

Asia: Hallituksen esitys eduskunnalle 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

Eduskunnan perustuslakivaliokunnalle

Kiitän mahdollisuudesta antaa lausunto ja tulla kuulluksi hallituksen esityksestä HE 26/2024 vp.

Esityksessä ehdotetaan muutettaviksi ulkomaalaislakia ja kolmansien maiden kansalaisten maahantulon ja oleskelun edellytyksistä tutkimuksen, opiskelun, työharjoittelun ja vapaaehtoistoiminnan perusteella annettua lakia. Lakiin kirjattaisiin nykyistä täsmällisemmin tilanteet, jotka johtaisivat oleskeluluvan epäämiseen maahanmuuttosäännösten kiertämisen perusteella. Lisäksi turvapaikkamenettelyssä olevien ja kielteisen turvapaikkapäätöksen saaneiden henkilöiden mahdollisuus saada Suomessa haettuna oleskelulupa työnteon, opiskelun ja eräiden muiden perusteiden nojalla poissuljettaisiin. Poliisin rekisteriin ulkomaalaislain nojalla tallennettujen biometristen tietojen luovuttaminen Schengenin tietojärjestelmään tallennettaviin palauttamista sekä maahantulon ja maassa oleskelun epäämistä koskeviin kuulutuksiin mahdollistettaisiin ja ulkomaalaislakiin tehtäisiin eräitä muita täsmennyksiä.

Hallituksen esitys lähetettiin lausuntokierrokselle ajalle 30.1. – 20.2.2024. Perusteeksi normaalia huomattavasti lyhyemmälle lausuntoajalle ilmaistiin pyrkimys antaa esitys eduskunnalle niin, että se ehditään käsitellä kevätistuntokaudella 2024 ja säännösmuutokset voidaan näin saattaa voimaan mahdollisimman pian. Ehdotetulla sääntelyllä pyritään osaltaan vaikuttamaan siihen, että maahantulo ja turvapaikanhakeminen Suomen itärajan yli vähenisi – sääntelyn vaikutuksia tähän tilanteeseen ei kuitenkaan kuvata kovinkaan kattavasti.

Perustuslakivaliokunta on lausuntokäytännössään korostanut säädösvalmistelun kuulemisoppaan mukaista pääsääntöä, jonka mukaan kirjallisten lausuntojen antamiseen tulisi varata aikaa vähintään kuusi viikkoa (esim. PeVL 16/2023 vp). Perustuslakivaliokunta on kiinnittänyt valtioneuvoston huomiota pääsäännöstä poikkeamisen asialliseen perusteleamiseen ja hyvän lainvalmistelutavan noudattamiseen. Samat kriittiset huomiot soveltuvat nyt käsillä olevaan tilanteeseen. Lausuntoaika hallituksen esitysluonnoksesta oli kohtuuttoman lyhyt ja hallituksen esityksessä ilmaistut perusteet kuuden viikon lausuntoajasta poikkeamiselle jäivät ohuiksi.

Viranomaisten toimivaltuuksien sääntely on merkityksellistä perustuslain 2 §:n 3 momentissa vahvistetun oikeusvaltioperiaatteen kannalta (esim. PeVL 51/2006 vp). Julkisen vallan käytön tulee perustua lakiin ja kaikessa julkisessa toiminnassa on noudatettava lakia. Julkisen vallan käytön tulee aina olla palautettavissa eduskunnan säätämässä laissa olevaan toimivaltaperusteeseen (HE 1/1998 vp). Perustuslain 80 §:n mukaan yksilön oikeuksien ja velvollisuuksien perusteista tulee säätää laissa. Lailla säätämiseen liittyy vaatimus lain täsmällisyydestä ja tarkkarajaisuudesta.

Perustuslain 9 §:n 4 momentin mukaan ulkomaalaisen oikeudesta tulla Suomeen ja oleskella maassa säädetään lailla. Ulkomaalaista ei saa karkottaa, luovuttaa tai palauttaa, jos häntä tämän vuoksi uhkaa kuolemanrangaistus, kidutus tai muu ihmisarvoa loukkaava kohtelu. Perusoikeusuudistuksen esitöiden mukaan sääntelyn lähtökohtana on kansainvälisen oikeuden pääsääntö, jonka mukaan ulkomaalaisella ei ole yleistä oikeutta asettua toiseen maahan. Kansainvälisten ihmisoikeussopimusten perusteella ulkomaalaiselle on kuitenkin turvattava menettelyllinen suoja ratkaistaessa hänen oikeutensa tulla Suomeen tai jatkaa oleskeluaan täällä sekä ehdoton suoja palautuskiellon vastaista palauttamista vastaan. Lailla säätämisen vaatimuksesta voidaan johtaa paitsi syrjinnän ja mielivallan kielto ulkomaalaisten kohtelussa, myös vaatimus maahan pääsyä ja maassa oleskelua koskevien perusteiden ja päätöksentekomenettelyjen säätämisestä siten, että oikeusturva toteutuu. (HE 309/1993 vp, myös PeVL esim. 27/2016 vp).

Perhe-elämän suoja kuuluu perustuslain 10 §:ssä turvatun yksityiselämän piiriin (HE 309/1993, s. 52-53) ja sitä turvataan myös muun muassa Euroopan ihmisoikeussopimuksen 8 artiklalla. Merkitystä on myös perusoikeuskirjan perheen suoja koskevalla 7 artiklalla, jonka mukaan jokaisella on oikeus siihen, että hänen yksityis- ja perhe-elämänsä kunnioitetaan. Lapsen oikeuksien yleissopimuksen 10 artiklan mukaan ”lapsen tai hänen vanhempiansa hakemukset, jotka koskevat sopimusvaltioon saapumista tai sieltä lähtemistä perheen jälleenyhdistämiseksi, on käsiteltävä myönteisesti, humanisti ja kiireellisesti.” Sopimusvaltioiden tulee lisäksi taata se, että tällaisen hakemuksen esittämisestä ei ole epäedullisia seurauksia hakijoille eikä heidän perheenjäsenilleen. Lapsen oikeuksien yleissopimuksen 3 artiklan 1 kohdan mukaan kaikissa hallintoviranomaisten toimissa, jotka koskevat lapsia, on ensisijaisesti otettava huomioon lapsen etu. Lapsen etu on kansainvälisten velvoitteiden mukaan sekä subjektiivinen oikeus että tulkintaa ja toimintaa ohjaava periaate, jonka sisältö määräytyy tapauskohtaisesti. Velvoite ottaa huomioon lapsen etu on asetettu myös Euroopan unionin perusoikeuskirjan 24 artiklassa.

Perustuslain 6 §:n mukaan ihmiset ovat yhdenvertaisia lain edessä. Ketään ei saa ilman hyväksyttävää perustetta asettaa eri asemaan muun muassa alkuperän tai muun henkilöön liittyvän syyn perusteella. Perustuslain esitöiden mukaan kyseisellä pykälällä pyritään turvaamaan paitsi oikeudellista yhdenvertaisuutta myös tosiasiallisen tasa-arvon toteutumista yhteiskunnassa (HE 309/1993 vp). Yhdenvertaisuusnäkökohdilla on merkitystä sekä myönnettäessä lailla etuja ja oikeuksia että asetettaessa velvollisuuksia. Toisaalta lainsäädännölle on ominaista, että siinä kohdellaan tietyn hyväksyttävän yhteiskunnallisen intressin vuoksi ihmisiä eri tavoin muun muassa tosiasiallisen tasa-arvon edistämiseksi (HE 309/1993 vp, s. 42–43, esim. PeVL 102/2022 vp, PeVL 54/2022 vp, PeVL 38/2006 vp). Perustuslakivaliokunta onkin vakiintuneesti todennut, ettei yleisestä yhdenvertaisuusperiaatteesta johdu tiukkoja rajoja lainsäätäjän harkinnalle pyrittäessä kulloisenkin yhteiskuntakehityksen vaatimaan sääntelyyn (esim. PeVL 54/2022 vp, PeVL 20/2017 vp). Keskeistä on, voidaanko kulloisetkin erottelut perustella perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttävällä tavalla (esim. 5 PeVL 54/2022 vp, PeVL 32/2022 vp). Lisäksi hyväksyttävän perusteen on perustuslakivaliokunnan käytännössä edellytettävä asianlisessa ja kiinteässä yhteydessä lain tarkoitukseen (esim. PeVL 32/2022 vp, PeVL 44/2010 vp ja PeVL 58/2014 vp). Valiokunta on eri yhteyksissä johtanut perustuslain yhdenvertaisuussäännöksistä vaatimuksen, että erottelut eivät saa olla mielivaltaisia eivätkä ne saa muodostua kohtuuttomiksi (PeVL 70/2022 vp, PeVL 102/2022 vp).

Perustuslain 22 §:n mukaan julkisen vallan on turvattava perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutuminen.

Voimassa olevan ulkomaalaislain 36 §:n sääntely oleskeluluvan myöntämättä jättämisestä maahantulosäännösten kiertämiseen perustuen on muotoilultaan varsin väljää ja se antaa siten viranomaisille laajan harkintavallan. Tällainen sääntelytapa on ongelmallinen edellä kuvattujen oikeusvaltioperiaatteen, lailla säätämisen vaatimuksen ja perus- ja ihmisoikeusvelvoitteiden näkökulmasta. Nyt ehdotettu sääntely on täsmällisempää ja se vastaa siten voimassa olevaa lainsäädäntöä paremmin perustuslaista seuraavia, lainsäädännön täsmällisyyttä koskevia vaatimuksia.

Esitetty sääntely sisältää kuitenkin yhä eräitä hyvin väljiä ja tulkinnanvaraisia käsitteitä eikä se siten ole täysin ongelmaton.

Voimassa olevan ulkomaalaislain 36 §:n mukaan oleskelulupaa ei myönnetä muun muassa, jos ulkomaalaisen katsotaan vaarantavan yleistä järjestystä tai turvallisuutta taikka kansanterveyttä. Säännökseen ehdotetaan nyt lisättäväksi kansallisen turvallisuuden vaarantuminen uudeksi luvan epäämisen perusteeksi. Kansallisen turvallisuuden sisältö ja etenkin sen suhde yleiseen järjestykseen ja turvallisuuteen jää kuitenkin jossain määrin epäselväksi säännöksen ja sen perustelujen valossa, vaikka perusteluissa viitataan muun muassa terrorismiin ja hybridi-vaikuttamiseen.

Ehdotetun 36 a §:n 6 kohdan mukaan oleskelulupaa ei myönnetä, jos on perusteltua aihetta epäillä hakijan tai perheen kokoajan joutuvan hyväksikäytön kohteeksi tai muutoin haavoittuvaan asemaan Suomessa. Säännöksen perusteluissa viitataan työperäiseen hyväksikäyttöön, ihmiskauppaan ja pakkoavioliittoon, mutta säännöksessä itsessään ei määritellä hyväksikäytön ilmenemisen muotoa tai haavoittuvan aseman luonnetta edes esimerkkiluettelon avulla. Vaikka säännöksen tavoitetta voidaan sinällään pitää hyväksyttävänä, on se liian väljästi muotoiltu ja vaikeasti ymmärrettävä jättäen soveltajalleen paljon tulkinnanvaraa.

Myös ehdotetun 36 b §:n 1 momentin 5 kohdan säännös oleskeluluvan epäämisestä, jos ulkomaalainen on muutoin aiemmalla toiminnallaan osoittanut piittaamattomuutta maahantuloa ja maassa oleskelua koskevasta lainsäädännöstä tai Suomen viranomaisten päätöksistä tai määräyksistä, jää sisällöltään avoimeksi.

Vaatimus sääntelyn täsmällisyydestä korostuu nyt tarkasteltavassa sääntely-yhteydessä, sillä ehdotetuissa 36 ja 36 a–36 d §:ssä säädetyt perusteet oleskeluluvan epäämiselle olisivat lähtökohtaisesti ehdottomia (”oleskelulupaa ei myönnetä”) – toisin kuin voimassa olevassa ulkomaalaislaissa säädetyt epäämisen perusteet, jotka jättävät viranomaisille enemmän harkintaa (”voidaan jättää myöntämättä”). Ehdotettu 36 e § tosin jossain määrin lieventää tätä ehdottomuutta, sillä sen mukaan oleskelulupa myönnetään epäämisperusteesta huolimatta, jos luvan epääminen olisi kohtuutonta. Toisaalta taas se, että säännöksen mukaan lupa kuitenkin tulee evätä siitä huolimatta, että epääminen olisi kohtuutonta, jos epääminen on tarpeen yleisen lainkuuliaisuuden, maahantulon hallinnan tai sisäisen turvallisuuden vuoksi, kaventaa kohtuullisuusharkinnan tilaa. Sääntelyn perusteella viranomaisella olisi siis velvollisuus tehdä yksilön kannalta kohtuuton päätös yleisen lainkuuliaisuuden sitä edellyttäessä – mitä yleinen lainkuuliaisuus sitten tarkoittaakaan. Varsin väljäksi jäävä sääntely ei ole ongelmaton muun muassa lainsäädännön täsmällisyysvaatimuksen sekä toisaalta perustuslain 22 § ja hallinnon yleisten oikeusperiaatteiden (hallintolain 6 §) valossa.

Esitetty 36 c § koskisi oleskeluluvan epäämistä haettaessa oleskelulupaa perhesiteen perusteella. Pykälän 1 momentin 4 kohdan mukaan oleskelulupaa ei myönnettäisi, jos on perusteltua aihetta epäillä, että

alaikäistä lasta on käytetty maahantulon välineenä, jollei päätöksellä lähettää lapsi hakemaan Suomeen kansainvälistä suojelua ole katsottava olleen lapsen henkeen tai terveyteen liittyvä pakottava syy. On selvää, että tällainen syy on olemassa ainakin tilanteissa, joissa lapselle on myönnetty kansainvälistä suojelua, mutta myös muissa vastaavan kaltaisissa tilanteissa. Lapsen suojelu hyväksikäytöltä on sinällään hyväksyttävä, lapsen oikeuksien yleissopimuksen mukainen tavoite. Kuten pykälän 2 momentti velvoittaa, arvioitaessa perhesiteen perusteella myönnettävän oleskeluluvan epäämistä, on aina otettava huomioon perhe-elämän suoja ja lapsen etu. Tässä soveltamistilanteessa korostuu perustuslain 22 §:ssä asetettu perus- ja ihmisoikeuksien turvaamisvelvoite ja sääntelyä sovellettaessa on otettava huomioon perhe-elämää suojaavat perus- ja ihmisoikeusvelvoitteet ja etenkin YK:n lapsen oikeuksien yleissopimus ja lapsen oikeuksien komitean kannanotot. Kesäkuussa 2023 Suomelle antamissaan loppupäätelmissä ja suosituksissa YK:n lapsen oikeuksien komitea esitti vakavan huolensa Suomen nykyisistä ilman huoltajaa maahan saapuneita lapsia ja perheenyhdistämistä koskevista käytännöistä.¹

Esityksellä estettäisiin turvapaikkaa hakeneiden mahdollisuus hakea työperusteista oleskelulupaa ja eräitä muita oleskelulupia Suomessa. Ilman oleskelulupaa maahan saapuneelle henkilölle myönnetään ulkomaalaislain 49 §:n 1 momentin 3 kohdan perusteella oleskelulupa, jos työntekijän tai yrittäjän oleskeluluvan myöntämättä jättäminen Suomesta haettuna olisi ulkomaalaisen tai työnantajan kannalta perusteetonta ja momentin 5 kohdan perusteella, jos oleskeluluvan epääminen olisi muutoin ilmeisen perusteetonta. Nyt ehdotetulla sääntelyllä turvapaikkaa hakeneet suljettaisiin näiden säännösten ulkopuolelle ja siis asetettaisiin erilaiseen asemaan muiden ulkomaalaisten kanssa. Ehdotettu 36 e §:n kohtuuttomuussäännös ei kattaisi 36 f §:ää, minkä vuoksi poissuljennasta ei olisi minkäänlaista poikkeamismahdollisuutta. Nähdäkseni sääntelyratkaisu on ongelmallinen yhdenvertaisuusperusoikeuden valossa, sillä hallituksen esityksessä ei osoiteta turvapaikkaa hakeneiden muihin nähden erilaiselle kohtelulle perusoikeusjärjestelmän valossa hyväksyttäviä perusteita.

Tutkija- ja opiskelijalain 2 §:ään ehdotetaan muutosta, jolla turvapaikanhakijat ja kansainvälistä suojelua saavat suljettaisiin lain (ja direktiivin) soveltamisalan ulkopuolelle. Sääntelyratkaisu johtaisi näihin kategorioihin kuuluvien henkilöiden erilaiseen kohteluun suhteessa tilapäistä suojelua saaviin henkilöihin, sillä tutkija- ja opiskelijadirektiivin mahdollistama kansallinen poikkeus jätettäisiin yhä voimaan tilapäistä suojelua saavien kohdalla. Perustuslakivaliokunta on korostanut, että siltä osin kuin Euroopan unionin lainsäädäntö edellyttää kansallista sääntelyä tai mahdollistaa sen, tätä kansallista liikkumavaraa käytettäessä otetaan huomioon perus- ja ihmisoikeuksista seuraavat vaatimukset (PeVL 1/2018 vp, PeVL 25/2005 vp). Valiokunta on tämän johdosta myös painottanut, että hallituksen esityksessä on erityisesti perusoikeuksien kannalta merkityksellisen sääntelyn osalta syytä tehdä selkoa kansallisen liikkumavaran alasta (ks. esim. PeVL 58/2022 vp, PeVL 46/2022 vp, PeVL 26/2017 vp, s. 42, PeVL 2/2017 vp, s. 2, PeVL 44/2016 vp, s. 4). Nyt hallituksen esityksessä tyydytään toteamaan, että ”on perusteltua, että kaistanvaihdon kieltoa ei nykyisessä tilanteessa kohdisteta tilapäistä suojelua saaviin” heidän suuresta lukumäärästään johtuen. On vaikea nähdä, että tämä olisi riittävä peruste kansainvälistä suojelua eri perusteilla myönnettävien erilaiselle kohtelulle.

Rajaan lausuntoni ulkopuolelle kysymyksen poliisin rekisteriin ulkomaalaislain nojalla tallennettujen biometristen tietojen luovuttamisesta Schengenin tietojärjestelmään tallennettaviin palauttamista sekä

¹ YK:n lapsen oikeuksien komitean loppupäätelmät Suomen yhdistetyistä viidennestä ja kuudennesta raportista 2.6.2023, CRC/C/FIN/CO/5-6. Epävirallinen suomennos ulkoministeriön verkkosivulla https://um.fi/documents/35732/0/CRC_C_FIN_CO_5-6_fi+%281%29.pdf/f8e9c156-5172-0834-d6c7-201066cbc9f2?t=1691047057189.

maahantulon ja maassa oleskelun epäämistä koskeviin kuulutuksiin, mutta huomautan, että Hallituksen esityksessä eduskunnalle SIS-järjestelmän käyttöä koskevia asetuksia täydentäväksi lainsäädännöksi (HE 35/2021 vp) ei ehdotettu biometristen tietojen luovuttamista SIS-järjestelmään tallennettaviin kuulutuksiin, koska sen katsottiin valmistelussa rikkovan tietosuojasääntelyyn ja perustuslakivaliokunnan vakiintuneeseen käytäntöön perustuvaa käyttötarkoitussidonnaisuuden periaatetta.

Helsingissä 14.5.2024

Eeva Nykänen
Professori, Itä-Suomen yliopisto