

Perustuslakivaliokunta

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi ulkomaalaislain muuttamisesta

Hallintovaliokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi ulkomaalaislain muuttamisesta (HE 11/2025 vp): Asia on saapunut perustuslakivaliokuntaan lausunnon antamista varten. Lausunto on annettava hallintovaliokunnalle.

Asiantuntijat

Valiokunta on kuullut:

- johtava asiantuntija Tuuli Tuunanen, sisäministeriö
- professori Olli Mäenpää
- professori Elina Pirjatanniemi

Valiokunta on saanut kirjallisen lausunnon:

- professori Eeva Nykänen
- professori Janne Salminen

HALLITUKSEN ESITYS

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi ulkomaalaislakia.

Ehdotettu laki on tarkoitettu tulemaan voimaan 15.5.2025.

Esitykseen sisältyy lakiehdotusten suhdetta perustuslakiin ja säätämisyjärjestystä koskeva jakso. Hallituksen käsityksen mukaan lakiehdotukset voidaan käsitellä tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä. Hallitus pitää kuitenkin suotavana, että perustuslakivaliokunta antaisi asiasta lausunnon.

Valiokunnan lausunto PeVL 11/2025 vp

VALIOKUNNAN PERUSTELUT

Arvion lähtökohtia

(1) Esityksessä ehdotetaan tiukennettavaksi perheenyhdistämisen edellytyksiä perheenyhdistämisdirektiivin sisältämiä kansallisen liikkumavaran piiriin kuuluvia lisäedellytyksiä käyttöönottamalla. Esityksessä ehdotetaan 21 vuoden vähimmäisikää koskevan edellytyksen käyttöönottamista puolison perheenyhdistämisen edellytyksenä. Edellytystä vähimmäisiästä ei kuitenkaan sovelleta Suomen kansalaiseen myönnettäessä oleskelulupa tämän puolisolle. Toissijaista suojelua saavan alaikäisen henkilön perheenjäsenen, käytännössä huoltajan, oleskeluluvan edellytykseksi asetetaan toimeentuloedellytys tietyin poikkeuksin. Lisäksi ehdotetaan, että kansainvälistä suojelua saavien perheenkokoajien perheenyhdistämisessä otetaan tietyin poikkeuksin käyttöön vaatimus perheenkokoajan kahden vuoden asumisajasta, ennen kuin perheenyhdistäminen olisi mahdollista.

(2) Esityksessä ehdotetaan lisäksi muutettavaksi alaikäisyyden määrittämistä koskevaa sääntelyä Euroopan unionin tuomioistuimen asioissa C-279/20 ja C-550/16 edellyttämällä tavalla. Lisäksi esityksessä ehdotetaan kumottavaksi säännös kansainvälistä suojelua saaneen henkilön perheenjäsenen oleskeluluvan epäämistä kansanterveydellisen syyn nojalla komission käynnistämän rikkomusmenettelyn johdosta.

(3) Esityksen tavoitteena on hallituksen esityksen (s. 28) mukaan edistää kotoutumista lisäämällä maahanmuuttajan omaa vastuuta kotoutumisestaan ja muuttamalla järjestelmää velvoittavamaksi. Perheenyhdistämistä koskevia sääntöjä muutetaan tukemaan uudistuvan kotoutumisjärjestelmän muutoksia. Lisäksi tavoitteena on pyrkiä täydentämään olemassa olevia keinoja kitkeä yhteiskunnallisesti ja yksilön näkökulmasta haitallisia ilmiöitä, kuten lasten käyttämistä maahan-tulon välineenä sekä pakko- ja lumeavioliittoja ja tätä kautta edistää myös sisäistä turvallisuutta.

(4) Ulkomaalaislaki on säädetty perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella (PeVL 4/2004 vp). Valiokunta viittasi tuolloin siihen, että perustuslain 9 §:n 4 momentin 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/I). 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/I). Perustuslain 2 §:n 3 momentin 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/II). Lailla säätämiseen taas kohdistuu yleinen vaatimus lain täsmällisyydestä ja tarkkuudesta (PeVL 10/2016 vp, s. 3) Näissä puitteissa lainsäätäjällä on harkintavalta.

Valiokunnan lausunto PeVL 11/2025 vp

Alaikäisyyden määrittäminen

(5) Ulkomaalaislakiin ehdotetaan lisättäväksi uusi 38 §:n 3 momentti, jossa säädetään lapsen alaikäisyyden määrittämisestä tilanteessa, jossa perheenkokoajana toimivalle huoltajalle on annettu turvapaikka, mutta perheen yhdistämistä turvapaikan antamisen jälkeen hakevasta lapsesta on tullut täysi-ikäinen turvapaikan hakemisen jälkeen. Ehdotettavan 3 momentin soveltamisalan ulkopuolelle jäävät toissijaista tai tilapäistä suojelua saaneiden perheenkokoajana toimivien huoltajien lasten alaikäisyyden määrittäminen. Soveltamisalan ulkopuolelle jäisivät myös kiintiöpakolaiset sillä perusteella, että he eivät unionin tuomioistuimen ratkaisun C-279/20 mukaisesti hae turvapaikkaa pakolaisaseman saamiseksi. Vastaavan kaltainen sääntely kuin mitä ehdotetun muutoksen myötä sovellettaisiin toissijaista tai tilapäistä suojelua saaviin ja kiintiöpakolaisiin, on säädetty perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella (PeVL 16/2010 vp).

(6) Ehdotettu muutos eriyttää eri suojeluasemien saajien perheen yhdistämisen edellytyksiä toisistaan. Ehdotettua sääntelyä on tältä osin arvioitava suhteessa perustuslain 6 §:n yhdenvertaisuussääntelyyn.

(7) Perustuslain 6 §:n 1 momentin mukaan ihmiset ovat yhdenvertaisia lain edessä. Säännös ilmaisee paitsi vaatimuksen oikeudellisesta yhdenvertaisuudesta myös ajatuksen tosiasiallisesta tasa-arvosta. Yhdenvertaisuussäännös kohdistuu myös lainsäätäjään. Lailla ei voida mielivaltaisesti asettaa kansalaisia tai kansalaisryhmiä toisia edullisempaan tai epäedullisempaan asemaan. Toisaalta lainsäädännölle on ominaista, että se kohtelee tietyn hyväksyttävän yhteiskunnallisen intressin vuoksi ihmisiä eri tavoin edistääkseen muun muassa tosiasiallista tasa-arvoa (ks. HE 309/1993 vp, s. 42—43, ks. myös PeVL 1/2017 vp, s. 3, PeVL 31/2014 vp, s. 3/I).

(8) Perustuslakivaliokunnan käytännössä on vakiintuneesti korostettu, ettei yhdenvertaisuusperiaatteesta voi johtua tiukkoja rajoja lainsäätäjän harkinnalle pyrittäessä kulloisenkin yhteiskuntakehityksen vaatimaan sääntelyyn (PeVL 59/2002 vp, s. 2/II, PeVL 16/2006 vp, s. 2, PeVL 25/2006 vp, s. 2/I, HE 309/1993 vp, s. 43/I). Perustuslakivaliokunta on eri yhteyksissä johtanut perustuslain yhdenvertaisuussäännöksistä vaatimuksen, etteivät henkilöihin kohdistuvat erottelut saa olla mielivaltaisia eivätkä erot saa muodostua kohtuuttomiksi (ks. esim. PeVM 11/2009 vp, s. 2, PeVL 60/2002 vp, s. 4, PeVL 18/2006 vp, s. 2).

(9) Perustuslakivaliokunta on arvioinut (PeVL 20/2017 vp) oleskelulupien erilaisia kestoja pakolaisaseman ja toissijaisen suojeluaseman saaneille. Valiokunnan mukaan ehdotus ei ollut täysin ongelmaton perustuslain 6 §:n yhdenvertaisuussäännöksen kannalta, mutta oleskelulupien pituuden eriyttämiselle oli kuitenkin esitetty hyväksyttävät perusteet, eikä se kohdellut ihmisiä mielivaltaisesti tai oikeasuhtaisuusvaatimuksen vastaisesti. Perustuslakivaliokunnan mielestä myös nyt ehdotetun sääntelyn merkitsemälle suojeluasemiin liittyvälle erilaiselle kohtelulle on hyväksyttävät perusteet, eikä se muodostu mielivaltaiseksi eikä kohtuuttomaksi. Valiokunnan mielestä yhdenvertaisuuden kannalta parempi vaihtoehto olisi kuitenkin turvapaikanhakijana Suomeen saapuneiden ja kiintiöpakolaisten yhdenmukainen kohtelu.

Valiokunnan lausunto PeVL 11/2025 vp

Lapsen etu

(10) Lapsen oikeuksien yleissopimuksen 3 artiklan mukaan kaikissa julkisen tai yksityisen sosiaalihuollon, tuomioistuinten, hallintoviranomaisten tai lainsäädäntöelinten toimissa, jotka koskevat lapsia, on ensisijaisesti otettava huomioon lapsen etu. Sopimuksen 10 artiklan mukaan lapsen tai hänen vanhempiansa hakemukset, jotka koskevat sopimusvaltioon saapumista tai sieltä lähtemistä perheen jälleenyhdistämiseksi, on käsiteltävä myönteisesti, humanisti ja kiireellisesti.

(11) Ulkomaalaislain 114 a §:ssä ehdotetaan säädettäväksi, että asumisaikavaatimuksesta voidaan yksittäisessä tapauksessa poiketa, jos siihen on poikkeuksellisen painava syy tai lapsen etu sitä vaatii. Kyseisellä poikkeussäännöksellä varmistetaan hallituksen esityksen (s. 74) mukaan lapsen edun toteutuminen kyseisten edellytysten osalta. Voimassa olevan ulkomaalaislain 39 §:n mukaan toimeentuloedellytyksestä voidaan yksittäisessä tapauksessa poiketa, jos siihen on poikkeuksellisen painava syy tai lapsen etu sitä vaatii.

(12) Perustuslakivaliokunta on aiemmin huomauttanut painokkaasti, että perheenyhdistämistä koskevassa päätöksenteossa on kiinnitettävä erityistä huomiota lapsen oikeuksia koskevan yleissopimuksen ja Euroopan ihmisoikeussopimuksen määräyksiin sekä otettava huomioon ulkomaalaislain 6 §:n sääntely lapsen edusta (ks. myös PeVL 16/2010 vp, PeVL 4/2004 vp). Valiokunta painottaa lapsen edun huomioon ottamista edelleen.

VALIOKUNNAN PÄÄTÖSESITYS

Perustuslakivaliokunta esittää,

että lakiehdotus voidaan käsitellä tavallisen lain säätämisjärjestyksessä.

Helsingissä 4.4.2025

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

puheenjohtaja Heikki Vestman kok
jäsen Fatim Diarra vihr
jäsen Petri Honkonen kesk
jäsen Teemu Keskisarja ps
jäsen Jarmo Lindberg kok
jäsen Mats Löfström r
jäsen Mira Nieminen ps
jäsen Karoliina Partanen kok
jäsen Onni Rostila ps
jäsen Ville Skinnari sd
jäsen Johannes Yrttiaho vas
varajäsen Henrik Vuornos kok

Valiokunnan lausunto PeVL 11/2025 vp

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Johannes Heikkonen