Janne Salminen 26.3.2025

Perustuslakivaliokunta

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi ulkomaalaislain muuttamisesta (HE 11/2025 vp)

Hallituksen esitys

1. Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi ulkomaalaislakia. Oleskelulupa perhesiteen perusteella voitaisiin myöntää puolisolle vain, jos molemmat puolisot ovat vähintään 21-vuotiaita. Edellytystä ei kuitenkaan sovellettaisi Suomen kansalaiseen myönnettäessä oleskelulupa tämän puolisolle. Kansainvälistä tai tilapäistä suojelua saaneen alaikäisen henkilön perheenjäsenelle oleskelulupa voitaisiin pääsääntöisesti myöntää vain, jos tämän toimeentulo on turvattu. Kansainvälistä suojelua saaneen perheenkokoajan perheenjäsenelle ja muulle omaiselle oleskelulupa voitaisiin myöntää vain, jos perheenkokoaja on asunut Suomessa vähintään kaksi vuotta. Samalla myös lapsen alaikäisyyden määrittämistä koskevaa säännöstä muutettaisiin Euroopan unionin tuomioistuimen ratkaisun johdosta. Lisäksi kansainvälistä suojelua saaneen henkilön perheenjäsenen oleskeluluvan epäämistä kansanterveydellisen syyn nojalla koskevaa säännöstä muutettaisiin Euroopan komission rikkomusmenettelyn johdosta.

2. Ehdotettu laki on tarkoitettu tulemaan voimaan 15.5.2025.

3. Valtioneuvoston käsityksen mukaan lakiehdotus voidaan käsitellä tavallisessa lainsäätämisjärjestyksessä. Se on kuitenkin katsonut, että hallituksen esityksestä on perusteltua hankkia esityksestä perustuslakivaliokunnan lausunto. Hallituksen mukaan lausunto olisi tarpeen, koska tässä ehdotetaan ulkomaalaislakiin uutta 38 a ja 114 a §:ää sekä muutoksia lain 38, 114 ja 115 §:iin, joiden johdosta maassa oleskelun aika, perheenkokoajan ikä sekä perheenkokoajan oleskelun peruste vaikuttaisivat aiempaa enemmän siihen, missä vaiheessa ja millaisilla edellytyksillä perheenjäsen voisi hakea perheenyhdistämistä. Kansainvälistä suojelua saavat olisivat lisäksi aiempaa enemmän keskenään eri asemassa sen mukaan, ovatko he saaneet turvapaikan vai toissijaista suojelua. Lisäksi edellä mainitut ehdotettavat muutokset tiukentavat perheenyhdistämisen edellytyksiä ja yhdessä vaikuttavat myös perhe-elämän suojan toteutumiseen. Koska perheisiin voi kuulua myös lapsia, muutokset vaikuttavat myös lapsen oikeuksien ja edun toteutumiseen erityisesti siltä osin, kun on kyse lapsen ja tämän vanhemman yhteisen perhe-elämän viettämisestä Suomessa. Tämä koskee erityisesti esityksen 38, 114 ja 114 a §:iä

Arviointia

4. Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi ulkomaalaislakia siten, että perheenyhdistämisen edellytyksenä otettaisiin käyttöön 21 vuoden vähimmäisikäraja puolisoille (pois lukien Suomen kansalaiset), asetettaisiin toimeentuloedellytys kansainvälistä suojelua saaville alaikäisille perheenkokoajille (pois lukien ilman huoltajaa maassa olevat alaikäiset pakolaiset), asetettaisiin kansainvälistä suojelua saaneen perheenkokoajan perheenjäsenen (pois lukien pakolaisen vanhat perheenjäsenet) perheenyhdistämisen edellytykseksi vaatimus perheenkokoajan kahden vuoden asumisajasta tietyin poikkeuksin, muutettaisiin lapsen alaikäisyyden määrittämistä koskevaa säännöstä turvapaikan saaneen perheenkokoajan lapsen ja toissijaista suojelua saaneen ilman huoltajaa maahan tulleen alaikäisen osalta sekä poistettaisiin kansanterveydellinen syy kansainvälistä suojelua saaneen henkilön perheenjäsenen oleskeluluvan epäämisperusteena.

5. Ehdotettu sääntely on merkityksellistä ennen kaikkea perustuslain 9.4 §:ssä säädetyn kannalta. Perustuslain 9 §:n 4 momentin mukaan ulkomaalaisen oikeudesta tulla Suomeen ja oleskella maassa säädetään lailla. Ulkomaalaista ei saa karkottaa, luovuttaa tai palauttaa, jos häntä tämän vuoksi uhkaa kuolemanrangaistus, kidutus tai muu ihmisarvoa loukkaava kohtelu.

6. Ulkomaalaislaki on säädetty perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella (PeVL 4/2004 vp). Valiokunta viittasi tuolloin siihen, että Suomen perustuslain 9.4 §:n mukaan ulkomaalaisen oikeudesta tulla Suomeen ja oleskella maassa säädetään lailla. Tämän perustuslain säännöksen lähtökohtana on "kansainvälisen oikeuden voimassa oleva pääsääntö, jonka mukaan ulkomaalaisilla ei ole yleisesti oikeutta asettua toiseen maahan". Perustuslaista ei suoranaisesti johdu erityisiä sisältövaatimuksia kyseiselle lainsäädännölle, vaikkakaan perusoikeusuudistuksen esitöiden mukaan se ei saa olla vastoin kansainvälisiä velvoitteita (HE 309/1993 vp, s. 52). Lailla säätämisen vaatimuksesta voidaan perusoikeusuudistuksen mukaan johtaa "paitsi syrjinnän ja mielivallan kielto ulkomaalaisten kohtelussa myös vaatimus maahan pääsyä ja maassa oleskelua koskevien perusteiden ja päätöksentekomenettelyjen sääntelemisestä siten, että hakijoiden oikeusturva taataan" (HE 309/1993 vp, s. 52). Perustuslain 2.3 §:n mukaan julkisen vallan käytön tulee perustua lakiin, ja kaikessa julkisessa toiminnassa on noudatettava tarkoin lakia. Lähtökohtana on, että julkisen vallan käytön tulee olla aina palautettavissa eduskunnan säätämässä laissa olevaan toimivaltaperusteeseen (HE 1/1998 vp, s. 74). Lailla säätämiseen taas kohdistuu yleinen vaatimus lain täsmällisyydestä ja tarkkuudesta (PeVL 10/2016 vp) Näissä puitteissa lainsäätäjällä on harkintavaltaa.

7. Ehdotuksella on lisäksi liittymäkohtia perustuslain 6 §:ssä säädettyyn yhdenvertaisuuteen, 7 §:ssä säädettyyn oikeuteen elämään ja henkilökohtaiseen vapauteen ja koskemattomuuteen,10 §:ssä säädetyn yksityiselämän suojaan ja 22 §:ssä säädettyyn perusoikeuksien turvaamiseen.

8. Ehdotuksella on merkittävin osin kytkös myös Euroopan unionin oikeuteen, jossa ulkomaalaisten oikeusasemasta on yhtenäiset sääntelyperustat. Hallituksen esityksessä on tältä osin arvioni mukaan asianmukaisesti ja perustuslakivaliokunnan itsensä edellyttämin tavoin selostettu sen suhdetta unionioikeuteen sekä siihen sisältyvään sääntelyn kansallista liikkumavaraa.

9. Esityksen arvioinnin valtiosääntöiseen kehikkoon kuuluu lisäksi Euroopan ihmisoikeussopimus ja EU:n perusoikeuskirjan sekä YK:n lapsen oikeuksien yleissopimus. Esityksessä on laajasti tehty selkoa näistä kytkennöistä ja arviointiperustoista mukaan luettuna relevantti oikeuskäytäntö.

10. Sen lisäksi, että ulkomaalaislaki itsessään on säädetty perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella, nyt muutettavaksi ehdotetut säännökset ovat niitä muutettaessa merkittävin osin niin ikään säädetty perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella. Aiempaa ulkomaalaislain 36 §:n muutosta koskee PeVL 18/2024 vp (HE 26/2024 vp, perhe-elämä, lapset). Muutettavaa lain 39 §:ää koskee PeVL 27/2016 vp (HE 43/2016 vp, toimeentuloedellytys) ja lain 114 §:n säännöstä PeVL 6/2016 vp (HE 2/2016 vp, kv suojelu). Sen sijaan lain 38 §:n myöhempää muutosta ei havaintojeni mukaan ole käsitelty perustuslakivaliokunnassa.

11. Pääosin ehdotuksessa on otettu huomioon mainitun perustuslakivaliokunnan aiempi edellä mainittu lausuntokäytäntö. Kiinnitän kuitenkin huomiota erityisesti seuraaviin seikkoihin hallituksen esityksen perusteluissa.

12. Ulkomaalaislain 114 §:n muutokset ja uusi 114 a §:n säännös merkitsevät muutoksia siihen, millä edellytyksillä pakolaisen tai toissijaista suojelua tai tilapäistä suojelua saaneen perheenjäsenelle voidaan myöntää oleskelulupa. Tältä osin ja muutoinkin muutokset tarkoittavat rajoituksia perheenyhdistämiseen. Osa rajoituksista koskee kolmansien maiden kansalaisiin (vähimmäisikävaatimus). Osa rajoituksista koskee kolmansien maiden kansalaisista vain kansainvälistä suojelua saaneita ja niin, että edellytysten soveltaminen poikkeaisi sen mukaan onko henkilölle annettu turvapaikka vai toissijaista suojelua (toimeentuloedellytys ja asumisaikavaatimus) ja osa kohdentuisi tiettyyn ikäryhmään (vähimmäisikävaatimus).

13. Ehdotus koskettaa siten perustuslain 6 §:n säännöstä yhdenvertaisuudesta lain edessä ja syrjintäkieltoa. Lainsäädännössä ei voida mielivaltaisesti asettaa ihmisiä tai ihmisryhmiä toisia edullisempaan tai epäedullisempaan asemaan. Perustuslakivaliokunnan käytännön mukaan yleisestä yhdenvertaisuusperiaatteesta ei kuitenkaan johdu tiukkoja rajoja lainsäätäjän harkinnalle pyrittäessä kulloisenkin yhteiskuntakehityksen vaatimaan sääntelyyn (PeVL 54/2022 vp) Erottelut on kyettävä perustelemaan perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttävällä tavalla (PeVL 32/2022 vp). Erottelut eivät saa olla mielivaltaisia eivätkä ne saa muodostua kohtuuttomiksi (PeVL 102/2022 vp).

14. Ehdotukset tarkoittavat myös sitä, että perheenyhdistämisen edellytykset eriyttävät eri suojeluasemien saajien perusteella. Kotimaisessa lainsäädännössä on aiemminkin ollut elementtejä tällaisesta eriytymisestä, minkä myös valiokunta on noteerannut käytännössään (PeVL 27/2016 vp ja PeVL 20/2017 vp). Asetelma ei ole ongelmaton perustuslaissa tarkoitetun yhdenvertaisuuden kannalta, mutta ottaen huomioon valiokunnan aiemman käytännön ehdotus täyttänee perustelujensa valossa valtiosäännön vaatimukset. Hyväksyttävyyden ja myös erottelun oikeasuhtaisuuden perusteluissa on kuitenkin toivomisen varaa. Kuten hallituksen esityksen perusteluissa on todettu, periaatteessa erilainen kohtelu suojeluaseman perusteella mahdollistuu myös unionioikeuden valossa, sillä siinä asetetaan henkilöryhmät eri asemaan, minkä vuoksi voidaan ajatella, että eri suojeluasemiin liittyvät toisistaan poikkeavat oikeudet eivät siten valikoidu mielivaltaisesti vaan ovat jo unionioikeuden tunnistamia ja sen mahdollistamia. Erot eivät vaikuta perustelujenkaan mukaan olevan suhteettomia. On tästä huolimatta valtiosääntöisesti problemaattista, jos keskeisenä perusteena suojeluasemien eriyt-

tämiselle ovat perheenyhdistämisen kriteerien tiukennukset ja pyrkimys saavuttaa näin lisäedellytyksille laaja soveltamisala.

15. Yhdenvertaisuuden kannalta on myös arvioitava ehdotusta, jonka mukaan perheenyhdistäminen edellyttäisi puolisoilta 21 vuoden vähimmäisikää. Samoin tällainen säännös vaikuttaisi täysi-ikäisten avioliitossa olevien ihmisten mahdollisuuteen viettää perhe-elämää. Sääntelyllä voi olla merkitystä myös lasten edun toteutumisen kannalta. On erikoislaatuista, että säännös asettaa kotimaisen lainsäädännön mukaisesti täysi-ikäiset ihmiset ja samalla sellaiset ihmiset, jotka ovat meillä oikeuden mukaan riittävän kypsiä päättämään myös avioitumisestaan, eri asemaan sen mukaan, ovatko he alle 21-vuotiaita tai yli 21-vuotiaita. Voisi myös olettaa, että kotoutuminen on onnistuneempaa, jos se voi tapahtua puolison kanssa yhdessä. Puhtaasti näiltä kannoilta hallituksen esityksessä avautuvat heikosti hyväksyttävät perustelut ehdotukselle. Tosin on huomattava, että EU:n perheenyhdistämisdirektiivi (neuvoston direktiivi 2003/86/EY) 4.5 artiklan mukaan jäsenvaltiot voivat edellyttää juuri tätä vähimmäisikää ennen aviopuolison tuloa perheenkokoaja luokse. Tätä on perusteltu pakkoavioliittojen riskien välttämisellä ja kotoutumisen edistämisellä. Tätä taustaa vasten ehdotettu ikäraja, joka on unionin oikeuden tuntema ja jonka asettaminen merkitsee unionioikeuden tarjoaman liikkumavaran käyttöä, ei kuitenkaan näyttäydy mielivaltaisena. Hallituksen esityksessä on myös perusteluja ikärajan hyväksyttävyyden ja oikeasuhtaisuuden puolesta, vaikka en osaakaan nähdä sitä muuten toteamani huomioon ottaen täysin ongelmattomana.

16. Kolmanneksi huomiota kiinnittää toimeentuloedellytyksen asettaminen pääsäännöksi myös alaikäiselle perheenkokoajalle. Perustuslakivaliokunta on kuitenkin jo aiemmin ottanut kantaa vastaavaan sääntelyyn (PeVL 27/2016 vp). Se on pitänyt kyseistä sääntelymallia mahdollisena, vaikka onkin osoittanut sen johdosta tärkeät huomiot, jotka ovat vastaavaa sääntelyä nyt omaksuttaessa yhtä lailla ajankohtaiset. Lapsen etua on painotettava yksittäisissä soveltamistilanteissa.

17. Esityksen kaikilla muillakin seikoilla on periaatteessa ja myös konkreettisesti yhteys myös lapsen etuun ja lasten oikeuksiin. Tätä seikkaa on käsitelty hallituksen esityksessä varsin perusteellisesti. Olisi kuitenkin tärkeätä, että perustuslakivaliokunta toisi esiin sen jo aiemmassa lausuntokäytännössä ilmenevän painotuksen, että perheenyhdistämistä koskevassa päätöksenteossa on kiinnitettävä erityistä huomiota lapsen oikeuksia koskevan yleissopimuksen ja Euroopan ihmisoikeussopimuksen määräyksiin sekä otettava huomioon ulkomaalaislain nimenomainen alaikäisiä koskeva sääntely (erit. 6 §), joka edellyttää, että ulkomaalaislain nojalla tehtävässä päätöksenteossa erityistä huomiota kiinnitetään lapsen etuun sekä hänen kehitykseensä ja terveyteensä liittyviin seikkoihin (PeVL 27/2016 vp ja myös esim. PeVL 16/2010 vp, PeVL 4/2004 vp).