



5.6.2024

Eduskunnan hallintovaliokunnalle

Kirjallinen asiantuntijalausunto hallintovaliokunnan kokoukseen torstaina 6.6.2024 klo 12.15

HE 26/2024 vp Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi ulkomaalaislain sekä kolmansien maiden kansalaisten maahantulon ja oleskelun edellytyksistä tutkimuksen, opiskelun, työharjoittelun ja vapaaehtoistoiminnan perusteella annetun lain 2 §:n muuttamisesta

Helsingin hallinto-oikeus antoi sisäministeriölle lausunnon hallituksen esityksen luonnoksesta. Lausunnossa käsiteltiin ainoastaan esitykseen sisältyvää ulkomaalaislain maahantulosäännösten kiertämistä koskevan sääntelyn uudistamista. Myös tässä hallintovaliokunnalle annettavassa asiantuntijalausunnossa keskitytään samaan asiaan. Helsingin hallinto-oikeus lausuu kunnioittavasti seuraavaa:

Maahantulosäännösten kiertäminen ja harkintavalta

Hallinto-oikeus yhtyi sisäministeriölle antamassaan lausunnossaan siihen esityksessä esille tuotuun, 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 piti kannatettavana esityksen sisältämää maahantulosäännösten kiertämistä osoittavien tilanteiden kirjaamista lakiin.

Toisaalta hallinto-oikeus totesi, 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 hallinto-oikeus totesi kannatettavaksi, että vähintään esityksen säännöskohtaisissa perusteluissa avataan esimerkein, minkälaisiin tilanteisiin lainkohtaa on tarkoitettu sovellettavan.

Hallinto-oikeus toteaa, että lopullisessa hallituksen esityksessä 36 a §:n 1 kohdan säännöskohtaisissa perusteluissa on nyt tarkemmin perusteltu soveltumisan piiriin kuuluvia tilanteita. Sen sijaan saman 36 a §:n 4 kohdan tai

36 b §:n 1 momentin 5 kohdan osalta ei edelleenkään avata, millaisia tilanteita lainsäätäjä kyseisissä säännöksissä tarkoittaa. Näin ollen säännökset tulisivat jättämään päätöksentekijälle laajan harkintavallan.

Ulkomaalaislain 36 a §:n 5 kohta

Esitetyn uuden säännöksen mukaan oleskelulupaa ei myönnettäisi, jos ulkomaalainen on määrätty maahantulokieltoon Suomeen tai hänellä on toisessa Schengen-valtiossa määrätty voimassa oleva maahantulokielto Schengen-alueelle.

Hallinto-oikeus totesi sisäministeriölle antamassaan lausunnossaan, että luonnoksessa hallituksen esitykseksi ei ollut huomioitu ratkaisua KHO 2023:17. Kyseisessä ratkaisussa KHO sovelsi unionin tuomioistuimen ratkaisua C-225/16, Ouhrami, (EU:C:2017:590) 26.7.2017 ja niin sanottua paluudirektiiviä 2008/115. Hallinto-oikeus totesi, että varsinaista hallituksen esitystä valmistellessa edellytyksiä säätää esityksen 36 a §:n 5 kohdan mukaisella tavalla tulisi arvioida vielä uudelleen.

Hallinto-oikeus toteaa, että lopullisen hallituksen esityksen säännöskohtaisissa perusteluissa edellä mainittu ratkaisu KHO 2023:17 ja siinä sovelletut oikeusohjeet on huomioitu. Pykälän 5 kohtaa ei ole muutettu, ja säännöskohtaisiin perusteluihin on jätetty maininta, että Suomessa määrätty maahantulokielto tulee oleskeluluvan epäämisperusteeksi heti sen määräämisen jälkeen ja myös ennen kuin hakija esimerkiksi poistuu maasta tai Schengen-alueelta. Säännöskohtaisiin perusteluihin on lopullisessa hallituksen esityksessä lisätty toteamus, että toisen jäsenvaltion määräämän maahantulokielon tulee olla voimassa.

Lisäksi säännöskohtaisissa perusteluissa on nyt muun ohessa lausuttu, että ehdotetun pykälän 5 kohdan säännöksen oleskeluluvan epäämisestä maahantulokiellon määräämisen perusteella ei voida katsoa olevan vastoin unionin tuomioistuimen paluudirektiivistä tekemää tulkintaa. Paluudirektiiviä sovelletaan jäsenvaltion alueella laittomasti oleskelevien kolmansien maiden kansalaisten palauttamiseen. Direktiivillä ei säädetä oleskelulupajärjestelmän perusteista. Ehdotuksessa kyse olisi kansallisella lainsäädännöllä säädetystä oleskeluluvan epäämisestä, sillä perusteella, että ulkomaalaiselle olisi kansallisesti määrätty maahantulokielto, jolla ei ole vielä Schengenin säännösten mukaista oikeusvaikutusta.

Hallinto-oikeus toteaa, että ratkaisussa KHO 2023:17 oli kysymys tilanteesta, jossa ulkomaalaisen työntekijän oleskelulupahakemus hylättiin ulkomaalaislain 11 §:n 1 momentin 4 kohdan nojalla, koska hänet oli aiemmin määrätty Schengen-aluetta koskevaan maahantulokieltoon. Mainitun lainkohdan

mukaan ulkomaalaisen maahantulo edellyttää, että häntä ei ole määrätty maahantulokieltoon. Kyseistä säännöstä sovellettiin ennen ratkaisua KHO 2023:17 vakiintuneesti niin, että maahantulokielto oli esteenä oleskeluluvan myöntämiselle myös tilanteissa, joissa ulkomaalainen oli Suomessa määrätty joko kansalliseen tai Schengen-aluetta koskevaan maahantulokieltoon, mutta hän ei ollut poistunut Suomesta tai jäsenvaltioiden alueelta.

Siltä osin kuin hallituksen esityksessä edellä todetusti lausutaan, että paluudirektiiviä sovelletaan jäsenvaltion alueella laittomasti oleskelevien kolmansien maiden kansalaisten palauttamiseen ja ettei direktiivillä säädetä oleskelulupajärjestelmän perusteista, hallinto-oikeus huomauttaa, että paluudirektiivin 3 artiklan 6 kohdan ”maahantulokiellon” määritelmän mukaan sillä tarkoitetaan päätöstä tai muuta toimenpidettä, jolla kielletään määrätyksi ajaksi tulo jäsenvaltioiden alueelle ja siellä oleskelu ja joka liittyy palauttamispäätökseen. Mikäli kansallisessa oleskelulupajärjestelmässä säädetään oleskeluluvan myöntämiselle este, joka perustuu palauttamispäätöksen liittyvään maahantulokieltoon, kuuluu tämä este paluudirektiivin soveltamisalaan. Voimassa olevan ulkomaalaislain 150 §:n nojalla maahantulokielto voidaan määrätä ainoastaan palauttamispäätökseen liittyen.

Edellä mainittuihin seikkoihin nähden hallinto-oikeus pitää ulkomaalaislain 36 a §:n 5 kohdan säätämistä esitetyssä muodossa edelleen ongelmallisena. Riskinä on, että se katsotaan viimeistään hallintotuomioistuimien soveltamiskäytännössä EU-oikeuden vastaiseksi ja EU-oikeuden etusija huomioon otettuna sitä ei voida soveltaa. Hallinto-oikeus toteaa lisäksi, että maahantulokiellon määrittämisen perusteena on yleensä ulkomaalaisen moitittava käyttäytyminen. Esimerkiksi esityksen 36 a §:n 1–4 kohdissa ja 36 b §:n 1 momentissa säädettäisiin tällaisen moitittavan käyttämisen perusteista oleskeluluvan epäämiseksi. Näin ollen maahantulokiellon määrittämisen perusteena olevia seikkoja olisi mahdollista huomioida oleskeluluvan epäämisen perusteina ilman kyseistä 5 kohtaa.

Muita tulkintaongelmia

Hallinto-oikeus totesi sisäministeriölle antamassaan lausunnossa, että varsinaista hallituksen esitystä valmistellessa tulisi arvioida, kuinka ajatellut muutokset koskien oleskeluluvan epäämisen perusteita olisi syytä huomioida nykyisen ulkomaalaislain vapaaehtoista paluuta, maasta poistamista ja maahantulokieltoon määrittämistä 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 tarkoitetulla tavalla viranomaisten harhauttamisesta maahantulon tai maassa oleskelun edellytysten selvittämisessä katkaisten yhteyden maahan-tulosäännösten kiertämiseen pykälän kohtien 5–7 osalta.

Lopullisessa hallituksen esityksessä ulkomaalaislain 147 a §:n 2 momenttia on ehdotettu muutettavaksi niin, että vapaaehtoisen paluun aika jätettäisiin määräämättä, jos oleskelulupahakemus on hylätty selvästi perusteettomana tai vilpillisenä. Säännöskohtaisissa perusteluissa on tältä osin todettu, että tämä sanamuoto pitäisi sisällään ehdotetun 36 a §:n 1–4 kohdat ja 8 kohdan sekä 36 b §:n 1 momenttiin ehdotettavat oleskeluluvan epäämisen perusteet, minkä lisäksi kohtaa sovellettaisiin myös maahanmuuton erillislakien perusteella hylättyihin oleskelulupahakemuksiin, kun oleskelulupahakemus on hylätty vilpillisenä. Hallinto-oikeus toteaa, että edellä mainitut tulkintaongelmat ovat edelleen mahdollisia ainakin tilanteissa, joissa vilpilliseen menettelyyn on syylistynyt joku muu kuin hakija.

Hallinto-oikeuden sisäministeriölle antamassa lausunnossa mainittu ”kansalisen turvallisuuden vaarantamisen” puuttuminen ulkomaalaislain 147 a §:stä on nyt kyseisessä pykälässä huomioitu. Sen sijaan nykyisen ulkomaalaislain 150 §:n 1 momentin virkkeeseen, jossa säädetään maahantulokiellon määräämättä jättämisestä ulkomaalaiselle, jolle on jätetty myöntämättä oleskelulupa, tai jonka oleskelulupa on peruutettu tilanteessa, vastaavaa poissuljentaa maahantulokiellon määräämättä jättämiselle ei ehdoteta lisättäväksi. Nykyisen säännöskohdan mukaan maahantulokieltoa ei jätetä määräämättä, jos ulkomaalainen ei ole noudattanut paluovelvoitetta tai hän on uhka yleiselle järjestykselle tai turvallisuudelle. Paluudirektiivin 11 artiklan 3 kohdan toisen alakohdan tätä koskeva muotoilu kuuluu: ”kyseinen kolmannen maan kansalainen ei ole uhka yleiselle järjestykselle, yleiselle turvallisuudelle tai valtion turvallisuudelle”.

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