

Lausunto

24.9.2021

Sisäministeriölle

Oikeusministeriön lausunto luonnoksesta hallituksen esitykseksi eduskunnalle laiksi ulkomaalaislain muuttamisesta

Sisäministeriö on pyytänyt oikeusministeriöltä lausuntoa luonnoksesta hallituksen esitykseksi eduskunnalle laiksi ulkomaalaislain muuttamisesta. Oikeusministeriö toteaa lausuntonaan seuraavan.

1. Yleisiä huomioita

Esitysluonnoksessa ehdotetaan ulkomaalaislain muuttamista siten, että kansainvälistä ja tilapäistä suojelua saavien henkilöiden perheenjäsenien osalta poistetaan turvattua toimeentuloa koskeva edellytys perheenjäsenen oleskeluluvan edellytyksenä tilanteissa, joissa perhe on muodostettu ennen perheenkokoajan Suomeen saapumista. Lisäksi esitysluonnoksessa ehdotetaan ulkomaalaislakia muutettavaksi siten, että korostettaisiin lapsen edun toteutumista maahantulo-säännösten kiertämisestä koskevassa sääntelyssä kansainvälistä suojelua saavien alaikäisten perheenyhdistämisprosessissa.

Yleisesti oikeusministeriö pitää hyvänä, että esitys parantaisi haavoittuvassa asemassa olevien kansainvälistä ja tilapäistä suojelua saavien henkilöiden asemaa ja edistäisi heidän oikeuttaan perhe-elämään. Oikeusministeriö pitää tärkeänä, että esityksessä on tunnistettu myös muut perhemuodot kuin avioliitto ja huomioitu myös samaa sukupuolta olevien muodostamat perheet (esitysluonnoksen s. 5).

2. Yleisiä oikeudellisia huomioita

Ehdotettu sääntely on keskeistä useiden perustuslain säännösten ja Suomea sitovien kansainvälisten velvoitteiden kannalta. HE-luonnoksessa sivuilla 32-33 mainitun lisäksi oikeusministeriö kiinnittää erityistä huomiota seuraaviin valtiosääntöoikeudellisten näkökulmien huomioimiseen.

Ehdotettu sääntely on merkityksellistä ensinnäkin perustuslain 9 §:n 4 momentin kannalta. Ulkomaalaisen oikeudesta tulla Suomeen ja oleskella maassa säädetään perustuslain 9 §:n 4 momentin nojalla lailla. Säännöksen lähtökohtana on perusoikeusuudistuksen esitöiden (HE 309/1993 vp, s. 52/I) mukaan kansainvälisen oikeuden voimassa oleva pääsääntö, jonka mukaan ulkomaalaisilla ei ole

Postiosoite
Postadress

Oikeusministeriö
PL 25
FI-00023 Valtioneuvosto
Finland

Käyntiosoite
Besöksadress

Eteläesplanadi 10
00130 Helsinki
Finland

Puhelin
Telefon

0295 16001
Internat.
+358 295 16001

Faksi
Fax

09 160 67730
Internat.
+358 9 160 67730

S-posti, internet
E-post, internet

oikeusministerio@om.fi
www.oikeusministerio.fi
www.justitieministeriet.fi

yleisesti oikeutta asettua toiseen maahan. Lailla säätämisen vaatimuksesta puolestaan voidaan johtaa syrjinnän ja mielivallan kielto ulkomaalaisten kohtelussa (idem). Muutettavaksi ehdotettu ulkomaalaislain sääntely on merkittävilta osin säädetty perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella (PeVL 4/2004 vp, PeVL 27/2016 vp)

Ehdotettu sääntely on merkityksellistä myös perustuslain 10 §:n 1 momentissa säädetyn yksityiselämän suojan ja sen piiriin kuuluvan perhe-elämän suojan kannalta (HE 309/1993 vp, s. 53/l). Perhe-elämän suojasta on määräykset myös Euroopan ihmisoikeussopimuksen (EIS) 8 artiklassa ja lukuisissa muissa kansainvälisissä sopimuksissa sekä muun muassa EU:n perusoikeuskirjassa.

Sääntely on merkityksellistä myös perustuslain 6 §:ssä olevan yhdenvertaisuussäännöksen kannalta. Ulkomaalaislailla säännellään eri taustaisten ja eri tilanteissa olevien ihmisten oikeusasemaa, mikä erityisesti korostaa tarvetta huolehtia siitä, että sääntelyssä otetaan huomioon kaikkien yhdenvertainen kohtelu.

Ehdotettavalla sääntelyllä on merkittäviä vaikutuksia yksilöiden oikeuksien ja velvollisuuksien toteutumiseen. Tämän vuoksi sääntely on merkityksellistä perustuslain 80 §:n kannalta, jonka mukaan yksilön oikeuksien ja velvollisuuksien perusteista on säädettävä lailla. Perusoikeuksien rajoittamisessa on otettava huomioon perusoikeuksien yleiset ja erityiset rajoittamisedellytykset (PeVM 25/1994 vp, Lainkirjoittajan oppaan luvut 4.1.13-4.1.21.)

3. Yhteiskunnalliset vaikutukset

Esityksessä on arvioitu ehdotetun sääntelyn yhdenvertaisuusvaikutuksia toimeentuloedellytyksen poistamisen osalta. Esityksen mukaan toimeentuloedellytyksen poistamisella olisi vaikutuksia perustuslaissa taattuun yhdenvertaisuuteen, kun pakolaisaseman ja toissijaisen suojeluaseman saaneita kohdeltaisiin perheenyhdistämistilanteissa myös toimeentuloedellytyksen osalta yhdenvertaisesti. On myönteistä, että esityksen vaikutusta yhdenvertaisuuteen on arvioitu tältä osin.

Esityksen perustuslakia ja säätämisjärjestystä kuvaavassa osiossa arvioidaan lapsen alaikäisyyden määrittelyä koskevan ehdotuksen edistävän yhdenvertaisuuden toteutumista, kun lapsen oikeus perheenyhdistämiseen ei riippuisi sattu-manvaraisesti hakemuksen käsittelyajan pituudesta. Esityksen vaikutuksia lasten yhdenvertaisuuteen olisi perusteltua käsitellä myös yhteiskunnallisten vaikutusten arvioinnin yhteydessä kuvattaessa esityksen yhdenvertaisuusvaikutuksia, etenkin ottaen huomioon, että esitettyä ratkaisua perustellaan osaltaan myös yhdenvertaisuusnäkökohdilla.

Esityksessä voitaisiin arvioida yhdenvertaisuuden toteutumista myös laajemmin. Ehdotuksen arvioidaan edistävän tietyn ihmisryhmän, eli kansainvälistä ja tilapäistä suojelua saaneiden henkilöiden, oikeutta perhe-elämään. Tämä huomioon ottaen voitaisiin esityksessä vielä arvioida, edistääkö ehdotus mahdollisesti toisaalta kaikkien ehdotuksen kohteena olevien ryhmien ja toisaalta esimerkiksi ehdotuksen piirissä olevien, heikommassa taloudellisessa asemassa olevien henkilöiden tosiasiallista yhdenvertaisuutta, esimerkiksi suhteessa oikeuteen

perhe-elämään. Arvioinnissa voisi hyödyntää esimerkiksi esityksen perustuslakia ja säätämisyjärjestystä koskevassa osiossa esiin tuotuja perusteita toimeentuloedellytyksen poistamiseen juuri näiltä henkilöryhmiltä (esityksen s. 32).

4. Säädösehdotuksen 36 §:n määritelmä lapsen edun vastaisesta toiminnasta

Ulkomaalaislain 36 §:ään ehdotetaan lisättäväksi virkettä

”Jos perheenkokoaja on kansainvälistä suojelua saava alaikäinen, voidaan oleskelulupa perhesiteen perusteella jättää myöntämättä vain, jos perheenyhdistäminen Suomessa olisi lapsen edun vastaista.”

Oikeusministeriö kiinnittää huomiota siihen, että tämä säännös vaikuttaa tosiasias-
assa hyvin merkittävällä tavalla siihen, millä edellytyksillä voidaan katsoa, että
perhe-elämän suojan toteuttamiselle ei ole oikeudellisia perusteita. Käytännössä
tämä säännös määrittelee sen, milloin oleskelulupaa perhesiteen perusteella
voidaan jättää myöntämättä, kun perheenkokoaja on kansainvälistä suojelua
saava lapsi.

Oikeusministeriö pitää jossain määrin ongelmallisena sitä, että säännösehdotuk-
sen ”jos perheenyhdistäminen Suomessa olisi lapsen edun vastaista” määri-
telmä jää hyvin avoimeksi. Myöskään pykäläehdotuksen yksityiskohtaisissa pe-
rusteluissa ei oteta kantaa siihen, millaisia tekijöitä tässä lapsen edun vastai-
suutta koskevassa arvioinnissa tulisi ottaa huomioon. Yksilön oikeuksien perus-
teiden tulisi perustuslain 80 §:stä johtuvista syistä ilmetä laista.

Ehdotetun 36 §:n soveltamisessa otetaan käytännössä kantaa siihen, voidaanko
oikeutta perhe-elämään toteuttaa. Tämän vuoksi kyseessä voidaan katsoa ole-
van toimivaltuudesta, joka on suoraan yhteydessä perusoikeuksien toteuttami-
seen. Tämän vuoksi on perusteltua tarkastella pykälämuotoilua myös perustus-
lain rajoittamisedellytyksiä koskevan tulkintakäytännön kannalta. Keskeistä pe-
rusoikeuksien yleisissä rajoitusedellytyksissä on mm. se, että sääntelyn tulee
olla tarkkarajaista ja oikeasuhtaista. Erityisesti on syytä huomioida se, mitä lain-
kirjoittajan oppaan luvussa 4.1.15 asiasta on lausuttu.

Lapsen etua koskeva arviointi on muutaman voimassaolevan ulkomaalaislain
pykälän mukainen arviointiperuste. Ulkomaalaislain 6 §:n 1 momentin mukaisesti
lain nojalla tapahtuvassa päätöksenteossa, joka koskee kahdeksaatoista vuotta
nuorempaa lasta, on erityistä huomiota kiinnitettävä lapsen etuun sekä hänen
kehitykseensä ja terveyteensä liittyviin seikkoihin. Lisäksi ulkomaalaislaissa on
tällä hetkellä käytetty fraasia ”lapsen etu” arviointikriteerinä 39 §:n 1 momen-
tissa, 105 a §:n 1 momentissa, 146 §:n 1 momentissa ja 168 §:n 4 momentissa,
kun edellytetään lapsen edun mukaisuutta otettavaksi huomioon arvioinnissa.
Nyt ehdotettu säännös on kuitenkin muotoilultaan olemassa oleviin säädöksiin
nähdessä päinvastainen, kun arvioinnin kohteena on se, onko kyse lapsen edun
vastaisuudesta. Tämän vuoksi lain nykyisistä lapsen edun huomioimista koske-
vista määritelmistä ei voitane johtaa selkeästi tulkintaa nyt ehdottavalle säännök-
selle.

Näiden syiden vuoksi oikeusministeriö katsoo, että jatkovalmistelussa olisi tarpeen arvioida pykälän täsmentämistä tai ainakin vähintään perusteluihin asiaa koskevien tulkintaohjeiden lisäämistä. Esimerkiksi tämän voisi toteuttaa pykälään lainsäädäntöteknisesti siten, että pykälässä voisi mainita keskeiset arvioinnissa huomioon otettavat seikat yleisellä tasolla ja pykälän päätteeksi olisi maininta ”tai jos perheenyhdistäminen Suomessa muusta syystä on lapsen edun vastaista”.

Eräinä esimerkkeinä siitä, miten lapsen edun arviointia on huomioitu muualla voimassaolevassa sääntelyssä, voidaan todeta lapsen huollosta ja tapaamisoi-
keudesta annetun lain 10 § ja isyyslain 11 §. Lisäksi isyyslain mainitun pykälän yksityiskohtaiset perustelut voidaan mainita esimerkkinä siitä, miten harkintaa on voitu kuvata perusteluissa (HE 91/2014 vp s. 36).

5. Muita huomioita

Lapsen oikeuksien näkökulmaa koskien on lisäksi jatkovalmistelussa perusteltua ottaa huomioon, mitä lapsen edun arvioimisesta on lausuttu Lapsivaikutusten arvioinnin käsikirjan sivuilla 29-32. Lisäksi on perusteltua ottaa huomioon lapsen oikeuksien komitean kannanotot lapsen oikeuksien sopimuksen tulkinnasta, erityisesti mitä perheen yhdistämisestä on lausuttu lapsen oikeuksien komitean yleiskommentissa nro 6 ”ilman huoltajaa olevien ja perheestään eroon joutuneiden lasten kohtelu kotimaansa ulkopuolella”.

osastopäällikkö

Johanna Suurpää

lainsäädäntöneuvos

Lauri Koskentausta