

**PERUSTUSLAKIVALIOKUNNAN  
LAUSUNTO 16/2010 vp**

**Hallituksen esitys laiksi ulkomaalaislain muuttamisesta**

*Hallintovaliokunnalle*

**JOHDANTO**

*Vireilletulo*

Eduskunta on 17 päivänä marraskuuta 2009 lähettäessään hallituksen esityksen ulkomaalaislain muuttamisesta (HE 240/2009 vp) valmistelevasti käsiteltäväksi hallintovaliokuntaan samalla määrännyt, että perustuslakivaliokunnan on annettava asiasta lausunto hallintovaliokunnalle.

*Asiantuntijat*

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina

- lainsäädäntöneuvos Tiina Sinkkanen, sisäasiainministeriö
- professori Mikael Hidén
- oikeustieteen tohtori, dosentti Sami Mahkonen
- professori Tuomas Ojanen
- oikeustieteen tohtori Matti Pellonpää
- oikeustieteen lisensiaatti Maija Sakslin.

**HALLITUKSEN ESITYS**

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi ulkomaalaislakia.

Ulkomaalaislakiin ehdotetaan lisättäväksi säännökset iän selvittämisestä oikeuslääketieteellisen tutkimuksen avulla.

Ehdotuksessa ehdotetaan tiukennettaviksi eräitä ulkomaalaislain perheenyhdistämiseen liittyviä säännöksiä. Perheenjäsenen oleskelulupahakemus voidaan hylätä, jos perheenkokoaja on antanut henkilöllisyyttään ja perhesuhteitaan koskevia vääriä tietoja, joiden perusteella hän on saanut oleskelulupansa Suomeen. Kansainvälistä tai tilapäistä suojelua saaneen ulkomaalaisen perheenyhdistäminen edellyttää jatkossa riittävästä toimeentuloa, jos perhe on muodostettu vasta ulkomaalaisen Suomeen tulon jälkeen. Ehdotuksessa määritellään edellytykset, joiden perusteella kasvattilapsi voidaan katsoa perheenjäse-

neksi. Oleskelulupa perhesiteen perusteella myönnetään ehdotuksen mukaan vain silloin, kun lapsi on edelleen alaikäinen hakemuksen ratkaisuhetkellä. Lisäksi perhesiteen perusteella tehtyjen hakemusten yhteydessä tapahtuvaa kuulemismenettelyä ehdotetaan muutettavaksi niin, ettei kuulemisvelvoitetta ole silloin, kun hakemus hylätään heti perusteettomana.

Sääntelyllä rajoitetaan sellaisten kansainvälistä suojelua hakeneiden ulkomaalaisten työnteko-oikeutta, jotka eivät pysty esittämään rajanylitykseen oikeuttavaa asiakirjaa.

Laki on tarkoitettu tulemaan voimaan ensi tilassa.

Esityksen säätämisyjärjestysperusteluissa oikeuslääketieteellistä tutkimusta iän selvittämiseksi arvioidaan perustuslain 7 §:n henkilökohtaista koskemattomuutta koskevan säännöksen

samoin kuin perustuslain 10 §:n 1 momentin yksityiselämän ja henkilötietojen suojaa koskevien säännösten kannalta. Toimeentuloedellytysten muuttamista tarkastellaan perustuslain 9 §:n 4 momentin valossa ulkomaalaisen oikeudesta tulla maahan sekä perustuslain 6 §:n yhdenvertaisuusperiaatteen näkökulmasta. Kuu-

lemisvelvoitteen rajoittamista arvioidaan perustuslain 21 §:n kannalta. Lakiehdotus voidaan hallituksen näkemyksen mukaan käsitellä tavalisen lain säätämisyjärjestyksessä. Esityksessä on kuitenkin pidetty tärkeänä varata perustuslakivaliokunnalle tilaisuus lausunnon antamiseen asiasta.

## VALIOKUNNAN KANNANOTOT

### *Perustelut*

#### *Yleistä*

Perusoikeusuudistuksessa luovuttiin eräitä poikkeuksia lukuun ottamatta perusoikeuksien kytkennästä Suomen kansalaisuuteen. Säännökset on pääsääntöisesti laadittu jokaisen oikeuksiksi. Poikkeuksia on vain vaalioikeuksissa ja oikeudessa tulla Suomeen ja oleskella maassa (HE 309/1993 vp, s. 22/II).

Ulkomaalaisen oikeudesta tulla Suomeen ja oleskella maassa säädetään perustuslain 9 §:n 4 momentin nojalla lailla. Säännöksen lähtökohdaksi on perusoikeusuudistuksen esitöiden (HE 309/1993 vp, s. 52/I) mukaan kansainvälisen oikeuden voimassa oleva pääsääntö, jonka mukaan ulkomaalaisilla ei ole yleisesti oikeutta asettua toiseen maahan. Kansainvälisten ihmisoikeussopimusten perusteella ulkomaalaiselle on kuitenkin turvattava menettelyllinen suoja ratkaistaessa hänen oikeutensa tulla Suomeen tai jatkaa oleskeluaan täällä. Lailla säätämisen vaatimuksesta puolestaan voidaan johtaa paitsi syrjinnän ja mielivallan kielto ulkomaalaisten kohdella myös vaatimus maahan pääsyä ja maassa oleskelua koskevien perusteiden ja päätöksentekomenettelyjen sääntelemisestä siten, että hakijoiden oikeusturva taataan.

#### *Oikeuslääketieteellinen iän selvittäminen*

*Ehdotus.* Oleskelulupaa hakevan ulkomaalaisen tai perheen kokoajan iän selvittämiseksi voidaan lakiehdotuksen 6 a §:n 1 momentin mukaan tehdä oikeuslääketieteellinen tutkimus, jos se on tarpeen hänen iästään antamiensa tietojen

oikeellisuuden varmistamiseksi. Pykälässä on lisäksi säännöksiä tutkimuksen tekemisen edellytyksenä olevasta suostumuksesta, tutkimuksesta kieltäytymisen seurauksista samoin kuin viranomaisen velvollisuudesta antaa tietoja iän selvittämisen merkityksestä, tutkimusmenetelmistä sekä tutkimuksen tai siitä kieltäytymisen seurauksista. Lakiehdotuksen 6 b § puolestaan sisältää säännöksiä oikeuslääketieteellisen tutkimuksen tekemisestä.

*Arvioinnin lähtökohdat.* Sääntely on merkityksellistä perustuslain 7 §:n 1 ja 3 momentissa säädetyn henkilökohtaisen koskemattomuuden suojan kannalta. Ehdotuksessa puututaan lisäksi perustuslain 10 §:n 1 momentissa turvattuun yksityiselämän suojaan. Yksityiselämän suojasta on määräyksiä myös Euroopan ihmisoikeussopimuksen 8 artiklassa ja EU:n perusoikeuskirjan 7 artiklassa.

Alaikäisiin ainakin lähtökohtaisesti kohdistuvan sääntelyn arvioinnissa on lisäksi otettava huomioon perustuslain 6 §:n 3 momentti, jonka mukaan lapsia on kohdeltava tasa-arvoisesti yksilöinä ja heidän tulee saada vaikuttaa itseään koskeviin asioihin kehitystään vastaavasti. Merkitystä on myös julkiselle vallalle perustuslain 19 §:n 3 momentissa säädetyllä velvollisuudella tukea perheen ja muiden lapsen huolenpidosta vastaavien mahdollisuuksia turvata lapsen hyvinvointi ja yksilöllinen kasvu. Ehdotetulla sääntelyllä on lisäksi liityntä YK:n lapsen oikeuksien yleissopimukseen. Sääntelyn arvioinnin kannalta merkityksellisiä määräyksiä on ainakin yleissopimuksen 2 artiklassa (lasten keskinäisen syrjinnän kielto), 3 artiklassa (lap-

sen edun ensisijaisuus), 8 artiklassa (lapsen oikeus henkilöllisyyteensä), 10 artiklassa (perheenyhdistämistä koskevat hakemukset käsiteltävä myönteisesti, humanisti ja kiireellisesti), 12 artiklassa (lapsen näkemysten huomioonottaminen), 16 artiklassa (kielto puuttua mielivaltaisesti tai laittomasti lapsen yksityisyyteen), 20 artiklassa (vailla perheen turvaa olevan lapsen oikeus valtion antamaan erityiseen suojeluun ja tukeen) ja 22 artiklassa (turvapaikkaa hakevan ja pakolaislapsen suojelu).

*Ehdotuksen arviointi.* Esityksen perustelujen (s. 23) mukaan poliisi on teettänyt oikeuslääketieteellisiä ikätutkimuksia osana turvapaikanhakijan henkilöllisyyden selvittämistä, vaikka iänmäärityksestä ei ole säädetty laissa. Apulaisoikeusasiamies on kiinnittänyt huomiota asiaan ja katsonut, että asiasta tulisi säätää lailla (apulaisoikeusasiamiehen lausunto 5.5.2009, Dnro 1209/5/09). Jos ikätutkimuksia halutaan järjestää, tämä onkin välttämätöntä sen vuoksi, että henkilökohtaiseen koskemattomuuteen ei perustuslain 7 §:n 3 momentin mukaan saa puuttua ilman laissa säädettyä perustetta. Ehdotettu sääntely täyttää tämän edellytyksen. Sääntely on tarpeen myös oleskelulupaa hakevan ulkomaalaisen oikeusturvan kannalta.

Sääntelyn tavoitteena on vähentää turvapaikka- ja oleskelulupamenettelyyn liittyviä väärikkäytöksiä ja maahantulosäännösten kiertämistä. Lisäksi tarkoituksena on turvata se, että alaikäisille tarkoitetuissa vastaanottoyksiköissä ei majoiteta täysi-ikäisiä hakijoita. Tällaiset väärikkäytösten estämiseen ja alaikäisten sijoittamisen osalta viime kädessä lapsen etuun palautuvat perusteet ovat valiokunnan mielestä hyväksyttävissä syytä iän selvittämiseksi oikeuslääketieteellisin keinoin.

Sääntelyn oikeasuhtaisuuden kannalta olennaista on, että tutkimuksia iän selvittämiseksi tehtäisiin vain silloin, kun se on sääntelyn tarkoituksen kannalta välttämätöntä. Esityksen perustelujen (s. 26/I) mukaan tutkimuksiin tulisi ryhtyä vain, jos on perusteita epäillä, että ilmoitettu ja todellinen ikä poikkeavat ratkaisevasti toisistaan. Perusteluissa (s. 33/II) todetaan

myös, että lähtökohtana pidetään hakijan ilmoittamaa ikää, jollei hakijan iästä ole luotettavaa näyttöä tai jollei muutoin ole aivan ilmeistä, että hakijan todellinen ikä ei voi olla sama kuin hänen ilmoittamansa ikä.

Perustuslakivaliokunta pitää tällaisia edellytyksiä suhteellisuusvaatimuksen kannalta ongelmattomina. Tähän nähden lakiehdotuksen 6 a §:n 1 momentin muotoilu, jonka mukaan tutkimus voidaan tehdä, jos se on tarpeen hänen iästään antamiensa tietojen oikeellisuuden varmistamiseksi, on kuitenkin liian väljä. Säännös on välttämätöntä muotoilla siten, että siitä käy ilmi, että tutkimus voidaan tehdä vain, jos on olemassa ilmeisiä perusteita epäillä annettujen tietojen luotettavuutta. Tämä on edellytyksenä lakiehdotuksen käsittelemiselle tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä.

Käytössä olevat oikeuslääketieteelliset iänmäärittämenetelmät ovat vain suuntaa-antavia, ja niihin liittyy merkittäviä epävarmuustekijöitä. Selvityksen tuloksena saadun ikäarvion osalta useissa Euroopan maissa käytetään tämän vuoksi biologista vaihteluväliä, joka esityksen perustelujen mukaan vaihtelee yhdestä vuodesta kahteen vuoteen. Esimerkiksi Ruotsissa ilman huoltajaa oleville alaikäisille turvapaikanhakijoille ei käytännössä enää tehdä lääketieteellisiä ikätutkimuksia niiden tieteellisen todistusvoimaisuuden riittämättömyyden vuoksi. Valiokunta pitää iän selvittämiseen liittyvien epävarmuustekijöiden vuoksi tärkeänä, että epäselvissä tapauksissa asia ratkaistaan hakijan eduksi. Tämä periaate käy ainakin välillisesti ilmi ulkomaalaislain 5 §:stä ja 98 §:n 3 momentista. Tästä huolimatta on valiokunnan mielestä tärkeää täydentää myös lakiehdotuksen 6 a §:n sääntelyä nimenomaisella maininnalla asiasta.

Oikeuslääketieteellinen tutkimus iän selvittämiseksi voidaan ehdotuksen perusteella tehdä vain viranomaisen aloitteesta. Perustuslakivaliokunta pitää oikeusturvan takaamisen ja lapsen edun huomioon ottamisen kannalta tärkeänä, että lakiehdotukseen lisätään säännös myös siitä, että ikä voidaan perustellusta syytä selvittää oikeuslääketieteellisin keinoin myös hakijan tai tämän huoltajan taikka laillisen edustajan pyynn-

nöstä, jolloin myös tutkimuksesta aiheutuneet kustannukset suoritettaisiin valtion varoista.

Oikeuslääketieteellisen tutkimuksen perusteella annettavasta lausunnosta tai tutkimuksesta kieltäytymisen perusteiden arvioinnista ei ole erillistä valitusoikeutta. Asianosaiselle on kuitenkin hallintolain 34 §:n perusteella varattava turvapaikka- tai oleskelulupapäätöksen tekevässä viranomaisessa tilaisuus antaa selityksensä tällaisista seikoista, jotka saattavat vaikuttaa asian ratkaisuun. Nämä seikat tulevat arvioitaviksi myös tuomioistuimessa, jos viranomaisen tekemästä turvapaikka- tai oleskelulupapäätöksestä valitetaan hallinto-oikeuteen. Valiokunta pitää näitä oikeusturvajärjestelyjä oleskelulupapäätöksen tekemisen kannalta riittävinä, mutta korostaa samalla perus- ja ihmisoikeusmyönteisen tulkinnan merkitystä lausunnon tekemistä ja vaikutuksia sekä kieltäytymisen perusteita viranomaisessa ja tuomioistuimessa arvioitaessa.

Perustuslakivaliokunta pitää tärkeänä selvittää, voiko iänmäärityksen tuloksella tai esimerkiksi sen pohjalta mahdollisesti tehdyllä syntymäaikaa koskevalla rekisterimerkinnällä olla hakijan kannalta merkitystä hänen muidenkin kuin oleskelulupaan liittyvien oikeuksiensa ja velvollisuuksiensa kannalta. Tällaisessa tapauksessa on tärkeää lainsäädännöllisesti varmistaa, että henkilöllä on mahdollisuus valittaa ikäänsä koskevan merkinnän oikeellisuudesta ja sen vaikutuksista riippumatta siitä, hakeeko hän muutosta oleskelulupapäätökseen.

*Suostumuksen merkitys.* Oikeuslääketieteellisen tutkimuksen tekemisen edellytyksenä on lakiehdotuksen 6 a §:n 2 momentin mukaan se, että tutkittava on antanut tietoon ja vapaaseen tahtoon perustuvan kirjallisen suostumuksensa siihen. Lisäksi edellytetään huoltajan tai muun laillisen edustajan kirjallista suostumusta. Pykälän 3 momentin perusteella tutkimuksesta kieltäytymisestä seuraa, että asianomaista kohdellaan täysi-ikäisenä, jollei kieltäytymiselle ole hyväksyttävää syytä. Lisäksi säännöksessä todetaan, ettei tutkimuksesta kieltäytyminen voi yksinään olla peruste sille, että kansainvälistä suojelua koskeva hakemus hylätään.

Perustuslakivaliokunta on katsonut (ks. PeVL 27/1998 vp, s. 2, PeVL 19/2000 vp, s. 3/II, PeVL 31/2005 vp, s. 3) perusoikeusrajoituksen kohteeksi joutuvan henkilön suostumuksella voivan sinänsä olla merkitystä valtiosääntöoikeudellisessa arvioinnissa ja pitänyt tässä suhteessa oleellisena sitä, mitä voidaan pitää oikeudellisesti relevanttina suostumuksena tietyssä tilanteessa. Valiokunta on toisaalta pitänyt selvänä, että perusoikeussuoja ei voi oikeudellisena kysymyksenä menettää aina merkitystään pelkästään siksi, että laissa säädetään jonkin toimenpiteen vaativan kohdehenkilön suostumuksen. Perusoikeussuojaa ei voida millaisessa asiassa tahansa jättää riippumaan asianomaisen suostumuksesta. Valiokunta on edellyttänyt perusoikeussuojaan suostumuksenvaraisesti puuttavalta lailta muun muassa tarkkuutta ja täsmällisyyttä, säännöksiä suostumuksen antamisen ja peruuttamisen tavasta, suostumuksen aitouden ja vapaaseen tahtoon perustuvuuden varmistamista sekä sääntelyn välttämättömyyttä.

Ehdotettu asianomaisen ja tämän edustajan suostumuksen varaan perustuva sääntely vaikuttaa keinotekoiselta, koska tutkimuksesta kieltäytymisestä seuraa, että asianomaista kohdellaan täysi-ikäisenä. Tällöin on kyseenalaista, voidaanko suostumusta tosiasiallisesti lainkaan pitää aitona ja vapaaseen tahtoon perustuvana. Käytännössä kieltäytymistapauksissa pääsäännöksi muodostuu hakijan pitäminen täysi-ikäisenä. Toisaalta tutkimuksesta kieltäytyminen ei johda edellä mainittuun oletukseen, jos kieltäytymiselle on hyväksyttävä syy. Hyväksyttävänä syynä voitaisiin esityksen perustelujen mukaan pitää esimerkiksi henkilön fyysiseen tai psyykkiseen terveyteen liittyviä seikkoja tai hänen aiempia traumatisoivia kokemuksiaan, joiden vuoksi hän voi perustellusti tuntea pelkoa tutkimusta kohtaan. Lisäksi olennaista on, että tutkimuksesta kieltäytyminen ei yksinään voi olla peruste hakemuksen hylkäämiselle. Näiden täysi-ikäisyysolettamaan poikkeusta merkitsevien säännösten vuoksi sääntely ei muodostu perustuslain kannalta ongelmalliseksi. Valiokunta pitää tärkeänä, että säännöksiä sovelletaan perusoikeusmyönteisesti ja ottaen huomioon kansain-

välisistä ihmisoikeussopimuksista — etenkin lapsen oikeuksien yleissopimuksesta — seuraavat velvoitteet. Siten esimerkiksi uskottava kieltäytyminen ionisoivalle säteilylle altistavasta tutkimusmenetelmästä ei saisi automaattisesti johtaa täysi-ikäisyysolettamaan etenkin, jos henkilö on suostuvainen tutkimuksiin, joissa sovelletaan muita menetelmiä.

Valiokunta korostaa, että ehdotetun sääntelyn valtiosääntöoikeudellinen hyväksyttävyyys ei niinkään perustu suostumuksen edellyttämiseen, vaan ensisijaisesti muihin edellä mainittuihin seikkoihin. Suostumuksen edellyttäminen voi kuitenkin valiokunnan mielestä käytännössä turvata hakijan oikeudet paremmin kuin esimerkiksi sellainen sääntely, jossa hakijan tulisi vastaavien vaikutuksien aktiivisesti kieltäytyä selvityksen tekemisestä. Valiokunta ei siten pidä tällaista suostumuksen antamisen varaan näennäisesti rakentuvaa sääntelyä perustuslain kannalta ongelmallisena. Tästä arviosta sinänsä erillisenä seikkana valiokunta kiinnittää lisäksi huomiota siihen, että säännöksillä pannaan täytäntöön turvapaikkamenettelydirektiivin 17 artiklan 5 kohdan varsin täsmälliset asiaa koskevat määräykset.

*Asetuksenantovaltuudet.* Lakiehdotuksen 6 b § sisältää riittävän täsmälliset ja tutkittavan oikeusturvan kannalta asianmukaiset säännökset oikeuslääketieteellisen tutkimuksen tekemiseen liittyvistä menettelyistä. Tähän nähden pykälän 3 momentin sisältämä valtuutus antaa valtioneuvoston asetuksella tarkempia säännöksiä tutkimuksen tekemisestä ei muodostu perustuslain kannalta ongelmalliseksi. Valiokunta huomauttaa kuitenkin, että asetuksenantovaltuus voi tällöin koskea vain pykälän 1 ja 2 momentissa säädettyjä tutkimuksen tekemiseen liittyviä seikkoja. Valtuuden nojalla ei siten voida antaa säännöksiä esimerkiksi itse tutkimusmenetelmistä, joista laissa ei ole lainkaan säädetty. Tämän vuoksi asetuksenantovaltuutta on aiheellista täsmentää siten, että siinä viitataan pykälän 1 ja 2 momenttiin.

Perustuslakivaliokunnan mielestä lakiehdotukseen olisi kuitenkin syytä lisätä ainakin ylei-

set säännökset myös tutkimuksen toimittamistavoista. Tämä johtuu erityisesti siitä, että tutkimusmenetelmänä on tarkoitus käyttää röntgenkuvausta. Säteilyn lääketieteellisestä käytöstä on täsmälliset säännökset säteilylain 10 luvussa. Säteilyn muusta kuin lääketieteellisestä käytöstä on myös syytä säätää lain tasolla, jolloin toimenpiteen suorittamisen ja muiden säteilyn käyttöön liittyvien turvatoimien osalta on mahdollista viitata säteilylakiin.

#### *Perheenyhdistäminen*

Oleskelulupa perhesiteen perusteella voidaan lakiehdotuksen 36 §:n 3 momentin mukaan jättää myöntämättä, jos on perusteltua aihetta epäillä perheenkokoajan saaneen oleskelulupansa maahan-tuloa tai maassa oleskelua koskevia säännöksiä kiertämällä antamalla vääriä tietoja henkilöllisyydestään tai perhesuhteistaan.

Ehdotetulle sääntelylle on valiokunnan mielestä sinänsä perustuslain 10 §:n 1 momentissa turvattuun yksityiselämän suojan piiriin kuuluvan perhe-elämän suojan (HE 309/1993 vp, s. 53/I) rajoittamisen kannalta hyväksyttävää väärinkäytösten ehkäisemiseen liittyviä perusteita. Sääntelyn lähtökohta ei näyttäisi olevan ongelmallinen myöskään Euroopan ihmisoikeussopimuksen 8 artiklan sisältämän perhe-elämän suojan tai lapsen oikeuksien yleissopimuksen määräysten kannalta.

Sääntelyn täsmällisyyden ja tarkkarajaisuuden sekä oikeasuhtaisuusvaatimuksen näkökulmasta säännöksen sanamuoto näyttäisi jättävän viranomaiselle varsin paljon harkintavaltaa. Valiokunnan mielestä on kuitenkin selvää, ettei mikä tahansa väärän tiedon antaminen säännöksessä mainituista seikoista voi johtaa perheenyhdistämisen estymiseen. Esityksen perusteluissa (s. 37—38) olevissa esimerkeissä säännöksen katsotaan soveltuvan vain sellaisiin tapauksiin, joissa perheenkokoaja on olennaisella tavalla valehdellut perhesidetiedoistaan saadakseen oleskeluluvan. Hallintovaliokunnan on syytä tarkistaa säännöksen sanamuotoa siten, että siitä käy selvemmin ilmi tämä tarkoitus.

Lisäksi valiokunta huomauttaa, että luvasta päätettäessä on — kuten esityksen perusteluissa

(s. 38) todetaan — otettava huomioon ulkomaalaisen kokonaistilanne ulkomaalaislain 66 a §:n mukaisesti samoin kuin erityisesti Euroopan ihmisoikeussopimuksen 8 artiklasta ja sitä koskevasta Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytännöstä sekä lapsen oikeuksien yleisopimuksesta seuraavat kansainväliset ihmisoikeusveloitteet.

#### *Oleskeluluvan myöntäminen alaikäiselle perhesiteen perusteella*

Oleskeluluvan myöntäminen perhesiteen perusteella alaikäiselle edellyttää lakiehdotuksen 38 §:n mukaan sitä, että lapsi on alaikäinen sinä päivänä, jolloin lapsen oleskelulupahakemus ratkaistaan. Nykyisin edellytyksenä on, että lapsi on alaikäinen sinä päivänä, jolloin lapsen oleskelulupahakemus on tullut vireille.

Ehdotetun sääntelyn ongelmana on, että henkilön oikeutta koskevan päätöksen sisältö voi olennaisesti riippua hakijaan liittymättömistä ja ainakin jossain määrin sattumanvaraisista seikoista, kuten asian käsittelyn tehokkuudesta tai asian selvittämiseen tarvittavien lausuntojen taikka muiden asiakirjojen saamisajankohdasta. Alaikäistä lasta koskevat asiat on ulkomaalaislain 6 §:n 3 momentin mukaan tosin käsiteltävä kiireellisesti. Lain 69 a § velvoittaa lisäksi viranomaisen käsittelemään perheenyhdistämistä koskevat hakemukset yhdeksän kuukauden kuluessa, mutta tästä vaatimuksesta joudutaan pykälän mahdollistamalla tavalla käytännössä usein poikkeamaan. Nämä käsittelyn viivytyksettömyyttä korostavat säännökset eivät valiokunnan mielestä ole ehdotetun sääntelyn yhteydessä riittäviä täyttämään vaatimusta maassa oleskelua koskevien päätöksentekomenettelyjen sääntelemisestä siten, että hakijoiden oikeusturva taataan. Sääntelyn voisi pahimmillaan katsoa mahdollistavan jopa mielivallan kiellon vastaisen menettelyn. Valiokunta pitää välttämättömänä täydentää lakiehdotuksen 38 §:ää siten, että oleskelulupaa ei voida kuitenkaan tämän pykälän perusteella evätä, jos hakemuksen käsittely on merkittävästi viivästynyt hakijasta riippumattomasta syystä ja hakija on myötävaikuttanut asiansa selvittämiseen mahdollisuuksiensa mu-

kaan. Tämä on edellytyksenä lakiehdotuksen käsittelemiselle tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä.

Viranomaisen on lisäksi päätöksenteossaan otettava huomioon erityisesti Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen perheenyhdistämistä koskeva oikeuskäytäntö, jotta sääntely ei yksittäistapauksissa johda Euroopan ihmisoikeussopimuksen 8 artiklan kannalta ongelmallisiin lopputuloksiin (vrt. PeVL 52/2002 vp, s. 3/II, PeVL 4/2004 vp, s. 3). Kielteisen oleskelulupapäätöksen perustuessa ehdotetun säännöksen mukaisesti siihen, että henkilö on asian käsittelyn aikana täyttänyt 18 vuotta, on valiokunnan mielestä myös korostettua tarvetta arvioida, voidaanko henkilölle kuitenkin myöntää oleskelulupa esimerkiksi ulkomaalaislain 45 §:n 4 kohdassa mainitun muun erityisen syyn perusteella (vrt. PeVL 52/2002 vp, s. 3/II).

#### *Kasvatilapsen määrittely*

Ulkomaalaislain 37 §:n säännöksiä perheenjäseneksi katsottavista henkilöistä ehdotetaan täydennettäväksi uudella 3 momentilla niistä edellytyksistä, joilla pykälän 1 momentissa tarkoitettuun lapseen rinnastetaan myös kasvatilapsi. Tarkoituksena on kirjata vakiintunut soveltamiskäytäntö lakiin.

Ehdotusta voidaan kokonaisuutena ottaen pitää lapsen etua koskevien perustuslain säännösten ja kansainvälisten sopimusten kannalta perusteltuna. Ongelmallista lapsen edun huomioon ottamisen näkökulmasta on kuitenkin rinnastamisen ehdottomana edellytyksenä oleva vaatimus luotettavan selvityksen saamisesta siitä, että lapsen aikaisemmat huoltajat ovat todistettavasti kuolleet tai kadoksissa. Luotettavan selvityksen saaminen voi esimerkiksi valtion sekasortoisen tilanteen vuoksi olla vaikeaa tai mahdotonta. Lisäksi lapsen suhde aikaisempaan huoltajaan tai aikaisempiin huoltajiin voi olla niin etäinen, ettei hänen kohtuudella voida katsoa olevan näiden perheenjäsen tai olettaa saavan näiltä tarvitsemaansa suojaa, vaikka huoltajat olisivatkin elossa. Näiden seikkojen vuoksi mainittu edellytys on syytä poistaa säännöksestä tai ainakin väljentää säännöksen sanamuotoa

siten, että edellytyksestä voidaan perustellusta syystä poiketa.

#### *Asianosaisen kuuleminen*

Oleskeluluvan hakijalle ja perheenkokoajalle on voimassa olevan ulkomaalaislain 62 §:n 2 momentin nojalla varattava tilaisuus tulla kuulluksi ennen perhesiteen perusteella haetun oleskelulupahakemuksen ratkaisemista. Momenttiin ehdotetaan lisättäväksi maininta siitä, että asianosaisia ei tarvitse kuulla, jos hakemus hylätään heti perusteettomana. Ehdotettu säännös vastaa hallintolain 34 §:n 2 momentin 1 kohtaa.

Perustuslakivaliokunta pitää tärkeänä, että ehdotettua säännöstä tulkitaan perustuslain 21 §:n 2 momentin sisältämän kuulemisvelvoitteen vuoksi supistavasti. Viittaus hakemuksen perusteettomuuteen voi siten viitata lähinnä vain siihen, ettei laissa ole lainkaan perustetta oleskeluluvan myöntämiselle kyseisessä tilanteessa.

#### *Työnteko-oikeuden rajoittaminen*

Lakiehdotuksen 81 §:ää ehdotetaan muutettavaksi siten, että työnteko-oikeus sellaisten kansainvälistä suojelua hakeneiden henkilöiden osalta, jotka eivät pysty esittämään voimassa olevaa matkustusasiakirjaa, alkaa vasta kun henkilö on oleskellut maassa kuusi kuukautta. Nykyisin oikeus alkaa kolmen kuukauden oleskelun jälkeen. Tämä aikaraja säilyy henkilöillä, joilla on vaadittava matkustusasiakirja.

Valiokunta kiinnittää huomiota siihen, että kyvyttömyys esittää rajanylitykseen oikeuttava asiakirja voi liittyä esimerkiksi lähtömaassa val-

linneiden olojen sekavuuteen tai virallisia matkustusasiakirjoja antavan viranomaisjärjestelmän puuttumiseen. Matkustusasiakirjojen puuttuminen voi johtua myös siitä, että henkilö ei ole lähtömaassaan voinut itseään tai läheisiään vaarantamatta hakea matkustusasiakirjaa esimerkiksi etniseen alkuperään, uskontoon tai muihin vastaaviin seikkoihin perustuvan vainon pelon vuoksi. Tällaisissa tilanteissa henkilön eri asemaan asettamiselle työnteko-oikeuden saamisen suhteen ei ainakaan aina ole esitettävissä perustuslain 6 §:n 2 momentin kannalta hyväksyttäviiä syitä. Tämän vuoksi lakiehdotuksen 81 §:n 2 momenttia on syytä täydentää siten, että kansainvälistä suojelua hakeneella on oikeus tehdä ansiotyötä ilman oleskelulupaa hänen oleskelutuaan maassa kolme kuukautta myös silloin, kun hänellä ei ole vaadittua matkustusasiakirjaa, jos sellaisen asiakirjan esittämistä ei voida häneltä kohtuudella vaatia lähtömaassa vallinneiden olosuhteiden tai muiden niihin rinnastettavien seikkojen vuoksi ja jos hakijan henkilöllisyys voidaan muutoin selvittää riittävällä varmuudella.

#### *Lausunto*

Lausuntonaan perustuslakivaliokunta esittää,

*että lakiehdotus voidaan käsitellä taval-lisen lain säätämisjärjestyksessä, jos valiokunnan sen 6 a §:n 1 momentista ja 38 §:stä tekemät valtiosääntöoikeudelliset huomautukset otetaan asianmukaisesti huomioon.*

**PeVL 16/2010 vp — HE 240/2009 vp**

Helsingissä 22 päivänä huhtikuuta 2010

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

pj.	Kimmo Sasi /kok	Veijo Puhjo /vas
vpj.	Jacob Söderman /sd	Tapani Tölli /kesk
jäs.	Tuomo Hänninen /kesk	Tuulikki Ukkola /kok
	Esko Kiviranta /kesk	Antti Vuolanne /sd
	Elisabeth Naucmér /r	vjäs. Juha Hakola /kok
	Ville Niinistö /vihr	Raimo Piirainen /sd.

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Petri Helander.