

Olli Mäenpää
15.5.2024

Perustuslakivaliokunnalle

Hallituksen esitys laeiksi ulkomaalaislain sekä kolmansien maiden kansalaisten maahantulon ja oleskelun edellytyksistä tutkimuksen, opiskelun, työharjoittelun ja vapaaehtoistoiminnan perusteella annetun lain 2 §:n muuttamisesta (HE 26/2024 vp)

Esityksen tarkoituksena on nykyistä tehokkaammin estää maahantulosäännösten kiertäminen siten, että säädettäväksi ehdotetussa laissa otettaisiin huomioon kaikki tilanteet, joiden tulisi johtaa oleskeluluvan epäämiseen oleskelulupaa haettaessa. Tämän tarkoituksen toteuttamiseksi keskeiset ehdotukset täsmentäisivät oleskeluluvan epäämisen perusteita sekä henkilöllisyyden todentamista ja matkustusasiakirjaa koskevaa sääntelyä. Ehdotukseen sisältyvät myös säännökset biometristen tietojen luovuttamista Schengenin tietojärjestelmään.

Valtiosääntöoikeudellisen arvioinnin lähtökohtana on perustuslain 9 §:n 4 momentin säännös, jonka mukaan ulkomaalaisen oikeudesta tulla Suomeen ja oleskella maassa säädetään lailla. Säännöksen lähtökohtana on sen esitöiden mukaan kansainvälisen oikeuden voimassa oleva pääsääntö, jonka mukaan ulkomaalaisilla ei ole yleisesti oikeutta asettua toiseen maahan (HE 309/1993 vp, s. 52). Myös Euroopan ihmisoikeustuomioistuin on oikeuskäytännössään soveltanut kansainvälisen oikeuden vakiintunutta periaatetta, jonka mukaan valtiolla on oikeus määrätä ulkomaalaisten maahan pääsystä ja maassa oleskelusta (esim. M.N. ja muut v. Belgia No. 3599/18, 5.3.2020, k. 124 oikeustapausviittauksineen, PeVL 37/2022 vp).

Perustuslain 9 §:n 4 momentin perustelujen mukaan ulkomaalaisen oikeudesta tulla Suomeen ja oleskella maassa on säädettävä lailla, jonka on vastattava Suomen kansainvälisiä velvoitteita (HE 309/1993 vp, s. 52). Ihmisoikeussopimusten mukaan ulkomaalaisille on turvattava menettelyllinen suoja ratkaistaessa heidän oikeutensa tulla Suomeen tai jatkaa oleskeluaan täällä. Lailla säätämisen vaatimuksesta voidaan perusteluiden mukaan johtaa paitsi syrjinnän ja mielivallan kielto ulkomaalaisten kohtelussa myös vaatimus maahan pääsyä ja maassa oleskelua koskevien perusteiden ja päätöksentekomenettelyjen sääntelemisestä siten, että hakijoiden oikeusturva taataan. Menettelysääntelyn on siten täytettävä myös perusoikeuksina perustuslain 21 §:ssä turvattujen hyvän hallinnon ja oikeusturvan vaatimukset.

Ehdotettu sääntely on lisäksi perusoikeuksien turvan kannalta relevantti lähinnä yhdenvertaisuuden (PL 6 §), oikeuden elämään ja henkilökohtaiseen vapauteen ja koskemattomuuteen (PL 7 §), liikkumisvapauden (PL 9 §) ja yksityiselämän suojan

(PL 10 §) kannalta. Esityksen säätämisyjärjestysperusteluissa yksittäisiä säännösehdotuksia arvioidaan verraten laajasti näiden perusoikeuksien kannalta. Arvioinnissa esitettyt näkökohdat ovat aiheellisia ja perusteltuja.

Oleskeluluvan epäämisen perusteiden laintasoisen määrittely

Oleskeluluvan epäämisen perusteet jaoteltaisiin lakiehdotuksen mukaan erillisiin säännöksiin, jotka määrittelisivät kielteisen päätöksen perusteet yhteiskunnan edun vuoksi, yleisistä syistä, Suomessa tapahtuneen toiminnan vuoksi, haettaessa oleskelulupaa perhesiteen perusteella sekä haettaessa oleskelulupaa työn perusteella. Uudessa, täsmällisemmässä sääntelyssä lähinnä kirjattaisiin oikeuskäytäntöä, joka koskee etenkin voimassa olevan ulkomaalaislain 36 §:n 2 momentin tulkintaa.

Ehdotettua oleskelulupahakemuksen hylkäämisen perusteiden nykyistä olennaisesti tarkempaa laintasoista sääntelyä voidaan pitää perusteltuna perustuslain 9 §:n 4 momentin sisältämän lakivaruksen kannalta. Sen voidaan katsoa vastaavan nykyistä, pitkälti oikeuskäytäntöön tukeutuvaa sääntelyä paremmin myös perustuslain 80 §:n 1 momentin vaatimusta, jonka mukaan lailla on säädettävä yksilön oikeuksien ja velvollisuuksien perusteista.

Etenkin perusoikeuksien turvaamisen (PL 22 §) ja asianmukaisen menettelyn taiteiden (PL 21 §) kannalta on merkitystä sillä, että ehdotettu sääntely perustuisi voimassa olevaa lakia ehdottomampaan muotoon, jonka mukaan oleskelulupaa ”ei myönnetä” lakisääteisten edellytysten täyttyessä. Tämä rajoittaisi päätösvaltaa käyttävän viranomaisen harkintavaltaa. Edellytysten määrittelyyn sisältyisi kuitenkin tapauskohtaisen harkinnan mahdollistavia muotoiluja. Lisäksi ehdotettu 36 e § edellyttäisi yleisesti sovellettavalla tavalla kohtuusnäkökohtien huomioon ottamista päätösvalta käytettäessä. Kun myös otetaan huomioon, että valtiolla on oikeus määrätä ulkomaalaisten maahan pääsystä ja maassa oleskelusta, viranomaisen päätösvalan ja harkintavallan laintasoisen määrittely on ehdotetulla tavalla mahdollista perustuslain ja Suomen kansainvälisten velvoitteiden puitteissa.

Oleskeluluvan epääminen haettaessa oleskelulupaa perhesiteen perusteella (36 c)

Ehdotettu 36 c §:n määritteli kielteisen oleskelulupapäätöksen perusteet tilanteessa, jossa oleskelulupaa on haettu perhesiteen perusteella. Ehdotettu sääntely on merkityksellistä perhe-elämän suojan ja lasten asemaan liittyvien näkökohtien kannalta. Perustuslain kontekstissa perhe-elämän suoja perustuu 10 §:n 1 momentissa säädettyyn yksityiselämän suojaan, jonka piiriin myös perhe-elämä kuuluu. Lisäksi Euroopan ihmisoikeussopimuksen 8 artiklan mukaan jokaisella on oikeus nauttia yksityis- ja perhe-elämäänsä kohdistuvaa kunnioitusta. Samoin Euroopan unionin perusoikeuskirjan 7 artiklan mukaan jokaisella on oikeus siihen, että hänen yksityis- ja perhe-elämäänsä kunnioitetaan.

Pykäläehdotuksen 2 momentissa perusoikeudet ja ihmisoikeus on edellytetty otettavaksi huomioon arvioitaessa perhesiteen perusteella myönnettävän oleskelulu-

van epäämistä. Lisäksi momentti edellyttää punnintaa yleisen edun ja perhe-elämän suojan välillä: kielteinen päätös edellyttää sellaista moitittavaa menettelyä, jota on maahanmuuton hallintaan liittyvän yleisen edun vuoksi pidettävä perhe-elämän suojaa painavampana. Muutosta ei ehdoteta lapsen edun huomioon ottamista häntä koskevassa päätöksenteossa edellyttävään ulkomaalaislain 6 §:ään. Ehdotetun sääntelyn voidaan myös perusteluissa esitetyt yksityiskohtaiset perusoikeusnäkökohdat huomioon ottaen katsoa mukautuvan perhe-elämän suojan ja lapsen edun vaatimuksiin.

Oleskeluluvan epääminen turvapaikkamenettelyn vuoksi (36 f §)

Kansainvälistä suojelua hakeneelle ja kielteisen päätöksen saaneelle ei ehdotetun 36 f §:n mukaan voitaisi myöntää työ- tai koulutusperusteista oleskelulupaa Suomesta haettuna. Perusteluna ehdotukselle on, että työ- ja koulutusperäiseen maahanmuuttoon tulisi käyttää siihen tarkoitettuja maahantulon menettelyjä, eikä kansainvälistä suojelua hakemalla olisi mahdollista ohittaa näitä menettelyjä eikä päästä muita maahan pyrkiviä ulkomaalaisia suotuisampaan asemaan. Sääntelyllä pyritään myös vaikuttamaan siihen, että turvapaikkamenettelyn käyttäminen näissä maahantulon tarkoituksissa vähenisi, eikä lainsäädäntö kannustaisi tulemaan maahan hakemaan kansainvälistä suojelua, jos tarkoituksena olisi ensisijaisesti pääsy Suomeen töihin tai opiskelemaan (s. 84-85).

Ehdotettua ns. kaistanvaihdon kiellon sisältävää sääntelyä ei sille esitetyt perustelut huomioon ottaen sellaisenaan voida pitää mielivaltaisena tai perusoikeutena turvaturvayhdenvertaisuuden vastaisena. Se perustuisi kielteisen päätöksen perustelujen määrittelyyn tavalla, jonka voidaan katsoa kuuluvan valtion ja lainsäätäjän harkintavaltaan.

Tietojen luovuttaminen Schengenin tietojärjestelmään (131 §)

Ehdotuksen mukaan ulkomaalaislakiin lisättäisiin säännökset ulkomaalaislain 131 §:n nojalla poliisin rekisteriin kerättyjen henkilötuntemerkkien, kuten sormenjälki- ja valokuvatietojen luovuttamiseksi SIS-järjestelmään (Schengenin tietojärjestelmään) tallennettaviin palauttamista sekä maahantulon ja maassa oleskelun epäämistä koskevien kuulutusten tekemiseksi. Luovuttamisen tarkoituksena on mahdollistaa henkilöllisyyden todentaminen ja henkilöiden luotettava tunnistaminen, joka on tarpeen SIS-palauttamisasetuksessa ja SIS-rajatarkastusasetuksessa kuulutuksille säädettyjen käyttötarkoitusten toteuttamiseksi. SIS-asetukset ovat on kieliltä osiltaan velvoittavia, ja niitä sovelletaan sellaisenaan jäsenvaltioissa.

SIS-järjestelmään tallennettuihin tietoihin voidaan tehdä hakuja tutkittavana olevien vakavien rikosten tai terrorismirikosten tekopaikoilta löydettyjen täydellisten tai epätäydellisten sormenjälkien tai kämmenenjälkien perusteella. Ehdotettu tietojen luovuttaminen voisi siten laajentaa niiden potentiaalisia käyttömahdollisuuksia erityisesti vakavien rikosten osalta sellaisiin rikoksiin, joilla ei olisi kiinteää yhteyttä tietojen alkuperäiseen ulkomaalaislain mukaiseen käsittelytarkoitukseen.

SIS-järjestelmään luovutettuja arkaluonteisia tietoja voitaisiin mahdollisesti käyttää toissijaiseen lainvalvontatarkoitukseen.

Tällaiseen mahdollisuuteen liittyen perustuslakivaliokunta on usein kiinnittänyt erityistä huomiota arkaluonteisten toissijaiseen käyttöön käyttötarkoitussidonnaisuuden ja itsemääräämisoikeuden näkökulmasta (esim. PeVL 3/2024 vp, kappale 19, PeVL 1/2018 vp). Tietojen käyttämiseen varsinaisen keräämis- ja tallettamistarkoituksen ulkopuolelle jääviin tarkoituksiin on perustuslakivaliokunnan mukaan ollut syytä suhtautua kielteisesti esimerkiksi laajojen biometrisiä tunnisteita sisältävien rekisterien yhteydessä. Käyttötarkoitussidonnaisuudesta on voitu tällöin tehdä vain täsmällisiä ja vähäisiä luonnehdittavia poikkeuksia. Sääntely ei ole saanut johtaa siihen, että muu kuin alkuperäiseen käyttötarkoitukseen liittyvä toiminta muodostuu rekisterin pääasialliseksi tai edes merkittäväksi käyttötavaksi.

Tältä osin on olennaista, että tiedot luovutettaisiin SIS-järjestelmään suoraan sovellettavien SIS-palauttamisasetuksen ja SIS-rajatarkastusasetuksen velvoitteiden täyttämiseksi. Tietojen luovuttamisen perusteet määräytyvät siten EU-lainsäädännön perusteella. Samoin EU:n tietosuojalainsäädäntöä sovelletaan Schengenin tietojärjestelmäasetuksen (2018/1861)¹ mukaisesti biometristen tietojen käsittelyyn SIS-järjestelmässä (erityisesti 32-33 art.). Kyseistä asetusta sovelletaan myös tietojen luovuttamiseen SIS-järjestelmästä samoin kuin oikeussuojaan, minkä lisäksi SIS-järjestelmää valvoo Euroopan tietosuojavaltuutettu (51-57 artikla). Tietosuojaan vaikuttavan sääntelyn voidaan myös arkaluonteisten tietojen osalta katsoa sopeutuvan tietosuojan vaatimuksiin.

¹ Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) 2018/1861 Schengenin tietojärjestelmän (SIS) perustamisesta, toiminnasta ja käytöstä rajatarkastuksissa, Schengenin sopimuksen soveltamisesta tehdyn yleissopimuksen muuttamisesta ja asetuksen (EY) N:o 1987/2006 muuttamisesta ja kumoamisesta.