



19.2.2024

Sisäministeriölle

Lausuntopyyntö 30.1.2024, VN/24628/2023

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

Luonnos hallituksen esitykseksi sisältää viisi eri muutostokokonaisuutta:

1) ulkomaalaislain maahantulosäännösten kiertämistä koskevan sääntelyn uudistaminen; 2) ns. kaistanvaihdon estämisen; 3) henkilöllisyyden todentamiseen liittyvän sääntelyn selkiyttäminen ym.; 4) kansainvälistä suojelua hakevan työnteko-oikeuden keston selkiyttäminen; ja 5) poliisin rekisteriin ulkomaalaislain nojalla tallennettujen biometristen tietojen luovuttamisen mahdollistaminen Schengenin tietojärjestelmään tallennettaviin palauttamis- ja maahantulokieltokuulutuksiin.

Helsingin hallinto-oikeus käsittelee lausunnossaan kyseisistä muutostokokonaisuuksista ainoastaan ensimmäistä, eli ulkomaalaislain maahantulosäännösten kiertämistä koskevan sääntelyn uudistamista. Hallinto-oikeus lausuu tältä osin kunnioittavasti seuraavaa:

Hallinto-oikeus yhtyy esityksessä esille tuotuun siitä, että nykyisen ulkomaalaislain 36 §:n maahantulosäännösten kiertämistä koskeva sääntely on varsin avoin ja antaa laajan harkintavallan arvioida, minkälaisissa tilanteissa oleskelulupa voidaan jättää myöntämättä. Varsinkin kun kysymys on perusoikeuksien rajoittamista, tällaista sääntelyä on pidettävä ongelmallisena perustuslain lain täsmällisyydelle ja tarkkarajaisuudelle asettamien vaatimusten kannalta. Hallinto-oikeus pitää kannatettavana esityksen sisältämää maahantulosäännösten kiertämistä osoittavien tilanteiden kirjaamista lakiin.

Samalla on kuitenkin todettava, että ainakin esityksen mukaiset ulkomaalaislain 36 a §:n 1 kohta ja 4 kohta sekä 36 b §:n 1 momentin 5 kohta jättäisivät sanamuotonsa puolesta edelleen päätöksentekijälle laajan harkintavallan. Tältä osin on kannatettavaa, että vähintään esityksen säännöskohtaisissa perusteluissa avataan esimerkein, minkälaisiin tilanteisiin lainkohtaa on tarkoitettu sovellettavan.

Hallinto-oikeus toteaa, että esityksessä maahantulosäännösten kiertämistä koskevia tilanteita on keskeisesti kartoitettu korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisukäytännön kautta. Esityksessä ei ole kuitenkaan huomioitu ratkaisua KHO 2023:17. Esityksen mukaisen ulkomaalaislain 36 a §:n 5 kohdan mukaan oleskelulupaa ei myönnettäisi, jos ulkomaalainen on määrätty maahantulokieltoon Suomeen tai hänellä on toisessa Schengen-valtiossa määrätty voimassa oleva maahantulokielto Schengen-alueelle. Säännöskohtaisissa perusteluissa on tältä osin todettu, että Suomessa määrätty maahantulokielto tulee oleskeluluvan epäämisperusteeksi heti sen määräämisen jälkeen ja myös ennen kuin hakija esimerkiksi poistuu maasta tai Schengen-alueelta.

Hallinto-oikeus huomauttaa, että direktiivin 2008/115/EY, 16.12.2008, jäsenvaltioissa sovellettavista yhteisistä vaatimuksista ja menettelyistä laittomasti oleskelevien kolmansien maiden kansalaisten palauttamiseksi (jäljempänä paluudirektiivi) 3 artiklan 6) kohdassa 'maahantulokiellolla' tarkoitetaan hallinnollista tai oikeudellista päätöstä tai muuta toimenpidettä, jolla kielletään määrättyksi ajaksi tulo jäsenvaltioiden alueelle ja siellä oleskelu ja joka liittyy palauttamispäätökseen. Paluudirektiiviä sovelletaan sen 2 artiklan 1 kohdan mukaan jäsenvaltion alueella laittomasti oleskeleviin kolmansien maiden kansalaisiin.

Paluudirektiivin soveltamisalan ulkopuolelle ei ole säädetty kansallisia maahantulokieltoja. Ratkaisun KHO 2023:17 kohdassa 16 on lausuttu, että Unionin tuomioistuin on asiassa C-225/16, Ouhrani, (EU:C:2017:590) 26.7.2017 antamansa tuomion perusteluissa todennut, että paluuvetoa vapaaehtoiseen tai pakotettuun täyttämiseen ja siten kyseisen henkilön tosiasialliseen direktiivin 2008/115 3 artiklan 3 alakohdassa tarkoitettuun alkuperämaahan, kauttakulkumaahan tai muuhun kolmanteen maahan palaamiseen saakka kyseisen henkilön laitonta oleskelua koskee palauttamispäätös eikä maahantulokielto, jonka vaikutukset alkavat vasta kyseisestä ajankohdasta ja jolla kyseistä henkilöä kielletään tietyssä aikana paluunsa jälkeen saapumasta uudelleen jäsenvaltioiden alueelle ja oleskelemasta uudelleen siellä (tuomion 49 kohta).

Edelleen ratkaisun KHO 2023:17 kohdissa 20 ja 21 on todettu, että unionin tuomioistuimen paluudirektiivin tulkintaa koskevasta oikeuskäytännöstä käy ilmi, että maahantulokiellon vaikutukset alkavat vasta sen jälkeen, kun kolmannen maan kansalainen on poistunut jäsenvaltioiden alueelta. Tähän nähdyn korkein hallinto-oikeus on todennut, että kolmannen maan kansalaisen oleskelulupahakemuksen hylkääminen yksinomaan sillä perusteella, että hänelle on määrätty maahantulokielto, ei ole paluudirektiivin valossa mahdollista, jos kyseinen henkilö ei ole noudattanut paluuvetoa ja poistunut maasta.

Hallinto-oikeus toteaa, että varsinaista hallituksen esitystä valmistellessa edellytyksiä säätää esityksen 36 a §:n 5 kohdan mukaisella tavalla tulisi arvioida vielä uudelleen.

Lisäksi varsinaista hallituksen esitystä valmistellessa tulisi arvioida, kuinka ajatellut muutokset koskien oleskeluluvan epäämisen perusteita olisi syytä huomioida nykyisen ulkomaalaislain vapaaehtoista paluuta, maasta poistamista ja maahantulokieltoon määräämistä koskevissa lainkohdissa. Esimerkiksi nykyisessä ulkomaalaislain 147 a §:n 2 momentissa käytetään käsitettä ”maahantulosäännösten kiertäminen”, mikä voisi aiheuttaa tulkintaongelmia ainakin siltä osin, kun esityksen 36 a – 36 f §:n kohdissa oleskeluluvan epäämistä ei ole sidottu sanamuotojensa perusteella maahantulosäännösten kiertämiseen. Esimerkiksi esityksen 36 a §:n 4 kohdassa säädettäisiin muulla kuin 1—3 kohdassa tarkoitettulla tavalla viranomaisten harhauttamisesta maahantulon tai maassa oleskelun edellytysten selvittämisessä katkaisten yhteyden maahantulosäännösten kiertämiseen pykälän kohtien 5 — 7 osalta.

Hallinto-oikeus toteaa, että nykyisessä ulkomaalaislain 147 a §:ssä ei säädetä ”kansallisen turvallisuuden vaarantamisesta”, jota ollaan lisäämässä ulkomaalaislain 36 §:ään. Sitä ei mainita myöskään nykyisen ulkomaalaislain 150 §:n 1 momentin virkkeessä, jossa säädetään maahantulokiellon määräämisestä ulkomaalaiselle, jolle on jätetty myöntämättä oleskelulupa, tai jonka oleskelulupa on peruutettu tilanteessa, jossa hänelle on aiemmin myönnetty oleskelulupa ulkomaalaislain 52 a §:n perusteella.

Muuta: Hallinto-oikeus toteaa, että esitysluonnoksen sivulla 7 on viitattu kolmeen korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisuun. Niistä viimeisessä lienee kirjoitusvirhe (KHO 2022:98 po. KHO 2020:98).

Lausunnon ovat valmistelleet hallinto-oikeustuomarit Klaus Järvinen ja Mira Kallatsa.

Ann-Mari Pitkäranta  
Ylituomari

Helsingin hallinto-oikeus  
Radanrakentajantie 5  
Helsinki 00520  
Puh.: 029 56 42000  
S-posti: helsinki.hao@oikeus.fi  
www.hehao.fi

