3.5.2016

Ylitarkastaja Tuuli Tuunanen

Perustuslakivaliokunnalle

HALLITUKSEN ESITYS EDUSKUNNALLE ULKOMAALAISLAIN MUUTTAMISESTA
HE 43/2016 VP

Yleistä

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi ulkomaalaislakia (301/2004) siten, että perheenyhdistämisen edellytyksiä tiukennetaan.

Ulkomaalaislain 39 §:n mukaan oleskeluluvan myöntäminen edellyttää, että ulkomaalaisen toimeentulo on turvattu, jollei ulkomaalaislaissa toisin säädetä. Toimeentuloedellytyksestä voidaan yksittäisessä tapauksessa poiketa, jos siihen on poikkeuksellisen painava syy tai lapsen etu sitä vaatii. Lain 114 §:n mukaan oleskeluluvan myöntäminen kansainvälistä tai tilapäistä suojelua saaneen perheenjäsenelle ei edellytä, että toimeentulo on turvattu, jos perhe on muodostettu ennen perheenkokoajan Suomeen tuloa. Lain 115 §:n mukaan myöskään oleskeluluvan myöntäminen kansainvälistä tai tilapäistä suojelua saaneen muulle omaiselle ei edellytä, että toimeentulo on turvattu.

Ulkomaalaislakia muutettaisiin siten, että toimeentuloedellytyksen täyttäminen olisi jatkossa kansainvälistä tai tilapäistä suojelua saaneen henkilön perheenjäsenen oleskeluluvan myöntämisen edellytys aina tilanteissa, joissa perheenkokoaja saa toissijaista tai tilapäistä suojelua. Turvattu toimeentulo olisi perheenjäsenen oleskeluluvan edellytys myös tilanteissa, joissa turvapaikan saaneen tai kiintiöpakolaisen perheenjäsenen oleskelulupahakemusta ei jätetä kolmen kuukauden kuluessa siitä, kun perheenkokoaja on saanut tiedoksi päätöksen hänelle annetusta turvapaikasta tai hänen hyväksymisestä Suomeen pakolaiskiintiössä. Määräaikaan sidottu suotuisammuuskohtelu perustuu Euroopan unionin perheenyhdistämisdirektiivin (2003/86/EY) pakottaviin säännöksiin. Toimeentuloedellytystä sovellettaisiin kuitenkin kolmen kuukauden määräajan kuluessa perheenmuodostamistilanteissa tai kun perheenyhdistäminen olisi mahdollista sellaisessa kolmannessa maassa, johon perheenkokoajalla tai perheenjäsenellä on erityisiä siteitä. Muun omaisen oleskeluluvan myöntämisen edellytyksenä olisi aina turvattu toimeentulo perheenkokoajalle myönnetystä suojelulajista riippumatta. Säännös, jonka mukaan toimeentuloedellytyksestä on mahdollisuus poiketa yksittäistapauksessa, mikäli poikkeuksellisen painava syy tai lapsen etu sitä vaatii, jäisi ennalleen.

Muutos koskisi kansainvälistä tai tilapäistä suojelua saavien perheenjäseniä tilanteissa, joissa perhe on muodostettu ennen perheenkokoajan Suomeen tuloa. Muutos koskisi myös tilanteita, joissa oleskelulupa myönnetään kansainvälistä tai tilapäistä suojelua saaneen muulle omaiselle.

Esitetyt muutokset eivät olisi ristiriidassa perustuslain tai Suomea sitovien kansainvälisten velvoitteiden kanssa. Suomen ulkomaalaislainsäädäntö täyttäisi jatkossakin niin kansainvälisen kuin Euroopan unionin oikeuden vaatimukset.

Postiosoite:
Sisäministeriö
PL 26
00023 Valtioneuvosto

Käyntiosoitteet:
Erottajankatu 2, Helsinki

Puhelin:
Vaihde
0295 480 171
Faksi:
09 1604 4635

Virkasähköpostiosoite:
kirjaamo@intermin.fi
www.intermin.fi

Oikeus perhe-elämään

Perustuslain 10 §:n 1 momentin mukaan jokaisen yksityiselämä on turvattu. Perustuslakivaliokunta on lausunnossaan (PeVL 23/1998 vp) käsitellyt perhesiteen perusteella myönnettävän oleskeluluvan myöntämistä koskevia säännöksiä perustuslain 10 §:n 1 momentin kannalta. Säännökset, jotka koskevat oleskeluluvan myöntämistä ulkomailla olevalle henkilölle perhesiteen perusteella, ovat merkityksellisiä perustuslain 10 §:n 1 momentissa turvatun yksityiselämän suojan ja Euroopan ihmisoikeussopimuksen 8 artiklan perhe-elämän suojaa koskevan määräyksen kannalta. Perhe-elämä on perusoikeusuudistuksen esitöiden valossa tarkoitettu kuuluvan yksityiselämän suojan piiriin, vaikka sitä ei säännöstekstissä nimenomaisesti mainitakaan.

Perustuslain 9 §:n 4 momentin mukaan ulkomaalaisen oikeudesta tulla maahan ja oleskella Suomessa säädetään lailla. Perustuslain esitöiden mukaan (HE 309/1993 vp) mukaan sääntelyn lähtökohtana on kansainvälisen oikeuden pääsääntö siitä, että ulkomaalaisella ei ole yleisesti oikeutta asettua toiseen maahan. Ulkomaalaisen maahantuloa ja oleskelua koskevassa sääntelyssä ja sen soveltamisessa on kuitenkin otettava huomioon Suomea sitovat kansainväliset velvoitteet ja Euroopan unionin lainsäädäntö.

Oikeus perhe-elämään on suojattu muun muassa Euroopan ihmisoikeussopimuksen EIS) 8 artiklassa, jonka mukaan jokaisella on oikeus nauttia yksityis- ja perhe-elämäänsä kohdistuvaa kunnioitusta. Euroopan ihmisoikeustuomioistuin (EIT) on tulkintakäytännössään katsonut, että EIS 8 artiklan velvoitteet eivät aseta valtiolle yleistä velvollisuutta noudattaa maahanmuuttajan valintaa asuinmaasta tai velvollisuutta hyväksyä perheenyhdistämistä alueellaan (EIT, Abdulaziz, Cabales ja Balkandali, 28.5.1985). Euroopan ihmisoikeustuomioistuin on perhe-elämän suojaa koskevassa oikeuskäytännössään korostanut sitä, että sekä valtion positiivisten että negatiivisten velvollisuuksien kohdalla tulee löytää oikeudenmukainen tasapaino yksilön ja yhteiskunnan kilpailevien intressien välillä. Valtiolla on kuitenkin tietty harkintamarginaali. Perhe-elämän ja maahanmuuton yhteydessä valtion velvollisuus sallia maassa asuvan henkilön sukulaisten maahanpääsy vaihtelee riippuen kysymyksessä olevien henkilöiden erityisistä olosuhteista ja yleisestä intressistä. (EIT, Rodriguez da Silva ja Hoogkamer v. Alankomaat, 31.1.2006). EIT on lausunut, että periaatteessa se ei pidä kohtuuttomana vaatimusta, että maahan sijoittuneen ulkomaalaisen on osoitettava riittävän itsenäiset ja pysyvät tulot, joiden avulla hän voi huolehtia perheenyhdistämisessä tarkoitetun perheenjäsenen perustoimeentulosta. Tuomioistuin kuitenkin tutki, oliko toimeentulovaatimus kyseisessä tapauksessa kohtuullinen (EIT, Konstatinov v. Alankomaat, 26.4.2007).

EU:n perheenyhdistämisdirektiivin tavoitteena on suojata perhe-elämää ja määritellä EU:ssa ne vähimmäisedellytykset, joiden täyttyessä jäsenvaltiossa laillisesti oleskelevalla kolmannen valtion kansalaisella on oikeus perheenyhdistämiseen. Perheenyhdistämisdirektiivin mukaan jäsenvaltio voi vaatia hakemuksen tehneeltä henkilöltä perheenyhdistämistä koskevan hakemuksen jättämisen yhteydessä todisteita siitä, että perheenkokoajalla on vakaat ja säännölliset tulot ja varat, jotka riittävät perheenkokoajan ja hänen perheenjäsentensä ylläpitoon ilman, että heidän on turvauduttava asianomaisen jäsenvaltion sosiaalihuoltojärjestelmään. Edellytystä voi soveltaa pakolaisen eli turvapaikan saaneen tai kiintiöpakolaisen perheenjäseniin, jos perheenyhdistämistä koskevaa hakemusta ei jätetä määräajan, jonka minimipituus on kolme kuukautta, kuluessa pakolaisaseman myöntämisestä. Kolmen kuukauden määräajan kuluessa turvattua toimeentuloa on mahdollista edellyttää myös perheenmuodostamistilanteissa tai kun perheenyhdistäminen olisi mahdollista sellaisessa kolmannessa maassa, johon perheenkokoajalla tai perheenjäsenellä on erityisiä siteitä tai kun kyseessä on muu omainen. Toissijaista tai tilapäistä suojelua saavien perheenjäseniä soveltamisalan rajoitukset eivät koske.

Oikeuden viettää perhe-elämää toteutumista arvioitaessa on huomioitava, että kansainvälistä suojelua saavien henkilöiden mahdollisuus viettää perhe-elämää

kotimassaan ei käytännössä ole mahdollista. Kansainvälistä suojelua saavien henkilöiden perheenjäsenet ovat toimeentuloedellytyksen soveltamisalan piirissä kuitenkin jo voimassa olevan ulkomaalaislain mukaan tilanteissa, joissa perhe on muodostettu perheenkokoajan Suomeen saapumisen jälkeen. Nyt esitetty muutos toisi kuitenkin soveltamisalan piiriin perheitä, jotka ovat viettäneet yhteistä perhe-elämää jo ennen kuin perheenkokoaja on lähtenyt hakemaan turvapaikkaa. Toimeentuloedellytyksen tavoitteena on varmistaa, että ulkomaalisen toimeentulo on turvattu tuloilla siten, että hänen ei voida olettaa joutuvan toimeentulotuesta annetussa laissa (1412/1997) tarkoitetun toimeentulotuen piiriin.

Sitä tosiasiaa, että perhe ei täytä toimeentuloedellytystä eikä sen johdosta pysty viettämää yhteistä perhe-elämää Suomessa, ei lähtökohtaisesti ole pidettävä yksityiselämän suojan loukkauksena. Ulkomaalaislain 39 §:ssä säädetty mahdollisuus poiketa toimeentuloedellytyksestä yksittäistapauksessa, mikäli painava syy tai lapsen etu sitä vaatii, on tarpeen säilyttää, jotta toimeentuloedellytys ei yksittäistapauksessa kuitenkaan muodostu kohtuuttomaksi. 39 § on säädetty perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella (PEVL 2/2004 vp)

Lapsen etu

Lapsen edun huomioon ottaminen kaikessa lain nojalla tapahtuvassa päätöksenteossa perustuu lapsen oikeuksia koskevaan yleissopimukseen ja erityisesti sen 3 artiklaan, jossa todetaan, että kaikissa julkisen tai yksityisen sosiaalihuollon, tuomioistuinten, hallintoviranomaisten tai lainsäädäntöelimien toimissa, jotka koskevat lapsia, on ensisijaisesti otettava huomioon lapsen etu. Lapsen edun huomioon ottamisesta häntä koskevassa päätöksenteossa säädetään ulkomaalaislain 6 §:ssä. Päätöksissä, jotka koskevat alle 18-vuotiaita lapsia, on kiinnitettävä erityistä huomiota lapsen etuun sekä hänen kehitykseensä ja terveyteensä liittyviin seikkoihin. Alaikäistä lasta koskevat asiat on lain mukaan käsiteltävä kiireellisesti.

Hallintovaliokunnan mietinnön (HaVM 4/2004 vp) mukaan lapsen edun arvioiminen ja lapsen kuuleminen korostuu ulkomaalaislain mukaisessa päätöksenteossa erityisesti turvapaikka-asioissa ja myönnettäessä oleskelulupia perhesiteen perusteella. Lasta koskevissa ratkaisuissa on keskeistä, että päätöksentekijä selvittää, mikä ratkaisu on juuri kyseessä olevan lapsen edun mukainen. Lapsen etu tulee harkita kokonaisuudessaan ottaen huomioon lapsen yksilölliset tarpeet, toivomukset ja mielipiteet. On huomattava, että lapsen etu on aina yksilöllinen ja sidottu lapsen kulloiseenkin elämäntilanteeseen. Lisäksi on selvitettävä, poikkeaako lapsen etu mahdollisesti huoltajan edusta. Lapsen etua arvioitaessa on aina otettava täysimääräisesti huomioon kansainväliset sopimusvelvoitteet.

Voimassaolevan ulkomaalaislain mukaan toimeentuloedellytys koskee lähtökohtaisesti myös tilanteita, joissa perheenkokoaja tai perheenjäsen on lapsi. Tähän lähtökohtaan ei esitetä muutosta. Ulkomaalaislain 39 §:ssä on kuitenkin säädetty mahdollisuus poiketa toimeentuloedellytyksestä yksittäisessä tapauksessa muun muassa sillä perusteella, että lapsen etu sitä vaatii. Korkein hallinto-oikeus on vuosikirjapäätöksessään 2014:50 linjannut, ettei lapsen etu edellyttänyt toimeentuloedellytyksestä poikkeamista yksinomaan siitä syystä, että oleskeluluvan epääminen saattoi johtaa yhteiselämän katkeamiseen lapsen ja toisen vanhemman välillä. Toimeentuloedellytyksestä poikkeaminen lapsen edun perusteella edellyttää myös muita yksilöllisiä lapsen etuun konkreettisesti vaikuttavia seikkoja tai olosuhteita.

Yhdenvertaisuus

Perustuslain 6 §:n mukaan ketään ei saa ilman hyväksyttävää perustetta asettaa eri asemaan sukupuolen, iän, alkuperän, kielen, uskonnon, vakaumuksen, mielipiteen, terveydentilan, vammaisuuden tai muun henkilöön liittyvän syyn perusteella.

Toimeentuloedellytystä voi perheenyhdistämisdirektiivin mukaan soveltaa pakolaisen eli turvapaikan saaneen tai kiintiöpakolaisen perheenjäseniin vain, jos perheenyhdistämistä koskevaa hakemusta ei jätetä vähintään kolmen kuukauden pituiseksi asetettavan määräajan kuluessa pakolaisaseman myöntämisestä. Perheenyhdistämisdirektiivi ei koske lainkaan toissijaista suojelua saavia eikä tilapäisen suojelun perusteella oleskeluluvan saaneita. Siten velvollisuus oleskeluluvan myöntämiseen ilman toimeentuloedellytystä tilanteissa, joissa hakemus on jätetty kolmen kuukauden määräajassa, ei koske heitä.

Pakolaisella tarkoitetaan henkilöä, joka on saanut pakolaissopimuksessa määritellyn turvapaikan eli pakolaisen statuksen. Toissijaista suojelua koskeva säännökset perustuvat EU:n määritelmädirektiiviin. Vaikka kummassakin tapauksessa on kyse kansainvälisestä suojelusta, kyseessä on kaksi eri kategoriaa, joissa edellytykset suojelun saamiselle ovat erilaiset ja niiden kautta myönnetyt suojeluasemat ovat erilaiset ja voivat oikeudellisesta näkökulmasta antaa erilaisia oikeuksia. Kolmen kuukauden pituinen määräaika pakolaisaseman saaneille henkilöille on käytössä useissa EU-jäsenmaissa. Suojeluasemien erilaiselle kohtelulle ei ole EU-lainsäädännöstä johtuvaa oikeudellista tai muuta kansainvälistä estettä.

Voimaantulo ja siirtymäsäännökset

Muutosten on tarkoitus tulla voimaan mahdollisimman pian. Jotta turvapaikan saaneen ja kiintiöpakolaisen perheenjäsenen oikeus poikkeussääntelyyn kolmen kuukauden määräajassa voi toteutua, edellyttää se kolmen kuukauden määräajan alkamisajankohdan sitomista perheenkokoajan lupapäätökseen. Sen johdosta uutta lakia sovellettaisiin vain niihin perheenjäsenen oleskelulupahakemuksiin, joiden perusteena oleva perheenkokoajan lupapäätös on tehty lain voimaantulon jälkeen.

Koska toissijaista tai tilapäistä suojelua saavien perheenjäseniin ei sovellettaisi vastaavaa määräaikaa, heidän ensimmäisiin oleskelulupahakemuksiin ja jatkolupahakemuksiin sovellettaisiin perheenjäsenen oleskelulupahakemuksen ratkaisuhetkellä voimassa olevaa lakia, perheenkokoajan lupapäätöksen antamisesta tai perheenjäsenen oleskelulupahakemuksen jättämisajankohdasta riippumatta. Siten toissijaista tai tilapäistä suojelua saavien ulkomaalaisten perheenjäsenten jatkolupahakemuksiin sovellettaisiin ratkaisuhetken lakia riippumatta ensimmäisen oleskelulupahakemuksen ratkaisemiseen sovelletusta laista.