



15.2.2024

OKV/286/21/2024

OKV/286/21/2024-OKV-2

VALTIONEUVOSTON OIKEUSKANSLERI

Sisäministeriö

Viite:

Sisäministeriön lausuntopyyntö 30.1.2024 (VN/24628/2023)

Asia:

Lausunto luonnoksesta hallituksen esitykseksi eduskunnalle ulkomaalaislain sekä kolmansien maiden kansalaisten maahantulon ja oleskelun edellytyksistä tutkimuksen, opiskelun, työharjoittelun ja vapaaehtoistoiminnan perusteella annetun lain 2 §:n muuttamisesta

Sisäministeriö on pyytänyt lausuntoani luonnoksesta hallituksen esitykseksi eduskunnalle ulkomaalaislain sekä kolmansien maiden kansalaisten maahantulon ja oleskelun edellytyksistä tutkimuksen, opiskelun, työharjoittelun ja vapaaehtoistoiminnan perusteella annetun lain 2 §:n muuttamisesta. Esityksessä ehdotetaan uudistettavaksi ulkomaalaislain maahantulosäännösten kiertämistä koskeva sääntely tavoitteena entistä tehokkaammin estää maahantulosäännösten kiertäminen. Ehdotettavalla sääntelyllä estettäisiin kielteisen turvapaikkapäätöksen saaneiden kaistanvaihto työ- tai opiskeluperäisen maahanmuuton puolelle. Lisäksi selkeytettäisiin henkilöllisyyden todentamiseen liittyvää sääntelyä.

Totean lausuntonani seuraavaa:

Esityksessä ehdotetaan tiukennuksia ja tarkempaa sääntelyä maahantulosäännösten kiertämisestä. Lähtökohtaisesti maahantulosäännösten kiertämisen täsmällisempi määrittely lain tasolla verrattuna voimassa olevaan ulkomaalaislain 36 §:n 2 momenttiin on perusteltua perusoikeuksien rajoittamisen täsmällisyys- ja tarkkarajaisuusvaatimusten vuoksi, kuten esityksessäkin tuodaan esiin. Ehdotettuihin ratkaisuihin ei välttämättä sisälly mitään oikeudellisesti erityisen ongelmallista, mutta esitykseen sisältyvien puutteellisuuksien vuoksi

OIKEUSKANSLERIN VIRASTO

tätä arviota esityksen valtiosääntöoikeudellisesta, kansainvälisoikeudellisesta ja EU-oikeudellisesta perustasta sekä argumentaation hyväksyttävyydestä tältä osin ei ole mahdollista lopullisesti tehdä. Lähtökohtaisesti kenelläkään ei ole subjektiivista oikeutta asettua vieraaseen maahan ja lainsäätäjällä on siten harkintavaltaa maahantulosaännösten laatimisessa, mutta tätä harkintavaltaa on käytettävä EU-oikeuden sekä kansainvälisten ihmisoikeusvelvoitteiden sallimissa puitteissa, ja punninta suhteessa näihin velvoitteisiin on kuvattava hallituksen esityksessä.

Esityksessä on kysymys merkityksellisestä, perus- ja ihmisoikeusherkästä sääntelystä, ja esitys on tältä kannalta jäänyt keskeneräiseksi. Erityisen merkityksellistä tässä perus- ja ihmisoikeusherkässä kontekstissa on ehdotettu kaistavaihdon kieltä turvapaikanhakijasta työtai opiskeluperäisen maahanmuuton puolelle sekä niin sanotut ankkurilapset, jotka lähetetään yksin alaikäisenä kohdemaahan, ja myöhemmin tehdään perheenyhdistämishakemus.

Jaksossa 4.2.4.4. Vaikutukset perus- ja ihmisoikeuksiin s. 32 todetaan, että ”yksilön kannalta tiukennus voi vaikuttaa heikentävästi oleskeluluvan saamiseen, mutta kyse ei tässä ole perus- ja ihmisoikeuksista, vaan valtion oikeudesta säännellä maahantuloa ja säätää lailla oleskeluluvan myöntämisen edellytyksistä.” Se, että valtio voi säätää asiasta lailla, ei poista asian perus- ja ihmisoikeusulottuvuutta, joten perusteluja on tältä osin syytä täsmentää. Esityksessä olisi perus- ja ihmisoikeusvaikutusten arvioinnissa osoitettava selvästi perusteluissa ne kohdat, joissa esitetään tiukennuksia nykyiseen muodostuneeseen käytäntöön, ja arvioitava tiukennusten vaikutuksia esityksen kohderyhmän perus- ja ihmisoikeuksiin.

Esityksessä ei ole riittävän tarkasti arvioitu ehdotettujen säännösten suhdetta EU-oikeuteen. Myös esityksen oikeusvertailuosio on liian suppea ja kuvaileva. Suhde EU-oikeuteen olisi tärkeää arvioida esitettyä seikkaperäisemmin ja pohjoismainen oikeusvertailu olisi juuri tämän tyyppisessä asiassa tehtävä esitettyä perusteellisemmin ja myös siltä kannalta, miten muissa Pohjoismaissa tai EU-maissa on arvioitu sääntelyn suhdetta EU-oikeuteen. Erityisesti niin sanotun kaistanvaihtokiellon eli oleskeluluvan epäämisen turvapaikkamenettelyn vuoksi (ehdotettu 36 f §) ja varsinkin niin sanottujen ankkurilasten (ehdotettu 36 c §:n 4 kohta) osalta on tarve selvittää säätämisyjärjestysperusteluissa ja säännöskohtaisissa perusteluissa suhdetta oikeuteen hakea kansainvälistä suojelua ja palautuskieltoon, sekä ankkurilasten osalta myös suhdetta perhe-elämän suojaan ja palautuskieltoon lasten oikeuksien (lasten oikeuksien sopimus, kansalliset perusoikeudet) ja lasten edun näkökulmasta.

Eräs keskeinen tiukennus esityksessä voimassa olevaan lainsäädäntöön verrattuna on oleskeluluvan epääminen sillä perusteella, että alaikäistä lasta on käytetty maahanmuuton välineenä (niin sanotut ankkurilapset). Ankkurilasten osalta säätämisyjärjestysperusteluissa (s. 58) on kuvattu punnintatilanne siitä, että sääntelyssä olisi suojattava myös perhe-elämää, mutta

kyse on oikeudenmukaisen tasapainon löytämisestä yksilön ja yhteiskunnan kilpailevien intressien välille. Edelleen perusteluissa todetaan, että säännös itse asiassa suojaa lapsen oikeutta turvallisuuteen, koska tavoitteena on ehkäistä lapsen hyväksikäyttöä maahantulon välineenä. Sääntämisjärjestysperusteluissa (s. 59) todetaan, että esityksellä on vaikutuksia perhe-elämän suojaan sekä lapsen edun toteutumiseen. Perustelujen mukaan ehdotettavat säännösmuutokset eivät kuitenkaan sisällä sellaisia ulottuvuuksia, jotka olisivat ristiriidassa perustuslain, kansainvälisten velvoitteiden tai EU-lainsäädännön kanssa. Toteamus on edellä sanotun perusteella melko yleisluonteinen ja perustelematon. Tässä yhteydessä olisi kerrottava tarkemmin, että missä määrin lainsäätäjällä on yleisellä tasolla harkintavaltaa tehdä punnintaa maahanmuuttosäännösten kiertämisen estämisen hyväksi, vaikka se voisi johtaa joissain yksittäistapauksissa kohtuuttomankin oloisiin ratkaisuihin, ja milloin taas aina tapauskohtaisessa tilanteessa yksilön tasolla lapsen etu on asetettava etusijalle.

Ehdotettua 36 f §:ää niin sanotusta kaistanvaihtokiellosta on esityksessä perusteltu sillä, että kaistanvaihto hankaloittaa asian käsittelyä viranomaisessa. Tämä ei ole yksinomaan riittävä perustelu sääntelylle. Kaistanvaihtokielto vaikuttaa turvapaikanhakijoiden perus- ja ihmisoikeuksiin, kuten työnteko-oikeuteen ja sivistyksellisiin oikeuksiin, ja mahdollisesti se voi vaikuttaa myös oikeuteen hakea kansainvälistä suojelua. Kaistanvaihtokieltoa ei tästä huolimatta ole ollenkaan käsitelty sääntämisjärjestysperusteluissa. Perusteluja on täydennettävä myös tältä osin.

Oleskeluluvan epäämisen yleisten perusteiden osalta ehdotetussa 36 a §:n 6 kohdassa lakitekstin sanamuotoa olisi tarpeen täsmentää esimerkiksi siten, että on perusteltua epäillä hakijan joutuvan hyväksikäytön kohteeksi tai muuten haavoittuvaan asemaan Suomessa. Tältä osin perusteluissa olisi arvioitava hyväksikäytetyksi joutumisen riskiä oleskeluluvan epäämisen perusteena ehdotetun ratkaisun kohtuullisuuden ja oikeasuhtaisuuden näkökulmasta. Myös ehdotetun 36 a §:n 7 kohdan osalta olisi arvioitava, voiko esitetty 5 vuotta muodostua ainakin joissain tilanteissa kohtuuttoman pitkäksi ajaksi, ja olisiko tältä osin syytä vielä asettaa joku muu tarkentava ehto, kuten ettei uutta perustetta ole tai joku muu vastaava ehto.

Ehdotettu 36 b § oleskeluluvan epäämisestä Suomessa tapahtuneen moitittavan käyttäytymisen vuoksi sisältää kaiken kaikkiaan sellaista sääntelyä, jonka perustuslainmukaisuuden arviointi tulisi tehdä seikkaperäisemmin. Velvollisuudesta poistua maasta ei nimenomaisesti säädetä. Selkeämpää olisi, jos laissa asetettaisiin yksiselitteinen velvoite poistua maasta tietyissä tilanteissa, kun maasta poistumatta jättäminen voi ehdotetun säännöksen mukaan johtaa oleskeluluvan hakijan kannalta kielteisiin seurauksiin.

Ehdotetussa 36 e §:ssä oleskeluluvan epäämisen kohtuuttomuuskynnystä ”täysin kohtuuton” voidaan pitää melko korkeana eikä esityksen perusteluissa ole juurikaan avattu, että miksi tässä säännöksessä olisi käytettävä tavanomaista kohtuuttomuutta korkeampaa kynnystä.

Ehdotetussa 35 §:ssä tunnistamisesta oleskeluluvan myöntämisen edellytyksenä heikennettäisiin oleskeluluvan myöntämisen edellytyksiä voimassa olevan matkustusasiakirjan puuttumisen tapauksessa. Ehdotuksen arviointi on puutteellista tältä osin, kun asiaa ei ole käsitelty säätämisyjärjestysperusteluissa, sen EU-oikeudellista taustaa ei ole valotettu eikä myöskään tehty oikeusvertailua tältä osin.

Ehdotettu 40 §:n 3 momentin muutos, että poistettaisiin sana ”laillisesti” säännöksestä, vaikuttaa sinänsä tarpeettomalta. Silloin, jos oleskelu sallitaan lailla, se on laillista, vaikka terminä olisikin pelkkä ”oleskelu” eikä ”laillinen oleskelu”. Tältä osin ainakin säännöskohtaisia perusteluja on täsmennettävä. Myös 58 §:n 5 momenttiin ehdotetun muutoksen tarpeellisuutta voisi vielä harkita.

Lisäksi perusteluissa s. 16 viitataan eduskunnan apulaisoikeuskanslerin ratkaisuun. Kyseessä on kuitenkin apulaisoikeuskanslerin ratkaisu.

Säätämisyjärjestysperusteluista puuttuu kannanotto säätämisyjärjestykseen. Esitystä on siten täydennettävä myös tältä osin. Lisäksi esitys on siinä määrin perusoikeussidonnainen sisältäen myös uusia perusoikeuksien rajoituksia, että esityksestä olisi syytä pyytää perustuslakivaliokunnan lausunto. Huomautan myös, että lausuntoaajan osalta olisi pyrittävä noudattamaan säädösvalmistelun kuulemisoppaan mukaista vähintään kuuden viikon lausuntoaikaa. Esitys tulee toimittaa oikeuskanslerinvirastoon vielä tarkastettavaksi ennakolta, koska se on merkityksellinen perus- ja ihmisoikeuksien kannalta.

Tämä asiakirja on allekirjoitettu sähköisesti.

Oikeuskansleri

Tuomas Pöysti

Esittelijäneuvos

Elina Nyholm