

Janne Salminen

15.5.2024

Perustuslakivaliokunta

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)

Esitys

1. Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi ulkomaalaislakia sekä kolmansien maiden kansalaisten maahantulon ja oleskelun edellytyksistä tutkimuksen, opiskelun, työharjoittelun ja vapaaehtoistoiminnan perusteella annettua lakia. Esityksen tarkoituksena on entistä tehokkaammin estää maahantulosäännösten kiertäminen siten, että laissa otettaisiin huomioon kaikki tilanteet, joiden tulisi johtaa oleskeluluvan epäämiseen oleskelulupaa haettaessa. Lisäksi kielteisen turvapaikkapäätöksen saaneiden kaistanvaihto työperäisen maahanmuuton puolelle estettäisiin. Myös opiskelijan oleskeluluvat ja muut vastaavat oleskeluluvat sisällytettäisiin kaistanvaihdon kiellon piiriin. Kaistanvaihdon kieltäisi oleskeluluvan hakemisen turvapaikkamenettelyn aikana sekä sen päätyttyä, jos ulkomaalainen oleskelee vielä maassa. Samoin poliisin rekisteriin ulkomaalaislain nojalla tallennettujen biometristen tietojen luovuttaminen Schengenin tietojärjestelmään tallennettaviin palauttamista sekä maahantulon ja maassa oleskelun epäämistä koskeviin kuulutuksiin mahdollistettaisiin.

2. Ehdotetut lait on tarkoitettu tulemaan voimaan 1.7.2024.

3. Hallitus on arvioinut, että lakiehdotus voidaan käsitellä tavallisessa lainsäätämisyksityksessä. Se on pitänyt suotavana, että perustuslakivaliokunta antaisi asiasta lausunnon.

Arviointia

4. Ulkomaalaisen oikeudesta tulla Suomeen ja oleskella maassa säädetään Suomen perustuslain 9.4 §:n nojalla lailla. Säännöksen lähtökohtana on perusoikeusuudistuksen esitöiden (HE 309/1993 vp, s. 52) mukaan kansainvälisen oikeudellinen käsitys siitä, että ulkomaalaisilla ei ole yleisesti oikeutta asettua toiseen maahan. Perustuslakivaliokunta on katsonut vakiintuneesti, että kansainvälisten ihmisoikeussopimusten perusteella ulkomaalaiselle on kuitenkin turvattava menettelyllinen suoja ratkaistaessa hänen oikeutensa tulla Suomeen tai jatkaa oleskeluaan täällä. Lailla säätämisen vaatimuksesta puolestaan voidaan johtaa paitsi syrjinnän ja mielivallan kieltä ulkomaalaisten kohtelussa myös vaatimus maahan pääsyä ja maassa oles-

kelua koskevien perusteiden ja päätöksentekomenettelyjen sääntelemisestä siten, että hakijoiden oikeusturva taataan (mm. PeVL 16/2010 vp).

5. Perustuslain 9.4 §:n mukaan ulkomaalaista ei saa karkottaa, luovuttaa tai palauttaa, jos häntä tämän vuoksi uhkaa kuolemanrangaistus, kidutus tai muu ihmisarvoa loukkaava kohtelu. Säännös on sen esitöiden mukaan tarkoitettu kattamaan kaikki tosiasialliset tilanteet, joissa ulkomaalainen Suomen viranomaisten toimesta siirretään toiseen valtioon (HE 309/1993 vp, s. 52). Perustuslakivaliokunta on nimenomaisesti todennut, että perustuslain säännöksessä asetettu ehdoton oikeudellinen edellytys on otettava huomioon myös karkottamiseen liittyvässä päätöksenteossa (ks. PeVL 18/2018 vp ja PeVL 20/2017 vp).

6. Perustuslakivaliokunta on eri yhteyksissä lisäksi korostanut myös ulkomaalaislainsäädännön muutoksia arvioidessaan olevan selvää, että sääntelyn on oltava sopusoinnussa Suomen kansainvälisten ihmisoikeusvelvoitteiden kanssa (ks. esim. PeVL 20/2017 vp, PeVL 16/2010 vp ja PeVL 4/2004 vp).

7. Perustuslain 80.1 §:n mukaan lailla on säädettävä yksilön oikeuksien ja velvollisuuksien perusteista. Lisäksi perustuslain 2.3 §:ssä on säädetty lakisidonnaisuudesta ja lainalaisuudesta niin, että sanotun lainkohdan mukaan julkisen vallan käytön tulee perustua lakiin ja kaikessa julkisessa toiminnassa on noudatettava tarkoin lakia.

8. Tältä kannalta on asianmukaista, että ulkomaalaislain muutosehdotuksessa oleskeluluvan epäämistä koskevaa sääntelyä lain 36 – 36 f §:n säännöksissä pyritään täsmentämään. Ulkomaalaislain 36 §:n säännös, joka koskee maahantulosäännösten kiertämistä, on nykyisin suhteellisen avoin sääntelytavaltaan, mikä merkitsee sitä, että viranomaisilla on varsin laaja harkintavalta sen arvioimisessa, milloin oleskelulupa voidaan olla myöntämättä. Lailla säätämisen vaatimuksen ja myös perustuslain 9.4 §:n asettamien mielivallan ja syrjinnän estämisen tarkoitukset edellyttäisivät täsmällisempää ja tarkkarajaisempaa sääntelyä.

9. Ulkomaalaislain ehdotetun 36 a §:n 1 kohdan mukaan oleskelulupaa ei myönnetä, jos on perusteltua aihetta epäillä, että ulkomaalainen on hakenut oleskelulupaa perusteilla, jotka eivät vastaa maahantulon todellista tarkoitusta ja lain 36 a §:n 4 kohdan mukaan samoin on, jos ulkomaalainen on muulla kuin 1-3 kohdassa tarkoitettulla tavalla harhauttanut tai pyrkinyt harhauttamaan viranomaisia maahantulon ja maassa oleskelun edellytysten selvittämisessä. Vastaavasti ehdotetun ulkomaalaislain 36 b.1 §:n 5 kohdan mukaan oleskelulupaa Suomesta haettuna ei myönnetä, jos ulkomaalainen on muutoin aiemmalla toiminnallaan osoittanut piittaamattomuutta maahantuloa ja maassa oleskelua koskevasta lainsäädännöstä tai Suomen viranomaisten päätöksistä tai määräyksistä.

10. Ehdotettu 36 a §:n 1 kohdan säännös vastaa hyvin pitkälti laissa nykyisin olevaa muotoilua. Säännös on perustelujensa mukaan (HE, s. 56) yleisluonteinen tarkoituksena antaa mahdollisuuden varautua ennalta arvaamattomiin soveltamistilanteisiin. Perusteluissa on pyritty esittämään joitakin mahdollisia soveltamistilanteita. Vastaavasti 4 kohdan perustelujen mukaan kyseinen kohta täydentäisi 2 ja 3 kohdan tilanteita niin, että kaikenlaiseen harhaanjohtamiseen tai sen pyrkimykseen voitaisiin puuttua. Perustelujen mukaan kohta kattaisi esimerkiksi ”virheellisen tai väärän tiedon tai selvityksen antamista muulla kuin 2 ja 3 kohdassa tarkoitettulla tavalla. Mainituissa kohdissa tarkoitettu väärän tiedon esittäminen tai muu harhauttaminen voisi perhesideperusteista lupaa haattaessa tapahtua myös perheenkokoajan toimesta.” (HE, s. 56) Ehdotetun ulkomaalaislain 36 b.1 §:n 5 kohdan esitöiden mukaan tässä ”koh-

dassa olisi yleinen säännös, jonka perusteella voitaisiin vielä muunlainenkin kuin edellisissä kohdissa nimenomaisesti säädetty piittaamattomuus ottaa huomioon oleskeluluvan myöntämisessä. Kohtaa voitaisiin soveltaa myös viisumin väärinkäytön tilanteisiin, joissa ulkomaalainen on antanut viisumia hakiessaan vääriä tietoja tarkoituksenaan tulla maahan hakemaan oleskelulupaa.” (HE, s. 63)

11. Kun otan huomioon yllä perustuslain 9.4 §:n asettamista vaatimuksista sekä perustuslain 2.3 §:n säännöksestä johtuvista vaatimuksista toteamani, arvioin, että mainitsemani ulkomaa-laislain kohtia koskevat ehdotukset eivät täyttäisi täsmällisyyden ja tarkkarajaisuuden vaatimuksia asianmukaisesti. Näiltä osin olisi vähintäänkin tutustuttava mahdollisuuksiin edelleen tämentää kyseisiä ehdotuksia ja tehdä tarvittavat muutokset kyseisten säännösten täsmen-tä-miseksi.

12. Muilta osin en havaitse ehdotetuissa säännöksissä yhtä merkittäviä sääntelyn tarkkara-jaisuuteen ja täsmällisyyteen liittyviä ongelmia.

13. Samalla on huomattava, että ehdotuksilla on yhteyksiä paitsi perustuslain 9.4 §:n sään-nökseen kokonaisuudessaan myös esimerkiksi Euroopan ihmisoikeussopimuksen 8 artiklassa turvattuun perhe-elämän suojaan, joka on turvattu myös EU:n perusoikeuskirjan 7 artiklassa. Samoin ehdotuksilla on yhteyksiä sivistyksellisiin oikeuksiin. Niin ikään sääntelyn sovelta-misen kannalta voi ratkaisevaksi muodostua Lapsen oikeuksien yleissopimuksen 3.1 artiklan määräys, jonka mukaan kaikissa julkisen tai yksityisen sosiaalihuollon, tuomioistuinten, hal-lintoviranomaisten tai lainsäädäntöelimien toimissa, jotka koskevat lapsia, on ensisijaisesti otettava huomioon lapsen etu. Esimerkiksi näiden perustuslaista ja myös Suomea sitovista kansainvälisistä ihmisoikeusvelvoitteista johtuvien vaatimusten huomioon ottaminen ehdotet-tuja säännöksiä sovellettaessa on keskeistä. Tämä koskee esimerkiksi ehdotettujen 36 c.2 §:n, 36 d §:n ja 36 e §:n samoin kuin 36 §:n säännösten soveltamista. Muun muassa näiden suh-teellisten väljät säännökset on ehdotettu säädettäväksi muotoon ”arvioitaessa epäämistä”; esimerkiksi mainitsemani velvoitteet voivat kuitenkin soveltamistilanteessa tarkoittaa lähinnä sitä, että ne puoltavat luvan myöntämistä. Perustuslakivaliokunta on eri yhteyksissä painotta-nut esimerkiksi sitä, että lapsen etu on otettava huomioon täysimääräisesti (mm. tuoreltaan PeVL PeVL 17/2024 vp).

14. Perustuslakivaliokunnan olisi minusta aiheellista vähintäänkin muistuttaa siitä, millaisia perustuslaista ja kansainvälisistä ihmisoikeusvelvoitteista nousevia seikkoja nyt muutettavak-si ehdotettavan sääntelyn tulkinnessa olisi otettava huomioon. Viime kädessä ehdotetun sään-telyn soveltamisessa tulee varmistaa, ettei ristiriitaa esimerkiksi kansainvälisten ihmisoikeus-velvoitteiden edellyttämän lapsen edun huomioon ottamisen kanssa synny. Perustuslain 21 §:ssä turvalla oikeusturvalla ja myös sen tosiasiallisella toteutumisella on merkitystä. Asi-anmukaisella soveltamisella on viime kädessä varmistettava, että ehdotetut säännökset eivät asetu ristiriitaan perustuslain ja kansainvälisten velvoitteiden kanssa.

15. Ulkomaalaislain 131.5 §:ää koskevan ehdotuksen mukaan saman pykälän 1 momentissa tarkoitettut henkilötiedot voidaan lisäksi salassapitosäännösten estämättä ja sen estämättä, mi-tä henkilötietojen käsittelystä poliisitoimessa annetun lain 15 §:n 4 momentissa säädetään, luovuttaa Schengenin tietojärjestelmän (SIS) perustamisesta, toiminnasta ja käytöstä rajatar-kastuksissa, Schengenin sopimuksen soveltamisesta tehdyn yleissopimuksen muuttamisesta ja asetuksen (EY) N:o 1987/2006 muuttamisesta ja kumoamisesta annetussa Euroopan par-lamentin ja neuvoston asetuksessa (EU) 2018/1861 (SIS-rajatarkastusasetus) ja Schengenin

tietojärjestelmän (SIS) perustamisesta, toiminnasta ja käytöstä poliisiyhteistyössä ja rikosasioissa tehtävässä oikeudellisessa yhteistyössä, neuvoston päätöksen 2007/533/YOS muuttamisesta ja kumoamisesta sekä Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EY) N:o 1986/2006 ja komission päätöksen 2010/261/EU kumoamisesta annetussa Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksessa (EU) 2018/1862, jäljempänä SIS-poliisiyhteistyöasetus, tarkoitettuun SIS-järjestelmään: 1) Schengenin tietojärjestelmän käytöstä laittomasti oleskelevien kolmansien maiden kansalaisten palauttamiseksi annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EU) 2018/1860 3 artiklassa tarkoitetun palauttamista koskevan kuulutuksen tekemiseksi; 2) SIS-rajatarkastusasetuksen 24 artiklassa tarkoitetun maahantulon ja maassa oleskelun epäämistä koskevan kuulutuksen tekemiseksi; 3) SIS-poliisiyhteistyöasetuksen 32 artiklassa tarkoitetun kuulutuksen tekemiseksi.

16. Ulkomaalaislain 131 §:n erityisiin henkilötietoryhmiin kuuluvien tietojen luovuttamista koskevalla sääntelyllä on merkitystä perustuslain 10 §:ssä turvatun yksityiselämän ja henkilötietojen suojan kannalta. Säännöksen 1 momentin 4 kohdan mukaan poliisi tai rajatarkastusviranomainen saa henkilöllisyyden todentamiseksi, ulkomaalaisten maahantuloa ja maastalähtöä sekä oleskelua ja työntekoa koskevien asioiden käsittelyä, päätöksentekoa ja valvontaa varten ja valtion turvallisuuden suojaamiseksi ottaa sormenjäljet, valokuvan sekä muut henkilötuntemerkit ulkomaalaisesta, joka on päätetty käännättää tai maasta karkottaa. Pykälän 2 momentin mukaan kerätyt henkilötuntemerkit tallennetaan poliisin ylläpitämään rekisteriin. Kysymys on siis muun muassa biometrisistä sormenjälki- ja valokuvatiedoista. Voimassa olevassa ulkomaalaislain 131.5 §:n 5 momentissa säädetään ulkomaalaislain nojalla otettujen henkilötuntemerkkien luovuttamisesta SIS-järjestelmään kadonneista tai haavoittuvassa asemassa olevia henkilöitä koskevien kuulutusten tekemiseksi.

17. Tässä asiassa ehdotuksessa omaksuttu lähtökohta ja EU:n oikeudesta esitettävät tulkinnot poikkeavat siitä selvityksestä, joka SIS-järjestelmän käyttöä koskevia asetuksia täydentävän lainsäädännön osalta katsottiin asianmukaiseksi (HE 35/2021 vp). Tuolloin ei nimenomaisesti ehdotettu biometristen tietojen luovuttamista SIS-järjestelmään tallennettaviin kuulutuksiin. Syynä tälle oli se, että tietojen luovuttamisen arvioitiin olevan ristiriidassa tietosuojasääntelyn ja myös perustuslakivaliokunnan edellyttämän käyttötarkoitussidonnaisuuden periaatteen kanssa. (SIS-palauttamisasetuksen 4 artiklan sekä SIS-rajatarkastusasetuksen ja SIS-poliisiyhteistyöasetuksen 20 ja 22 artiklan mukaan tiedot on tallennettava SIS-järjestelmään, jos ne ovat saatavilla. Kansallisissa henkilötietolaeissa on säädetty kuulutusten tallentamisen kannalta merkityksellisiä rajoituksia erityisesti biometrisiin tietoihin kuuluvien tietojen käsittelylle ja luovuttamiselle.) Perustuslakivaliokunta suhtautui lausunnoissaan PeVL 40/2021 vp ja PeVL 23/2022 vp kriittisesti siihen, olivatko kansallisesti kerätyt biometriset tiedot saatavilla SIS-asetusten tarkoittamalla tavalla. (En valitettavasti havaitse, että nyt käsillä olevassa hallituksen esityksessä käsiteltäisiin nyt ehdotettua käyttötarkoituksen laajennusta mainitsemieni perustuslakivaliokunnan suhteellisen tuoreiden lausuntojen valossa). Ehdotus merkitsisi biometristen tietojen osalta biometristen tietojen kansallisiin käyttötarkoituksiin ja niiden luovuttamiseen SIS-järjestelmään laajentavia muutoksia, vaikka tuoreeltaan on käsitykseni mukaan katsottu, että kansallisten käyttötarkoitusten rajausten vuoksi tiedot eivät ole sillä tavalla saatavilla kuulutuksiin tallentamista varten kuin SIS-asetukset edellyttävät. Tuossa yhteydessä perustuslakivaliokunta painotti sitä, että varsin vakiintuneesta käyttötarkoitussidonnaisuutta koskevasta tulkintakäytännöstä ei ole syytä irtaantua etenkin sääntelyn perusteiden osalta ilman riittäviä perusteluita ja huolellista harkintaa. Mahdollinen käyttötarkoitussidonnaisuutta rajaava sääntely olisi hyväksyttävien perusteluiden vallitessa perusteltava ja laadit-

tava huolellisesti asianmukaisin vaikutusarvioin ja arvioin yhteensopivuudesta sekä perus- että ihmisoikeuksiin ottaen huomioon myös EU:n tietosuojasääntelyn vaikutukset.

18. Perustuslakivaliokunta on tuossa yhteydessä todennut, että sen mielestä erityisen vakavien rikosten ennalta estämiseen, paljastamiseen tai selvittämiseen voi liittyä sellaisia painavia, perusoikeusjärjestelmäänkin palautuvia yhteiskunnallisia intressejä, jotka riittävästi perustelevat käyttötarkoitussidonnaisuudesta poikkeamista. Perustuslakivaliokunnan mielestä on näiltä osin valtiosääntöisesti mahdollista tehdä rajattuja poikkeuksia käyttötarkoitussidonnaisuuden periaatteeseen, mikäli huolellisesti laadittu sääntely kokonaisuutena arvioiden täyttää perus- ja ihmisoikeuksien vaatimukset ja on yhteensopivaa EU-oikeuden asettamien vaatimusten kanssa (PeVL 23/2022 vp). Samoin se on painottanut, että yksityiselämän ja henkilötietojen suojalla ei ole etusijaa muihin perusoikeuksiin nähden (mainittu lausunto, viitaten PeVL 14/2018 vp). Yksityiselämän ja henkilötietojen suojaa on mahdollista rajoittaa perusoikeuksien yleisten ja mahdollisten erityisten rajoitusedellytysten täytyessä. Lausunnossaan PeVL 23/2022 vp valiokunta päätyi siihen, että SIS-poliisiyhteistyöasetuksen 26 artiklan tarkoitus on sen sanamuodonkin mukaisesti ensisijaisesti lainvalvonnallinen ja rikosvastuun toteuttamiseen liittyvä. Siten tuossa yhteydessä perustuslakivaliokunta päätyi siihen, että ”ehdotettu sääntely tältä osin ei siten ole sellaisenaan sovitettavissa yhteen sen kanssa, että perustuslakivaliokunta on korostanut arkaluonteisten tietojen käsittelyn välttämättömyyden vaatimuksen ohella erityisesti käyttötarkoitussidonnaisuuden vaatimusta ja pitänyt mahdollisena tehdä käyttötarkoitussidonnaisuudesta vain täsmällisiä ja vähäisiä luonnehdittavia poikkeuksia (PeVL 40/2021 vp, kappale 15). Tällainen sääntely ei myöskään saa johtaa siihen, että muu kuin alkuperäiseen käyttötarkoitukseen liittyvä toiminta muodostuu rekisterin pääasialliseksi tai edes merkittäväksi käyttötavaksi (ks. PeVL 15/2018 vp, s. 45, PeVL 1/2018 vp, s. 4, PeVL 14/2017 vp, s. 5—6).” Asiaan liittyy kuitenkin sellaisia, myös EU:n oikeuden asianmukaiseen implementointiin kuuluvia näkökohtia, jotka eivät kuulu perustuslakivaliokunnan valtiosääntöisiin tehtäviin (ks. esim. PeVL 12/2019 vp, PeVL 31/2017 vp). Euroopan unionin tuomioistuimen vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan unionin lainsäädäntö on ensisijaista suhteessa kansallisiin säännöksiin oikeuskäytännössä määriteltyjen edellytysten mukaisesti (ks. esim. PeVL 14/2018 vp), eikä suomalaisessa lainsäädännössä tule pyrkiä EU-oikeuden kanssa ristiriidassa oleviin ratkaisuihin (PeVL 15/2018 vp). Tämän vuoksi mietintövaliokunnassa on tarkoin selvitettävä voimassa olevan EU-oikeuden sisältö ja varmistuttava, että sääntely on yhteensopivaa EU-oikeuden kanssa sekä tarvittaessa täydennettävä tai muutettava ehdotusta.