viranomaisten välistä yhteistyötä voi olla syytä tiivistää tarpeellisen tiedonkulun varmistamiseksi.

Poissuljennan soveltamisalan laajentamisen sekä uusien kansainvälisen suojeluaseman lakkauttamisen ja pakolaisaseman myöntämättä jättämisen perusteiden arvioidaan lisäävän muutoksenhakua Maahanmuuttoviraston päätöksistä hallintotuomioistuimiin. Tältä osin on kuitenkin huomioitava, että siirtymäsäännöksistä johtuen ne perusteet, joiden edellytyksenä on rikollinen toiminta, voivat tulla sovellettavaksi vain lain voimaantulon jälkeen tehtyjen rikosten osalta. Kun vielä huomioidaan, että pakolaisaseman osalta edellytyksenä on lainvoimainen tuomio, vaikutus näiden perusteiden osalta tulee näkymään viiveellä hallintotuomioistuimissa. Edellä kuvatun mukaisesti rikosperusteisia karkottamisia, joissa ei ole päädytty ulkomaalaisen karkottamiseen, on ollut vuosittain vireillä alle 100. Kaikkien tapausten ei kuitenkaan voida arvioida täyttävän pakolaisaseman osalta erityisen törkeän rikoksen tai toissijaisen suojeluaseman osalta törkeän rikoksen määritelmää. Kansalliseen turvallisuuteen liittyvien perusteiden osalta tapusmääriin vaikuttaa olennaisesti suojelupoliisin antamien lausuntojen määrä. Kansalliseen turvallisuuteen liittyvien perusteiden osalta on huomioitava myös asiassa yleensä järjestettävän hallinto-oikeuden suullisen käsittelyn vaikutus hallintotuomioistuinten resursseihin. Lisääntyneet valitukset lisäävät myös tarvetta oikeusavulle sekä tulkkaukselle.

Ulkomaalaislain 149 § 3 momentin muuttamisella vastaamaan määritelmädirektiivin 21 artiklan tarkkaa sanamuotoa Euroopan komission edellyttämällä tavalla ei arvioida olevan merkittäviä vaikutuksia. Lainkohdan soveltaminen on ollut käytännössä vähäistä, kuten edellä nykytilan arvioinnin kohdassa on kuvattu.

5.2.3 Muut yhteiskunnalliset vaikutukset

5.2.3.1 Vaikutukset turvapaikanhakijoihin ja kansainvälistä suojelua saaneisiin

Kaikkien kansainvälisen suojelun perusteella myönnettävien oleskelulupien pituuden lyhentämisellä on suoraan vaikutuksia kansainvälistä suojelua saaneisiin. Toissijaista suojelua saavien henkilöiden täytyy jatkossa hakea aiempaa selkeästi aikaisemmin ja useammin jatko-oleskelulupaa. Myös pakolaisaseman saaneiden ensimmäisen ja jatkoluvan pituudet lyhenevät vuodella. Oleskeluluvan lyheneminen koskee myös Suomeen pakolaiskiintiössä otettavia henkilöitä. Jatkolupahakemukset ovat ilmaisia, joten muutoksesta ei aiheudu juurikaan taloudellisia kustannuksia kansainvälistä suojelua saaneille henkilöille. Luvan pituuden lyheneminen ei myöskään vaikuta suojelun tasoon tai laatuun. Jatkolupa myönnetään jatkossakin, jos kansainvälisen suojelun tarve on edelleen olemassa. Ensimmäisten ja jatkolupien pituuksien lyheneminen vaikuttaa myös siihen, kuinka pitkiä oleskelulupia mahdollisille perheenjäsenille voidaan myöntää. Perhesideperusteisten oleskelulupien pituus ei

voi ulkomaalaislain mukaisesti olla pidempi kuin oleskeluluvan myöntämisen perusteena olevan perheenjäsenen määräaikaisen oleskeluluvan voimassaoloaika.

Esityksellä laajennettaisiin mahdollisuutta lakkauttaa ja peruuttaa pakolaisasema ja toissijainen suojeluasema, jättää pakolaisasema myöntämättä ja soveltaa poissuljenta. Useimmissa tapauksissa aseman harkintaan ottaminen on ollut mahdollista jo nykyisen lainsäädännön puitteissa. Asemaa ei ole kuitenkaan voitu poistaa pelkästään kansallisen turvallisuuden vaarantamisen tai pakolaisaseman osalta erityisen törkeään rikokseen syyllistymisen ja siten yhteiskunnalle vaaraksi olemisen vuoksi. Poissuljenta ei ole voitu soveltaa aseman saamisen jälkeisiin tekoihin eikä toissijaisen suojeluaseman osalta tilanteissa, joissa on kyse kansallisen turvallisuuden tai yhteiskunnan vaarantamisesta tai ennen Suomeen tuloa tehtyjen rikosten seuraamusten välttelystä. Palautuskieltoon ei puututa, huolimatta nyt esitetyistä uusista perusteista kansainvälisen suojeluaseman poistamiselle, toissijaisen suojeluaseman poissuljennalle ja pakolaisaseman myöntämättä jättämiselle. Näin ollen henkilöä ei voida edelleenkään karkottaa alueelle, jolla hän voisi joutua kuolemanrangaistuksen, kidutuksen, väkivallan tai muun ihmisarvoa loukkaavan kohtelun kohteeksi. Jos henkilön karkottaminen koti- tai lähtömaahansa ei ole aseman poistamisesta huolimatta mahdollista, asiassa tulee harkittavaksi, voidaanko ulkomaalaisen määräaikainen oleskelulupa peruuttaa ulkomaalaislain 58 §:n 5 momentin mukaisesti. Tällöin henkilölle myönnettäisiin tilapäinen oleskelulupa tässä esityksessä ehdotetulla tavalla. Lyhyemmän tilapäisen oleskeluluvan seurauksena henkilön maassa oleskelun edellytykset tulisivat tarkasteltavaksi aiempaa tiheämmin. Tilapäinen oleskelulupa on maksullinen, joten luvan aiempaa tiheämmästä uusimisesta aiheutuisi myös kuluja. Tilapäinen oleskelulupa ei myöskään oikeuta työntekoon. Pakolaisaseman tai toissijaisen suojeluaseman lakkauttamisen seurauksena henkilöllä ei olisi enää suoraan asemaan perustuvaa oikeutta saada pakolaisen matkustusasiakirjaa tai muukalaispassia. Muutokset eivät vaikuttaisi pysyväällä oleskeluluvalla oleskelevien oleskeluoikeuteen, koska pysyvää oleskelulupaa ei voida peruuttaa aseman lakkauttamisen seurauksena.

Määritelmädirektiivin mukaan, jos pakolaisasema lakkautetaan tai sitä ei myönnetä kansallisen turvallisuuden vaarantamisen tai erityisen törkeään rikokseen syyllistymisen ja siten yhteiskunnalle vaaraksi olemisen vuoksi, ulkomaalaisella on Geneven yleissopimuksen 3, 4, 16, 22, 31, 32 ja 33 artiklassa määrätyt tai niitä vastaavat oikeudet hänen oleskellessaan Suomessa. Kyseisiin oikeuksiin kuuluvat syrjimiskielto rotuun, uskuntoon tai alkuperäismaahan katsomatta, uskonnonharjoittamisen ja uskonnollisen kasvatuksen vapaus, oikeus ajaa kannetta tuomioistuimessa, opetukseen liittyviä oikeuksia, laittomasti maassa oleskeleville pakolaisille kuuluvia oikeuksia ja rajoituksia maasta karkottamiseen sekä palauttamiseen liittyen.

Lakia kotoutumisen edistämisestä (1386/2010) sovelletaan henkilöiden, joilla on voimassa oleva oleskelulupa, lisäksi lain esitöiden (HE 185/2010 vp) mukaisesti henkilöihin, joiden oleskeluluvan voimassaolo on päättynyt, mutta joilla on vireillä jatkolupaa koskeva hakemus tai kielteistä jatkolupapäätöstä koskeva valitusprosessi. Aiempaa lyhyempi oleskelulupa ei siten estä lain soveltamista niissä tilanteissa, joissa henkilön oleskelulupa on ehtinyt päättyä, kunhan hän on hakenut jatkolupaa ajoissa. Lyhyemmät oleskeluluvat ja niistä mahdollisesti aiheutuva epävarmuus voivat kuitenkin heijastua ulkomaalaisten motivaatioon tavoitella kotoutumista Suomeen. Tutkimuskirjallisuudesta asiasta on saatavilla ristiriitaista näyttöä. Sveitsiläisessä tutkimuksessa havaittiin, että pysyväisluontoisemmilla luvilla oleskelleet pakolaistaustaiset henkilöt kotoutuivat paremmin työmarkkinoille kuin väliaikaisilla luvilla oleskelleet.⁷ Ruotsalaisessa tutkimuksessa sen sijaan todettiin, että kun syyrialaisien

⁷[Bertrand, A-L 2019. Refugees' trajectories in Switzerland: Impact of residence permits on labour market integration.](#)

pakolaisten oleskelulupa muutettiin jatkuvaksi aiemmin myönnettyjen tilapäisten oleskelulupien sijaan, työttömyys kasvoi ja tulot pienenivät. Toisaalta jatkuvalla oleskeluluvalla opiskeltiin enemmän, mikä osaltaan voi vaikuttaa kotoutumiseen pitkällä tähtäimellä.⁸ Edellä mainittujen tutkimusten osalta on kuitenkin huomioitava, että Sveitsissä väliaikaisesti lupiin liittyi tiettyjä työskentelyn rajoituksia. Osan kohdalla työskentely edellytti Sveitsin viranomaisten suostumusta ja ulkomaalaisten palkkaan kohdistui erityinen maksu (10 % palkasta). Ottaen huomioon, että Suomessa pakolaisella tai toissijaista suojelua saaneella on rajoittamaton työnteko-oikeus myös oleskeluluvan umpeuduttua, jos hän on hakenut jatkolupaa ennen edellisen luvan umpeutumista, ei sveitsiläisestä tutkimuksesta voi vetää suoria johtopäätöksiä oleskelulupien pituuden lyhentämisen vaikutuksesta työmarkkinoille kotoutumiseen ja sen mahdolliseen heikkenemiseen. Ensimmäinen määräaikainen oleskelulupa myönnetään ulkomaalaislain mukaan pääsääntöisesti yhdeksi vuodeksi. Esityksessä ehdotetaan toissijaisten suojelun osalta oleskeluluvan myöntämistä jatkossa pääsääntöön mukaisesti. Pakolaisaseman perusteella myönnettävän ensimmäisen oleskeluluvan pituus säilyisi edelleen huomattavasti pääsääntöä pidempänä. Jos ulkomaalaisen asema lakkautetaan tai jätetään myöntämättä uusilla, turvallisuuteen liittyvillä perusteilla, mutta häntä ei voida poistaa maasta ja hänelle tämän vuoksi myönnetään tilapäinen oleskelulupa, oleskelulupa ei kuuluisi työnteko-oikeutta. Luvan perusteella ei myöskään voitaisi myöntää oleskelulupaa perheenjäsenelle.

5.2.3.2 Vaikutukset lapsiin ja perheisiin

Lapsen oikeuksien sopimus edellyttää, että lapsen etu on arvioitava sekä yksittäistä lasta koskevassa asiassa että lapsiryhmiä tai lapsia yleisesti koskevissa asioissa.

Kansainväliseen suojeluun perustuvien oleskelulupien pituuden lyheneminen vaikuttaa suoraan alaikäisiin mukana hakeneisiin ja yksin tulleisiin alaikäisiin turvapaikanhakijoihin, jotka saavat kansainvälistä suojelua. Maahanmuuttoviraston tilastojen mukaan esimerkiksi vuonna 2023 annetuista 1281 turvapaikasta 446 päätöstä tehtiin alaikäisille. Toissijaista suojelua koskevia myönteisiä päätöksiä tehtiin 89, joista 14 koski alaikäisiä. Myös aiempina vuosina alaikäisille on tehty huomattavasti enemmän myönteisiä päätöksiä koskien turvapaikkaa kuin toissijaista suojelua.⁹ Kuten edellä ilmenee, myönteisiä turvapaikkapäätöksiä on tehty ylipäätään huomattavasti enemmän kuin toissijaista suojelua koskevia myönteisiä päätöksiä. Ottaen huomioon edellä mainitut seikat, vaikutukset lapsiin kohdistuisivat pääsääntöisesti pakolaisaseman perusteella myönnettävän oleskeluluvan lyhenemiseen vuodella. Myös perheenyhdistämisen kautta oleskeluluvan saaneiden lasten oleskelulupien pituus lyhenee, jos perheenkokoajan oleskelulupa perustuu kansainväliseen suojeluun. Perhesiteen perusteella myönnettävä oleskelulupa on maksullinen, joten perheenkokoajan oleskeluluvan lyhentyessä perheen oleskelulupahakemusten kustannukset nousevat. Tältä osin vaikutus on suurempi toissijaista suojelua saaneiden perheenjäsenillä kuin pakolaisten perheenjäsenillä.

Oleskelulupien lyhenemisen ja aiempaa tiheämmän jatkolupien hakemisen voidaan arvioida vaikuttavan motivaatioon kotoutua. Ruotsalaisessa haastattelututkimuksessa todettiin, että tilapäisistä oleskeluluvista aiheutui paljon huolta alaikäisinä yksin tulleille ja perheidensä kanssa kansainvälistä suojelua hakeneille nuorille. Huolta aiheutti paitsi karkottamisen pelko,

⁸[Jutvik, K. & Robinson D. 2020. Permanent or temporary settlement? A study on the short-term effects of residence status on refugees' labour market participation.](#)

⁹ <http://tilastot.migri.fi>.

myös se, että haastateltavat kokivat, etteivät voineet suunnitella tulevaisuuttaan Ruotsissa.¹⁰ Tutkimuksessa oli mukana myös muita kuin turvapaikan tai toissijaisen suojelun perusteella oleskeluluvan saaneita nuoria, kuten alaikäisenä yksin tulleita, joiden turvapaikkahakemus oli hylätty, mutta joille oli myönnetty väliaikainen oleskelulupa. Nyt tehtävillä muutoksilla ei ole tarkoitus muuttaa oleskeluluvan tyyppiä kansainvälistä suojelua saavilla, vain sen pituutta. Vaikka jatko-oleskeluluvan myöntämisen edellytyksiä muutetaan, jatkolupa myönnetään edelleen, jos ulkomaalaisella on tarve kansainväliselle suojelulle eikä asiassa ole perusteita kansainvälisen suojelun lakkauttamiselle tai peruuttamiselle. Lakia kotoutumisen edistämisestä sovelletaan myös alaikäisten osalta henkilöihin, joiden oleskeluluvan voimassaolo on päättynyt, mutta joilla on vireillä jatkolupaa koskeva hakemus.

Alle 18-vuotiaiden nuorten osuus kaikista tuomituista rangaistuksista on pieni¹¹, joten uusien rikoksiin ja kansalliseen turvallisuuteen liittyvien kansainvälisen suojeluaseman lakkauttamisen ja peruuttamisen, pakolaisaseman myöntämättä jättämisen sekä toissijaisen suojeluaseman poissulkemislausekkeiden perusteilla arvioidaan olevan hyvin vähäinen suora vaikutus alaikäisiin ulkomaalaisiin. Edellä mainituilla uusilla perusteluilla voi kuitenkin olla välillistä vaikutusta alaikäisiin ulkomaalaisiin. Tilanteessa, jossa perheenkokoajan asema lakkautettaisiin ja hänelle myönnettäisiin maasta poistamisen estymisen vuoksi tilapäinen oleskelulupa, perheenjäsen ei olisi mahdollista hakea uutta jatkolupaa perhesiteen perusteella. Ulkomaalaislain 112 §:n 2 momentin mukaan perheenjäsenelle myönnetään oleskelulupa vain, jos tilapäinen oleskelulupa on myönnetty tilapäisen suojelun nojalla. Perheenjäsen ei olisi kuitenkin mahdollista hakea halutessaan uutta jatkolupaa toisella perusteella. Vakiintuneen lainsoveltamiskäytännön mukaan, jos henkilö on saanut edellisen oleskelulupansa kansainvälistä suojelua saaneen perheenjäsenenä, mutta edellytyksiä luvan myöntämiseksi ei enää ole, Maahanmuuttovirasto tutkii viran puolesta, onko perusteita myöntää oleskelulupaa muilla perusteilla (muu omainen, kiinteät siteet, yksilöllinen inhimillinen syy, kansainvälinen suojelu, maasta poistamisen estyminen). Suomessa oleskelevien alaikäisten ja muiden perheenjäsenien olisi siten mahdollista hakea oleskelulupaa jollain muulla perusteella.

On syytä huomioda, että päätöksenteossa, joka koskee kahdeksaatoista vuotta nuorempaa lasta, on erityistä huomiota kiinnitettävä lapsen etuun sekä hänen kehitykseensä ja terveyteensä liittyviin seikkoihin ulkomaalaislain 6 §:n 1 momentin mukaisesti.

Perheenkokoajan oleskeluluvan lyheneminen voi vaikuttaa perheisiin tilanteessa, jossa haetaan perheenyhdistämistä. Tältä osin vaikutuksen arvioidaan olevan suurempia toissijaista suojelua saaneiden osalta. Oleskelulupien pituuden lyhentyessä on mahdollista, että samaan aikaan ovat vireillä sekä perheenkokoajan että perhesiteen perusteella oleskelulupaa hakevan perheenjäsenen oleskelulupahakemukset.

5.2.3.3 Vaikutukset perus- ja ihmisoikeuksiin

Esityksen mukaisesti kansainvälistä suojelua saaneen ulkomaalaisen tarve kansainväliselle suojelulle ja siten myös oleskeluoikeus Suomessa tulevat jatkossa tarkasteltavaksi aiempaa tiheämmin. Aseman lakkauttaminen tai peruuttaminen on kuitenkin mahdollista vain laissa säädetyin perustein. Kansainvälisen suojeluaseman lakkauttaminen tai peruuttaminen edellyttää lisäksi, että ulkomaalaiselle ilmoitetaan aseman harkinnasta ja että hänelle annetaan

¹⁰[Lind, J, Hansen Ch & Khoury, N 2023. The Impact of Temporary Residence Permits on Young Refugees' Abilities to Build a Life in Sweden.](#)

¹¹ Vuonna 2022 kaikista rangaistuksista 7,3 % tuomittiin 15-17-vuotiaille. [Tilastokeskus, Syytetyt, tuomitut ja rangaistukset –tilasto.](#)

mahdollisuus esittää perustelunsa sille, miksi hänen kansainvälistä suojeluaan ei olisi syytä poistaa. Pakolaissopimuksessa ei suoraan oteta kantaa pakolaisaseman poistamiseen kansallisen turvallisuuden vaarantamisen tai aseman saamisen jälkeisen rikollisen toiminnan perusteella. Sopimuksen 32 artiklan 1 kohdan mukaisesti laillisesti alueella oleskelevan pakolaisen voi karkottaa vain kansalliseen turvallisuuteen tai yleiseen järjestykseen perustuvista syistä. Sopimuksen 33 artiklan 1 kohdan mukaan pakolaista ei saa karkottaa sellaisten alueiden rajoille, jossa hänen henkeään tai vapauttaan uhataan rodun, uskonnon, kansalaisuuden ja tiettyyn yhteiskunnalliseen ryhmään kuulumisen tai poliittisen mielipiteen vuoksi. Kuitenkaan artiklan 2 kohdan mukaan 1 kohdan rajoitukset eivät koske pakolaista, 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. Pakolaissopimus siis sallisi jopa palautuskiellosta poikkeamisen kyseisissä tapauksissa.

Ulkomaalaisen kannalta on mahdollista, että hänen kansainvälinen suojeluasemansa lakkautetaan, peruutetaan tai oleskelulupa toissijaisen suojelun perusteella jätetään myöntämättä jatkossa rikosperusteiden tai kansallisen turvallisuuden vaarantamisen vuoksi. On kuitenkin syytä huomioida, että jaksossa 3.9.2 esitetyn Euroopan unionin tuomioistuimen ratkaisun mukaisesti pakolaisaseman lakkauttaminen nyt esitetyillä uusilla perusteilla ei tarkoita sitä, etteikö henkilöä katsottaisi edelleen pakolaiseksi, sikäli kuin hän edelleen täyttää pakolaisen määritelmän. Myös Euroopan ihmisoikeustuomioistuin on katsonut, ettei Euroopan ihmisoikeussopimuksella suojata sellaisenaan oikeutta turvapaikkaan, vaan sen antama suoja rajoittuu sopimuksessa vahvistettuihin oikeuksiin, erityisesti sopimuksen 3 artiklan mukaisiin oikeuksiin koskien kidutuksen kieltoa. Jos ulkomaalaisen katsotaan edelleen olevan kotialueellaan vaarassa joutua kuolemanrangaistuksen, kidutuksen, vainon tai muun ihmisarvoa loukkaavan kohtelun kohteeksi, ei häntä voida ulkomaalaislain 147 §:n mukaisesti karkottaa tällaiselle alueelle. Tilanteessa, jossa henkilön katsottaisiin edelleen olevan vaarassa kotimaassaan, hänelle myönnettäisiin uusi tilapäinen oleskelulupa.

5.2.3.4 Vaikutukset turvallisuuteen

Ehdotuksilla tuetaan hallitusohjelmaan sisältyviä tavoitteita yhteiskunnan sisäisen turvallisuuden ja kansallisen turvallisuuden edistämisestä. Vaikka ulkomaalaista, jonka kansainvälinen suojeluasema lakkautetaan tai peruutetaan, pakolaisasema jätetään myöntämättä tai oleskelulupa toissijaisen suojelun perusteella jätetään myöntämättä turvallisuuteen liittyvien seikkojen perusteella, ei voitaisi poistaa maasta päätöksenteon yhteydessä, uudella perusteella vuodeksi kerrallaan myönnettävä tilapäinen jatkolupa mahdollistaisi maasta poistamisen esteiden tiheimmän uudelleen tarkastelun ja mahdollisen karkottamispäätöksen tekemisen, jos palautuskielto ei karkottamista enää estäisi. Myös niin sanottujen vierastaistelijoiden kansainvälinen suojeluasema voitaisiin lakkauttaa sillä perusteella, että henkilön katsottaisiin vaarantavan kansallista turvallisuutta.

6 Muut toteuttamisvaihtoehdot

6.1 Vaihtoehdot ja niiden vaikutukset

Hallitusohjelman tavoite määritelmädirektiivin mahdollistamien tiukennusten käyttöönotosta edellyttää lainsäädännön muutosta. Valmistelun aikana arvioitiin mahdollisuutta sille, että pakolaisasemaa lakkautettaessa tai myöntämättä jätettäessä myönnettäisiin uusi vuoden voimassa oleva jatkuva oleskelulupa palautuskiellon estäessä henkilön maasta poistamisen. Tilapäisen oleskeluluvan kuitenkin katsottiin riittävän takaamaan ne vähimmäisoikeudet, joita määritelmädirektiivi edellyttää henkilön oleskellessa Suomessa.

6.2 Muiden jäsenvaltioiden suunnittelemat tai toteuttamat keinot

Ruotsin ulkomaalaislainsäädännön mukaan oleskelulupa pakolaisaseman perusteella myönnetään 3 vuodeksi ja oleskelulupa toissijaisen suojelun perusteella 13 kuukaudeksi. Ulkomaalainen suljetaan toissijaisen suojelun ulkopuolelle, jos on erityistä syytä olettaa hänen esimerkiksi olevan vaaraksi valtakunnan turvallisuudelle. Pakolaisasema voidaan evätä, jos ulkomaalainen osoittaa syyllistymällä erittäin törkeään rikokseen, että hänen oleskelunsa Ruotsissa aiheuttaisi vakavaa vaaraa yleiselle järjestykselle ja turvallisuudelle, tai hän on harjoittanut toimintaa, josta on aiheutunut vaaraa valtakunnan turvallisuudelle ja on syytä olettaa hänen jatkavan toimintaansa. Jos tällaiset olosuhteet ovat olemassa, jo myönnetty pakolaisasema voidaan peruuttaa.

Tanskassa pakolaisille myönnettyä oleskelulupaa voidaan jatkaa kahdeksi vuodeksi kerrallaan. Pakolaisten ei tarvitse hakea itse jatko-oleskelulupaa, vaan kun oleskelulupa vanhenee, Tanskan maahanmuuttoviranomaiset tutkivat automaattisesti, voidaanko oleskelulupaa jatkaa. Jos olosuhteet, jotka johtivat oleskeluluvan myöntämiseen, ovat lakanneet olemasta, oleskeluluvan jatkaminen voidaan kieltää. Myös pakolaisen matkustaessa kotimaahansa, hänen oleskelulupansa voidaan peruuttaa tai sitä ei uusita. Jatkolupa myönnetään korkeintaan kahdeksi vuodeksi kerrallaan.

Norjassa pakolaisaseman perusteella myönnettävän oleskeluluvan kesto on viisi vuotta. Norjan ulkomaalaislainsäädännön mukaan ulkomaalaiselle ei myönnetä pakolaisasemaa, jos hänet on tuomittu lainvoimaisesti erityisen vakavasta rikoksesta, jonka vuoksi hän on uhka Norjan yhteiskunnalle. Jos henkilölle on jo myönnetty pakolaisuuden perusteella oleskelulupa, oleskelulupa voidaan peruuttaa. Ulkomaalaiselle ei myöskään myönnetä pakolaisasemaa, jos hänen karkottamisensa on perusteltua kansallisen edun vuoksi tai jos ulkomaalainen on lähtenyt kotimaastaan ainoastaan välttääkseen rangaistusseuraamuksen yhdestä tai useammasta teosta, joista olisi voitu tuomita vankeutta, jos teot olisi tehty Norjassa. Jos henkilöllä ei ole pakolaisaseman ohella muita syitä oleskelulle Norjassa, hänelle voidaan myöntää tilapäinen oleskelulupa, kunnes estettä maasta poistamiselle ei enää ole.

Saksassa henkilölle myönnetään yleensä väliaikainen oleskelulupa, jos palautuskielto estää hänen karkottamisensa. Väliaikaista oleskelulupaa ei kuitenkaan myönnetä, jos on painavia syitä epäillä ulkomaalaisen tehneen rikoksen rauhaa vastaan, sotarikoksen tai rikoksen ihmiskuntaa vastaan, sellaisia rikoksia koskevien kansainvälisten sopimusten määritelmien mukaisesti, tehneen törkeän rikoksen, syyllistyneen Yhdistyneiden kansakuntien tarkoituksien ja periaatteiden vastaiseen tekoon tai jos on perusteltua syytä olettaa, että hän on vaaraksi yhteiskunnalle tai Saksan liittotasavallan turvallisuudelle. Karkottaminen kuitenkin keskeytetään niin kauan kuin se on mahdotonta.

Määritelmädirektiivi määrittää tason pakolaisaseman tai toissijaisen suojeluaseman perusteella myönnettävän oleskeluluvan vähimmäispituuden ja jäsenvaltioiden on mahdollista myöntää myös pidempiä oleskelulupia. Euroopan komission vuonna 2019 julkaiseman tutkimuksen perusteella tietoja toimittaneista 17 jäsenvaltioista 15 jäsenvaltiota¹² myönsi eripituisen oleskeluluvan pakolaisille ja toissijaista suojelua saaneille. Suomessa, Kreikassa, Italiassa ja Alankomaissa lupien pituudet olivat samat. Kuusi jäsenvaltiota¹³ ei toimittanut tietoa

¹² Itävalta, Belgia, Kypros, Tsekki, Tanska, Saksa, Viro, Ranska, Kroatia, Unkari, Latvia, Puola, Portugali, Romania, Slovakia, Slovenia

¹³ Bulgaria, Tsekki (pakolaisaseman osalta), Unkari, Irlanti, Liettua, Malta, Ruotsi, Iso-Britannia

oleskelulupien pituuksista. Tietoja toimittaneista jäsenvaltioista viisi¹⁴ myönsi pakolaisaseman perusteella myönnettävän oleskeluluvan määritelmädirektiivin mahdollistaman vähimmäispituuden mukaisesti. Vastanneista jäsenvaltioista kahdeksan¹⁵ myönsi oleskeluluvan toissijaisen suojeluaseman perusteella määritelmädirektiivin mahdollistaman vähimmäispituuden mukaisesti.¹⁶

Suurimmassa osassa EU-jäsenvaltioita on otettu kansallisesti käyttöön määritelmädirektiivin 14 artiklan 4 kohta koskien pakolaiselle myönnetyn aseman peruuttamista, lakkauttamista tai uusimatta jättämistä, kun on perusteltua syytä olettaa, että hän on 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. Euroopan komission julkaiseman tutkimuksen mukaan kohta on jätetty ottamatta käyttöön vain Suomessa, Puolassa ja Slovakiassa. Ainakaan neljässä jäsenvaltiossa (Kreikka, Suomi, Puola ja Slovakia) ei ole otettu käyttöön määritelmädirektiivin 14 artiklan 5 kohtaa, jonka mukaan jäsenvaltiot voivat 4 kohdassa kuvatuissa tilanteissa päättää olla myöntämättä asemaa pakolaiselle, jos tällaista päätöstä ei ole vielä tehty.¹⁷

7 Lausuntopalaute

Sisäministeriön maahanmuutto-osastolla valmistellusta hallituksen esityksen luonnoksesta pyydettiin 20 helmikuuta 2024 lausuntoa seuraavilta tahoilta: Sisäministeriön poliisi- ja rajaosastot sekä kansallisen turvallisuuden yksikkö, ulkoministeriö, työ- ja elinkeinoministeriö, oikeusministeriö, valtiovarainministeriö, opetus- ja kulttuuriministeriö, Maahanmuuttovirasto, Poliisihallitus, keskusrikospoliisi, suojelupoliisi, Rajavartiolaitos, valtioneuvoston oikeuskansleri, eduskunnan oikeusasiamies, yhdenvertaisuusvaltuutettu, lapsiasiaintuutettu, Helsingin hallinto-oikeus, Itä-Suomen hallinto-oikeus, Pohjois-Suomen hallinto-oikeus, Turun hallinto-oikeus, korkein hallinto-oikeus, Euroopan kriminaalipoliittinen instituutti HEUNI, Amnesty International, Pakolaisneuvonta, Pelastakaa Lapset ry, Turvapaikanhakijoiden tuki ry, UNHCR Pohjoismaiden toimisto, Ihmisoikeuskeskus, Unicef. Lausunnon antoivat kaikki muut paitsi sisäministeriön poliisiosasto, Rajavartiolaitos, valtioneuvoston oikeuskansleri, HEUNI, Pelastakaa lapset ry sekä Ihmisoikeuskeskus. Sisäministeriön rajavartio-osasto ilmoitti, että sillä ei ole asiassa lausuttavaa. Lausunnon antoivat lisäksi Kirkkohallitus, Tuomioistuinvirasto, Siirtolaisinstituutti, Lastensuojelun Keskusliitto. Lausuntoja saatiin yhteensä 28 kappaletta.

Lausunnot poikkesivat sisällöltään toisistaan merkittävästi. Turvallisuusviranomaiset pitivät esitettyjä muutoksia hyvin kannatettavina erityisesti kansallisen turvallisuuden näkökulmasta. Monet muut tahot, kuten järjestötoimijat sekä lapsiasia- ja yhdenvertaisuusvaltuutettu nostivat esiin puutteellisen vaikutusarvioinnin erityisesti kotoutumista ja lapsen etua koskien. Eri viranomaiset, kuten hallinto-oikeudet, nostivat esiin tarpeen arvioida taloudellisia vaikutuksia paremmin. Monet tahot ottivat myös kantaa siihen, että muut vireillä olevat lakihankkeet huomioiden tulisi tehdä kokonaisvaikutusarviointi kaikista ehdotetuista ja suunnitelluista muutoksista. Kaikissa lausunnoissa ei otettu selkeästi kantaa muutoksiin, mutta kansalaisjärjestöt pääsääntöisesti vastustivat esitettyjä muutoksia. Erityisesti kritisoitiin oleskelulupien pituuden lyhentämistä ja toisaalta pakolaisuuden ja toissijaisen suojeluaseman

¹⁴ Kypros, Saksa, Viro, Kreikka, Romania

¹⁵ Itävalta, Kypros, Tsekki, Saksa, Viro, Ranska, Latvia, Slovakia

¹⁶ [European Commission, Directorate-General for Migration and Home Affairs, Evaluation of the application of the recast Qualification Directive \(2011/95/EU\) – Final report.](#)

¹⁷ [European Commission, Directorate-General for Migration and Home Affairs, Evaluation of the application of the recast Qualification Directive \(2011/95/EU\) – Final report.](#)

perusteella myönnettävien lupien pituuden eriyttämistä toisistaan. Osassa lausunnoista myös kritisoitiin uusia esitettäviä perusteita kansainvälisen suojeluaseman myöntämättä jättämiselle, lakkauttamiselle ja peruuttamiselle, joskin uusia perusteita myös kannatettiin poliisiviranomaisten ja Maahanmuuttoviraston taholta. Rikkomusmenettelystä johtuvaa lakimuutosta kannatettiin järjestöjen taholta. Useissa lausunnoissa pidettiin tärkeänä sen varmistamista, ettei palautuskieltoa rikota uusien muutosten johdosta. Lyhyttä lausuntoaikaa kritisoitiin osassa lausuntoja.

Hallituksen esityksen perusteluja täydennettiin lausunnoissa annetun palautteen perusteella erityisesti koskien vaikutusarviointia ja säätämisyjärjestystä. Vaikutusarvioinnin osalta tarkennettiin erityisesti arviointia koskien vaikutuksia lapsen etuun, kotoutumiseen sekä viranomaisten toimintaan. Säätämisyjärjestyksen osalta perusteluja täydennettiin erityisesti perustuslain 2 §:n 3 momentin, 10 §:n sekä 22 §:n osalta. Myös tilastotietoja täydennettiin ja korjattiin osin virheellisten tietojen osalta. Säännöskohtaisia perusteluita täydennettiin etenkin uusien kansainvälisen suojeluaseman myöntämättä jättämisen ja lakkauttamisen osalta.

Ehdotetuista säännöksistä 88 §:n 4 momentin ja 89 § 2 momentin sanamuotoja täsmennettiin. Esityksen siirtymäsäännös muutettiin koskemaan myös 87 §:n 6 momentin 2 kohtaa sekä 88 §:n 4 momenttia.

8 Säännöskohtaiset perustelut

53 §. *Ensimmäisen määräaikaisen oleskeluluvan pituus.* Pykälän 7 momenttia ehdotetaan muutettavaksi siten, että määritelmädirektiivin vähimmäisvaatimusten mukaisesti oleskelulupa pakolaisuuden perusteella myönnettäisiin kolmeksi vuodeksi. Toissijaisen suojelun perusteella myönnettävää oleskelulupaa koskeva osuus ehdotetaan poistettavaksi, sillä oleskelulupa myönnettäisiin jatkossa yhdeksi vuodeksi pykälän 1 momentin pääsäännön perusteella.

54 §. *Jatkoluvan myöntäminen.* Pykälän 2 momenttia ehdotetaan muutettavan niin, että jatkoluvan myöntäminen kansainvälisen suojelun perusteella edellyttää nykyistä tarkempaa arviota edellytysten olemassa olost. Arvioinnissa, ovatko edellytykset, joiden perusteella ulkomaalaiselle myönnettiin edellinen määräaikainen oleskelulupa, tulee selvittää, onko asiassa perusteita suojeluaseman lakkauttamiselle ulkomaalaislain 107 §:n tai peruuttamiselle 108 §:n perusteella. Arvioinnissa tulee ottaa huomioon esimerkiksi kansalaisuusvaltioon tehdyt matkat, kansalaisuusvaltioon passin hankkiminen, uuden kansalaisuuden saaminen, muutto kansalaisuusvaltioon sekä kansainvälisen suojeluaseman perusteena olleissa olosuhteissa tapahtuneet merkittävät ja pysyvät muutokset. Lisäksi tulee huomioida mahdollisten suojeluaseman kannalta merkittävien väärin tietojen antaminen tai niiden salaaminen, poissuljentaperusteiden olemassaolo sekä pakolaisaseman saaneen osalta se, onko henkilö syyllistynyt erityisen törkeisiin rikoksiin ja sen vuoksi vaarantaa yhteiskunnan turvallisuuden sekä epäily kansallisen turvallisuuden vaarantamisesta. Jos toissijainen suojeluasema on myönnetty 88 § 1 momentin 3 kohdan perusteella, erityistä huomiota tulee kiinnittää kotimaan tai alueen turvallisuustilanteissa tapahtuneisiin muutoksiin esimerkiksi käyttäen apuna Maahanmuuttoviraston maakohtaisia soveltamisohjeita. Edellä mainittua listausta ei ole tarkoitettu tyhjettäväksi.

55 §. *Jatkoluvan pituus.* Pykälän 1 momenttia muutettaisiin siten, että pakolaisuuden perusteella myönnettävän jatkoluvan pituus olisi kolme vuotta ja toissijaisen suojelun perusteella myönnettävän jatkoluvan pituus määritelmädirektiivin asettaman vähimmäispituusvaatimuksen mukaisesti kaksi vuotta.

87 §. Turvapaikka. Pykälään ehdotetaan lisättäväksi uusi 3 momentti, jonka perusteella turvapaikka jätetään antamatta tilanteissa, joissa ulkomaalainen on yllyttänyt tai muutoin osallistunut 2 momentissa tarkoitettuihin rikoksiin tai tekoihin. Poissulkeminen edellyttää, että henkilö on henkilökohtaisessa vastuussa 2 momentissa tarkoitettusta teosta. Vastuu voi syntyä avustamisesta tai yllyttämisestä tällaiseen tekoon, kun toiminta tai laiminlyönti on tehty tietoisena siitä, että se edesauttaa mainitun toiminnan täytäntöön panemista.

Pykälään ehdotetaan lisättäväksi uusi 6 momentti, jossa säädettäisiin turvapaikan antamatta jättämisestä, kun on perusteltua syytä olettaa, että ulkomaalainen on vaaraksi Suomen kansalliselle turvallisuudelle tai kun hänen katsotaan olevan yhteiskunnalle vaaraksi syyllistyttyään erityisen törkeään rikokseen, josta annettu tuomio on lainvoimainen. Kyse ei ole pakolaissopimuksen 1 artiklan F kohdan mukaisten poissuljentaperusteiden laajentamisesta, vaan määritelmädirektiivin 14 artiklan 5 kohdan mahdollistamasta tilanteesta, jossa pakolaisasema voidaan jättää myöntämättä. Euroopan unionin tuomioistuin on tuomiossaan asiassa C-391/16 katsonut, että se, että ulkomaalaista koskee määritelmädirektiivin 14 artiklan 5 kohdassa tarkoitettu tilanne, ei merkitse sitä, että hän ei täyttäisi pakolaiseksi määrittelyä edellytyksiä pakolaissopimuksen 1 artiklan A kohdassa tarkoitettuihin tavoin. Pakolaisaseman tunnustaminen on määritelmädirektiivin johdanto-osan 21 perustelukappaleen mukaisesti toteava toimenpide. Tuomioistuin totesi edellä mainitussa tuomiossaan, että aseman myöntämättä jättämisestä seuraa erityisesti se, että asianomainen henkilö menettää oleskeluluvan, johon hänellä on määritelmädirektiivin 24 artiklan mukaan oikeus pakolaisaseman perusteella. Ulkomaalaislain 3 §:n 1 momentin 14 kohdan mukaisesti turvapaikalla tarkoitetaan pakolaiselle turvapaikkamenettelyssä myönnettävää oleskelulupaa. Edellä mainitut seikat huomioiden, vaikka ulkomaalaisen katsottaisiin täyttävän pakolaiseksi määrittämisen aineelliset edellytykset, oleskelulupa jätetään myöntämättä, jos pakolaisasemaa ei myönnetä kohdissa mainituin perustein.

Momentin 1 kohdan mukaisesti turvapaikka jätettäisiin antamatta, kun on perusteltua syytä olettaa, että ulkomaalainen on vaaraksi Suomen kansalliselle turvallisuudelle. Arvio siitä, muodostaako henkilö vaaran kansalliselle turvallisuudelle, perustuu aina tapauskohtaiseen harkintaan. Euroopan unionin tuomioistuimen ratkaisukäytännön mukaan käsitteen ”kansallinen turvallisuus” piiriin kuuluvat jäsenvaltion sisäinen turvallisuus ja sen ulkoinen turvallisuus, ja näin ollen valtion elinten tai sen julkisten peruspalvelujen toimintaan tai väestön eloonjäämiseen kohdistuva uhka, ulkosuhteiden tai kansojen rauhanomaisen rinnakkaiselon vakavan häiriintymisen vaara tai sotilaallisiin etuihin kohdistuva uhka voivat vaikuttaa yleiseen turvallisuuteen (esimerkiksi tuomio asiassa C-72/22 PPU ECLI:EU:C:2022:505, kohta 88 oikeustapaussäätöksineen). Kansalliselle turvallisuudelle aiheutuva uhka, kuten esimerkiksi terrorismi, vakoilu ja vieraan valtion vahingollinen toiminta, vaikuttaa siten koko suomalaiseen yhteiskuntaan. Myös hybridivaikuttaminen, ja kyberuhat sekä kriittisen infrastruktuurin suojaaminen kytkyvät kansalliseen turvallisuuteen.

Momentin 2 kohdan mukaiselle turvapaikan antamatta jättämiselle olisi kaksi erillistä edellytystä. Ulkomaalaisen on täytynyt syyllistyä erityisen törkeään rikokseen, josta hänet on tuomittu ja tehdyn rikoksen vuoksi hänen katsotaan olevan yhteiskunnalle vaarallinen. Rikoksesta annetun tuomion täytyy olla lainvoimainen. Arvion siitä, milloin kyse on erityisen törkeästä rikoksesta ja milloin ulkomaalaisen katsotaan olevan rikokseen syyllistymisen vuoksi yhteiskunnalle vaarallinen, tulee perustua aina tapauskohtaiseen harkintaan. Pelkästään rikosnimikkeen perusteella rikosta ei voida pitää erityisen törkeänä rikoksena. Euroopan unionin tuomioistuin on tuomiossaan asiassa C-402/22 ottanut kantaa muun muassa siihen, milloin rikosta voidaan pitää erityisen törkeänä. Tuomion mukaan sen määrittämisessä, mikä katsotaan erityisen törkeäksi rikokseksi, tulee ottaa huomioon tehdyn rikoksen luonne, kaikki rikoksen tekemiseen liittyvät olosuhteet, erityisesti mahdolliset lieventävät tai raskauttavat

seikat, rikoksen tahallisuus sekä kyseisestä rikoksesta aiheutuneiden vahinkojen luonne ja laajuus. Erityisen törkeänä rikoksena voidaan pitää ainoastaan sellaista rikosta, josta on määrätty erityisen ankara rangaistus suhteessa Suomessa yleisesti sovellettavaan rangaistusasteikkoon. Useat rikokset eivät voi olla peruste jättää turvapaikkaa antamatta, jos yksikään rikoksista ei ole sellaisenaan erityisen törkeä rikos. Tuomioistuin totesi, että myös rikosoikeudellisen menettelyn luonteella voi olla merkitystä, jos se ilmentää sitä törkeyttä, jota viranomaiset ovat katsoneet rikoksen merkitsevän. Edellä mainitut arviointiperusteet eivät ole luonteeltaan tyhjentäviä. Yhteiskunnan perustavanlaatuiselle edulle aiheutetun vaaran tulee olla luonteeltaan todellinen, välitön ja riittävän vakava ja turvapaikan antamatta jättämisen tulee olla tähän vaaraan oikeassa suhteessa oleva toimenpide. Vaaran olemassaolon arvioinnin yhteydessä tulee arvioida kaikki kyseisen tapauksen olosuhteet. Pelkästään se, että ulkomaalainen on saanut lainvoimaisen tuomion erityisen törkeästä rikoksesta, ei riitä näyttämään momentissa mainitun vaaran olemassaoloa.

88 §. Toissijainen suojelu. Pykälän 2 momenttiin ehdotetaan lisättäväksi uusi 4 kohta. Kohtaan sisällytettäisiin määritelmädirektiivin 17 artiklan 1 kohdan d alakohta, jonka mukaan ulkomaalaista ei katsota henkilöksi, joka voi saada toissijaista suojelua, jos on perusteltua syytä olettaa, että hän on vaaraksi jäsenvaltion yhteiskunnalle tai turvallisuudelle. Arvio sitä, muodostaako henkilö kohdassa tarkoitettua vaaran yhteiskunnalle tai kansalliselle turvallisuudelle, perustuu aina tapauskohtaiseen harkintaan. Euroopan unionin tuomioistuimen ratkaisukäytännön mukaan käsitteen ”kansallinen turvallisuus” piiriin kuuluvat jäsenvaltion sisäinen turvallisuus ja sen ulkoinen turvallisuus, ja näin ollen valtion elinten tai sen julkisten peruspalvelujen toimintaan tai väestön eloonjäämiseen kohdistuva uhka, ulkosuhteiden tai kansojen rauhanomaisen rinnakkaiselon vakavan häiriintymisen vaara tai sotilaallisiin etuihin kohdistuva uhka voivat vaikuttaa yleiseen turvallisuuteen (esimerkiksi tuomio asiassa C-72/22 PPU ECLI:EU:C:2022:505, kohta 88 oikeustapausviittauksineen). Kansalliselle turvallisuudelle aiheutuva uhka vaikuttaa siten koko suomalaisen yhteiskuntaan, kuten esimerkiksi terrorismi, vakoilu ja vieraan valtion vahingollinen toiminta. Myös hybridivaikuttaminen ja kyberuhat sekä kriittisen infrastruktuurin suojaaminen kytkeytyvät kansalliseen turvallisuuteen. Unionin tuomioistuin on tulkinnut yleisen järjestyksen käsitteen edellyttävän sitä, että kyse on paitsi yhteiskuntajärjestyksen häiriintymisestä, jota kaikki lain rikkominen merkitsee, myös yhteiskunnan perustavanlaatuisen etuun vaikuttavasta todellisesta, välittömästä ja riittävän vakavasta uhasta (esimerkiksi tuomio asiassa C-601/15 PPU ECLI:EU:C:2016:84, kohta 65 oikeustapausviittauksineen).

Pykälään ehdotetaan lisättäväksi uusi kolmas momentti, jonka perusteella toissijaista suojelua ei myönnettäisi silloin, kun ulkomaalainen on yllyttänyt tai muutoin osallistunut 2 momentissa tarkoitettuihin rikoksiin tai tekoihin. Poissulkeminen edellyttää, että henkilö on henkilökohtaisessa vastuussa 2 momentissa tarkoitettua teosta. Vastuu voi syntyä avustamisesta tai yllyttämisestä tällaiseen tekoon, kun toiminta tai laiminlyönti on tehty tietoisena siitä, että se edesauttaa mainitun toiminnan täytäntöön panemista.

Pykälään ehdotetaan lisättäväksi uusi 4 momentti. Momentin mukaisesti toissijaista suojelua ei myönnettäisi henkilölle, joka on paennut alkuperämaastaan välttääkseen tekemistään rikoksista aiheutuneet seuraamukset. Momentin soveltaminen edellyttäisi, että alkuperämaasta lähdön syytä on yksinomaan sanktioiden välttäminen, teot on tehty ennen Suomeen tuloa ja teoista, jotka eivät kuuluisi 2 tai 3 momentin soveltamisalaan, on säädetty rangaistukseksi vankeutta Suomessa. Kyseessä olisi sanamuotonsa mukaisesti toissijainen peruste poissuljennalle.

89 §. Oleskeluluvan myöntäminen poissulkemislausekkeita sovellettaessa. Pykälää ehdotetaan muutettavaksi niin, että sen 1 momenttiin sisällytetään uudet poissuljentaperusteet 87 §:n 3 momentin sekä 88 §:n 3 momentin osalta koskien poissuljettaviin tekoihin yllyttämistä tai

muutoin niihin osallistumista. Lisäksi momenttiin sisällytetään 88 §:n 4 momentin poissuljentaperuste jättää oleskelulupa toissijaisen suojelun perusteella myöntämättä, jos ulkomaalainen on poistunut alkuperämaastaan vain välttääkseen tekemistään rikoksista johtuvat seuraamukset. Uusi toissijaisen suojeluaseman poissuljentaperuste koskien yhteiskunnan tai kansallisen turvallisuuden vaarantumista sisältyy 88 §:n 2 momenttiin. Lisäksi momenttiin sisällytettäisiin uusi turvapaikan antamatta jättämisen peruste.

Pykälään ehdotetaan lisättäväksi uusi 2 momentti koskemaan tilannetta, jossa ulkomaalaisen pakolaisasema tai toissijainen suojeluasema lakkautettaisiin tai peruutettaisiin 107 tai 108 §:n nojalla, mutta henkilöä ei voitaisi poistaa maasta, koska häntä uhkaa kuolemanrangaistus, kidutus, vaino tai muu ihmisarvoa loukkaava kohtelu. Tällaisessa tilanteessa henkilölle myönnettäisiin uusi tilapäinen oleskelulupa, jos hän oleskelisi Suomessa ilman voimassaolevaa oleskelulupaa.

Pykälän otsikko muutettaisiin paremmin vastaamaan sen sisältöä. Nykyinen otsikko viittaa pelkästään poissulkemislausakkeiden soveltamiseen.

107 §. Pakolaisaseman ja toissijaisen suojeluaseman lakkauttaminen. Pykälän 1 momenttiin lisättäisiin uudet 6, 7 ja 8 kohdat. Kohtiin 4 ja 5 tehtäisiin tekniset muutokset.

Pykälän 1 momentin uuden 6 kohdan mukaan pakolaisasema lakkautettaisiin, kun henkilö olisi pakolaisaseman myöntämisen jälkeen tehnyt tai olisi perusteltua aihetta epäillä hänen tehneen 87 §:n 2 momentin 1 tai 3 kohdassa tarkoitetun teon, tai hänen katsottaisiin näihin liittyen yllyttäneen tai muutoin osallistuneen tekoihin 87 §:n uuden 3 momentin tarkoittamalla tavalla. Ottaen huomioon, että ulkomaalaislain 87 §:n 2 momentin 2 kohdassa tarkoitetun törkeän muun kuin poliittisten rikosten on täytynyt tapahtua Suomen ulkopuolella ja ennen kuin henkilö on tullut Suomeen pakolaisena, kohtaa ei voida soveltaa pakolaisaseman saamisen jälkeiseen tekoon. Kohta perustuu määritelmädirektiivin 14 artiklan 3 kohdan a alakohtaan.

Pykälän 1 momentin uudessa 7 kohdassa säädettäisiin pakolaisaseman lakkauttamisesta, kun on perusteltua syytä olettaa, että ulkomaalainen on vaaraksi Suomen kansalliselle turvallisuudelle. Kohta perustuu direktiivin 14 artiklan 4 kohdan a alakohtaan. Arvio siitä, muodostaako henkilö vaaran kansalliselle turvallisuudelle, perustuu aina tapauskohtaiseen harkintaan. Uhkan tulee olla nykyhetkeen tai tulevaisuuteen liittyvä. Euroopan unionin tuomioistuimen ratkaisukäytännön mukaan käsitteen ”kansallinen turvallisuus” piiriin kuuluvat jäsenvaltion sisäinen turvallisuus ja sen ulkoinen turvallisuus, ja näin ollen valtion elinten tai sen julkisten peruspalvelujen toimintaan tai väestön eloonjäämiseen kohdistuva uhka, ulkosuhteiden tai kansojen rauhanomaisen rinnakkaiselon vakavan häiriintymisen vaara tai sotilaallisiin etuihin kohdistuva uhka voivat vaikuttaa yleiseen turvallisuuteen (esimerkiksi tuomio asiassa C-72/22 PPU ECLI:EU:C:2022:505, kohta 88 oikeustapausviittauksineen). Kansalliselle turvallisuudelle aiheutuva uhka vaikuttaa siten koko suomalaiseen yhteiskuntaan, kuten esimerkiksi terrorismi, vakoilu ja vieraan valtion vahingollinen toiminta. Myös hybridivaikuttaminen ja kyberuhat sekä kriittisen infrastruktuurin suojaaminen kytkeytyvät kansalliseen turvallisuuteen.

Pykälän 1 momentin 8 kohdassa säädettäisiin pakolaisaseman lakkauttamisesta, kun ulkomaalaisen katsotaan olevan yhteiskunnalle vaaraksi syyllistyttyään erityisen törkeään rikokseen, josta annettu tuomio on lainvoimainen. Pakolaisaseman lakkauttamiselle olisi kaksi erillistä edellytystä, joiden molempien tulee täytyä. Pakolaisen on täytynyt syyllistyä erityisen törkeään rikokseen, josta hänet on tuomittu ja tehdyn rikoksen vuoksi hänen katsotaan olevan yhteiskunnalle vaarallinen. Rikoksesta annettun tuomion täytyy olla lainvoimainen. Arvion siitä, milloin kyse on erityisen törkeästä rikoksesta ja milloin pakolaisen katsotaan olevan rikokseen

syyllystymisen vuoksi yhteiskunnalle vaarallinen, tulee perustua aina tapauskohtaiseen harkintaan. Pelkästään rikosnimikkeen perusteella rikosta ei voida pitää erityisen törkeänä rikoksena. Euroopan unionin tuomioistuin on tuomiossaan asiassa C-402/22 ottanut kantaa muun muassa siihen, milloin rikosta voidaan pitää erityisen törkeänä. Tuomion mukaan sen määrittämisessä, mikä katsotaan erityisen törkeäksi rikokseksi, tulee ottaa huomioon tehdyn rikoksen luonne, kaikki rikoksen tekemiseen liittyvät olosuhteet, erityisesti mahdolliset lieventävät tai raskauttavat seikat, rikoksen tahallisuus sekä kyseisestä rikoksesta aiheutuneiden vahinkojen luonne ja laajuus. Erityisen törkeänä rikoksena voidaan pitää ainoastaan sellaista rikosta, josta on määrätty erityisen ankara rangaistus suhteessa Suomessa yleisesti sovellettavaan rangaistusasteikkoon. Useat rikokset eivät voi olla peruste poistaa asemaa, jos yksikään rikoksista ei ole sellaisenaan erityisen törkeä rikos. Tuomioistuin totesi myös, että myös rikosoikeudellisen menettelyn luonteella voi olla merkitystä, jos se ilmentää sitä törkeyttä, jota viranomaiset ovat katsoneet rikoksen merkitsevän. Edellä mainitut arviointiperusteet eivät ole luonteeltaan tyhjentäviä. Yhteiskunnan perustavanlaatuiselle edulle aiheutetun vaaran tulee olla luonteeltaan todellinen, välitön ja riittävän vakava ja pakolaisaseman lakkauttamisen tulee olla tähän vaaraan oikeassa suhteessa oleva toimenpide. Vaaran olemassaolon arvioinnin yhteydessä tulee arvioida kaikki kyseisen tapauksen olosuhteet. Pelkästään se, että pakolainen on saanut lainvoimaisen tuomion erityisen törkeästä rikoksesta ei riitä näyttämään momentissa mainitun vaaran olemassaoloa.

Ehdotetut uudet 7 ja 8 kohdat perustuvat määritelmädirektiiviin. Ulkomaalaislakia koskevan hallituksen esityksen (HE 28/2003 vp s. 190) mukaisesti 107 § perustuu suoraan pakolaissopimuksen 1 artiklan C kohtaan. Nyt lisättävillä uusilla perusteilla ei ole tarkoitus laajentaa pakolaissopimuksen edellä mainitun kohdan mukaisia lakkaamislausekkeita (cessation), jotka ovat luonteeltaan tyhjentäviä. Kyse on määritelmädirektiivin mahdollistamasta perusteesta peruuttaa, lakkauttaa tai jättää uusimatta (revocation, ending of or refusal to renew) pakolaisasema. Kyseisten kohtien soveltamisessa ei oteta kantaa siihen, täyttääkö henkilö edelleen määritelmädirektiivin 2 artiklan d alakohdan aineelliset edellytykset pakolaiselle. Pakolaissopimuksen 1 artiklan A kohdassa tarkoitettu ”pakolaiseksi” määrittely ei riipu siitä, että tämä tunnustetaan muodollisesti pakolaisasema myöntämällä. Euroopan unionin tuomioistuin on tuomiossaan asiassa C-391/16 katsonut, että se, että ulkomaalaista koskee määritelmädirektiivin 14 artiklan 4 kohdassa tarkoitettu tilanne, ei merkitse sitä, että hän ei täyttäisi pakolaiseksi määrittelyn edellytyksiä pakolaissopimuksen 1 artiklan A kohdassa tarkoitettuihin tavoin. Pakolaisaseman tunnustaminen on määritelmädirektiivin johdanto-osan 21 perustelukappaleen mukaisesti toteava toimenpide. Tuomioistuin totesi edellä mainitussa tuomiossaan, että aseman myöntämättä jättämisestä seuraa erityisesti se, että asianomainen henkilö menettää oleskeluluvan, johon hänellä on määritelmädirektiivin 24 artiklan mukaan oikeus pakolaisaseman perusteella.

Pykälään lisättäisiin uusi 3 momentti, jonka mukaisesti henkilön toissijainen suojeluasema lakkautettaisiin silloin, kun olisi perusteltua aihetta epäillä hänen tehneen toissijaisen suojeluaseman saamisen jälkeen 88 §:n 2 tai 3 momentissa tarkoitettua teon.

Ulkomaalaislain 58 §:n 5 momentissa säädetään oleskeluluvan peruuttamisesta silloin, kun niitä edellytyksiä, joiden perusteella oleskelulupa myönnettiin, ei enää ole olemassa.

Pykälän 4 momentin sanamuotoa täsmennettäisiin. Pakolaissopimus on sanamuodoltaan ehdoton lakkaamislausekkeiden osalta. Myös määritelmädirektiivin 14 artiklan 1 kohta on sanamuodoltaan velvoittava. Määritelmädirektiivin mukaan yksilöllinen tutkinta tulee suorittaa aina ja se sisältää menettelydirektiivin mukaisesti henkilön kuulemisen. Asema lakkautetaan, jos yksilöllisen tutkinnan suorittamisen jälkeen todetaan, että kansainvälisen suojeluaseman lakkauttamisen edellytykset täyttyvät.

108 §. *Pakolaisaseman ja toissijaisen suojeluaseman peruuttaminen.* Pykälän 1 momentin 3 kohtaa muutettaisiin siten, että siihen sisältyisivät uudet poissuljenta koskevat 87 §:n 3 momentti sekä 88 §:n 3 ja 4 momentti. Pakolaisaseman myöntämättä jättämistä koskevaa 87 §:n 6 momenttia ei lisättäisi uudeksi peruuttamisperusteeksi, sillä momenttia vastaavilla perusteilla olisi mahdollista jatkossa 107 §:n mukaan lakkauttaa pakolaisasema.

Pykälän 2 momentin sanamuotoa täsmennettäisiin. Määritelmädirektiivi on sanamuodoltaan ehdoton peruuttamisperusteiden osalta. Määritelmädirektiivin mukaan yksilöllinen tutkinta tulee suorittaa aina ja se sisältää menettelydirektiivin mukaisesti henkilön kuulemisen. Asema peruutetaan, jos yksilöllisen tutkinnan suorittamisen jälkeen todetaan, että kansainvälisen suojeluaseman peruuttamisen edellytykset täyttyvät.

149 §. *Maasta karkottamisen perusteet.* Pykälän 3 momenttia ehdotetaan muutettavaksi niin, että momentti vastaa sanamuodoltaan määritelmädirektiivin 21 artiklan 2 kohdan a ja b alakohtia. Pakolaisen saa karkottaa 1 momentin 4 kohdassa tarkoitettussa tapauksessa sekä silloin, kun hänen katsotaan olevan yhteiskunnalle vaarallinen, koska hänet on lainvoiman saaneella tuomiolla tuomittu erityisen törkeästä rikoksesta. Arvion siitä, milloin kyse on erityisen törkeästä rikoksesta ja milloin pakolaisen katsotaan olevan rikokseen syyllistymisen vuoksi yhteiskunnalle vaarallinen, tulee perustua aina tapauskohtaiseen harkintaan. Pelkästään rikosnimikkeen perusteella rikosta ei voida pitää erityisen törkeänä rikoksena. Euroopan unionin tuomioistuin on tuomiossaan asiassa C-402/22 ottanut kantaa muun muassa siihen, milloin rikosta voidaan pitää erityisen törkeänä. Tuomion mukaan sen määrittämisessä, mikä katsotaan erityisen törkeäksi rikokseksi, tulee ottaa huomioon tehdyn rikoksen luonne, kaikki rikoksen tekemiseen liittyvät olosuhteet, erityisesti mahdolliset lieventävät tai raskauttavat seikat, rikoksen tahallisuus sekä kyseisestä rikoksesta aiheutuneiden vahinkojen luonne ja laajuus. Erityisen törkeänä rikoksena voidaan pitää ainoastaan sellaista rikosta, josta on määrätty erityisen ankara rangaistus suhteessa Suomessa yleisesti sovellettavaan rangaistusasteikkoon. Pelkästään rikosten runsas määrä ei voi johtaa päätelmään siitä, että kyse olisi erityisen törkeästä rikoksesta, jos yksikään rikoksista ei ole sellaisenaan erityisen törkeä rikos. Tuomioistuin totesi myös, että myös rikosoikeudellisen menettelyn luonteella voi olla merkitystä, jos se ilmentää sitä törkeyttä, jota viranomaiset ovat katsoneet rikoksen merkitsevän. Edellä mainitut arviointiperusteet eivät ole luonteeltaan tyhjentäviä. Pakolaisen on siis täytynyt syyllistyä erityisen törkeään rikokseen, josta hänet on tuomittu ja tehdyn rikoksen vuoksi hänen katsotaan olevan yhteiskunnalle vaarallinen. Yhteiskunnan perustavanlaatuiselle edulle aiheutetun vaaran tulee olla luonteeltaan todellinen, välitön ja riittävän vakava. Vaaran olemassaolon arvioinnin yhteydessä tulee arvioida kaikki kyseisen tapauksen olosuhteet. Pelkästään se, että pakolainen on saanut lainvoimaisen tuomion erityisen törkeästä rikoksesta, ei riitä näyttämään momentissa mainitun vaaran olemassaoloa.

9 Voimaantulo

Ehdotetaan, että laki tulee voimaan 1.9.2024.

Laissa ehdotetaan säädettäväksi siirtymäsäännöksestä. Tässä ehdotuksessa esitetään säädettäväksi pakolaisaseman myöntämättä jättämisestä ja jo myönnetyn aseman lakkauttamisesta erityisen törkeään rikokseen syyllistymisen ja siten yhteiskunnalle vaaraksi olemisen perusteella. Ehdotuksessa esitetään säädettäväksi myös toissijaisen suojelun perusteella myönnettävän oleskeluluvan myöntämättä jättämisestä, kun ulkomaalainen on syyllistynyt rikokseen tai rikoksiin ja jättänyt alkuperämaansa vain rikosseuraamuksia välttääkseen. Perustuslain 8 §:n mukaan rikoksesta ei saa tuomita ankarampaa rangaistusta kuin tekohetkellä on laissa säädetty. Tämän periaatteen voidaan katsoa koskevan myös tässä esityksessä ehdotettua kansainvälisen suojeluaseman menettämisen tai myöntämättä jättämisen

seuraamusta. Siirtymäsäännöksessä ehdotetaan säädettäväksi, että pakolaisaseman myöntämättä jättämistä koskevaa 87 §:n 6 momentin 2 kohtaa ja lakkauttamista koskevaa 107 §:n 1 momentin 8 kohtaa ei sovelleta rikoksiin, jotka on tehty ennen tämän lainmuutoksen voimaantuloa. Pakolaisasema voidaan siten jättää myöntämättä 87 §:n 6 momentin 2 kohdan tai lakkauttaa erityisen törkeän rikoksen perusteella 107 §:n 1 momentin 8 kohdan mukaisesti vain, jos kyseinen rikos on tehty tämän esityksen mukaisen lainmuutoksen tultua voimaan. Lisäksi ehdotetaan säädettäväksi, että toissijaisen suojelun perusteella myönnettävän oleskeluluvan myöntämättä jättämistä koskevaa 88 §:n 4 momenttia voidaan soveltaa vain rikoksiin, jotka on tehty lainmuutoksen voimaantulon jälkeen. Kansainvälistä suojeluasemaa esitetään lakkauttavaksi myös, jos henkilö aseman saamisen jälkeen syyllistyy tai on perusteltua aihetta epäillä hänen syyllistyneen 87 §:n 2 ja 3 momentin tai 88 §:n 2 ja 3 momentin mukaisiin rikoksiin. Kansainvälinen suojeluasema voidaan siten lakkauttaa näillä perusteilla vain, jos kyseinen rikos on tehty esityksen mukaisen lainmuutoksen tultua voimaan.

10 Suhde muihin esityksiin

Hallitusohjelmakirjaus, jonka mukaan suojeluasema lakkautetaan suojelun tarpeen lakattua olemasta tai jos henkilö matkustamalla lomalle lähtömaahansa turvautuu sen suojeluun ja jonka mukaisesti poistetaan esteet viranomaisten tietojenvaihdolta ja luodaan tehokas valvontamalli, käsitellään sisäministeriön toisen lakihankkeen yhteydessä.

11 Suhde perustuslakiin ja säätämisjärjestys

Esityksen kannalta olennaisia perustuslain säännöksiä ovat ainakin perustuslain 2 §:n 3 momentti, jonka mukaan julkisen vallan käytön tulee perustua lakiin, yhdenvertaisuutta koskeva 6 §, rikosoikeudellista laillisuusperiaatetta koskeva 8 §, 9 §:n 4 momentti, jonka mukaan ulkomaalaisen oikeudesta tulla Suomeen ja oleskella maassa säädetään lailla eikä ulkomaalaista saa karkottaa, luovuttaa tai palauttaa, jos häntä tämän vuoksi uhkaa kuolemanrangaistus, kidutus tai muu ihmisarvoa loukkaava kohtelu, yksityiselämän suojaa koskeva 10 § sekä perusoikeuksien turvaamista koskeva 22 §. Mainituilla perustuslain kohdilla on yhteyksiä myös Suomea sitoviin kansainvälisiin sopimuksiin. Koska on kyse EU-säännöksen täytäntöönpanosta, ehdotettua kansallista lakia on arvioitu myös EU:n perusoikeuskirjan velvoitteiden kannalta. Sen keskeisimpiä artikloja ehdotetun osalta ovat oikeus turvapaikkaan (18 artikla) ja palautuskielto (19 artikla).

Julkisen vallan käytön tulee perustuslain 2 §:n 3 momentin mukaan perustua lakiin, ja kaikessa julkisessa toiminnassa on noudatettava tarkoin lakia. Lähtökohtana on, että julkisen vallan käytön tulee aina olla palautettavissa eduskunnan säätämässä laissa olevaan toimivaltaperusteeseen (HE 1/1998 vp). Lailla säätämiseen taas kohdistuu yleinen vaatimus lain täsmällisyydestä ja tarkkuudesta (kts. esim. PeVL 10/2016 vp). Perustuslakivaliokunta on myös lausuntokäytännössään muistuttanut, että lakia soveltavat viranomaiset ovat perustuslain 2 §:n 3 momentissa lakisidonnaisuudesta ja perustuslain 22 §:ssä perus- ja ihmisoikeuksien turvaamisvelvoitteesta säädetyn johdosta sidottuja kansallisen lainsäädännön lisäksi myös Suomea sitoviin kansainvälisiin ihmisoikeusvelvoitteisiin (PeVL 44/2022 vp, myös PeVL 37/2022 vp, kappale 26). Ehdotettava uusi sääntely osin täsmentää aiempaa sääntelyä vallitsevan soveltamis- ja oikeuskäytännön mukaisesti ehdotettujen 54 §:n 2 momentin ja 87 §:n 3 momentin sekä 88 §:n 3 momentin osalta. Myös 107 §:n 4 momenttia sekä 108 §:n 2 momenttia muutettaisiin täsmällisemmäksi.

Aiemman määritelmädirektiivin täytäntöönpanoa koskevassa hallituksen esityksessä katsottiin tärkeäksi kohdella pakolaisaseman ja toissijaisen suojeluaseman saaneita samankaltaisesti. Nyt esitettävässä muutoksessa oleskelulupien pituudet eroavat riippuen siitä, saako ulkomaalainen

luvan pakolaisuuden vai toissijaisen suojeluaseman perusteella. Perustuslain 6 §:n 1 momentin mukaan ihmiset ovat yhdenvertaisia lain edessä. Tällä yleisellä yhdenvertaisuuslausekkeella ilmaistaan yhdenvertaisuutta ja tasa-arvoa koskeva pääperiaate. Siihen sisältyy vaatimus samanlaisesta kohtelusta samanlaisissa tapauksissa. Lausekkeella ei kuitenkaan edellytetä kaikkien ihmisten kaikissa suhteissa samanlaista kohtelua, elleivät asiaan vaikuttavat olosuhteet ole samanlaisia.

Perustuslakivaliokunta on ottanut lausunnossaan (PeVL 20/2017 vp) kantaa Euroopan komission ehdotukseen (KOM (2016) 466 lopullinen) Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi 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 (määritelmäasetus), ja tässä yhteydessä lausunut muun muassa pakolaisuuden ja toissijaisen suojeluaseman perusteella myönnettävien oleskelulupien pituuksien erosta. Perustuslakivaliokunnan lausunnossa viitataan asiantuntijalausunnossa esiin tuotuun valtioneuvoston käsitykseen, jonka mukaan toissijaista suojelua saaneen henkilön tilanne voi muuttua lyhyemmän ajan kuluessa kuin pakolaisaseman saaneen, minkä johdosta olisi perusteltua, että oleskeluluvan edellytyksiä ja suojelun tarpeen jatkumista tarkasteltaisiin heidän kohdallaan lyhyemmin väliajoin. Valiokunta totesi, että oleskelulupien pituuden eriyttäminen ei ole täysin ongelmatonta perustuslain 6 §:n yhdenvertaisuussäännöksen kannalta. Valiokunta kuitenkin katsoi, että oleskelulupien pituuden eriyttämiselle oli esitetty hyväksyttävät perusteet, eikä se kohtele ihmisiä mielivaltaisesti tai oikeasuhtaisuusvaatimuksen vastaisesti.

Perustuslakivaliokunta on lausuntokäytännössään katsonut, ettei yhdenvertaisuusperiaatteesta voi johtua tiukkoja rajoja lainsäätäjän harkinnalle pyrittäessä kulloisenkin yhteiskuntakehityksen vaatimaan sääntelyyn. Perustuslakivaliokunta on kuitenkin eri yhteyksissä johtanut perustuslain yhdenvertaisuussäännöksistä vaatimuksen, etteivät henkilöihin kohdistuvat erottelut saa olla mielivaltaisia eivätkä erot saa muodostua kohtuuttomiksi (esim. PeVL 11/2009 vp s. 2, PeVL 60/2002 vp s. 4). Perustuslakivaliokunta on katsonut, että yhdenvertaisuusperiaatteesta poikkeamista perustelevan yhteiskunnallisen intressin ja poikkeamisen merkittävyyden on oltava keskenään oikeasuhtaisia. Lailla ei voida mielivaltaisesti asettaa ihmisiä tai ihmisryhmiä toisia edullisempaan tai epäedullisempaan asemaan, mutta yhdenvertaisuussäännös ei kuitenkaan edellytä kaikkien ihmisten kaikissa suhteissa samanlaista kohtelua, elleivät asiaan vaikuttavat olosuhteet ole samanlaisia. (esim. PeVL 68/2022 vp s. 2)

Esityksessä ehdotetaan pakolaisuuden ja toissijaisen suojeluaseman perusteella myönnettävien oleskelulupien pituuksien eriyttämistä toisistaan. Ero lupien kestossa ensimmäisen oleskeluluvan kohdalla olisi kaksi vuotta ja jatko-oleskeluluvan kohdalla yhden vuoden. Vaikka molempien asemien kohdalla on kyse kansainvälisestä suojelusta, eroavat niiden myöntämisen edellytykset. Pakolaisaseman myöntämisen perusteina korostuvat erityisesti henkilökohtaiset syyt, kun taas toissijaista suojelua myönnettäessä lähtömaan tilanne. Ottaen huomioon edellä mainitun sekä sen, että toissijaista suojelua saaneen henkilön suojelun tarpeen voi arvioida muuttuvan lyhyemmän ajan kuluessa kuin pakolaisaseman saaneen, on perusteltua, että toissijaisen suojeluaseman perusteella myönnettävä oleskelulupa myönnettäisiin lyhyemmäksi ajaksi kuin pakolaisuuden perusteella. Näin ollen on oikeasuhtaista ja kohtuullista myöntää oleskelulupa pakolaisuuden perusteella pidemmäksi aikaa kuin toissijaisen suojelun perusteella.

Esityksessä ehdotetaan vain kansainvälisen suojelun perusteella myönnettävien oleskelulupien lyhentämistä. Ensimmäinen määräaikainen oleskelulupa myönnetään ulkomaalaislain 53 §:n mukaan pääsääntöisesti vuodeksi. Jatkolupa puolestaan voidaan myöntää ulkomaalaislain 55 §:n mukaan enintään neljäksi vuodeksi. Edellytykset oleskeluluvan myöntämiselle

pakolaisuuden tai toissijaisen suojelun perusteella ovat hyvin erilaisia kuin muissa oleskelulupatyypeissä eikä niitä siten voida verrata suoraan toisiinsa. Näin ollen ei voida pitää kohtuuttomana sitä, että kansainvälisen suojelun perusteella myönnettävien oleskelulupien pituus eroaa muilla perusteilla myönnettyjen lupien pituudesta.

Perustuslain 8 § sisältää rikosoikeudellisen laillisuusperiaatteen. Pakolaisasema voitaisiin jättää myöntämättä tai lakkauttaa tämän esityksen mukaisesti ainoastaan sellaisen erityisen törkeän rikoksen perusteella, johon henkilö syyllistyisi ehdotetun lainmuutoksen tultua voimaan. Oleskelulupa toissijaisen suojelun perusteella voitaisiin jättää myöntämättä uudella rikosseuraamuksia pakoilemista koskevalla perusteella vain sellaisten rikosten perusteella, jotka on tehty lainmuutoksen tultua voimaan. Samoin kansainvälinen suojeluasema voitaisiin lakkauttaa aseman saamisen jälkeen tehtyjen poissuljentalausekkeiden mukaisten rikosten perusteella vain, jos henkilö on syyllistynyt rikokseen lainmuutoksen voimaantulon jälkeen. Tämä ehdotus noudattaisi siten perustuslain 8 §:n mukaista rikosoikeudellista laillisuusperiaatetta.

Perustuslakivaliokunta otti edellä mainitussa, ehdotusta määritelmäasetukseksi koskevassa lausunnossaan (PeVL 20/2017 vp) kantaa myös suojeluaseman poistamiseen, pakolaisaseman myöntämättä jättämiseen ja toissijaisen suojeluaseman poissulkemiseen turvallisuuden tai yhteiskunnan suojelemisen vuoksi. Perustuslakivaliokunta katsoi, että sääntelyn valtiosääntöisen arvioinnin keskeisenä lähtökohtana on perustuslain 9 §:n 4 momentti, jossa säädetyn mukaisesti ulkomaalaisen oikeudesta tulla Suomeen ja oleskella maassa säädetään lailla. Valiokunnan käsityksen mukaan asetuksen jatkovalmistelussa tulisi seikkaperäisesti selvittää säännösten suhde kansainvälisiin ihmisoikeusvelvoitteisiin ja erityisesti pakolaispöytäkirjaan.

Ulkomaalaisen oikeutta oleskella Suomessa ja palautuskieltoa koskevan 9 §:n 4 momentin lähtökohtana on perusoikeusuudistuksen esitöiden (HE 309/1993 vp) mukaan kansainvälisen oikeuden pääsääntö siitä, että ulkomaalaisella ei ole yleistä oikeutta asettua toiseen maahan. Perustuslakivaliokunta on lausuntokäytännössään (PeVL 16/2000 vp) katsonut, että lailla säättämisen vaatimuksesta voidaan kuitenkin uudistuksen esitöistä johtaa paitsi syrjinnän ja mielivallan kielto ulkomaalaisten kohtelussa, myös vaatimus maahan pääsyä ja maassa oleskelua koskevien perusteiden ja päätöksentekomenettelyjen sääntelemisestä siten, että oikeusturva toteutuu. Kansainvälisten ihmisoikeussopimusten perusteella ulkomaalaiselle on turvattava menettelyllinen suoja ratkaistaessa hänen oikeutensa tulla Suomeen tai jatkaa oleskeluaan Suomessa. Nyt esitetyjä uusia pakolaisaseman ja toissijaisen suojeluaseman lakkauttamis- ja peruuttamisperusteita harkittaessa ulkomaalaiselle tulee antaa mahdollisuus tulla kuulluksi asiassa. Tilanteisiin, joissa turvapaikan antamatta jättämistä uusilla perusteilla tai toissijaisen suojeluaseman uusia poissulkemisperusteita harkittaisiin käytettäväksi, sovellettaisiin ulkomaalaislain voimassaolevia säännöksiä koskien turvapaikkamenettelyä. Asiassa tehtävään päätökseen saa hakea muutosta valittamalla ulkomaalaislain 190 §:n mukaisesti. Ulkomaalaisen oikeusturvan voidaan siis katsoa toteutuvan. Perusoikeusuudistuksen esitöiden mukaan 9 §:n 4 momentilla on myös asiallinen kytkentä pakolaispöytäkirjaan, vaikka säännöksessä ei sinänsä mainita pakolaisen tai turvapaikan käsitteitä. Palauttamiskielto on tarkoitettu kattamaan kaikki tosiasialliset tilanteet, joissa ulkomaalainen Suomen viranomaisten toimesta siirretään toiseen valtioon (HE 309/1993 vp, s 52/II). Palautuskielto on perusoikeusnäkökulmasta luonteeltaan ehdoton kielto (PeVL 37/2022 vp, kappale 20, ks. myös PeVL 20/2017 vp, s. 7□8). Esityksessä ehdotetuilla muutoksilla ei loukata palautuskieltoa. Muutoksia sovellettaessa tulee huomioida ehdoton palautuskielto.

Perustuslain 10 §:ssä turvatun yksityiselämän suojan lähtökohtana on, että yksilöllä on oikeus elää omaa elämäänsä ilman viranomaisten tai muiden ulkopuolisten tahojen mielivaltaista tai

aiheetonta puuttumista hänen yksityiselämäänsä. Myös perhe-elämä kuuluu yksityiselämän suojan piiriin (HE 309/1993 vp, s. 52–53). Euroopan unionin perusoikeuskirjan perheen suojaa koskevassa 7 artiklassa todetaan, että jokaisella on oikeus siihen, että hänen yksityis- ja perhe-elämäänsä kunnioitetaan. Oikeutta yksityis- ja perhe-elämään suojaa myös muun muassa Euroopan ihmisoikeussopimuksen 8 artikla. Edellä mainitun artiklan osalta on syytä huomioda, että sen 2 kohdan mukaisesti oikeuteen puuttuminen on sallittua silloin, kun laki sen sallii ja se on välttämätöntä demokraattisessa yhteiskunnassa kansallisen ja yleisen turvallisuuden tai maan taloudellisen hyvinvoinnin vuoksi, tai epäjärjestyksen tai rikollisuuden estämiseksi, terveyden tai moraalin suojaamiseksi, tai muiden henkilöiden oikeuksien ja vapauksien turvaamiseksi. Esityksessä ehdotetaan muutoksia, joiden perusteella henkilölle myönnettäisiin jatkuvan oleskeluluvan sijaan tilapäinen oleskelulupa, eikä hänen perheenjäsenellään tällöin olisi mahdollisuutta hakea oleskelulupaa perhesiteen perusteella. Tilapäisen oleskeluluvan myöntämisen taustalla ovat kansallisen turvallisuuden, yhteiskunnan ja yleisen turvallisuuden vaarantamiseen liittyvät syyt. Näin ollen perhe-elämään puuttumista tältä osin voidaan pitää oikeutettuna.

Lapsen edun huomioinnista häntä koskevassa päätöksenteossa säädetään ulkomaalaislain 6 §:ssä, jonka mukaan ulkomaalaislain nojalla tapahtuvassa päätöksenteossa, joka koskee kahdeksaatoista vuotta nuorempaa lasta, on erityistä huomiota kiinnitettävä lapsen etuun sekä hänen kehitykseen ja terveyteensä liittyviin seikkoihin. Perustuslakivaliokunta on lausuntokäytännössään painottanut lapsen edun harkintaa paitsi yksittäisen lapsen kannalta tapaus- ja tilannekohtaisesti, myös sääntelyn soveltamisessa (PeVL 15/2021 vp, PeVL 18/2018 vp s.3 ja PeVL 17/2018 s. 3). Lapsen edun ja oikeuksien toteutumisesta on huolehdittava täysimääräisesti (PeVL 2/2021 vp). Kansainvälisen suojeluaseman perusteella myönnettävien oleskelulupien lyhentäminen vaikuttaa myös alaikäisille lapsille myönnettävien oleskelulupien pituuteen sekä suoraan että välillisesti. Kun ulkomaalaisen pakolaisasema tai toissijainen suojeluasema lakkautetaan esitetyillä uusilla perusteilla ja hänelle myönnetään tilapäinen oleskelulupa, hänen perhesideperusteisella oleskeluluvalla Suomessa oleskelevilla perheenjäsenillään ei enää ole oikeutta jatkolupa perhesiteen perusteella. Kuten edellä on tarkemmin kuvattu, perheenjäsenillä on kuitenkin mahdollista hakea oleskelulupaa jollain muulla perusteella.

Esityksellä on edellä kuvatuksi vaikutuksia perhe-elämän suojaan. Ehdotus ei kuitenkaan sisällä sellaisia muutoksia, jotka olisivat ristiriidassa perustuslain tai Suomea sitovien kansainvälisten velvoitteiden kanssa.

Perustuslain 21 §:n mukaan jokaisella on oikeus saada asiansa käsitellyksi asianmukaisesti ja ilman aiheetonta viivytystä lain mukaan toimivaltaisessa tuomioistuimessa tai muussa viranomaisessa sekä oikeus saada oikeuksiaan ja velvollisuuksiaan koskeva päätös tuomioistuimen tai muun riippumattoman lainkäyttöelimen käsiteltäväksi. Esityksessä ehdotetaan uusia perusteita kansainvälisen suojeluaseman myöntämättä jättämiselle, lakkauttamiselle ja peruuttamiselle. Esityksellä ei rajoiteta oikeutta muutoksenhakuun. Uusilla perusteilla tehtävistä päätöksistä on mahdollista hakea muutosta valittamalla ulkomaalaislaissa säädetyllä tavalla.

Perustuslain 22 §:n mukaisesti julkisen vallan on turvattava perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutuminen. Perustuslakivaliokunta on lausuntokäytännössään korostanut, että valtion tulee pyrkiä takaamaan kansallinen turvallisuus sekä yleinen järjestys kaikissa olosuhteissa. Toimien tulee tapahtua kansainvälisten velvoitteiden mukaisesti myös kansainvälisen suojelun osalta, ja niiden on kunnioitettava perus- ja ihmisoikeuksia sekä turvattava ihmisarvoinen kohtelu (PeVL 15/2022 vp, kappale 8).

Pakolaissopimuksessa on määritelty, milloin henkilö lakkaa olemasta pakolainen tai milloin sopimuksen määräyksiä ei sovelleta henkilöön. Sopimus ei tunne pakolaisaseman poistamista tai myöntämättä jättämistä kansallisen turvallisuuden tai erityisen törkeän rikoksen perusteella, pois lukien tilanne, jossa on ennen maahan pakolaiseksi ottamista tehty törkeä ei-poliittinen rikos. Kuitenkin pakolaissopimuksen 33 artiklan mukaan karkotuksen ja palautuksen kieltö sellaisille alueille, joissa pakolaisen henkeä tai vapautta uhataan rodun, uskonnon, kansalaisuuden ja tiettyyn yhteiskunnalliseen ryhmään kuulumisen tai poliittisen mielipiteen vuoksi, ei koske sellaista pakolaista, 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 tuossa maassa. Siten pakolaissopimus edellä mainituissa tapauksissa sallii poikkeamisen palautuskiellosta. Kiellosta poikkeavat tapaukset ovat perusteiltaan lähes identtiset määritelmädirektiivin 14 artiklan 4 kohdan a ja b alakohtien kanssa. Unionin tuomioistuin on yhdistetyissä asioissa C-391/16, C-77/17 ja C-78/17 antamassaan tuomiossa todennut, että määritelmädirektiivin 14 artiklan 4□6 kohtia koskien pakolaisaseman poistamista tai myöntämättä jättämistä kansalliseen turvallisuuteen tai erityisen törkeään rikokseen syyllistymisen ja siten yhteiskunnalle vaaraksi oloon liittyvistä syistä ei voida pitää perusoikeuskirjan 18 artiklan vastaisina. Tuomioistuin katsoi ratkaisussaan, että pakolaisaseman poistaminen edellä mainittujen kohtien perusteella ei voi tarkoittaa sitä, että henkilöä ei edellytysten edelleen täyttyessä pidettäisi pakolaisena. Tuomioistuin otti myös erikseen kantaa siihen, että vaikka pakolaissopimuksen 33 artiklan 2 kohdan mukaan pakolaista ei tietyissä tapauksissa suojaa palautuskieltö, jäsenvaltio ei voi poiketa palautuskiellon periaatteesta, jos ulkomaalainen altistuisi maasta poistettaessa todelliseen vaaraan joutua perusoikeuskirjan 4 artiklassa ja 19 artiklan 2 kohdassa kielletyn kohtelun kohteeksi. Euroopan ihmisoikeustuomioistuin on ottanut ratkaisussaan K.I v France (No 5560/19, 15 April 2021) kantaa siihen, että Euroopan ihmisoikeussopimuksen 3 artiklan suoja ei sellaisenaan suojaa oikeutta turvapaikkaan, mutta sen antama palautuskiellon suoja on ehdoton. Tuomioistuin myös viittasi aiempaan oikeuskäytäntönsä, jonka mukaan karkottamisesta aiheutuvan riskin arvioinnissa on erityisesti huomioitava pakolaisuus. Tuomioistuin oli myös huomionnut, että kyseisessä tapauksessa pelkästään pakolaisaseman poistaminen ei tarkoittanut sitä, etteikö henkilö edelleen ollut pakolainen. Ottaen huomioon edellä mainitut seikat, esitettyjen muutosten ei voida katsoa olevan ristiriidassa perustuslain tai Suomea sitovien kansainvälisten velvoitteiden kanssa.

Poissuljentalausekkeiden käytön laajentaminen myös aseman saamisen jälkeisiin tekoihin on pakolaissopimuksen tulkintaa ohjaavan UNHCR:n tulkintaohjeen mukaista. Periaatteen, jonka mukaisesti tiettyihin tekoihin syyllistyneet henkilöt eivät ansaitse kansainvälistä suojelua, laajentaminen ulkomaalaislaissa koskemaan myös aseman saamisen jälkeisiä tekoja, ei voida katsoa olevan ristiriidassa perustuslain, Suomea sitovien kansainvälisten velvoitteiden tai Euroopan unionin lainsäädännön kanssa.

Edellä mainituilla perusteilla lakiehdotus voidaan käsitellä tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä.

Hallitus pitää kuitenkin suotavana, että perustuslakivaliokunta antaisi asiasta lausunnon.

Ponsi

Edellä esitetyn perusteella annetaan eduskunnan hyväksyttäväksi seuraava lakiehdotus:

Laki

ulkomaalaislain muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
muutetaan ulkomaalaislain (301/2004) 53 §:n 7 momentti, 54 §:n 2 momentti, 55 §:n 1 momentti, 87, 88, 89 ja 107 §, 108 §:n 1 momentin 3 kohta ja 2 momentti sekä 149 §:n 3 momentti, sellaisina kuin ne ovat, 53 §:n 7 momentti ja 55 §:n 1 momentti laissa 720/2018, 54 §:n 2 momentti laissa 121/2018, 87 § osaksi laissa 323/2009, 88 § ja 108 §:n 1 momentin 3 kohta ja 2 momentti laissa 323/2009, 89 § laissa 332/2016, 107 § laissa 422/2014 ja 149 §:n 3 momentti laissa 565/2019, seuraavasti:

53 §

Ensimmäisen määräaikaisen oleskeluluvan pituus

Oleskelulupa pakolaisuuden perusteella myönnetään kolmeksi vuodeksi.

54 §

Jatkoluvan myöntäminen

Jos ulkomaalainen on saanut oleskeluluvan kansainvälisen suojelun perusteella, uusi määräaikainen oleskelulupa myönnetään, jollei asiassa ilmene 107 tai 108 §:n mukaisia perusteita pakolaisaseman tai toissijaisen suojeluaseman lakkauttamiselle tai peruuttamiselle.

55 §

Jatkoluvan pituus

Uusi määräaikainen oleskelulupa myönnetään enintään neljäksi vuodeksi. Uusi määräaikainen oleskelulupa pakolaisuuden perusteella myönnetään kolmeksi vuodeksi. Uusi määräaikainen oleskelulupa toissijaisen suojelun perusteella myönnetään kahdeksi vuodeksi.

87 §

Turvapaikka

Maassa oleskelevalle ulkomaalaiselle annetaan turvapaikka, jos hän oleskelee kotimaansa tai pysyvän asuinmaansa ulkopuolella sen johdosta, että hänellä on perustellusti aihetta pelätä

joutuvansa siellä vainotuksi alkuperän, uskonnon, kansallisuuden, tiettyyn yhteiskunnalliseen ryhmään kuulumisen tai poliittisen mielipiteen johdosta, ja jos hän pelkonsa vuoksi on haluton turvautumaan sanotun maan suojeluun.

Turvapaikka jätetään antamatta ulkomaalaiselle, joka on tehnyt tai jonka on perusteltua aihetta epäillä tehneen:

1) rikoksen rauhaa vastaan, sotarikoksen tai rikoksen ihmiskuntaa vastaan, sellaisia rikoksia koskevien kansainvälisten sopimusten määritelmien mukaisesti;

2) törkeän muun kuin poliittisen rikoksen Suomen ulkopuolella ennen kuin hän tuli Suomeen pakolaisena; taikka

3) Yhdistyneiden kansakuntien tarkoituserien ja periaatteiden vastaisen teon.

Mitä edellä 2 momentissa säädetään, sovelletaan myös ulkomaalaisiin, jotka yllyttävät siinä mainittuihin rikoksiin tai tekoihin tai muulla tavoin osallistuvat niiden suorittamiseen.

Turvapaikka jätetään antamatta henkilölle, joka voi saada suojelua tai apua muilta Yhdistyneiden kansakuntien elimiltä tai toimistoilta kuin Yhdistyneiden kansakuntien pakolaisasiain päävaltuutetulta (UNHCR). Kun sellainen suojelu tai apu on lakannut ilman, että sellaisen henkilön asemaa on lopullisesti säännelty Yhdistyneiden kansakuntien yleiskokouksen hyväksymien voimassa olevien päätöslauselmien mukaisesti, sellainen henkilö on oikeutettu pakolaisasemaan. Jos henkilö on vapaaehtoisesti luopunut edellä mainitusta suojelusta poistumalla suoja-alueelta muista kuin suojelun tarpeeseen liittyvistä syistä, hänen oleskeluoikeutensa tutkitaan tämän lain mukaan.

Turvapaikka jätetään antamatta ulkomaalaiselle, jolla on sen valtion, johon hän on asettunut asumaan, toimivaltaisten viranomaisten tunnustamat tämän valtion kansalaisuuteen liittyvät oikeudet ja velvollisuudet.

Turvapaikka jätetään antamatta, jos:

1) on perusteltua syytä olettaa, että ulkomaalainen on vaaraksi kansalliselle turvallisuudelle; taikka

2) ulkomaalainen on yhteiskunnalle vaarallinen, koska hänet on lainvoiman saaneella tuomiolla tuomittu erityisen törkeästä rikoksesta.

88 §

Toissijainen suojelu

Maassa oleskelevalle ulkomaalaiselle myönnetään oleskelulupa toissijaisen suojelun perusteella, jos 87 §:n mukaiset edellytykset turvapaikan antamiselle eivät täyty, mutta on esitetty merkittäviä perusteita uskoa, että jos ulkomaalainen palautetaan kotimaahansa tai pysyvään asuinmaahansa, hän joutuisi todelliseen vaaraan kärsiä vakavaa haittaa, ja hän on kykenemätön tai sellaisen vaaran vuoksi haluton turvautumaan sanotun maan suojeluun. Vakavalla haitalla tarkoitetaan:

1) kuolemanrangaistusta ja teloitusta;

2) kidutusta tai muuta epäinhimillistä tai ihmisarvoa loukkaavaa kohtelua tai rangaistusta;

3) mielivaltaisesta väkivallasta kansainvälisen tai maan sisäisen aseellisen selkkauksen yhteydessä johtuvaa vakavaa ja henkilökohtaista vaaraa.

Oleskelulupa toissijaisen suojelun perusteella jätetään myöntämättä ulkomaalaiselle, jos on perusteltua aihetta epäillä, että hän:

1) on tehnyt rikoksen rauhaa vastaan, sotarikoksen tai rikoksen ihmiskuntaa vastaan, sellaisia rikoksia koskevien kansainvälisten sopimusten määritelmien mukaisesti;

2) on tehnyt törkeän rikoksen;

3) on tehnyt Yhdistyneiden kansakuntien tarkoituserien ja periaatteiden vastaisen teon; taikka

4) on vaaraksi yhteiskunnalle tai kansalliselle turvallisuudelle.

Mitä edellä 2 momentissa säädetään, sovelletaan myös ulkomaalaisiin, jotka yllyttävät siinä mainittuihin rikoksiin tai tekoihin tai muulla tavoin osallistuvat niiden suorittamiseen.

Oleskelulupa toissijaisen suojelun perusteella jätetään myöntämättä ulkomaalaiselle, jos hän on:

- 1) ennen Suomeen tuloaan tehnyt yhden tai useamman muun kuin 2 momentissa tarkoitetun rikoksen, josta voitaisiin Suomessa tehtynä tuomita rikoslain mukaan vankeusrangaistus; ja
- 2) jättänyt alkuperämaansa ainoastaan välttääkseen näistä rikoksista johtuvia seuraamuksia.

89 §

Oleskeluluvan myöntäminen palautuskieltoa sovellettaessa

Suomessa olevalle ulkomaalaiselle, jolle turvapaikka on jätetty antamatta 87 §:n 2, 3 tai 6 momentissa säädetyllä perusteella tai jolle oleskelulupa toissijaisen suojelun perusteella on jätetty myöntämättä 88 §:n 2□4 momentissa säädetyllä perusteella, myönnetään tilapäinen oleskelulupa enintään yhdeksi vuodeksi kerrallaan, jos häntä ei voida poistaa maasta, koska häntä uhkaa kuolemanrangaistus, kidutus, vaino tai muu ihmisarvoa loukkaava kohtelu.

Suomessa olevalle ulkomaalaiselle, jonka pakolaisasema tai toissijainen suojeluasema on lakkautettu tai peruutettu 107 tai 108 §:n nojalla, myönnetään tilapäinen oleskelulupa enintään yhdeksi vuodeksi kerrallaan, jos häntä ei voida poistaa maasta, koska häntä uhkaa kuolemanrangaistus, kidutus, vaino tai muu ihmisarvoa loukkaava kohtelu.

107 §

Pakolaisaseman ja toissijaisen suojeluaseman lakkauttaminen

Henkilön pakolaisasema lakkautetaan, jos:

- 1) hän vapaaehtoisesti uudelleen turvautuu kansalaisuusvaltionsa suojeluun;
- 2) hän menetettyään kansalaisuutensa saa sen takaisin omasta vapaasta tahdostaan;
- 3) hän saa toisen valtion kansalaisuuden ja voi turvautua uuden kansalaisuusvaltionsa suojeluun;
- 4) hän vapaaehtoisesti asettuu asumaan maahan, josta pakeni ja jonka ulkopuolelle jäi vainon pelosta;
- 5) hän ei enää ole suojelun tarpeessa, koska olosuhteet, joiden vallitessa hänestä tuli pakolainen, ovat lakanneet olemasta;
- 6) hän on pakolaisaseman saamisen jälkeen tehnyt tai hänen on perusteltua aiheuttaa epäillä tehneen 87 §:n 2 momentin 1 tai 3 kohdassa tai 3 momentissa tarkoitetun teon;
- 7) on perusteltua syytä olettaa, että hän on vaaraksi kansalliselle turvallisuudelle; taikka
- 8) hän on yhteiskunnalle vaarallinen, koska hänet on lainvoiman saaneella tuomiolla tuomittu erityisen törkeästä rikoksesta.

Henkilön toissijainen suojeluasema lakkautetaan, jos toissijaisen suojeluaseman myöntämiseen johtaneet olosuhteet ovat lakanneet olemasta tai muuttuneet siinä määrin, ettei suojelua enää tarvita.

Henkilön toissijainen suojeluasema lakkautetaan myös, jos on perusteltua aiheuttaa epäillä, että hän on tehnyt toissijaisen suojeluaseman saamisen jälkeen 88 §:n 2 tai 3 momentissa tarkoitetun teon.

Edellä 1 momentin 5 kohdassa ja 2 momentissa tarkoitetun olosuhteiden muutoksen on oltava merkittävä ja pysyvä. Mitä 1 momentin 5 kohdassa ja 2 momentissa säädetään, ei kuitenkaan sovelleta henkilöön, joka voi aiemmin koetusta vainosta tai vakavasta haitasta johtuvien pakottavien syiden perusteella kieltäytyä turvautumasta kansalaisuusvaltionsa tai entisen pysyvän asuinmaansa suojeluun.

Pakolaisasemaa ja toissijaista suojeluasemaa lakkautettaessa tulee suorittaa yksilöllinen tutkinta.

108 §

Pakolaisaseman ja toissijaisen suojeluaseman peruuttaminen

Pakolaisasema tai toissijainen suojeluasema peruutetaan, jos:

3) turvapaikka olisi pitänyt jättää 87 §:n 2–5 momentin nojalla antamatta tai oleskelulupa 88 §:n 2–4 momentin nojalla myöntämättä.

Pakolaisasemaa ja toissijaisen suojeluasemaa peruutettaessa tulee suorittaa yksilöllinen tutkinta.

149 §

Maasta karkottamisen perusteet

Pakolaisen saa karkottaa 1 momentin 4 kohdassa tarkoitetussa tapauksessa sekä jos hän on yhteiskunnalle vaarallinen, koska hänet on lainvoiman saaneella tuomiolla tuomittu erityisen törkeästä rikoksesta. Pakolaista ei saa karkottaa kotimaahansa tai pysyvään asuinmaahansa, johon nähden hän on edelleen kansainvälisen suojelun tarpeessa. Pakolaisen saa karkottaa vain valtioon, joka suostuu ottamaan hänet vastaan.

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20 .

Tämän lain 87 §:n 6 momentin 2 kohtaa, 88 §:n 4 momenttia, 107 §:n 1 momentin 6 ja 8 kohtaa ja 3 momenttia ei sovelleta rikoksiin, jotka on tehty ennen tämän lain voimaantuloa.

Helsingissä 18.4.2024

Pääministeri

Petteri Orpo

Sisäministeri Mari Rantanen

Laki

ulkomaalaislain muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti:

muutetaan ulkomaalaislain (301/2004) 53 §:n 7 momentti, 54 §:n 2 momentti, 55 §:n 1 momentti, 87, 88, 89 ja 107 §, 108 §:n 1 momentin 3 kohta ja 2 momentti sekä 149 §:n 3 momentti, sellaisina kuin ne ovat, 53 §:n 7 momentti ja 55 §:n 1 momentti laissa 720/2018, 54 §:n 2 momentti laissa 121/2018, 87 § osaksi laissa 323/2009, 88 § ja 108 §:n 1 momentin 3 kohta ja 2 momentti laissa 323/2009, 89 § laissa 332/2016, 107 § laissa 422/2014 ja 149 §:n 3 momentti laissa 565/2019, seuraavasti:

Voimassa oleva laki

Ehdotus

53 §

53 §

*Ensimmäisen määräaikaisen oleskeluluvan
pituus*

*Ensimmäisen määräaikaisen oleskeluluvan
pituus*

Oleskelulupa pakolaisuuden ja toissijaisen
suojelun perusteella myönnetään neljäksi
vuodeksi.

Oleskelulupa pakolaisuuden perusteella
myönnetään kolmeksi vuodeksi.

54 §

54 §

Jatkoluvan myöntäminen

Jatkoluvan myöntäminen

Jos ulkomaalainen on saanut oleskeluluvan
kansainvälisen suojelun perusteella, uusi
määräaikainen oleskelulupa myönnetään,
jollei esille tulleiden seikkojen perusteella
vaikuta ilmeiseltä, etteivät edellytykset,
joiden perusteella ulkomaalaiselle
myönnettiin edellinen määräaikainen
oleskelulupa, ole edelleen voimassa.

Jos ulkomaalainen on saanut oleskeluluvan
kansainvälisen suojelun perusteella, uusi
määräaikainen oleskelulupa myönnetään,
jollei *asiassa ilmene 107 tai 108 §:n
mukaisia perusteita pakolaisaseman tai
toissijaisen suojeluaseman lakkauttamiselle
tai peruuttamiselle.*

55 §

Jatkoluvan pituus

Uusi määräaikainen oleskelulupa myönnetään enintään neljäksi vuodeksi.

55 §

Jatkoluvan pituus

Uusi määräaikainen oleskelulupa myönnetään enintään neljäksi vuodeksi. *Uusi määräaikainen oleskelulupa pakolaisuuden perusteella myönnetään kolmeksi vuodeksi. Uusi määräaikainen oleskelulupa toissijaisen suojelun perusteella myönnetään kahdeksi vuodeksi.*

87 §

Turvapaikka

Maassa oleskelevalle ulkomaalaiselle annetaan turvapaikka, jos hän oleskelee kotimaansa tai pysyvän asuinmaansa ulkopuolella sen johdosta, että hänellä on perustellusti aihetta pelätä joutuvansa siellä vainotuksi alkuperän, uskonnon, kansallisuuden, tiettyyn yhteiskunnalliseen ryhmään kuulumisen tai poliittisen mielipiteen johdosta, ja jos hän pelkonsa vuoksi on haluton turvautumaan sanotun maan suojeluun.

Turvapaikka jätetään antamatta ulkomaalaiselle, joka on tehnyt tai jonka on perusteltua aihetta epäillä tehneen:

1) rikoksen rauhaa vastaan, sotarikoksen tai rikoksen ihmiskuntaa vastaan, sellaisia rikoksia koskevien kansainvälisten sopimusten määritelmien mukaisesti;

2) törkeän muun kuin poliittisen rikoksen Suomen ulkopuolella ennen kuin hän tuli Suomeen pakolaisena; taikka

3) Yhdistyneiden kansakuntien tarkoituserien ja periaatteiden vastaisen teon.

Turvapaikka jätetään antamatta henkilölle, joka voi saada suojelua tai apua muilta Yhdistyneiden kansakuntien elimiltä tai toimistoilta kuin Yhdistyneiden kansakuntien

87 §

Turvapaikka

Maassa oleskelevalle ulkomaalaiselle annetaan turvapaikka, jos hän oleskelee kotimaansa tai pysyvän asuinmaansa ulkopuolella sen johdosta, että hänellä on perustellusti aihetta pelätä joutuvansa siellä vainotuksi alkuperän, uskonnon, kansallisuuden, tiettyyn yhteiskunnalliseen ryhmään kuulumisen tai poliittisen mielipiteen johdosta, ja jos hän pelkonsa vuoksi on haluton turvautumaan sanotun maan suojeluun.

Turvapaikka jätetään antamatta ulkomaalaiselle, joka on tehnyt tai jonka on perusteltua aihetta epäillä tehneen:

1) rikoksen rauhaa vastaan, sotarikoksen tai rikoksen ihmiskuntaa vastaan, sellaisia rikoksia koskevien kansainvälisten sopimusten määritelmien mukaisesti;

2) törkeän muun kuin poliittisen rikoksen Suomen ulkopuolella ennen kuin hän tuli Suomeen pakolaisena; taikka

3) Yhdistyneiden kansakuntien tarkoituserien ja periaatteiden vastaisen teon.

Mitä edellä 2 momentissa säädetään, sovelletaan myös ulkomaalasiin, jotka yllyttävät siinä mainittuihin rikoksiin tai tekoihin tai muulla tavoin osallistuvat niiden suorittamiseen.

Turvapaikka jätetään antamatta henkilölle, joka voi saada suojelua tai apua muilta Yhdistyneiden kansakuntien elimiltä tai toimistoilta kuin Yhdistyneiden kansakuntien

pakolaisasiain päävaltuutetulta (UNHCR). Kun sellainen suojele tai apu on lakannut ilman, että sellaisen henkilön asemaa on lopullisesti säännelty Yhdistyneiden kansakuntien yleiskokouksen hyväksymien voimassa olevien päätöslauselmien mukaisesti, sellainen henkilö on oikeutettu pakolaisasemaan. Jos henkilö on vapaaehtoisesti luopunut edellä mainitusta suojelesta poistumalla suoja-alueelta muista kuin suojelelun tarpeeseen liittyvistä syistä, hänen oleskeluoikeutensa tutkitaan tämän lain mukaan.

Turvapaikka jätetään antamatta ulkomaalaiselle, jolla on sen valtion, johon hän on asettunut asumaan, toimivaltaisten viranomaisten tunnustamat tämän valtion kansalaisuuteen liittyvät oikeudet ja velvollisuudet.

88 §

Toissijainen suojele

Maassa oleskelevalle ulkomaalaiselle myönnetään oleskelulupa toissijaisen suojelelun perusteella, jos 87 §:n mukaiset edellytykset turvapaikan antamiselle eivät täyty, mutta on esitetty merkittäviä perusteita uskoa, että jos ulkomaalainen palautetaan kotimaahansa tai pysyvään asuinmaahansa, hän joutuisi todelliseen vaaraan kärsiä vakavaa haittaa, ja hän on kykenemätön tai sellaisen vaaran vuoksi haluton turvautumaan sanotun maan suojeleluun.

Vakavalla haitalla tarkoitetaan:

- 1) kuolemanrangaistusta ja teloitusta;
- 2) kidutusta tai muuta epäinhimillistä tai ihmisarvoa loukkaavaa kohtelua tai rangaistusta;

pakolaisasiain päävaltuutetulta (UNHCR). Kun sellainen suojele tai apu on lakannut ilman, että sellaisen henkilön asemaa on lopullisesti säännelty Yhdistyneiden kansakuntien yleiskokouksen hyväksymien voimassa olevien päätöslauselmien mukaisesti, sellainen henkilö on oikeutettu pakolaisasemaan. Jos henkilö on vapaaehtoisesti luopunut edellä mainitusta suojelesta poistumalla suoja-alueelta muista kuin suojelelun tarpeeseen liittyvistä syistä, hänen oleskeluoikeutensa tutkitaan tämän lain mukaan.

Turvapaikka jätetään antamatta ulkomaalaiselle, jolla on sen valtion, johon hän on asettunut asumaan, toimivaltaisten viranomaisten tunnustamat tämän valtion kansalaisuuteen liittyvät oikeudet ja velvollisuudet.

Turvapaikka jätetään antamatta, jos:

1) on perusteltua syytä olettaa, että ulkomaalainen on vaaraksi kansalliselle turvallisuudelle; taikka

2) ulkomaalainen on yhteiskunnalle vaarallinen, koska hänet on lainvoiman saaneella tuomiolla tuomittu erityisen törkeästä rikoksesta.

88 §

Toissijainen suojele

Maassa oleskelevalle ulkomaalaiselle myönnetään oleskelulupa toissijaisen suojelelun perusteella, jos 87 §:n mukaiset edellytykset turvapaikan antamiselle eivät täyty, mutta on esitetty merkittäviä perusteita uskoa, että jos ulkomaalainen palautetaan kotimaahansa tai pysyvään asuinmaahansa, hän joutuisi todelliseen vaaraan kärsiä vakavaa haittaa, ja hän on kykenemätön tai sellaisen vaaran vuoksi haluton turvautumaan sanotun maan suojeleluun.

Vakavalla haitalla tarkoitetaan:

- 1) kuolemanrangaistusta ja teloitusta;
- 2) kidutusta tai muuta epäinhimillistä tai ihmisarvoa loukkaavaa kohtelua tai rangaistusta;

3) mielivaltaisesta väkivallasta kansainvälisen tai maan sisäisen aseellisen selkkauksen yhteydessä johtuvaa vakavaa ja henkilökohtaista vaaraa.

Oleskelulupa toissijaisen suojelun perusteella jätetään myöntämättä ulkomaalaiselle, jos on perusteltua aihetta epäillä, että hän on tehnyt:

1) rikoksen rauhaa vastaan, sotarikoksen tai rikoksen ihmiskuntaa vastaan, sellaisia rikoksia koskevien kansainvälisten sopimusten määritelmien mukaisesti;

2) törkeän rikoksen; *taikka*

3) Yhdistyneiden kansakuntien tarkoituserien ja periaatteiden vastaisen teon.

3) mielivaltaisesta väkivallasta kansainvälisen tai maan sisäisen aseellisen selkkauksen yhteydessä johtuvaa vakavaa ja henkilökohtaista vaaraa.

Oleskelulupa toissijaisen suojelun perusteella jätetään myöntämättä ulkomaalaiselle, jos on perusteltua aihetta epäillä, että hän:

1) on tehnyt rikoksen rauhaa vastaan, sotarikoksen tai rikoksen ihmiskuntaa vastaan, sellaisia rikoksia koskevien kansainvälisten sopimusten määritelmien mukaisesti;

2) on tehnyt törkeän rikoksen;

3) on tehnyt Yhdistyneiden kansakuntien tarkoituserien ja periaatteiden vastaisen teon; *taikka*

4) on vaaraksi yhteiskunnalle tai kansalliselle turvallisuudelle.

Mitä edellä 2 momentissa säädetään, sovelletaan myös ulkomaalaisiin, jotka yllyttävät siinä mainittuihin rikoksiin tai tekoihin tai muulla tavoin osallistuvat niiden suorittamiseen.

Oleskelulupa toissijaisen suojelun perusteella jätetään myöntämättä ulkomaalaiselle, jos hän on:

1) ennen Suomeen tuloaan tehnyt yhden tai useamman muun kuin 2 momentissa tarkoitetun rikoksen, josta voitaisiin Suomessa tehtynä tuomita rikoslain mukaan vankeusrangaistus; ja

2) jättänyt alkuperämaansa ainoastaan välttääkseen näistä rikoksista johtuvia seuraamuksia.

89 §

89 §

Oleskeluluvan myöntäminen poissulkemislausekkeita sovellettaessa

Oleskeluluvan myöntäminen palautuskieltoa sovellettaessa

Suomessa olevalle ulkomaalaiselle, jolle ei myönnetä turvapaikkaa tai oleskelulupaa toissijaisen suojelun perusteella sen vuoksi, että hän on tehnyt tai on perusteltua aihetta epäillä hänen tehneen 87 §:n 2 momentissa tai 88 §:n 2 momentissa tarkoitetun teon, myönnetään tilapäinen oleskelulupa enintään yhdeksi vuodeksi kerrallaan, jos häntä ei

Suomessa olevalle ulkomaalaiselle, jolle turvapaikka on jätetty antamatta 87 §:n 2, 3 tai 6 momentissa säädetyllä perusteella tai jolle oleskelulupa toissijaisen suojelun perusteella on jätetty myöntämättä 88 §:n 2-4 momentissa säädetyllä perusteella, myönnetään tilapäinen oleskelulupa enintään yhdeksi vuodeksi kerrallaan, jos häntä ei

voida poistaa maasta, koska häntä uhkaa kuolemanrangaistus, kidutus, vaino tai muu ihmisarvoa loukkaava kohtelu.

voida poistaa maasta, koska häntä uhkaa kuolemanrangaistus, kidutus, vaino tai muu ihmisarvoa loukkaava kohtelu.

Suomessa oleskelevalle ulkomaalaiselle, jonka pakolaisasema tai toissijainen suojeluasema on lakkautettu tai peruutettu 107 tai 108 §:n nojalla, myönnetään tilapäinen oleskelulupa enintään yhdeksi vuodeksi kerrallaan, jos häntä ei voida poistaa maasta, koska häntä uhkaa kuolemanrangaistus, kidutus, vaino tai muu ihmisarvoa loukkaava kohtelu.

107 §

Pakolaisaseman ja toissijaisen suojeluaseman lakkauttaminen

Henkilön pakolaisasema lakkautetaan, jos hän:

- 1) vapaaehtoisesti uudelleen turvautuu kansalaisuusvaltionsa suojeluun;
- 2) menetettyään kansalaisuutensa saa sen takaisin omasta vapaasta tahdostaan;
- 3) saa toisen valtion kansalaisuuden ja voi turvautua uuden kansalaisuusvaltionsa suojeluun;
- 4) vapaaehtoisesti asettuu asumaan maahan, josta pakeni ja jonka ulkopuolelle jäi vainon pelosta; *taikka*
- 5) ei enää ole suojelun tarpeessa, koska olosuhteet, joiden vallitessa hänestä tuli pakolainen, ovat lakanneet olemasta.

Henkilön toissijainen suojeluasema lakkautetaan, jos toissijaisen suojeluaseman myöntämiseen johtaneet olosuhteet ovat lakanneet olemasta tai muuttuneet siinä määrin, ettei suojelua enää tarvita.

107 §

Pakolaisaseman ja toissijaisen suojeluaseman lakkauttaminen

Henkilön pakolaisasema lakkautetaan, jos:

- 1) hän vapaaehtoisesti uudelleen turvautuu kansalaisuusvaltionsa suojeluun;
- 2) hän menetettyään kansalaisuutensa saa sen takaisin omasta vapaasta tahdostaan;
- 3) hän saa toisen valtion kansalaisuuden ja voi turvautua uuden kansalaisuusvaltionsa suojeluun;
- 4) hän vapaaehtoisesti asettuu asumaan maahan, josta pakeni ja jonka ulkopuolelle jäi vainon pelosta;
- 5) hän ei enää ole suojelun tarpeessa, koska olosuhteet, joiden vallitessa hänestä tuli pakolainen, ovat lakanneet olemasta;
- 6) *hän on pakolaisaseman saamisen jälkeen tehnyt tai hänen on perusteltua aihetta epäillä tehneen 87 §:n 2 momentin 1 tai 3 kohdassa tai 3 momentissa tarkoitetun teon;*
- 7) *on perusteltua syytä olettaa, että hän on vaaraksi kansalliselle turvallisuudelle; taikka*
- 8) *hän on yhteiskunnalle vaarallinen, koska hänet on lainvoiman saaneella tuomiolla tuomittu erityisen törkeästä rikoksesta.*

Henkilön toissijainen suojeluasema lakkautetaan, jos toissijaisen suojeluaseman myöntämiseen johtaneet olosuhteet ovat lakanneet olemasta tai muuttuneet siinä määrin, ettei suojelua enää tarvita.

Henkilön toissijainen suojeluasema lakkautetaan myös, jos on perusteltua aihetta epäillä, että hän on tehnyt toissijaisen

Voimassa oleva laki

Edellä 1 momentin 5 kohdassa ja 2 momentissa tarkoitetun olosuhteiden muutoksen on oltava merkittävä ja pysyvä. Mitä 1 momentin 5 kohdassa ja 2 momentissa säädetään, ei kuitenkaan sovelleta henkilöön, joka voi aiemmin koetusta vainosta tai vakavasta haitasta johtuvien pakottavien syiden perusteella kieltäytyä turvautumasta kansalaisuusvaltionsa tai entisen pysyvän asuinmaansa suojeluun.

Pakolaisaseman ja toissijaisen suojeluaseman lakkauttamista *harkittaessa* tulee suorittaa yksilöllinen tutkinta.

108 §

Pakolaisaseman ja toissijaisen suojeluaseman peruuttaminen

Pakolaisasema tai toissijainen suojeluasema peruutetaan, jos:

3) turvapaikka olisi pitänyt jättää 87 §:n 2–4 momentin nojalla antamatta tai oleskelulupa 88 §:n 2 momentin nojalla myöntämättä.

Pakolaisaseman ja toissijaisen suojeluaseman peruuttamista *harkittaessa* tulee suorittaa yksilöllinen tutkinta.

149 §

Maasta karkottamisen perusteet

Pakolaisen saa karkottaa 1 momentin 2–4 kohdassa tarkoitetussa tapauksessa. Pakolaista ei saa karkottaa kotimaahansa tai pysyvään asuinmaahansa, johon nähden hän on edelleen kansainvälisen suojelun tarpeessa. Pakolaisen saa karkottaa vain valtioon, joka suostuu ottamaan hänet vastaan.

Ehdotus

suojeluaseman saamisen jälkeen 88 §:n 2 tai 3 momentissa tarkoitetun teon.

Edellä 1 momentin 5 kohdassa ja 2 momentissa tarkoitetun olosuhteiden muutoksen on oltava merkittävä ja pysyvä. Mitä 1 momentin 5 kohdassa ja 2 momentissa säädetään, ei kuitenkaan sovelleta henkilöön, joka voi aiemmin koetusta vainosta tai vakavasta haitasta johtuvien pakottavien syiden perusteella kieltäytyä turvautumasta kansalaisuusvaltionsa tai entisen pysyvän asuinmaansa suojeluun.

Pakolaisasemaa ja toissijaista suojeluasemaa *lakkautettaessa* tulee suorittaa yksilöllinen tutkinta.

108 §

Pakolaisaseman ja toissijaisen suojeluaseman peruuttaminen

Pakolaisasema tai toissijainen suojeluasema peruutetaan, jos:

3) turvapaikka olisi pitänyt jättää 87 §:n 2–5 momentin nojalla antamatta tai oleskelulupa 88 §:n 2 □ 4 momentin nojalla myöntämättä.

Pakolaisasemaa ja toissijaisen suojeluasemaa *peruutettaessa* tulee suorittaa yksilöllinen tutkinta.

149 §

Maasta karkottamisen perusteet

Pakolaisen saa karkottaa 1 momentin 4 kohdassa tarkoitetussa tapauksessa sekä jos *hän on yhteiskunnalle vaarallinen, koska hänet on lainvoiman saaneella tuomiolla tuomittu erityisen törkeästä rikoksesta.* Pakolaista ei saa karkottaa kotimaahansa tai pysyvään asuinmaahansa, johon nähden hän on edelleen kansainvälisen suojelun tarpeessa. Pakolaisen saa karkottaa vain valtioon, joka suostuu ottamaan hänet vastaan.

Voimassa oleva laki

Ehdotus

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20

Tämän lain 87 §:n 6 momentin 2 kohtaa, 88 §:n 4 momenttia, 107 §:n 1 momentin 6 ja 8 kohtaa ja 3 momenttia ei sovelleta rikoksiin, jotka on tehty ennen tämän lain voimaantuloa.