

Lausunto

06.03.2025

Asia: VN/7059/2024

Lausuntopyyntö luonnoksesta hallituksen esitykseksi laiksi ulkomaalaislain muuttamisesta (pysyvä oleskelulupa)

Lausunnonantajan lausunto

Voitte kirjoittaa lausuntonne alla olevaan tekstikenttään

Sisäministeriön maahanmuutto-osasto on pyytänyt korkeimmalta hallinto-oikeudelta lausuntoa luonnoksesta hallituksen esitykseksi koskien pysyvän oleskelun edellytyksiä. Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi ulkomaalaislakia.

Esitysluonnoksessa kansallisen pysyvän oleskeluluvan edellytyksiä ehdotetaan tiukennettavaksi pidentämällä oleskeluluvan myöntämiseksi vaadittavaa oleskelua normaalitilanteessa neljästä vuodesta kuuteen vuoteen sekä säätämällä riittävästä suomen tai ruotsin kielen taidosta ja kahden vuoden työhistoriasta. Lisäksi esitysluonnoksessa ehdotetaan säädettäväksi niistä edellytyksistä, jotka täyttämällä pysyvän oleskeluluvan voisi edelleen saada neljän vuoden oleskelun jälkeen. Pitkään oleskelleen kolmannen maan kansalaisen EU-oleskeluluvan myöntämisedellytyksiin lisättäisiin pitkään oleskelleiden direktiivin sallimat kielitaitoa koskevat kotoutumisedellytykset. Näiltä osin korkeimmalla hallinto-oikeudella ei ole lausuttavaa.

Lisäksi esitysluonnoksessa ehdotetaan kansallisen pysyvän oleskeluluvan ja pitkään oleskelleen kolmannen maan kansalaisen EU-oleskeluluvan rikosesteiden tiukentamista säätämällä ehdottoman vankeusrangaistuksen vaikutuksesta oleskeluajan laskentaan. Näiltä osin korkein hallinto-oikeus lausuu esitysluonnoksesta seuraavaa.

Ulkomaalaislain voimassa oleva 57 § on osoittautunut vaikeasti tulkittavaksi säännöksi erityisesti siltä osin, milloin sen 2 momentissa säädettyä kokonaisuutta tulisi soveltaa ja muodostavatko 3 momentissa säädetty määrääjat ehdottoman esteen pysyvän oleskeluluvan myöntämiseksi. Korkein hallinto-oikeus on tulkinnut ulkomaalaislain 57 §:n kokonaisuutta ennakkopäätöksissään KHO 2020:162 ja KHO 2021:157. Ensimmäisessä ennakkopäätöksessä todettiin, että lain 57 §:n 3 momentissa tarkoitetut määrääjat ovat luonteeltaan ehdottomia siten, ettei pysyvää oleskelulupaa voida myöntää ennen näiden määrääkojen kulumista. Toisessa ennakkopäätöksessä puolestaan

täsmennettiin tulkintaa siten, että lain 57 §:n 1 momentissa tarkoitettu rikosepäily voi johtaa oleskeluluvan myöntämättä jättämiseen, mutta rikosepäily ei kuitenkaan ole ehdoton este pysyvän oleskeluluvan myöntämiselle. Pysyvän oleskeluluvan esteitä tällaisessa tilanteessa arvioitaessa on tehtävä lain 57 §:n 2 momentissa tarkoitettu kokonaisharkinta.

Ulkomaalaislain 57 §:n 3 momenttia esitetään nyt muutettavaksi siten, että siitä poistetaan ehdotonta vankeusrangaistusta koskevat säännökset. Sen sijaan ulkomaalaislain pysyvän oleskeluluvan myöntämistä koskevaan 56 §:ään lisättäisiin uusi 6 momentti, jossa säädettäisiin ehdottoman vankeusrangaistuksen vaikutuksesta oleskeluajan laskemiseen. Ehdotetun säännöksen mukaan yhtäjaksoinen luvallinen oleskeluaika katkeaa ja alkaa alusta, jos ulkomaalainen on tuomittu ehdottomaan vankeusrangaistukseen. Muutos merkitsisi ehdottoman vankeusrangaistuksen saaneelle henkilölle merkittävää pidennystä mahdollisuudelle saada Suomessa pysyvä oleskelulupa. Säännös on muutoilultaan ehdoton, eikä se mahdollista kokonaisharkintaa, joten tältä osin se vastaa nykyistä sääntelyä.

Ehdotettua ulkomaalaislain 56 §:n 6 momenttia vastaava säännös ehdotetaan lisättäväksi myös pitkään oleskelleen kolmannen maan kansalaisen EU-oleskeluluvan myöntämistä koskevaan lain 56 d §:n 5 momenttiin.

Korkein hallinto-oikeus huomauttaa, että voimassa olevan ulkomaalaislain 57 §:n 3 momentin ehdottomat määräajat koskevat sen sanamuodon mukaisesti vain kansallista pysyvää oleskelulupaa. Sen sijaan ehdottomia määräaikoja ei sovelleta silloin, kun hakija hakee pitkään oleskelleen kolmannen maan kansalaisen EU-oleskelulupaa. Tämä johtuu pitkään oleskelleiden kolmansien maiden kansalaisten asemasta annetun direktiivin (2003/109/EY) 6 artiklan 1 kohdan sääntelystä, jonka perusteella jäsenvaltiot voivat kieltäytyä myöntämästä pitkään oleskelleen kolmannen maan kansalaisen asemaa yleiseen järjestykseen tai yleiseen turvallisuuteen liittyvistä syistä, mutta tällöin jäsenvaltion on asiaa koskevaa päätöstä tehdessään otettava huomioon yleistä järjestystä ja yleistä turvallisuutta uhkaavien rikosten vakavuus tai laatu taikka asianomaisesta henkilöstä aiheutuva vaara ottaen samalla asianmukaisesti huomioon myös oleskelun kesto ja mahdolliset siteet oleskelumaahan. Käytännössä direktiivin säännös tarkoittaa sitä, että pitkään oleskelleen kolmannen maan kansalaisen EU-oleskeluluvan epääminen yleiseen järjestykseen tai yleiseen turvallisuuteen liittyvistä syistä edellyttää aina kokonaisharkinnan tekemistä, jolloin EU-oleskelulupaa koskevien ehdottomien määräaikojen asettaminen kansallisena täytäntöönpanotoimena kansallisessa laissa ei ole mahdollista.

Esitysluonnokseen sisältyvä ulkomaalaislain 56 d §:n 5 momentti merkitsisi vähintään viisi vuotta kestävästä ehdotonta estettä myöntää pitkään oleskelleen kolmannen maan kansalaisen EU-oleskelulupa henkilölle, joka on Suomessa tuomittu ehdottomaan vankeusrangaistukseen. Esitysluonnoksen perusteluissa on tältä osin analogisesti viitattu EU-tuomioistuimen tuomioon C-378/12, joka koskee vapaan liikkuvuuden direktiivin 2004/38 mukaista unionin kansalaisen kolmannen maan kansalaisen perheenjäsenen pysyvää oleskeluoikeutta. Kyseisessä tuomiossa EU-tuomioistuin totesi, että kolmannen maan kansalaisen vankeusajanjaksot vastaanottavassa jäsenvaltiossa, kun hän on pysyvän oleskeluoikeuden tässä jäsenvaltiossa kyseisinä ajanjaksoina

saaneen unionin kansalaisen perheenjäsen, keskeyttävät oleskelun yhtäjaksoisuuden. EU-tuomioistuin on samana päivänä antamansa karkottamisasian yhteydessä vahvistanut em. lähtökohdan, mutta toisaalta tuonut myös esiin tarpeen tehdä asiassa kokonaisarviointi (ks. C-400/12).

Erityisesti pitkään oleskelleiden kolmansien maiden kansalaisten asemasta annetun direktiivin (2003/109/EY) 6 artiklan 1 kohdan perusteella vaikuttaa varsin epävarmalta, että esitysluonnokseen sisältyvä ulkomaalaislain 56 d §:n 5 momentti olisi ehdotetussa ehdottomassa muodossaan unionin oikeuden mukainen. Vastaavasta kansallisesta sääntelystä ei korkeimman hallinto-oikeuden käsityksen mukaan ole olemassa EU-tuomioistuimen oikeuskäytäntöä. Esitysluonnoksessa tehty analoginen päätelmä EU-tuomioistuimen vapaan liikkuvuuden direktiivin tulkinnasta ei sekään näyttäisi ainakaan aukottomasti antavan tukea ehdotetulle sääntelylle. Korkein hallinto-oikeus katsoo, että tältä osin jatkovalmistelussa on vielä syytä harkita, olisiko sääntelyä syytä tältä osin muuttaa. Joka tapauksessa perusteluissa olisi arvioitava, onko tällainen sääntely direktiivin 2003/109/EY 6 artiklan mukaista.

Lausunnon on valmistellut oikeusneuvos Petri Helander, ja sitä ovat kommentoineet korkeimman hallinto-oikeuden kansliaistunnon jäsenet.

Presidentti Kari Kuusiniemi

Kansliapäällikkö Jenny Rebold

Tukiainen Elina
Korkein hallinto-oikeus