



VN/24628/2023
VN/24628/2023-UM-18

Päivämäärä

20.2.2024

Ulkoministeriön lausunto

Sisäministeriö on lähettänyt ulkoministeriölle lausuttavaksi hallituksen esityksen, joka koskee ulkomaalaislainsäädännön oleskelulupasääntelyn kehittämistä. Ulkoministeriö on osallistunut esityksen valmisteluun ja pitää sitä kannatettavana.

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi ulkomaalaislakia ja lakia kolmansien maiden kansalaisten maahantulon ja oleskelun edellytyksistä tutkimuksen, opiskelun, työharjoittelun ja vapaaehtoistoiminnan perusteella. Esityksessä ehdotetaan sääntelyä, jolla estettäisiin hallitusohjelman kirjauksen mukaisesti kielteisen turvapaikkapäätösten saaneiden kaistanvaihto työperäisen maahanmuuton puolelle. Myös opiskelijan oleskeluluvat sisällytettäisiin ehdotuksessa kaistanvaihdon kiellon piiriin. Kaistanvaihdon kielloon pitäisi sisällään oleskeluluvan hakemisen turvapaikkamenettelyn aikana tai sen päätyttyä, kun ulkomaalainen oleskelee vielä maassa. Kaistanvaihdon kielloon tutkijoiden ja opiskelijoiden oleskeluluville toteutettaisiin erillislain soveltamisalan muutoksella.

Ulkoministeriö toteaa lausuntonaan seuraavaa:

Säännöskohtaiset perustelut

Ulkoministeriö kannattaa voimassa olevan ulkomaalaislain 36 §:n muuttamista siten, että säännös jaettaisiin useampaan eri pykälään eri teemoittain.

Esityksen säännöskohtaisten perusteluiden mukaan 36 a §:ssä ehdotetaan säädettäväksi yleisistä perusteista jättää oleskelulupa myöntämättä.

Pykälän 1 kohdassa olisi nykyistä 36 §:n 2 momenttia vastaava säännös hieman sanamuodoltaan täydennettynä, joka ilmentäisi yleistä periaatetta, että oleskelulupaa ei myönnettäisi, jos esitetyt perusteet eivät vastaa maahantulon ja oleskelun todellista tarkoitusta.

Esityksen mukaan tämän kohdan piiriin kuuluisi esimerkiksi maahantulo lyhytaikaiseen oleskeluun tarkoitettulla Schengen-viisumilla, vaikka suunnitelmana olisi jäädä maahan oleskelemaan viisumin voimassaolon jälkeen.

Ehdotetun pykälän mukaisen yleisluontoisen säännöksen soveltaminen esimerkiksi lyhytaikaisten viisumien osalta olisi perustelua. Schengen-viisumi on maahantulolupa Suomeen ja myös koko Schengen-maiden alueelle lyhytaikaista ja tilapäistä vierailua varten enintään 90 päiväksi 180 päivän ajanjaksolla. Schengen-viisumin myöntämisen ehtona on viisumisäännösten mukaisen edellytysten täyttyminen, kuten edellytys, että viisuminhakija aikoo poistua Schengen-alueelta ennen viisumin voimassa olon päättymistä. Schengen-viisumin tai viisumivapauden nojalla Suomeen oleskelevilla henkilöillä ei lähtökohtaisesti ole myöskään oikeutta opiskella tai työskennellä Suomessa tai tulla viisumilla Suomeen hakeakseen oleskelulupaa perhesiteen perusteella. Tätä periaatetta, joka huomioi myös viisumivapauden perusteella tapahtuvan matkustamisen oleskeluluvan hakemiseksi Suomeen esitetään täydennettäväksi esitykseen.

Ulkoministeriö huomioi vielä tämän osalta, että kolmannen maan kansalaisen ansiotyönteko on kuitenkin mahdollista viisumilla ulkomaalaislain 79 §:ssä mainituissa tapauksissa. Näin ollen erityisiin ammattiryhmiin kuuluvat henkilöt voivat työskennellä Suomessa ilman oleskelulupaa ulkomaalaislain 79 §:n perusteella, jos kyseisessä säännöksessä tarkoitetut työt Suomessa ovat lyhytkestoista. Tällöin maassa oleskelu- ja työnteko-oikeus perustuvat pääsääntöisesti nimenomaan viisumisäännösten mukaiseen yhteiseen Schengen-viisumiin, jos kyse on Suomeen töihin tulevasta viisumivelvollisesta ulkomaalaisesta.

Ulkoministeriö kiinnittää myös huomiota esitysluonnoksen säännöskohtaisiin perusteluihin ja erityisesti ehdotetun 36 c §:n käsittelevään kohtaan. Ehdotetun pykälän perusteluissa todetaan seuraavasti: ”Kansainvälisellä tasolla ihmisoikeussopimuksissa perhe-elämän suoja on määriteltävy oikeusperiaatteena. Perhe-elämän suoja ei ole ehdoton, eikä siitä myöskään johdu valtioille ehdottomia velvollisuuksia. Perhe-elämän suoja määritellään yleisenä arvolausekkeena, eikä sitä ihmisoikeussopimuksissa konkretisoida erikseen maahanmuuttoa koskevinä sääntöinä[...]”. Ulkoministeriö toteaa, että oikeus nauttia yksityis- ja perhe-elämän suojaa on turvattu mm. Euroopan ihmisoikeussopimuksen 8 artiklassa. Ulkoministeriö korostaa, että Euroopan ihmisoikeustuomioistuimella on mittavaa ja vakiintunutta oikeuskäytäntöä 8 artiklan tulkinnasta, mukaan lukien sen 2 kohdan mukaisista rajoittamisperusteista.

Kaistanvaihdon kiellon vaikutuksista edustustojen oleskelulupatehtäviin

Esityksessä tavoitteena on estää turvapaikanhakijoiden siirtyminen työperäisen oleskeluluvan hakijaksi turvapaikkaprosessin ollessa kesken sekä toisaalta sen päätyttyä. Samalla periaatteella opiskelijoiden oleskeluluvat sisällytettäisiin ehdotuksessa nk. kaistanvaihdon kiellon piiriin. Lakiesityksen mukaisesti turvapaikan haun aikana tai sen jälkeen Suomessa jätetyt oleskelulupahakemukset jätettäisiin jatkossa käsittelemättä. Muutos ei koskisi tilapäisen suojelun saajia. Niissä tapauksissa, joissa hakija on toiminut vilpillisesti ja maahantulon tosiasiallinen tarkoitus ei ole vastannut alkuperäistä maahantulon tarkoitusta, voidaan pitää perusteltuna, että turvapaikanhakijoihin ja opiskelijoihin kohdistettu kaistanvaihdon kiello edistäisi ulkomaalaislain tarkoitusta hallitusta maahanmuutosta (Ulkl 1 §).

Ehdotuksella ei ole arvioitu olevan merkittäviä vaikutuksia nykytilaan ulkomaalaislakia sovelta-vaan ulkoasiainhallintoon. Kaistanvaihdon kiellon vaikutuksesta turvapaikkaa Suomessa hakenneen henkilön tulisi poistua Suomesta ja hakea oleskelulupaa kotimaassaan tai pysyvässä asuinmaassaan ulkomaalaislain 60 §:n mukaisesti. Turvapaikanhakijoiden kaistanvaihdon kiellon mahdollisena vaikutuksena ulkoasiainhallinnossa voisi arvioida olevan turvapaikanhakijoi-

den siirtymisen turvapaikkamenettelyn jälkeen hakemaan enenevässä määrin oleskelulupia ulkomailla Suomen edustustoissa, jolloin oleskelulupaprosessissa hoidettavien hakemusten määrä ja edustustojen työmäärä oleskelulupatehtävien osalta voisi kasvaa. Hakemusten määrän kasvun arvioidaan kuitenkin olevan rajallinen.

Esityksessä olevan (s. 13) taulukon lukujen perusteella voi arvioida, kuinka paljon turvapaikkamenettelyn jälkeen on toteutunut kaistanvaihtoa muille oleskeluluvulle, mutta tilastotietoa sen sijaan ei ole siitä, kuinka paljon turvapaikanhakijoina Suomeen tulleiden oleskelulupahakemuksia on hylätty. Kyseinen tieto voisi antaa kattavampaa käsitystä ilmiöstä. Esityksessä ei ole myöskään tarkempaa tietoa turvapaikkaprosessin keskimääräisestä kestosta. Pitkät käsittelyajat voivat niin ikään vaikuttavaa haettaviin työntekijän oleskelulupiin turvapaikkaprosessin aikana, vaikka turvapaikkaa olisi alun perin haettu vilpittömässä tarkoituksessa. Nämä seikat huomioiden, kaistanvaihdon kiellon tosiasiallisiin vaikutuksiin voi liittyä epävarmuutta.

Esityksen vaikutukset perhe-elämän suojan ja lapsen edun toteutumiseen

Ulkoministeriö kiinnittää lausunnossaan huomiota siihen, että ehdotetulla oleskeluluvan epäämistä koskevalla sääntelyllä on vaikutuksia perhe-elämän suojan ja lapsen edun toteutumiseen (s. 59). Oikeus nauttia perhe-elämän kunnioitusta on turvattu muun muassa yleissopimuksen ihmisoikeuksien ja perusvapauksien suojaamiseksi (SopS 18 ja 19/1990) (Euroopan ihmisoikeussopimus) 8 artiklassa. Lapsen oikeuksista tehdyn yleissopimuksen (SopS 59 ja 60/1991) (lapsen oikeuksien sopimuksessa) 3 artiklan 1 kohdan mukaan ”Kaikissa julkisen tai yksityisen sosiaalihuollon, tuomioistuinten, hallintoviranomaisten tai lainsäädäntöelimien toimissa, jotka koskevat lapsia, on ensisijaisesti otettava huomioon lapsen etu.”

Perus- ja ihmisoikeusvaikutusten arviointi

Ulkoministeriö kiinnittää huomiota esitysluonnoksen perus- ja ihmisoikeusvaikutuksia käsittelevään kohtaan (4.2.4.4), jossa todetaan, että ”Yksilön kannalta oleskeluluvan myöntämiseen liittyvä sääntelyn 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.” Ulkoministeriö viittaa tässä yhteydessä Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen (EIT) oikeuskäytäntöön, jossa on käsitelty EIS:n 8 artiklassa turvattua yksityis- ja perhe-elämän suojaan myös maahantulo- ja muuttoliikkeyhteyksissä. EIT on oikeuskäytännössään todennut, että vaikka valtioilla on kansainväliseen oikeuteen perustuva oikeus päättää ulkomaalaisten maahantulosta ja oleskelusta, voi ulkomaalaisen maasta poistaminen tai karkotus rajoittaa oikeutta nauttia EIS:ssä turvattua yksityis- ja perhe-elämän suojaa, myös tilanteissa, joissa ulkomaalainen on oleskellut maassa luvattomasti. Tietyissä olosuhteissa EIT on todennut 8 artiklaa loukatun (Jeunesse v. Alankomaat, 12738/10, § 121-123). Ulkoministeriö toteaa, että perus- ja ihmisoikeusvaikutuksia käsittelevässä kohdassa todettu on jossain määrin ristiriidassa esityksen ’Suhde perustuslakiin ja säätämisyjärjestys’ –kohdan yksityiskohtaisemman arvion kanssa, jossa esityksen vaikutukset perhe-elämän suojan ja lapsen edun toteutumiseen todetaan. Ulkoministeriö ehdottaa täydennettäväksi esityksen perus- ja ihmisoikeusvaikutusten arviointia edellä esitetyn huomioimiseksi.

Henkilöllisyyden todentamista koskevan sääntely

Lakiesityksessä ehdotetaan myös sääntelyä, jolla ulkomaalaislain käsitteitä yhdenmukaistettaisiin henkilöllisyyden todentamisessa. Tavoitteena on, että laki olisi yhteneväinen ja loisi pohjan

henkilöllisyyden todentamista koskevan sääntelyn kehittämiseksi muissa hallituskaudella toteutettavissa lainsäädäntöhankkeissa. Ulkoministeriö pitää kannatettavana, että ulkomaalaislain käsitteitä yhdenmukaistaan ja muun muassa hakijan henkilöllisyyden ”tarkistamisen” ja ”varmentamisen” sijaan ulkomaalaislaissa käytettäisiin yhtenevästi termiä hakijan henkilöllisyyden ”todentamisesta”, jotta sääntely olisi selkeää ja yksiselitteistä. Tieto hakijan henkilöllisyydestä muodostaa lähtökohdan kaikkien maahantulolupa-asioiden käsittelylle ja viranomaisen on tiedettävä, kenelle maahantulolupia myönnetään.

Lainsäädäntösihteeri



Sara Fahmy

Yksikönpäällikkö



Katja Luopajarvi

Liitteet

Jakelu Sisäministeriö

Tiedoksi