

Asia: VN/3799/2024

Luonnos hallituksen esitykseksi laiksi kolmansien maiden kansalaisten maahantulon ja oleskelun edellytyksistä tutkimuksen, opiskelun, työharjoittelun ja vapaaehtoistoiminnan perusteella annetun lain muuttamisesta

Lausunnonantajan lausunto

Voitte kirjoittaa lausuntonne alla olevaan tekstikenttään

Työ- ja elinkeinoministeriö on pyytänyt oikeuskanslerilta lausuntoa luonnoksesta hallituksen esitykseksi eduskunnalle laiksi kolmansien maiden kansalaisten maahantulon ja oleskelun edellytyksistä tutkimuksen, opiskelun, työharjoittelun ja vapaaehtoistoiminnan perusteella annetun lain (tutkija- ja opiskelijalaki) muuttamisesta. Esityksen mukaan opiskelijalle myönnetty oleskelulupa peruutetaan tai jätetään uusimatta, jos opiskelija on turvautunut toimeentulotukeen oleskeluluvan voimassaoloaikana. Sääntelyllä ei puututa toimeentulotukeen tai sinänsä mahdollisuuteen hakea toimeentulotukea. Muutos olisi kuitenkin myös esitysluonnoksen säätämisyjärjestysperusteluiden mukaan periaatteellisesti merkittävä, koska toimeentulotukeen turvautumista seurattaisiin rekisteritarkistuksin määräajoin, ja jo vähäinenkin turvautuminen toimeentulotukeen johtaisi oleskeluluvan peruuttamiseen tai uusimatta jättämiseen.

Voimassa olevan tutkija- ja opiskelijalain 7 §:n 4 momentin mukaisena edellytyksenä oleskeluluvan myöntämiselle opiskelua varten on, että kolmannen maan kansalaisen toimeentulon on oltava turvattu ulkomaalaislain 39 §:n mukaisesti koko oleskeluluvan voimassaolon ajan. Ulkomaalaislain 39 §:n 3 momentin mukaan jatkolupaa myönnettäessä ulkomaalaisen toimeentulon on oltava turvattu kuitenkin niin, että tilapäinen turvautuminen toimeentulotukeen tai muuhun vastaavaan toimeentuloa turvaavaan etuuteen ei ole luvan myöntämisen esteenä.

Ehdotuksen mukaan tutkija- ja opiskelijalain 12 §:n 1 momenttiin lisättäisiin 2 kohta, jonka mukaan myönnetty oleskelulupa olisi peruutettava tai jätettävä uusimatta, jos opiskelija on turvautunut toimeentulotukeen oleskeluluvan voimassaoloaikana. Ehdotettu muutos näyttäisi olevan ristiriidassa lain edellä mainitun tutkija- ja opiskelijalain 7 §:n 4 momentin kanssa, jonka mukaan toimeentulon olisi oltava turvattu ulkomaalaislain 39 §:n mukaisesti. Ulkomaalaislain 39 §:n 3 momentti kuitenkin

sallii tilapäisen turvautumisen toimeentulotukeen. Esitysluonnoksen säätämisyjärjestysperusteluiden mukaan ulkomaalaislain 39 §:n 3 momentti ei tulisi enää sovellettavaksi opiskelijan oleskeluluvan myöntämisen osalta. Jatkovalmistelussa olisi vielä arvioitava, aiheuttaako ehdotettu muutos tarpeen muuttaa myös lain 7 §:n 4 momenttia, jotta oleskeluluvan myöntämisen edellytykset olisivat sopusoinnussa myönnetyn luvan peruuttamisen tai uusimatta jättämisen edellytysten kanssa.

Ehdotetun muutoksen voidaan arvioida selkeyttävän lainsäädäntöä, kun voimassa olevan tutkija- ja opiskelijalain 7 §:n 3 ja 4 momentin mukaan opiskelijan oleskeluluvan myöntämisen edellytyksenä on turvattu toimeentulo. Voimassa olevan tutkija- ja opiskelijalain 12 §:n 2 momentin 6 kohdan mukaan oleskelulupa voidaan peruuttaa tai jättää uusimatta, jos opiskelijan toimeentulo ei ole turvattu. Ehdotetun muutoksen myötä viranomaiselle ei jäisi enää lain sanamuodon perusteella harkintavaltaa oleskeluluvan peruuttamisen tai uusimatta jättämisen suhteen tilanteissa, jossa opiskelija on turvautunut toimeentulotukeen. Kuitenkin esitysluonnoksen säännöskohtaisten perustelujen (s. 18) mukaan harkintavaltaa vielä olisi. Lain sanamuodon ja perustelujen yhteensopivuuteen on jatkovalmistelussa vielä syytä kiinnittää huomiota.

Perustuslakivaliokunta on kansalaistamisen edellytykseksi säädettyä toimeentuloedellytystä arvioidessaan todennut, että valiokunnalla ei ole ollut huomauttamista toimeentuloa koskevaan kansalaistamisen yleiseen edellytykseen (PeVM 8/2002 vp). Perustuslakivaliokunnan käsityksen mukaan sen arvioitavana ollut sääntely oli samankaltaista valiokunnan myötävaikutuksella (PeVL 4/2004 vp, ks. myös PeVL 27/2016 vp ja PeVL 11/2025 vp) säädetyn ulkomaalaislain 39 §:n ja erityisesti sen 3 momentin sääntelyn kanssa. Perustuslakivaliokunta totesi, että vaikka toimeentuloedellytyksen kriteerit perustuivat hakijan henkilökohtaisiin olosuhteisiin, kuten taloudelliseen tilaan, ne kiinnittyivät mahdolliseksi katsottavalla tavalla sääntelyn tarkoituksena olevaan hakijan riittävän toimeentulon huomioon ottamiseen hakemuksen hyväksymisen edellytyksenä. Esityksessä arvioitiin Suomen perustuslain 6 §:n 2 momentin kannalta esitetyn tältä osin valtiosääntöisesti hyväksyttävä peruste erilaiselle kohtelulle. (PeVL 25/2025 vp, kohta 8–9.)

Perustuslakivaliokunta totesi myös, että sen arvioitavana olevan lakiesityksen mukaan toimeentuloedellytyksestä voitiin hakijan terveydentilaan tai vammaisuuteen liittyvien syiden lisäksi poiketa, jos poikkeamiselle on olemassa muutoin erittäin painava syy. Poikkeuksen tarkoituksena oli esityksen perustelujen mukaan mahdollistaa kansalaisuuden myöntäminen sellaisissa tilanteissa, joissa ei voida kohtuudella edellyttää hakijan täyttävän toimeentuloedellytystä terveydentilan, vammaisuuden tai muiden erittäin painavien syiden vuoksi. (PeVL 25/2025, kohta 10.)

Perustuslakivaliokunnan arvioitavana olleen hallituksen esityksen perustelujen mukaan harkinnassa olisi huomioitava myös lapsen oikeuksista tehdyn yleissopimuksen määräykset. Sopimuksen 3 artiklan 1 kappaleen mukaan kaikissa julkisen tai yksityisen sosiaalihuollon, tuomioistuinten, hallintoviranomaisten tai lainsäädäntöelimien toimissa, jotka koskevat lapsia, on ensisijaisesti otettava huomioon lapsen etu. Valinta erilaisten ratkaisuvaihtojen välillä olisi säännöksiä sovellettaessa tehtävä lapsen edun mukaisesti. Perustuslakivaliokunnan mielestä esityksen perusteluissa esitetty lapsen edun huomioon ottaminen oli turvattava nimenomaisesti laissa (ks.

PeVL 25/2024 vp, kappale 14). Tämä oli edellytyksenä lakiehdotuksen käsittelemiselle tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä. (PeVL 25/2025, kohta 11–12.)

Nyt tarkasteltavan hallituksen esitysluonnoksen säätämisyjärjestysperusteluissa ei ole arvioitu ehdotetun lainsäädännön suhdetta perustuslakivaliokunnan edellä mainittuun lausuntoon eikä tarkasteltu myöskään sitä kysymystä, olisiko perustuslakivaliokunnan lausunnon pyytäminen asiassa tarpeen, kun valiokunta on aiemmassa lausunnossaan pitänyt juuri ulkomaalaislain 39 §:n 3 momenttia merkityksellisenä sen kannalta, ettei toimeentuloedellytys muodostunut syrjiväksi, ja katsonut, että lapsen edun huomioon ottaminen oli turvattava nimenomaisesti laissa. Esitystä olisi syytä jatkovalmistelussa vielä täydentää tältä osin.

Lisäksi lainvalmistelutyötä on esitysluonnoksen perustelujen mukaan ohjannut selkeästi hallitusohjelma. Hallitusohjelma itsessään on annettu tiedonantona Suomen perustuslain 62 §:n mukaisesti eduskunnalle, ja parlamentaarisessa järjestelmässä eduskunnan enemmistön luottamusta nauttivan hallituksen hallitusohjelmalla on näin eduskunnan enemmistön hyväksyntää ja eduskuntavaalien tulosta heijastava erityinen demokraattinen legitimitetti.

Hallitusohjelman asemasta parlamentaarisen enemmistöhallituksen poliittisena ohjelmana huolimatta lainvalmistelua ei voida yksistään kiinnittää hallitusohjelman antamaan legitimitettiin, vaan jokainen lakiesitys on tästä huolimatta perusteltava ja myös lakitasoisen sääntelyn vaihtoehdot riittävän seikkaperäisesti selvitettävä. Perustuslakivaliokunta ja oikeuskansleri ovatkin useaan otteeseen todenneet valtiosääntöoikeudellisissa kannanotoissa, että pelkkä hallitusohjelman kirjaus ei riitä hallituksen esityksen pääasialliseksi perusteluksi (ks. esim. PeVL 16/2024 vp, kohta 9 ja OKV/3207/21/2025, s. 2–3, OKV/2824/21/2024, s. 2–3, OKV/1772/10/2023 ym., s. 3, OKV/1486/21/2024, s. 8–9).

Perustuslakivaliokunta on painottanut, että viittaukset hallitusohjelmaan voivat olla ongelmallisia erityisesti siltä osin kuin tällaisia viittauksia käytetään esityksessä argumentaation tukena. Hallituksen esityksessä on perusteltava, että ehdotettava laki on tarpeellinen, että sillä saavutetaan halutut tavoitteet ja että se on tarkoituksenmukainen keino tavoitteiden saavuttamiseksi. Perustuslakivaliokunta on korostanut esityksen perustelemisen ja perusteluiden avoimuuden merkitystä erityisesti yksilön oikeudelliseen asemaan kohdistuvien muutosten osalta (PeVL 16/2024 vp, kohta 9).

Jatkovalmistelussa tulisi selkeyttää esityksen tavoitteenasettelua ja täydentää sitä hallitusohjelman toteuttamisen lisäksi. Esityksen perusteluissa olisi tarpeen osoittaa esityksen hyväksyttävät yhteiskunnalliset intressit tarkemmin.

Nyholm Elina
Oikeuskanslerinvirasto - Oikeuskansleri