



EUT/100/2023
EUT/100/2023-UM-5

14.3.2023

EU-ministerivaliokunta, kirjallinen
menettely 15.-17.3.2023

KOMISSION VIRALLINEN HUOMAUTUS ASIASSA INFR(2022)2154; määritelmädirektiivin 2011/95/EU virheellinen täytäntöönpano

Viralliseen huomautukseen vastaaminen – Määritelmädirektiivin virheellinen täytäntöönpano – Suoja palauttamista vastaan – Perheen yhtenäisyyden säilyttäminen

Suomi on 26.1.2023 vastaanottanut virallisen huomautuksen, jolla komissio on käynnistänyt Suomea vastaan rikkomusmenettelyn, joka koskee yhteiseen euroopalaiseen turvapaikkajärjestelmään liittyvän nk. määritelmädirektiivin täytäntöönpanoa. Komissio katsoo, että Suomen lainsäädäntö ei ole yhdenmukainen määritelmädirektiivin 21 artiklan 2 kohdan b) alakohdan (suoja palauttamista vastaan) sekä 23 artiklan 4 kohdan (perheen yhtenäisyyden säilyttäminen) kanssa.

Muistiossa ehdotetaan, että Suomen vastauksessa ilmoitetaan, että Suomessa aloitetaan lainsäädäntömuutosten valmistelu komission esiin nostamien puutteen korjaamiseksi seuraavalla hallituskaudella.

Virallinen huomautus on rikkomusmenettelyn ensimmäinen vaihe. Jos komissio ei ole tyytyväinen Suomen vastaukseen, se voi antaa Suomelle perustellun lausunnon. Määräaika viralliseen huomautukseen vastaamiselle päättyy 26.3.2023.

Asian tausta ja virallinen huomautus

Suomi vastaanotti 26.1.2023 virallisen huomautuksen, jolla komissio käynnisti Suomea vastaan rikkomusmenettelyn, joka koskee vaatimuksista kolmansien maiden kansalaisten ja kansalaisuudettomien henkilöiden määrittelyä kansainvälistä suojelua saaviksi henkilöiksi, pakolaisten ja henkilöiden, jotka voivat saada toissijaista suojelua, yhdenmukaiselle asemalle sekä myönnetyn suojelun sisällölle annetun direktiivin¹ (jäljempänä määritelmädirektiivi) täytäntöönpanoa.

¹ Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2011/95/EU, annettu 13 päivänä joulukuuta 2011, vaatimuksista kolmansien maiden kansalaisten ja kansalaisuudettomien henkilöiden määrittelyä kansainvälistä suojelua saaviksi

Komissio katsoo, että Suomen lainsäädäntö ei ole yhdenmukainen direktiivin 21 artiklan 2 kohdan b) alakohdan (suoja palauttamista vastaan) sekä 23 artiklan 4 kohdan (perheen yhtenäisyyden säilyttäminen) kanssa, koska Suomi on saattanut ne osaksi kansallista lainsäädäntöään virheellisesti. Suomi on vuodesta 2021 lähtien käynyt rikkomusmenettelyn kohteena olevista säännöksistä komission kanssa keskustelua EU Pilot -vuoropuhelun (EUP(2021)9863) yhteydessä.²

Asiassa sovellettava unionin lainsäädäntö

Direktiivin 21 artiklan (”Suoja palauttamista vastaan”) 1 kohdassa säädetään:

”Jäsenvaltioiden on noudatettava palauttamiskiellon periaatetta kansainvälisten velvoitteidensa mukaisesti.”

Direktiivin 21 artiklan 2 kohdan b) alakohdassa säädetään:

*”Jos 1 kohdassa mainitut kansainväliset velvoitteet eivät sitä kiellä, jäsenvaltiot voivat palauttaa pakolaisen riippumatta siitä, onko tämä saanut virallisesti pakolaisaseman, jos: (...)
b) hän on yhteiskunnalle vaarallinen kyseisessä jäsenvaltiossa, koska hänet on lainvoiman saaneella tuomiolla tuomittu erityisen törkeästä rikoksesta.”*

Direktiivin 23 artiklan (”Perheen yhtenäisyyden säilyttäminen”) 4 kohdassa säädetään:

”Poiketen siitä, mitä 1 ja 2 kohdassa säädetään, jäsenvaltiot voivat jättää myöntämättä mainituissa kohdissa tarkoitetut etuudet, rajoittaa niitä tai peruuttaa ne kansalliseen turvallisuuteen ja yleiseen järjestykseen liittyvistä syistä.”

Asiassa sovellettava kansallinen lainsäädäntö

Ulkomaalaislaki (301/2004)

149 § Maasta karkottamisen perusteet

Maasta voidaan karkottaa oleskeluluvalla oleskellut tai Suomen kansalaisuuden menettänyt ulkomaalainen:

(...)

2) jonka on todettu syyllistyneen rikokseen, josta on säädetty enimmäisrangaistuksena vähintään yksi vuosi vankeutta taikka jonka on todettu syyllistyneen toistuvasti rikoksiin;

3) joka on käyttäytymisellään osoittanut olevansa vaaraksi muiden turvallisuudelle; taikka

4) joka on ryhtynyt taikka jonka voidaan aikaisemman toimintansa perusteella tai muutoin perustellusta syystä epäillä ryhtyvän Suomessa kansallista turvallisuutta vaarantavaan toimintaan.

Maasta voidaan 1 momentin 2 kohdassa säädetyllä perusteella karkottaa myös ulkomaalainen, joka on jätetty syyntakeettomana rangaistukseen tuomitsematta rikoslain 3 luvun 4 §:n nojalla. 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.

henkilöiksi, pakolaisten ja henkilöiden, jotka voivat saada toissijaista suojelua, yhdenmukaiselle asemalle sekä myönnetyn suojelun sisällölle, EUVL L 337, 20.12.2011, s. 9–26.

² Komission kirje 18.2.2021; Suomen vastaus 7.5.2021; komission kirje 25.11.2021; Suomen vastaus 11.1.2022.

114 § Oleskeluluvan myöntäminen kansainvälistä suojelua tai tilapäistä suojelua saaneen perheenjäsenelle

Oleskelulupa myönnetään perhesiteen perusteella pakolaisen tai toissijaisen suojelun perusteella oleskeluluvan saaneen taikka tilapäistä suojelua saaneen ulkomaalaisen perheenjäsenelle, jos:

1) perheenkokoaja asuu Suomessa tai hänelle on myönnetty oleskelulupa Suomeen muuttoa varten; ja

2) hakijan ei katsota vaarantavan yleistä järjestystä, turvallisuutta tai kansanterveyttä.

Jos 1 momentin 2 kohdassa mainittuja seikkoja ilmenee, suoritetaan kokonaisharkinta, jossa otetaan huomioon perheenkokoajan mahdollisuus viettää perhe-elämää hakijan kanssa jossain kolmannessa maassa. Harkinnassa on otettava huomioon perhesiteen merkitys asianosaisille.

(...)

Komission virallinen huomautus

Suoja palauttamista vastaan

Ulkomaalaislain 149 §:n 1 momentin 2 kohta menee komission mukaan pakolaisten osalta pitemmälle kuin direktiivin 21 artiklan 2 kohdan b alakohdassa sallitaan. Komissio perustelee väitettään sillä, että ensinnäkään ulkomaalaislaissa ei säädetä, että pakolainen voidaan karkottaa, jos kyseinen pakolainen on tuomittu *lainvoimaisella* tuomiolla. Ulkomaalaislaissa ei myöskään viitata direktiivissä tarkoitettuun ”*erityisen törkeään rikokseen*”, vaan se mahdollistaa karkottamisen pelkästään rikoksesta mahdollisen enimmäisvankeusrangaistuksen keston perusteella sekä sillä perusteella, että pakolainen on syylistynyt toistuviin rikoksiin niiden vakavuusasteesta riippumatta. Komissio on lisäksi kiinnittänyt huomiota siihen, että ulkomaalaislaissa säädetään itsenäiseksi karkottamisperusteeksi se, että pakolainen on käyttäytymisellään osoittanut olevansa vaaraksi muiden turvallisuudelle, mikä saattaa vastata direktiivissä tarkoitettua ”*vaaraa yhteiskunnalle*” mutta ei ole direktiivin 21 artiklan 2 kohdan b alakohdan mukaan riittävä karkottamisperuste yksinään.

Perheen yhtenäisyyden säilyttäminen

Komissio katsoo, että ulkomaalaislain 114 § menee pitemmälle kuin direktiivissä sallitaan, sillä sen mukaan oleskeluluvan epääminen on mahdollista myös sellaisen kansainvälistä suojelua saavan henkilön perheenjäseneltä, jonka voidaan katsoa vaarantavan *kansanterveyttä*, mitä perustetta ei ole mainittu direktiivissä.

Asian merkitys Suomen kannalta

Komission väitteet edellä mainittujen määritelmädirektiivin säännösten puutteellisesta täytäntöönpanosta pitävät jossain määrin paikkansa, minkä Suomi on osittain jo myöntänyt asiaa koskevan EU Pilot -vuoropuhelun yhteydessä. Suomi on pyrkinyt EU Pilot -vastauksissaan selittämään komissiolle, että vaikka täytäntöönpanolainsäädäntö on jossain määrin puutteellinen, mainittuja säännöksiä käytännössä sovelletaan Suomessa direktiivin mukaisesti. Tämä ei kuitenkaan komission mukaan riitä, mistä johtuen se on käynnistänyt esillä olevan rikkomusmenettelyn.

Sisäministeriön tavoitteena on seuraavalla hallituskaudella aloittaa ulkomaalaislain kokonaisuudistus, jota on pohjustettu 27.10.2021 saakka käynnissä olleella ulkomaalaislain kokonais-

uudistuksen esiselvityksellä. Komission huomautuksessaan esiin nostamien määritelmädirektiivin säännösten virheellinen täytäntöönpano olisi mahdollista korjata ulkomaalaislain kokonaisuudistuksen yhteydessä samalla, kun kansainvälistä suojelua koskevien säännösten kokonaisuutta tarkastellaan.

Virallinen huomautus on ensimmäinen vaihe SEUT 258 artiklan mukaisessa rikkomusmenettelyssä. Jos komissio ei tyydy Suomen antamaan vastaukseen, se voi jatkaa rikkomusmenettelyä antamalla Suomelle perustellun lausunnon. Tämän jälkeen se voi saattaa asian rikkomuskanteena unionin tuomioistuimen käsiteltäväksi.

Esitys Suomen kannaksi

Komissiolle ilmoitettaisiin, että Suomessa aloitetaan lainsäädäntömuutosten valmistelu seuraavalla hallituskaudella sen varmistamiseksi, että virallisessa huomautuksessa mainitut puutteet korjataan.

Vastauksessa kerrotaisiin, että Suomen tarkoituksena on antaa asiaa koskeva hallituksen esitys osana ulkomaalaislain kokonaisuudistusta, jonka aikataulu selviää tulevista eduskuntavaaleista johtuen syksyllä 2023. Suomi korostaisi, että kansainvälistä suojelua koskevien säännösten muodostaman kokonaisuuden eheyden kannalta on tarkoituksenmukaista käsitellä tarvittavat lainmuutokset samassa yhteydessä, kun ulkomaalaislain kokonaisuutta tarkastellaan. Suomi lupaisi pitää komission ajan tasalla lainsäädäntömuutosten etenemisestä.

Asian valmistelu

Asian valmisteluun ovat osallistuneet SM:n ja UM:n edustajat.

Asia on käsitelty EU-asioiden komitean oikeudelliset kysymykset -jaoston kirjallisessa menettelyssä 2.-6.3.2023.

Esitys

EU-ministerivaliokunnalle esitetään, että Suomi vastaa komissiolle edellä esitettyjä päälinjoja noudattaen

Yksikönpäällikkö

Henriikka Leppo