



Ulkomaalaislainsäädännön oleskelulupasääntelyn kehittäminen

HE 26/2024 vp

Perustuslakivaliokunta 15.5.2024



Keskeinen sisältö

- Hallituksen esitys sisältää viisi eri kokonaisuutta

Hallitusohjelmasta

- Estetään tehokkaammin maahantulosäännösten kiertämistä
- Kielletään ns. kaistanvaihto turvapaikkamenettelystä työperäisen oleskeluluvan hakijaksi
- Selkeytetään henkilöllisyyden todentamista koskevaa sääntelyä

Lisäksi ulkomaalaislain muutokset hallitusohjelman ulkopuolelta

- Biometristen tietojen luovuttaminen palauttamista ja maahantulokieltoa koskeviin kuulutuksiin – 131 §
 - Perusteena eduskunnan lausuma (HE 35/2021 vp – EV 92/2022 vp) ja Schengen-arviointi
- Turvapaikanhakijan työnteko-oikeuden keston sääntelyn selkeyttäminen – 81 c §:n 6 mom.
 - Perusteena epäselvä sääntely ja hallinnon tulkintaerimielisyydet



Maahantulosäännösten kiertäminen

- Nykytila
 - Ulkomaalaislain 36 §, jossa viisi momenttia.
 - Säännös sisältää tilanteita, joissa oleskelulupa voidaan jättää myöntämättä (vrt. pykälän otsikko)
 - Väljä säännös (2 mom), joka antaa mahdollisuuden erilaisiin tulkintoihin ja soveltamiseen. Syntynyt laaja soveltamis- ja oikeuskäytäntö
- Ehdotus
 - Kuusi pykälää, joissa säädetään oleskeluluvan epäämisestä - pykälätekstissä ei käytetä enää käsitettä maahantulosäännösten kiertäminen
 - » 36 § - Oleskeluluvan epääminen yhteiskunnan edun vuoksi
 - » 36 a § - Oleskeluluvan epäämisen yleiset perusteet
 - » 36 b § - Oleskeluluvan epääminen Suomessa tapahtuneen moitittavan käyttäytymisen vuoksi
 - » 36 c § - Oleskeluluvan epääminen haettaessa oleskelulupaa perhesiteen perusteella
 - » 36 d § - Oleskeluluvan epääminen työperäistä oleskelulupaa haettaessa
 - » 36 e § - Oleskeluluvan epäämisen kohtuuttomuus



Maahantulosäännösten kiertäminen

- PL 2 §:n 3 mom. ja PL 80 § - lainalaisuuden periaate
 - Lailla säätäminen ja tarkkarajaisuus
 - Aikaisempaa ehdottomammat sanamuodot – ”oleskelulupaa ei myönnetä”
 - Viranomaisten harkintaa sisältävät sanamuodot
- ”Maahantulosäännösten kiertämisen” aikaisempaa täsmällisempi ja tarkkarajaisempi sääntely
- PL 10 § Yksityiselämän suoja
 - Oikeus perhe-elämään ja lapsen etu
 - 36 c §:ään ehdotetaan kirjattavaksi oleskeluluvan epäämisen perusteet haettaessa oleskelulupaa perhesiteen perusteella – nykyisessä laissa yksi momentti koskien perheenkokoajaa (36 §:n 3 mom.)
 - Erityistä huomiota lausuntovaiheessa herätti ehdotus 36 c §:n 1 mom. 4 kohdassa – lapsen käyttäminen maahantulon välineenä – ehdotus perustuu olemassa olevaan soveltamis- ja oikeuskäytäntöön ks. KHO 2020:98, ei sinällään ole uusi peruste
- Perhe-elämän suoja ja lapsen etu otetaan huomioon päätöksenteossa kuten ennenkin. Epäämisen perusteesta voidaan lailla säätää.



Oleskeluluvan epääminen turvapaikkamenettelyn vuoksi

- Ehdotetulla sääntelyllä estettäisiin kielteisen turvapaikkapäätöksen saaneiden kaistanvaihto työ- ja koulutusperusteisen maahanmuuton oleskeluluville
- Ulkomaalaislakiin uusi 36 f § sekä tutkija- ja opiskelijalain soveltamisalasäännöksen muutos
- Kaistanvaihdon kieltä pitäisi sisällään oleskeluluvan hakemisen turvapaikkamenettelyn aikana tai sen päätyttyä, kun ulkomaalainen oleskelee vielä maassa
- Mahdollisesti Suomessa jätetty oleskelulupahakemus jätettäisiin tutkimatta
- Oleskelulupaa voisi hakea maasta poistumisen jälkeen ulkomailta
- Kohderyhmä: ansiotyö, elinkeinon harjoittaminen, opiskelu – lukuisia oleskelulupatyyppejä ulkomaalaislaissa sekä tutkija- ja opiskelijalaissa
- Tilapäisen suojelun saajat eivät kuulu kaistanvaihdon kohderyhmään



Oleskeluluvan epääminen turvapaikkamenettelyn vuoksi

- PL 6 § Yhdenvertaisuus
 - Kansainvälisen suojelun hakijoiden erilainen kohtelu suhteessa muihin ulkomaalaisiin
 - Ilmenee suhteessa ulkomaalaislain 60 ja 49 §:ään. Turvapaikkaa hakeneelle ei voitaisi myöntää 49 §:n poikkeussäännön perusteella oleskelulupaa Suomesta haettuna.
 - Tilapäistä suojelua saaneiden erottelu kansainvälisen suojelun hakijoista kaistanvaihdon kiellon osalta
- Sääntelyn on katsottava kuuluvan lainsäätäjän normaalin harkintavallan piiriin
- PL 16 § Sivistykselliset oikeudet ja PL 18 § Oikeus työhön ja elinkeinonvapaus
 - Perustuslain 16 tai 18 §:stä ei ole suoraan johdettavissa oikeutta, jonka perusteella Suomeen kansainvälistä suojelua hakemaan tulleella ulkomaalaisella olisi kielteisen päätöksen jälkeen ehdoton oikeus hakea ja saada työ- tai koulutusperusteinen oleskelulupa Suomesta haettuna



Henkilöllisyyden todentaminen

- Tiukennetaan sekä viranomaisen otetta että henkilön omaa myötävaikutusvelvollisuutta henkilöllisyyden selvittämisessä:
 - Yhdenmukaistetaan henkilöllisyyden todentamiseen liittyvää käsitteistöä
 - Viranomaiselle velvollisuus tunnistaa henkilö ja todentaa tämän henkilöllisyys kansallisella matkustusasiakirjalla oleskeluluvan myöntämisen edellytyksenä - tämä tietyin olemassa olevin poikkeuksin matkustusasiakirjavaatimukseen (+ lisätään niihin Suomessa syntynyt lapsi, jonka kansallisvaltiolla ei edustustoa Suomessa)
 - Niissä em. poikkeustilanteista, joissa ei ole kyse kansainvälisestä suojelusta, pysyvän oleskeluluvan edellytykseksi, että hakija on hankkinut matkustusasiakirjan tai pyrkinyt hankkimaan ja esittänyt muuta luotettavaa selvitystä henkilöllisyydestään
 - Muukalaispassin edellytykseksi myönnetty oleskelulupa (134 §)
- Henkilötietojen käsittelysäännöksiin (Maahanmuuttohallinnon henkilötietolaki) ei ehdoteta muutoksia



Henkilöllisyyden todentaminen

- Perustuslakivaliokunta on todennut, että tunnistamisella on oikeuksia luova vaikutus. Henkilön yksilöinnin ja tunnistamisen muodollisilla edellytyksillä on keskeinen merkitys henkilön toimimiselle erilaisissa yhteiskunnallisissa tilanteissa, ja luotettava yksilöinti on usein välttämätöntä erilaisissa asiointitilanteissa. Yksilöintiä ja tunnistamista käytetään vakiintuneesti erilaisten oikeuksien ja velvollisuuksien kohdentamisen perusteena, ja niillä on käytännössä merkitystä myös perusoikeuksien toteuttamisessa (PeVL 87/2022 vp)
- Tunnistamista koskevalla sääntelyn selkeyttämisellä tuetaan henkilön yksilöimistä ja sitä kautta perusoikeuksien toteutumista
- Nyt ehdotettavat muutokset eivät kohdennu henkilötietojen käsittelysäännöksiin



Biometristen tietojen luovuttaminen

- Lisätään UlkL 131 §:ään oikeus luovuttaa biometriset tiedot Schengenin tietojärjestelmään (SIS) tallennettaviin palauttamista ja maahantulokieltoa koskeviin kuulutuksiin
- Perustuslakivaliokunta on pitänyt käyttötarkoitussidonnaisuuden periaatteen noudattamista säätämisyjärjestyskysymyksenä (PeVL 51/2018 vp, PeVL 47/2010 vp)
 - Ulkomaalaislain 131 §:n perusteella poliisin rekisteriin kerättyjen sormenjälkien käyttäminen rajoitetaan vain niiden keräämis- ja tallettamistarkoitusta vastaavaan tarkoitukseen
- HE 35/2021 vp: ei ehdotettu biometristen tietojen luovuttamista SIS-kuulutuksiin
 - Kansallisissa henkilötietolaeissa on asetettu kuulutusten tallentamisen kannalta merkityksellisiä rajoituksia biometristen tietojen käsittelylle, joten kansallisesti kerättyjen biometristen tietojen ei katsottu olevan SIS-asetuksissa tarkoitettulla tavalla saatavilla
- Eduskunta kuitenkin edellytti, että hallitus ryhtyy tarvittaessa asianmukaisiin toimiin kansallisen lainsäädännön muuttamiseksi (HE 35/2021 vp – EV 92/2022 vp). Taustalla myös Schengen-arviointi



Biometristen tietojen luovuttaminen

- PL 10 § Yksityiselämän ja henkilötietojen suoja
- Ks. PeVL 40/2021 vp ja PeVL 23/2022 vp – HE 35/2021 vp
- SIS-asetukset:
 - suoraan sovellettavaa oikeutta, kansallisessa lainsäädännössä vältettävä ristiriitaa EU-oikeuden kanssa
 - velvoite tallentaa palauttamista ja maahantulokieltoa koskevia kuulutuksia SIS-järjestelmään ja liittää niihin myös biometriset tiedot, jos ne ovat saatavilla
 - SIS-tietojen kansallista lainsäädäntöä laajempi lainvalvontakäyttö ei sisälly kansalliseen liikkumavaraan
- Poliisin rekisteriin kerätään biometriset tiedot palautettavista henkilöistä, joista kuulutukset on tallennettava, joten tietojen on arvioitu olevan saatavilla SIS-asetuksissa tarkoitetulla tavalla
- UlkL 131 §:ssä tarkoitettuja biometrisiä tietoja voidaan luovuttaa SIS-järjestelmään vain, kun se on välttämätöntä
- Ehdotetun luovutussäätelyn on arvioitu täyttävän yleisessä tietosuoja-asetuksessa ja perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännössä edellytetyt hyväksyttävyyden ja oikeasuhtaisuuden vaatimukset

