

**PERUSTUSLAKIVALIOKUNNAN
LAUSUNTO 52/2002 vp**

**Hallituksen esitys laiksi ulkomaalaislain
18 a §:n muuttamisesta**

Hallintovaliokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Eduskunta on 1 päivänä lokakuuta 2002 lähettäessään hallituksen esityksen laiksi ulkomaalaislain 18 a §:n muuttamisesta (HE 160/2002 vp) valmistelevalle hallintovaliokuntaan samalla määrännyt, että perustuslakivaliokunnan on annettava asiasta lausunto hallintovaliokunnalle.

Asiantuntijat

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina

- ylitarkastaja Elina Isoksela, sisäasiainministeriö
- lainsäädäntöneuvos Eija Siitari-Vanne, oikeusministeriö
- assistentti Juha Lavapuro
- oikeustieteen lisensiaatti Kirsi Neiglick
- oikeustieteen lisensiaatti Maija Sakslin.

HALLITUKSEN ESITYS

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi ulkomaalaislain 18 a §:ää, jossa säädetään edellytyksistä myöntää oleskelulupa entisen Neuvostoliiton alueelta peräisin olevalle, syntyperältään suomalaiselle henkilölle. Lakiin ehdotetaan lisättäväksi vaatimus suomen tai ruotsin kielen taidosta. Kielitaitovaatimus ei kuitenkaan koske Inkerin siirtoväkeen vuosina 1943 ja 1944 kuuluneita eikä Suomen armeijassa toisen maailmansodan aikana palvelleita henkilöitä. Lakiin ehdotaan lisättäväksi säännökset myös paluumuuttoon liittyvästä erityismenettelystä sekä hakijan perheenjäsenenä muuttavan lapsen iän tarkasteluajankohdasta.

Laki on tarkoitettu tulemaan voimaan keväällä 2003.

Esityksen säätämisyjärjestysperusteluissa sääntelyä arvioidaan lähinnä perustuslain 9 §:n 4 momentin sen säännöksen kannalta, jonka mukaan ulkomaalaisen oikeudesta tulla Suomeen ja oleskella maassa säädetään lailla. Perusteluissa kiinnitetään huomiota myös perustuslain 21 §:n 1 momentin säännöksiin oikeusturvasta. Esityksessä katsotaan, että lakiehdotus voidaan käsitellä tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä. Hallitus on kuitenkin ehdottanut, että säätämisyjärjestyskysymyksestä pyydetään esityksen eduskuntakäsittelyn aikana perustuslakivaliokunnan lausunto.

VALIOKUNNAN KANNANOTOT

Perustelut

Yleistä. Määräaikainen oleskelulupa myönnetään 18 a §:n 1 momentin nojalla sellaiselle entisen Neuvostoliiton alueelta peräisin olevalle henkilölle, joka on kuulunut Inkerin siirtoväkeen vuosina 1943 ja 1944 tai palvellut Suomen armeijassa vuosien 1939—1945 aikana tai jolla on momentin 3 kohdassa tarkoitettu suomalainen syntyperä ja riittävä suomen tai ruotsin kielen taito. Lisäedellytykset 3 momentissa koskevat henkilön ilmoittautumista paluumuuttajaksi, osallistumista paluumuuttovalmennukseen ja todistuksen esittämistä suomen tai ruotsin kielen kokeen hyväksyttävästä suorittamisesta sekä vaatimusta Suomessa käytössä olevasta asunnosta. Valmennukseen tai kielikokeeseen osallistumista ei kuitenkaan vaadita, jos sitä on pidettävä hakijan olosuhteet huomioon ottaen kohtuuttomana. Pykälän 2 momentti sisältää säännökset oleskeluluvan myöntämisestä perhesiteen perusteella.

Ulkomaalaisen oikeudesta tulla Suomeen ja oleskella maassa säädetään perustuslain 9 §:n 4 momentin mukaan lailla. Säännöksen esitöiden mukaan sen lähtökohtana on kansainvälisen oikeuden voimassa oleva pääsääntö, jonka mukaan ulkomaalaisella ei ole yleisesti oikeutta asettua toiseen maahan (HE 309/1993 vp, s. 52/I, PeVL 23/1998 vp, s. 2/I). Perustuslaista ei siksi johdu suoranaisesti erityisiä sisältövaatimuksia kyseiselle lainsäädännölle. Lailla säättämisen vaatimuksesta voidaan kuitenkin johtaa syrjinnän ja mielivallan kiellot samoin kuin vaatimus maahan pääsyssä ja maassa oleskelussa sovellettavien perusteiden ja päätöksentekomenettelyjen sääntelemisestä siten, että oikeusturva toteutuu (PeVL 16/2000 vp, s. 2/I).

Yhdenvertaisuus. Sääntely kohdistuu yhteen Suomesta oleskelulupaa hakevien ryhmään. Tarkoituksena on edistää Suomeen muuttavien inkerinsuomalaisten kotoutumis- ja työllistymismahdollisuuksia. Vaatimukset kielitaidosta ja Suomessa käytettävissä olevasta asunnosta sa-

moin kuin säännökset paluumuuttoon liittyvästä erityismenettelystä poikkeavat ulkomaalaislaissa säädetyistä määräaikaisen oleskeluluvan myöntämisen yleisistä edellytyksistä. Yleisistä periaatteista poikkeaa myös säännös oleskeluluvan hakijan huollettavana olevan lapsen iän tarkasteluajankohdasta.

Sääntelyn ei ole 18 a §:n 1 momentin maininnan mukaisesti tarkoitus vaikuttaa siihen, mitä ulkomaalaislaissa muutoin säädetään. Entisen Neuvostoliiton alueella olevalle hakijalle voidaan näin ollen myöntää oleskelulupa myös ulkomaalaislain yleisten säännösten perusteella. On lisäksi huomattava, että viranomaisen harkintavalta on 18 a §:n 1 momentissa sidottua, toisin kuin ulkomaalaislain 18 §:ssä määräaikaisen oleskeluluvan yleisistä edellytyksistä. Ehdotettu sääntely ei ole ongelmallinen perustuslain 6 §:n säännösten kannalta yhdenvertaisuudesta.

Kielitaitovaatimus. Edellytyksenä oleskeluluvan saamiselle suomalaisen syntyperän perusteella 1 momentin 3 kohdan mukaan on, että hakijalla on riittävä suomen tai ruotsin kielen taito. Säännös on hyvin väljä. Perustelujen mukaan riittävällä kielitaidolla tarkoitetaan Euroopan neuvoston yleiseurooppalaisessa viitekehysasiakirjassa esitetyn arvioimisasteikon ns. selviytymistasoa. Sääntelyä on kielitaitovaatimuksen keskeisen merkityksen vuoksi välttämätöntä täsmentää niin, että perusteluissa mainittu vaatimustaso ilmenee laista.

Lisäedellytyksenä 3 momentin 2 kohdan mukaan on muun muassa, että oleskelulupaa syntyperän perusteella hakeva esittää todistuksen suomen tai ruotsin kielen kokeen hyväksyttävästä suorittamisesta. Perustelujen mukaan kysymys on Suomen viranomaisten järjestämästä kielikoesta eikä kielitaitoa olisi mahdollista osoittaa muulla, esimerkiksi jonkin oppilaitoksen myöntämällä todistuksella. Nämä seikat eivät käy ilmi lakiehdotuksen säännöksistä. Sääntelyä on syytä täsmentää niin, että laista ilmenee mitä kielikoetta siinä tarkoitetaan. Laissa on tarpeen olla myös perussäännös viranomaisen velvollisuu-

desta järjestää kielikokeita ja muuta paluumuut-
tovalmennusta.

Todistusta kielikokeen hyväksyttävästä suori-
ttamisesta ei 3 momentin 2 kohdan poikkeus-
säännön perusteella tarvitse esittää, jos kieliko-
keeseen osallistumista on pidettävä hakijan olo-
suhteet huomioon ottaen kohtuuttomana. Valio-
kunta kiinnittää huomiota siihen, että poikkeus
todistuksen esittämisvelvollisuudesta ei ehdote-
tussa sääntelyssä merkitse muutosta 1 momen-
tin 3 kohdan mukaiseen riittävän kielitaidon
vaatimukseen.

Muutoksenhakukielto. Oleskeluvan myöntää ul-
komailla Suomen ulkomaanedustusto, jonka
päätökseen ei ulkomaalaislain 60 §:n perusteel-
la voi hakea muutosta. Valiokunnan saaman sel-
vityksen mukaan muutoksenhakumahdollisuus
on tarkoitus järjestää ulkomaalaislain kokonais-
uudistuksen yhteydessä.

Jokaisella on perustuslain 21 §:n 1 momentin
mukaan oikeus saada oikeuksiaan ja velvolli-
suuksiaan koskeva päätös tuomioistuimen tai
muun riippumattoman lainkäyttöelimen käsitel-
täväksi. Perustuslakivaliokunta on pitänyt pe-
rustuslaissa tarkoitettua "oikeuden" edellytykse-
nä, että lainsäädännössä on riittävän täsmällinen
perusta oikeutena pidettävän suhteen syntymi-
selle yksilön ja julkisen vallan välille (PeVL
16/2000 vp, s. 4). Vaikka kokonaan viranomai-
sen harkinnasta riippuvat päätökset — kuten vii-
sumihakemusta koskevat ratkaisut (PeVL
23/1998 vp, s. 5/I) — eivät yleensä kuulu perus-
tuslain 21 §:n 1 momentin alaan, voidaan myös
harkinnanvaraisten oikeuksien ja etuuksien kat-
soa joissakin tilanteissa täyttävän perustuslaissa
tarkoitettua oikeuden syntymiseen vaadittavan
kriteerin oikeuden tai etuuden myöntämisperus-
teen riittävästä täsmällisyydestä. Niinpä perus-
tuslakivaliokunta on ulkomaalaislain uudistami-
sen yhteydessä katsonut, että turvapaikan anta-
misen ja oleskeluluvan myöntämisen sääntely
muodostaa perustuslain 21 §:n 1 momentin mie-
lessä riittävän täsmällisen perustan oikeutena pi-
dettävän suhteen syntymiselle asianomaisen ul-
komaalaisen ja julkisen vallan välille (PeVL
16/2000 vp, s. 4/II).

Lakiehdotuksen 18 a § sisältää verraten täs-
mälliset edellytykset määräaikaisen oleskelulu-
van myöntämisestä. Viranomaisen päätösvalta
on lain säännöksin sidottua. Oleskelulupa on
myönnettävä, jos luvan saamisen edellytykset
täyttyvät. Viranomaisen päätös on näin ollen pe-
rustuslain 21 §:n 1 momentissa tarkoitettua
mielessä hakijan oikeutta koskeva. Lakiehdotus-
ta on siksi täydennettävä muutoksenhaun mah-
dollistavilla säännöksillä. Tämä on edellytys la-
kiehdotuksen käsittelemiselle tavallisen lain
säättämisjärjestyksessä.

Lapsen iän tarkasteluajankohta. Pykälän 2 mo-
menttia ehdotetaan täydennettäväksi hallinto-
käytännössä vakiintuneen ratkaisulinjan mukai-
sella säännöksellä, jonka perusteella hakijan
huollettavana olevan lapsen ikään perustuvaa
oikeutta saada oleskelulupa tarkastellaan pääha-
kijan oleskeluluvan myöntämisaikana. Ehd-
dotuksen mukaan oleskelulupa myönnetään pää-
hakijan huollettavana olevalle lapselle, joka ei
ole täyttänyt 18 vuotta ennen kuin hakijalle on
myönnetty oleskelulupa.

Sääntely näyttäisi voivan johtaa yksittäista-
pauksissa perheen kannalta kohtuuttomiin ja
mahdollisesti myös Euroopan ihmisoikeussopi-
muksen 8 artiklan kannalta ongelmallisiin lop-
putuloksiin.¹ On kuitenkin huomattava, että vi-
ranomaisten on otettava päätöksenteossaan hu-
mioon Suomea sitovien kansainvälisten ihmis-
oikeussopimusten määräykset ja että päähakijan
18 vuotta täyttäneelle lapselle voidaan myöntää
määräaikainen oleskelulupa esimerkiksi ulko-
maalaislain 18 §:n 4 kohdassa mainitun paina-
van humanitaarisen syyn perusteella. Tästä huo-
limatta on valiokunnan mielestä aiheellista täy-
dentää 2 momentin sääntelyä niin, että sen pe-
rusteella voidaan ottaa humanitaariset syyt hu-
mioon hakijan huollettavana olevan, 18 vuotta
täyttäneen lapsen oleskeluluvasta päätettäessä.

¹ Ks. Matti Pellonpää, Euroopan ihmisoikeussopimus,
Helsinki 2000, s. 391, jossa huomautetaan myös aiku-
sella henkilöllä voivan olosuhteista riippuen olla
Euroopan ihmisoikeussopimuksen 8 artiklan suoja-
ma perheyteys vanhempiinsa tai sisaruksiinsa.

Muita seikkoja. Lakiehdotuksen voimaantulosäännöksen 2 momentin sanajärjestys on virheellinen. Säännöksen alun tulee kuulua seuraavasti: "Lakia sovelletaan myös sellaisiin ennen lain voimaantuloa jätettyihin oleskelulupahakemuksiin...".

Lausunto

Lausuntonaan perustuslakivaliokunta kunnioittavasti esittää,

*että lakiehdotus voidaan käsitellä taval-
lisen lain säätämisyksessä, jos
valiokunnan tekemä valtiosääntöoikeu-
dellinen huomautus muutoksenhaku-
oikeudesta otetaan asianmukaisesti
huomioon.*

Helsingissä 29 päivänä marraskuuta 2002

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

pj.	Paula Kokkonen /kok	Pekka Nousiainen /kesk
vpj.	Riitta Prusti /sd	Heli Paasio /sd
jäs.	Esko Helle /vas	Osmo Puhakka /kesk
	Gunnar Jansson /r	Pekka Ravi /kok
	Jouko Jääskeläinen /kd	Markku Rossi /kesk
	Marjukka Karttunen /kok	vjäs. Paula Lehtomäki /kesk
	Jouni Lehtimäki /kok	Veijo Puhjo /vas.
	Johannes Leppänen /kesk	

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Sami Manninen.