

Perustuslakivaliokunnalle

Perustuslakivaliokunta on pyytänyt minulta lausuntoa hallituksen esityksestä 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). Esitän lausuntoani kunnioittaen seuraavaa.

Hallituksen ehdottamat muutokset eivät vaikuta ulkomaalaisen oikeuteen hakea Suomesta ulkomaalaislain nojalla kansainvälistä suojelua tai ylipäättään ulkomaalaislain 6 luvun kansainvälistä suojelua koskeviin säännöksiin. Muutoksia kuitenkin ehdotetaan säännöksiin kansainvälistä suojelua hakevan työnteko-oikeuden kestosta, henkilöllisyyden todentamisesta sekä turvapaikanhakijoiden ja kielteisen turvapaikkapäätöksen saaneiden niin sanotusta kaistanvaihdesta.

Pääasialliset muutokset kohdistuisivat ”kaistanvaihdon” ohella maahantuloa tai maassa oleskelua annettujen säännösten kiertämisen estämiseen. Lisäksi 36 §:n yleissäännökseen oleskeluluvan epäämisperusteista ehdotetaan lisättäväksi kansallisen turvallisuuden vaarantaminen. Ehdotettujen säännösten selkeä yleislinja on vaikeuttaa maahantuloa, ja ne ilmentävät epäilyä, että Suomeen pyrkivillä ei niin sanotusti ole puhtaita jauhoja pussissaan. Kuten hallituksen esityksessä muistetaan useassakin yhteydessä todeta, perustuslaki tai ihmisoikeussopimukset eivät kuitenkaan perusta ulkomaalaiselle yleistä oikeutta tulla maahan.

Ulkomaalaislain 36 §:n 3 momentissa on nykyisin säädetty mahdollisuudesta evätä oleskelulupa silloin, kun on aihetta epäillä ulkomaalaisen tarkoituksena olevan maahantuloa tai maassa oleskelua koskevien säännösten kiertäminen. Säännöksen täsmentäminen on jäänyt korkeimman hallinto-oikeuden oikeuskäytännön ja maahanmuuttoviraston ohjeistuksen varaan. Hallituksen esityksen.

erääksi tavoitteeksi ilmoitetaan sääntelyn täsmentäminen ja yksittäistapauksellisen harkinnan supistaminen. Tämä on sinänsä tervetullut tavoite. Niinpä perustuslain 80 §:n 1 momentin säännös, jonka mukaan yksilön oikeuksien perusteista on säädettävä lailla, edellyttää sääntelyltä tiettyä täsmällisyyttä silloinkin, kun kyse ei ole perusoikeusrajoituksesta tai muutoin perusoikeuksia koskettavasta sääntelystä.

Ehdotettuihin 36 a-d §:n on esityksen mukaan koottu keskeiset oikeuskäytännössä esille tulleet tilanteet, joissa kiertämistä on ollut aiheutta epäillä. Ehdotetuissa säännöksissä on, tavoitteesta huolimatta, yhä väljiä ja tulkinnanvaraisia ilmauksia, alkaen 36 a §:n 1) kohdasta, jonka mukaan ”oleskelulupaa ei myönnetä, jos ... on perusteltua aiheutta epäillä, että ulkomaalainen on hakenut oleskelulupaa perusteilla, jotka eivät vastaa maahantulon todellista tarkoitusta”.

Yksittäisistä säännösehdoista, joilla pyritään estämään maahantuloa tai maassa oleskelua koskevien säännösten kiertämistä, selkeä perusoikeus- ja ihmisoikeuskytkentä on ulkomaalaislain 36 c §:llä. Perhe-elämän perusoikeus- ja ihmisoikeussuoja ei ole ehdoton, mutta rajoitusten on täytettävä perusoikeuksien yleiset rajoitusedellytykset ja ihmisoikeussopimusten rajoituslausekkeissa ilmaistut edellytykset. Näiden edellytysten on täyttyttävä sekä lakia säädettäessä että silloin, kun lakia sovelletaan yksittäisissä tapauksissa. Soveltaminen yksittäisissä tapauksissa edellyttää punnintaa, jota ehdotetulla 36 c §:n 2 momentilla pyritään ohjaamaan. Momentin toinen virke ”Oleskeluluvan epääminen edellyttää, että hakijan tai perheenkokoajan menettely oleskelulupaa haettaessa *muutoin* osoittaa sellaista moitittavuutta, jota on maahanmuuton hallintaan liittyvän yleisen edun vuoksi pidettävä perhe-elämän suojaa painavampana” vaatii täsmennystä. Moitittava menettely on syytä sitoa 1 momentin 1)-4) kohtaan. Lisäksi lapsen edun huomioon ottamiseksi siten kuin perustuslakimme ja ihmisoikeussopimukset edellyttävät, 4) kohdan säännöksessä ”jollei vanhempien päätökselle lähettää lapsi hakemaan Suomeen kansainvälistä suojelua ole katsottava olleen lapsen henkeen tai terveyteen liittyvä *pakottava syy*” ’pakottava’ olisi muutettava ’hyväksyttäväksi’.

Perhe-elämän suoja ja lapsen etu on otettava huomioon myös sovellettaessa 36 e §:ään ehdotettua kohtuullisuussäännöstä. Säännöksen soveltamisen kynnys on ilmeisesti pyritty tekemään mahdollisimman korkeaksi korostamalla erikseen ”yleisen lainkuuliaisuuden, maahanmuuton hallinnan tai sisäisen turvallisuuden” merkitystä. Nämäkin seikat kuitenkin sisältyvät säännöksessä jo muutoinkin huomioon otettavaksi edellytettyihin ”kaikkiin asiaan vaikuttaviin

seikkoihin ja olosuhteisiin”. Kohtuullisuussäännöksen tärkeyttä lisää se, että hallitus ehdottaa oleskeluluvan epäämistä koskevien säännösten kirjoittamista soveltajaa velvoittavaan eikä nykyiseen tapaan valtuuttavaan muotoon.

Ehdotetussa 35 §:n sääntelyssä, joka koskee tunnistamista oleskeluluvan myöntämisen edellytyksenä, pääsäännöksi asetetaan, että hakijalla on voimassa oleva kansallinen matkustusasiakirja. Esityksen perusteluissa viitataan ulkomaalaisryhmiin, kuten vironvenäläisiin ja palestiinalaisiin, joiden voi olla vaikea saada tällaista matkustusasiakirjaa. Perustuslain 6 § edellyttää oleskelulupaa mahdollisesti hakevien ulkomaalaisten yhdenvertaista kohtelua. ulkomaalaislain sääntelyllä on varmistettava, että myös edellä tarkoitamiini ryhmiin kuuluvilla ulkomaalaisilla on mahdollisuus hakea oleskelulupaa.

Sysmässä 14.5.2024

Kaarlo Tuori