



18.10.2024

OKV/2198/21/2024

OKV/2198/21/2024-OKV-2

Sisäministeriö

Viite:

Sisäministeriön lausuntopyyntö 11.9.2024, VN/1960/2024

Asia:

Oikeuskanslerin lausunto luonnoksesta hallituksen esitykseksi ulkomaalaislain muuttamisesta

Sisäministeriö on pyytänyt oikeuskanslerilta lausuntoa luonnoksesta hallituksen esitykseksi ulkomaalaislain muuttamisesta.

Esityksessä ehdotetaan perheenyhdistämisen edellytyksien tiukentamista. Esityksessä ehdotetaan, että myönnettäessä oleskelulupa perhesiteen perusteella puolisolle, edellytettäisiin 21 vuoden vähimmäisikää. Lisäksi kansainvälistä tai tilapäistä suojelua saaneen alaikäisen henkilön perheenjäsenen oleskeluluvan edellytykseksi asetettaisiin toimeentuloedellytys tietyin poikkeuksin. Kansainvälistä suojelua saaneen perheenkokojana perheenjäsenen ja muun omaisen oleskeluluvan edellytykseksi asetettaisiin vaatimus perheenkokoajan kahden vuoden asumisajasta tietyin poikkeuksin. Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi myös alaikäisyyden määrittämistä koskevaa säännöstä Euroopan unionin tuomioistuimen ratkaisun seurauksena sekä kansainvälistä suojelua saaneen henkilön perheenjäsenen oleskeluluvan epäämistä kansanterveydellisen syyn nojalla koskevaa säännöstä komission käynnistämän rikkomusmenettelyn vuoksi.

Totean luonnoksesta lausuntonani seuraavan.

Lainvalmistelutyötä on ohjannut selkeästi hallitusohjelma. Hallitusohjelma itsessään on annettu tiedonantona perustuslain 62 §:n mukaisesti eduskunnalle ja parlamentaarisisessa

järjestelmässä eduskunnan enemmistön luottamusta nauttivan hallituksen hallitusohjelmalla on näin eduskunnan enemmistön hyväksyntää ja eduskuntavaalien tulosta heijastava erityinen demokraattinen legitimizeetti.

Hallitusohjelman asemasta parlamentaarisen enemmistöhallituksen poliittisena ohjelmana huolimatta lainvalmistelua ei voida yksistään kiinnittää hallitusohjelman antamaan legitimizeettiin, 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/1772/10/2023 ym.](#), s. 3, [OKV/1486/21/2024](#), s. 8–9 sekä [OKV/1527/21/2024](#), s. 2).

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 vaikutusarviointia. Esityksen taustalla näyttää olevan pyrkimyksiä sisäisen turvallisuuden ja varsinkin maahanmuuttajien kotoutumisen edistämiseen. Tältä osin ehdotuksen tavoitteenasettelua on tarpeen selvästi vielä parantaa hallitusohjelman toteuttamisen lisäksi. Mahdollisimman hyvää kotoutumista voidaan pitää hyväksyttävänä yhteiskunnallisena tavoitteena. Perus- ja ihmisoikeuksista ei muodostu tietyin poikkeuksin ja rajauksin ehdotonta estettä asettaa maahanmuutolle lailla edellytyksiä, jotka ohjaavat perheenyhdistämistä tilanteisiin, joissa maahan muuttavilla perheillä on mahdollisimman hyvät edellytykset kotoutua. Onnistunut kotoutuminen osaltaan myös tukee maahanmuuttajien tosiasiallisia mahdollisuuksia ihmisarvoiseen elämään ja toimintaan täysivaltaisina yhteiskunnan jäseninä.

Toisaalta vaikutusarvioinnissa on myös todettu, että perheenyhdistämisen mahdollisuudet eri suojeluryhmillä eriytyvät, ja että asumisaikavaatimus/vähimmäisikävaatimus rajoittaisi perhe-elämän suojan toteutumista. Tältä osin on siten tarpeen osoittaa esityksen hyväksyttävät yhteiskunnalliset intressit tarkemmin ja tuoda ne esiin vaikutusarvioinnissa.

Ulkomaalaislakiin ollaan tekemässä useita peräkkäisiä muutoksia. Tämä herättää kysymyksen myös muutosten yhteisvaikutuksista. Niitä olisi tarpeen tuoda esille myös vaikutusarvioinnissa.

Esitysluonnoksessa ehdotetaan, että eri suojeluasemia eriytettäisiin siten, että toissijaista suojelua tai tilapäistä suojelua saaville perheenyhdistäminen tiukentuisi siten, että alaikäisenkin perheenkokoajan kohdalla edellytetään toimeentuloedellytyksen täyttymistä ja lähtökohtaisesti kahden vuoden asumisaikaa (114 a §). Esityksessä perustelujen mukaan näin voidaan perustai ihmisoikeuksien estämättä säätää, ja esityksen tavoitteena on tiukentaa perheenyhdistämisen edellytyksiä. Tältä osin esityksessä ei ole juurikaan esitetty perusteluja sille, miten tässä tiukennuksessa otettaisiin lapsen etu huomioon tai mitä vaikutuksia ehdotuksella on vallitsevaan oikeustilaan verrattuna perhe-elämän suojaan tai yhdenvertaisuuteen. Esityksen mukaan sääntelyllä ehkäistäisiin lapsen käyttämistä maahantulon välineenä.

Tältä osin on tarpeen parantaa perusteluita, jotta esitys olisi riittävän uskottavasti perusteltu yhdenvertaisuuden, perhe-elämän suoja ja lapsen edun kannalta. Olennaista on, että esityksessä riittävän kattavasti osoitetaan oikeasuhtainen ja oikeudenmukainen tasapaino yhtäältä perhe-elämän suojan ja lapsen edun ensisijaisuuden sekä toisaalta perheenyhdistämisen rajoitusten perustana olevien oikeudellisten periaatteiden ja oikeudellisesti hyväksyttävien yhteiskunnallisten tavoitteiden ja yhteiskunnallisten intressien välillä Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytännössä määritellyllä tavalla.

Esitysluonnoksessa ehdotetaan myös perheenyhdistämisessä puolisoiden vähimmäisikärajan säätämistä 21 vuoteen (38 a §). Ehdotuksen mukaan sääntelyllä pyritään takaamaan puolisoiden riittävä kypsyys päättää omasta avioitumisestaan ja edistämään perheenkokoajan kotiutumista. Tältä osin esityksen perusteluja olisi täydennettävä.

Yhdenvertaisuusperiaate edellyttää, että laissa olevat ikäraajat eivät ole mielivaltaisia ja että niillä on objektiivisia perusteluita. Kansallisen lain näkökulmasta jonkin verran ongelmallista on, että ehdotettu 21 vuoden ikäraja asettaa täysi-ikäiset alle ja yli 21-vuotiaat eri asemaan. Oikeusjärjestyksemme mukaan 18-vuotias on lähtökohtaisesti kypsä päättämään avioitumisestaan, joten perustelut riittävästä kypsyudesta eivät ole kansallisesta näkökulmasta riittäviä ilman lisäperusteluita. On myös tarpeen arvioida kotoutumisen onnistumista sekä siinä tapauksessa, että perhe saadaan yhdistettyä mahdollisimman pian, ja toisaalta tilanteessa, jossa tälle on säädetty nykyistä korkeampi ikäraja. Samoin on tarpeen eritellä sitä, miten olisi lasten edun mukaista, ettei perhettä saada yhdistettyä heti vanhempien nuoren iän vuoksi ja mitä haitallisia vaikutuksia uudella ikärajalla mahdollisesti olisi tässä tilanteessa. Vasta tällaisen arvioinnin jälkeen esitys on tältä osin riittävästi ja uskottavasti perusteltu yhdenvertaisuuden, perhe-elämän suojan ja lapsen edun kannalta.

Esitys perustuu ikärajan osalta kuitenkin Euroopan unionin perheenyhdistämisdirektiivin (neuvoston direktiivi 2003/86/EY) 4 artiklan 5 kohdan nimenomaiseen määräykseen siitä, että jäsenvaltiot voivat edellyttää enintään 21 vuoden vähimmäisikää ennen aviopuolison tuloa

perheenkokoaja luokse. Direktiivin ja sen soveltamista koskevan komission tiedonannon perusteella ikäraja voidaan vaatia pakkoavioliittojen riskien välttämiseksi ja kotoutumisen edistämiseksi. Direktiivi huomioon ottaen valossa ehdotettu ikäraja ei ole lähtökohtaisesti mielivaltainen, vaan sillä on unionin oikeudessa olevat perustelut. Tältä osin kyse olisi direktiivin salliman harkintavallan maksimaalisesta käyttämisestä. Tämä kansallisen harkintavallan käyttö tulisi siten perustella esityksen vaikutusarvioinnissa ja säätämisyjärjestysperusteluissa direktiivin ja sen soveltamiskäytännön ja soveltamisohjeiden mukaisin perustein. Huomiota tässä voidaan kiinnittää myös muiden pohjoismaiden tulkintoihin ja käytäntöihin sekä kokemuksiin muun muassa kotoutumisen onnistumisista ja heikkouksista. Direktiivin palautuvat seikat voivat perustella kansalliseen yleislakiin nähden poikkeavat säännökset, mutta tällöin yhdenvertaisuuden kannalta korostuu poikkeavien ikärajojen perusteluiden riittävä painavuus ja objektiivisuus. Perheenyhdistämisdirektiivin salliman liikkumavaran käyttö tulisi siten tuoda kattavammin esille ja perustella, miksi liikkumavaraa käytetään ehdotetulla tavalla.

Esityksessä ei ole esitetty siirtymäsäännöksiä perheenkokoamisen edellytysten tiukentamiseen eikä puolisoiden vähimmäisikärajan soveltamiseen. Esityksen perusteluja olisi vielä täydennettävä sen osalta, että miten esitys on perusteltavissa sen voimaantulohetkellä jo maassa olevien, alaikäisten lasten tai jo naimisiin menneiden, nuorten aviopuolisoiden edun kannalta, ja tarkasteltava mahdollisten rajoittavien säännösten seurausten oikeasuhtaisuutta yhtäältä perhe-elämän suojan ja toisaalta kiristysten taustalla olevien yhteiskunnallisten intressien välillä. Jatkovalmistelussa tulisi vielä harkita siirtymäsäännösten tarpeellisuutta tai vähintäänkin perustella, miten siirtymäsäännösten puuttumisen voidaan nähdä olevan perus- ja ihmisoikeusvaatimusten kanssa sopusoinnussa. Osaksi on tarpeen arvioida myös valtiosääntöistä oikeutettujen odotusten suojaa siltä osin, kun kyse on jo maassa olevista henkilöistä.

Esityksessä kuvataan EU-oikeuden mukaista liikkumavaraa. Liikkumavara ja sen käytön EU-oikeudelliset ja kansalliset perusteet ja liikkumavaran käytön suhde perustuslakiin sekä EU:n perusoikeuskirjaan on tarpeen vielä kootusti arvioida säätämisyjärjestysperusteluissa. Säätämisyjärjestysperusteluita on tästä näkökulmasta tarpeen vielä täydentää.

Esitetyt tiukennukset voivat myös lisätä hallintotuomioistuimien työmäärää yhdessä muiden ulkomaalaislakiin esitettyjen tiukennusten kanssa. Esityksen jatkovalmistelussa tulisi nykyistä laajemmin arvioida myös näitä vaikutuksia.

Lakiteknisenä huomiona 36 §:ään esitettävä lisäys tekee virkkeestä vaikeasti ymmärrettävän, koska siinä on liian monta sivulausetta. Esitetty muutos pitäisi kirjoittaa uudeksi, erilliseksi virkkeeksi tai vähintään sijoittaa uusi lause ennen rinnasteista sivulausetta ja sen sivulausetta. Myös 39 §:ään esitetty muutos on epäselvä ja vaikeasti hahmottuva useiden viittauksien kautta ilmaistuna.

Tämä asiakirja on allekirjoitettu sähköisesti.

Oikeuskansleri

Tuomas Pöysti

Esittelijäneuvos

Elina Nyholm