

Perustuslakivaliokunta

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi ulkomaalaislain muuttamisesta

Hallintovaliokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi ulkomaalaislain muuttamisesta (HE 43/2016 vp): Asia on saapunut perustuslakivaliokuntaan lausunnon antamista varten. Lausunto on annettava hallintovaliokunnalle.

Asiantuntijat

Valiokunta on kuullut:

- ylitarkastaja Tuuli Tuunanen, sisäministeriö
- lainsäädäntöneuvos Timo Makkonen, oikeusministeriö
- eduskunnan oikeusasiamies Petri Jääskeläinen, Eduskunnan oikeusasiamiehen kanslia
- tulosalueen johtaja Pauliina Helminen, Maahanmuuttovirasto
- oikeustieteen tohtori, dosentti Liisa Nieminen
- professori Tuomas Ojanen
- professori Veli-Pekka Viljanen

Valiokunta on saanut kirjallisen lausunnon:

- apulaisprofessori Suvianna Hakalehto
- oikeustieteen tohtori Janne Salminen

HALLITUKSEN ESITYS

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi ulkomaalaislakia siten, että perheenyhdistämisen edellytyksiä tiukennettaisiin. Kansainvälistä tai tilapäistä suojelua saavien perheenjäseniltä edellytettäisiin tietyin poikkeuksin turvattua toimeentuloa perheenmuodostamisajankohdasta riippumatta, jotta perheenyhdistämishakemus voitaisiin hyväksyä.

Laki on tarkoitettu tulemaan voimaan ensi tilassa.

Esityksen säätämisyjärjestysperusteluissa ehdotusta tarkastellaan ulkomaalaisen oikeutta tulla maahan ja oleskella Suomessa koskevan perustuslain 9 §:n 4 momentin ja perhe-elämän suojaa

Valiokunnan lausunto PeVL 27/2016 vp

koskevien kansainvälisten ihmisoikeusvelvoitteiden kannalta. Esityksessä arvioidaan, että lakiehdotus voidaan käsitellä tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä. Hallitus pitää kuitenkin tärkeänä, että perustuslakivaliokunnalle varataan tilaisuus antaa esityksestä lausunto.

VALIOKUNNAN PERUSTELUT

Arvioinnin lähtökohtia

Ulkomaalaisen oikeudesta tulla Suomeen ja oleskella maassa säädetään perustuslain 9 §:n 4 momentin nojalla lailla. Säännöksen lähtökohtana on kansainvälisen oikeuden voimassa oleva pääsääntö, jonka mukaan ulkomaalaisilla ei ole yleisesti oikeutta asettua toiseen maahan (HE 309/1993 vp, s. 52/I). 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 kohtelussa myös vaatimus maahan pääsyä ja maassa oleskelua koskevien perusteiden ja päätöksentekomenettelyjen sääntelemisestä siten, että hakijoiden oikeusturva taataan. Nyt ehdotetun sääntelyn kannalta valtiosääntöoikeudellisesti merkittäviksi muodostuvat myös perhe-elämän suoja ja lasten asemaan liittyvät kysymykset.

Perheenyhdistämistä koskevien säännösten uudistamisen tavoitteena on hallituksen esityksen mukaan hallita maahanmuuttoa, vähentää maahanmuuton kustannuksia, edistää kansainvälistä tai tilapäistä suojelua saavien perheenkokoajien kykyä vastata perheensä toimeentulosta, helpottaa perheenjäsenten yhteiskuntaan asettumista sekä varmistaa, ettei Suomi näyttäyty eriyisen houkuttelevana turvapaikanhakumaana. Turvaton toimeentulon perheenyhdistämisen edellytykseksi asettamisen perustarkoituksena voidaan nähdä olevan se, ettei maahan muuttavan ulkomaalaisen ja hänen perheenjäsentensä maassa oleskelu kohtuuttomasti rasittaisi maan julkista taloutta. Perustuslakivaliokunnan mielestä hallituksen esityksessä mainittua Suomen houkuttelevuuden vähentämistä turvapaikanhakumaana on ottaen huomioon perustuslain 22 §:ssä julkiselle vallalle asetettu velvollisuus turvata perus- ja ihmisoikeuksien toteutuminen pidettävä perusoikeuksien rajoittamisperusteiden hyväksyttävyyssvaatimuksen kannalta varsin ongelmallisena perusteena lainsäädäntöhankkeelle.

Toimeentuloedellytys

Ulkomaalaislain voimassa olevan, perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella (PeVL 4/2004 vp, s. 4/II) säädetyn 39 §:n mukaan turvattu toimeentulo on lähtökohtaisesti edellytys oleskeluluvan myöntämiselle. Toimeentuloedellytystä ei kuitenkaan pääsäännön mukaan sovelleta myönnettäessä oleskelulupa kansainvälisen suojelun perusteella. Nyt toimeentuloedellytyksen soveltamista ehdotetaan laajennettavaksi niin, että se — eräin poikkeuksin — koskisi myös kansainvälistä suojelua tai tilapäistä suojelua saaneen perheenyhdistämistä.

Ehdotettu sääntely on merkityksellistä perustuslain 10 §:ssä turvattun yksityiselämän suojan ja siihen kuuluvan perhe-elämän suojan kannalta. Perhe-elämän suojasta on määräyksiä myös Euroopan ihmisoikeussopimuksen 8 artiklassa ja EU:n perusoikeuskirjan 7 artiklassa.

Valiokunnan lausunto PeVL 27/2016 vp

Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen ratkaisukäytännön mukaan perhe-elämän suojasta ei johdu valtiolle yleistä velvollisuutta hyväksyä perheenyhdistämistä alueellaan. Tuomioistuin ei myöskään ole pitänyt periaatteessa kohtuuttomana vaatimusta siitä, että maahan sijoittuneen ulkomaalaisen on osoitettava riittävän itsenäiset ja pysyvät tulot, joiden avulla hän voi huolehtia perheenyhdistämisessä tarkoitetun perheenjäsenen perustoimeentulosta. Tuomioistuin on kuitenkin tutkinut, onko toimeentulovaatimus kyseisessä tapauksessa kohtuullinen ("reasonable") (Konstatinov v. Alankomaat (26.4.2007), kohdat 48 ja 50).

Oleskeluluvan myöntäminen edellyttää ulkomaalaislain 39 §:n 1 momentin mukaan, että ulkomaalaisen toimeentulo on turvattu, jollei ulkomaalaislaissa toisin säädetä. Ulkomaalaisen toimeentulo katsotaan saman pykälän 2 momentin mukaan turvatuksi ensimmäistä oleskelulupaa myönnettäessä, jos hänen maassa oleskelunsa kustannetaan tavanomaiseksi katsottavilla ansioityöstä, yrittäjätoiminnasta, eläkkeistä, varallisuudesta tai muista lähteistä saatavilla tuloilla siten, että hänen ei voida olettaa joutuvan toimeentulotuesta annetussa laissa tarkoitetun toimeentulotuen tai vastaavan muun toimeentulota turvaavan etuuden tarpeeseen. Tällaisena etuutena ei pidetä kustannuksia korvaavia sosiaaliturvaetuuksia. Toimeentuloedellytyksen täyttymistä harkittaessa otetaan lainsäädännön ja oikeuskäytännön lisäksi huomioon käytännössä Maahanmuuttoviraston sisäinen asiaa koskeva ohje.

Lailla on perustuslain 80 §:n mukaan säädettävä yksilön oikeuksien ja velvollisuuksien perusteista. Myös perusoikeuksien yleisiin rajoitusedellytyksiin kuuluvat vaatimukset rajoitusten laintaisoisuudesta ja täsmällisyydestä (PeVM 25/1994 vp, s. 4—5). Toimeentuloedellytyksen sääntely laissa jää tältä kannalta varsin väljäksi. Ottaen kuitenkin huomioon 39 §:n 2 momentin kiinnittymisen toimeentulotukea koskevaan lainsäädäntöön perustuslakivaliokunta ei nyt käsillä olevassa, yksilöllistä kohtuullisuusharkintaa edellyttävässä sääntely-yhteydessä pidä tarkoituksenmukaisena, että laissa säädettäisiin esimerkiksi täsmällisistä toimeentuloedellytyksen täyttävistä rahamääristä. Lain 39 §:n sääntelyä toimeentuloedellytyksen suuruuden määräytymiseen vaikuttavista perusteista tulisi kuitenkin täsmentää esimerkiksi säätämällä siitä, mitä kustannuksia korvaavilla sosiaaliturvaetuuksilla säännöksessä tarkoitetaan.

Hallituksen esityksessä (s. 6) 39 §:n soveltamiskäytännöstä kerrotun ja valiokunnan saaman selvityksen perusteella kiinteään, varsin suureen euromäärään sidottu toimeentuloedellytys vaikuttaa muodostuvan oikeasuhtaisuusvaatimuksen kannalta ongelmalliseksi erityisesti ottaen huomioon edellytyksen piiriin ehdotuksen myötä tulevien henkilöiden asema ja ansaintamahdollisuudet. Valiokunnan mukaan on selvää, että Maahanmuuttoviraston ohjeissa esitettävät euromääräiset rajat ovat vain suuntaa antavia. Viranomaisen ohjeistuksella ei voida tiukentaa toimeentuloedellytystä siitä, mikä se lain perustella olisi. Muutenkin valiokunta korostaa suositusluonteisten ohjeiden ja velvoittavien oikeussääntöjen välistä eroa (ks. PeVL 16/2016 vp, s. 4—5, PeVL 53/2010 vp, s. 4). Ohjeita ei voida soveltaa, jos ne ovat ristiriidassa velvoittavien oikeusnormien kanssa. Harkittaessa toimeentuloedellytyksen täyttymistä on asiaa suoraan sääntelevien lainkohtien lisäksi noudatettava perustuslakia ja ihmisoikeussopimusten määräyksiä sekä myös otettava huomioon asiaa koskeva oikeuskäytäntö (ks. myös PeVL 16/2010 vp).

Oikeasuhtaisuuden kannalta on merkityksellistä myös se, että toimeentuloedellytyksen piiriin muutoksen myötä tulevien voi olla käytännössä vaikea saavuttaa riittävää tulotasoa. Näin ollen toimeentuloedellytyksen soveltaminen voi muodostua tosiasialliseksi esteeksi perheenyhdistämi-

Valiokunnan lausunto PeVL 27/2016 vp

selle. Sanottu seikka on omiaan korostamaan ulkomaalaislain 39 §:n 1 momentin sen säännöksen merkitystä, jonka mukaan toimeentuloedellytyksestä voidaan yksittäisessä tapauksessa poiketa, jos siihen on poikkeuksellisen painava syy tai lapsen etu sitä vaatii.

Toimeentuloedellytyksestä poikkeamista koskeva säännös on säädetty perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella (PeVL 4/2004 vp). Ottaen huomioon toimeentuloedellytyksen soveltamisala ehdotetun laajennuksen poikkeamiskynnys muodostuu kuitenkin varsin korkeaksi. Lisäksi säännöksessä käytetyn ilmaisun "poikkeuksellisen painava syy" merkitys jää säännöksen sanamuodon ja sen perustelujen valossa avoimeksi.

Toimeentuloedellytyksen piiriin tulisi uudistuksen myötä henkilöryhmä, joka lähtökohtaisesti saattaa olla heikommassa tai haavoittuvammassa asemassa kuin oleskelulupaa perhesiteen perusteella hakevat perheenjäsenet keskimäärin. Lakiehdotuksen perusteluissa (s. 20) arvioidaan, että kansainvälistä tai tilapäistä suojelua saaneiden henkilöiden elämäntilanteeseen ja -hallintaan saattaa liittyä henkilöiden taustasta ja kokemuksista johtuvia haasteita, kuten mielenterveysongelmia tai muita vakavia terveydellisiä ongelmia. Perustuslakivaliokunnan käsityksen mukaan tällaiset seikat olisi otettava huomioon arvioitaessa poikkeuksellisen painavan syyn olemassaoloa. Perustuslakivaliokunnan mielestä on tärkeää, ettei poikkeamisen kynnys muodostu tulkintakäytännössä kohtuuttoman korkeaksi. Valiokunta korostaa myös sitä, että poikkeamisen edellytyksiä on arvioitava Suomea sitovien kansainvälisten ihmisoikeusvelvoitteiden mukaisesti. Näin ymmärrettynä sääntely ei muodostu valtiosääntöoikeudellisesti ongelmalliseksi.

Lasten asema

Toimeentuloedellytyksen ehdotetaan koskevan myös tilanteita, joissa perheenkokoajana on yksin saapunut alaikäinen. Esityksen perustelujen (s. 23) mukaan edellytyksen täyttyminen jäisi käytännön syistä tosiasiallisesti perheenkokoajana olevan alaikäisen vastuulle, sillä oleskelulupaa hakeva perheenjäsen harvoin pystyy turvaamaan toimeentulonsa ennen maahan saapumista.

Ehdotettu sääntely on merkityksellistä perustuslain 6 §:n 3 momentin kannalta. Sen mukaan lapsia on kohdeltava tasa-arvoisesti yksilöinä, ja heidän tulee saada vaikuttaa itseään koskeviin asioihin kehitystään vastaavasti. Säännöksellä on korostettu vaatimusta lasten kohtelemisesta paitsi keskenään yhdenvertaisesti myös aikuisväestöön nähden tasa-arvoisina, periaatteessa yhtäläiset perusoikeudet omaavina ihmisinä (HE 309/1993 vp, s. 45/I). Lasta tulee kohdella yksilönä, ei pelkästään passiivisena toiminnan kohteena. Toisaalta säännös muodostaa perustan lasten vajaavaltaisena ja aikuisväestöä heikompana ryhmänä tarvitsemalle erityiselle suojelulle ja huolenpidolle (PeVL 58/2006 vp). Merkitystä on myös perustuslain 19 §:n 3 momentin säännöksellä, jonka mukaan julkisen vallan on tuettava perheen ja muiden lapsen huolenpidosta vastaavien mahdollisuuksia turvata lapsen hyvinvointi ja yksilöllinen kasvu, ja lapsen oikeuksia koskevan yleissopimuksen määräyksillä.

Lapsen oikeuksia koskevan yleissopimuksen 3 artiklan mukaan kaikissa julkisen tai yksityisen sosiaalihuollon, tuomioistuinten, hallintoviranomaisten tai lainsäädäntöelimien toimissa, jotka koskevat lapsia, on ensisijaisesti otettava huomioon lapsen etu. Lapsen oikeuksien komitean yleiskannanoton (General comment No. 14; 29.5.2013) mukaan lapsen edulla pyritään kaikkien lapselle sopimuksessa turvattujen oikeuksien toteutumisen varmistamiseen. Sopimuksen 10 ar-

Valiokunnan lausunto PeVL 27/2016 vp

tiklan mukaan lapsen tai hänen vanhempiensa hakemukset, jotka koskevat sopimusvaltioon saapumista tai sieltä lähtemistä perheen jälleenyhdistämiseksi, on käsiteltävä myönteisesti, humaanisti ja kiireellisesti.

Hallituksen esityksen perusteluissa (s. 23) on käsitelty myös sellaista sääntelyvaihtoehtoa, jossa turvattua toimeentuloa ei vaadittaisi yksin maahan saapuneen alaikäisen toimiessa perheenkokoajana. Tällaisen sääntelyn voidaan perustuslakivaliokunnan käsityksen mukaan arvioida ottavan lähtökohtaisesti paremmin huomioon lapsen edun. Hallituksen esityksessä kuitenkin arvioidaan, että toimeentuloedellytyksen puuttuminen alaikäisen yksin saapuneen lapsen ollessa perheenkokoaja saattaisi altistaa lapsia hyväksikäytettäviksi, jos heitä lähetettäisiin yksin hakemaan turvapaikkaa. Tällainen perustelu ei saa kuitenkaan koskaan merkitä lapsen oikeuden toteutumisen vaarantumista.

Perustuslakivaliokunta kiinnittää huomiota siihen, että alaikäisellä perheenkokoajalla on tosiasiallisesti vain vähäinen mahdollisuus täyttää toimeentuloedellytys. Erityisen merkittäväksi muodostuu näin ollen ulkomaalaislain 39 §:n sääntely mahdollisuudesta poiketa toimeentuloedellytyksestä. Lapsen etu on säännöksessä mainittu erikseen poikkeamisen perusteena. Hallituksen esityksen (s. 30) mukaan poikkeaminen toimeentuloedellytyksestä olisi perusteltua ainakin silloin, kun Suomeen yksin tulleen alaikäisen vanhemmat hakevat oleskelulupaa Suomeen perhesiteen perusteella ja lapsen vakava sairaus tai vamma puoltaa toimeentuloedellytyksestä poikkeamista lapsen erityistarpeista huolehtimisen varmistamiseksi ja tämä olisi lapsen edun mukaista. Näissä perustelumaininnoissa kynnys poikkeussäännöksen soveltamiselle muodostuu perustuslakivaliokunnan käsityksen mukaan varsin korkeaksi. Valiokunta huomauttaa 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).

Tietojen antaminen

Ulkomaalaislain 114 §:ssä ehdotetaan säädettäväksi, ettei toimeentuloedellytystä pääsääntöisesti sovelleta olemassa olevan perheen osalta, jos oleskelulupahakemus perhesiteen perusteella on jätetty kolmen kuukauden kuluessa siitä, kun perheenkokoaja on saanut tiedoksi päätöksen hänelle annettusta turvapaikasta tai hyväksymisestä Suomeen pakolaiskiintiössä. Lainkohdan perusteluissa (s. 29) on todettu, että tieto mahdollisuudesta perheenyhdistämiseen kolmen kuukauden määräajassa ilman toimeentuloedellytystä olisi annettava pakolaisille selkeästi, oikea-aikaisesti ja ymmärrettävällä tavalla viimeistään turvapaikan antamista tai Suomeen pakolaiskiintiössä hyväksymistä koskevan päätöksen tiedoksi antamisen yhteydessä. Tällaisesta tietojen antamisesta on perustuslakivaliokunnan käsityksen mukaan asian merkityksen vuoksi syytä ottaa nimenomainen säännös lakiin.

Muita seikkoja

Eduskunnan käsittelyssä on samanaikaisesti ehdotus ulkomaalaislain ja eräiden siihen liittyvien lakien muuttamisesta (HE 32/2016 vp). Sanotulla esityksellä pyritään muun muassa tehostamaan tuomioistuinten toimintaa ulkomaalaisasioita käsiteltäessä. Perheenyhdistämistä koskevien ulko-

Valiokunnan lausunto PeVL 27/2016 vp

maalaislain muutosten arvioidaan puolestaan lisäävän hallintotuomioistuimille tehtävien valitus-
ten määrää (HE 43/2016 vp, s. 25). Eri sääntelyhankkeiden oletettujen vaikutusten voidaan näin
ollen arvioida olevan osin ristiriitaisia.

Ulkomaalaislakiin on viimeisen vuoden aikana ehdotettu muutoksia useissa eri hallituksen esi-
tyksissä. Kokonaiskuvan saamista muutoksista ja niiden vaikutuksista helpottaisi valiokunnan
käsityksen mukaan se, että samaan lainsäädäntökokonaisuuteen liittyvät samanaikaiset muutok-
set koottaisiin yhteen hallituksen esitykseen tai niiden vaikutuksia arvioitaisiin mahdollisimman
kokonaisvaltaisesti (ks. myös PeVL 19/2016 vp).

VALIOKUNNAN PÄÄTÖSESITYS

Perustuslakivaliokunta esittää,

että lakiehdotus voidaan käsitellä tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä.

Helsingissä 2.6.2016

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

puheenjohtaja Annika Lapintie vas
varapuheenjohtaja Tapani Tölli kesk
jäsen Simon Elo ps
jäsen Maria Guzenina sd
jäsen Anna-Maja Henriksson r
jäsen Hannu Hoskonen kesk
jäsen Antti Häkkänen kok
jäsen Ilkka Kantola sd
jäsen Kimmo Kivelä ps
jäsen Antti Kurvinen kesk
jäsen Jaana Laitinen-Pesola kok
jäsen Leena Meri ps
jäsen Ville Niinistö vihr
jäsen Wille Rydman kok
jäsen Ville Skinnari sd

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Liisa Vanhala