Janne Salminen 3.5.2016
Kirjallinen lausunto

Perustuslakivaliokunta

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi ulkomaalaislain muuttamisesta (HE 43/2016 vp)

1. Hallituksen esityksessä ehdotetaan ulkomaalaislain muuttamista. Tarkoituksena on, että niin sanotun toimeentulovaatimuksen täytyminen oli perheenjäsenen oleskeluluvan myöntämisen edellytys tilanteissa, joissa perheenkokoaja saa toissijaista, humanitaarista tai tilapäistä suojelua. Lakiehdotuksen mukaan samaa edellytettäisiin perheenjäsenen oleskeluluvalta myös silloin, kun turvapaikan saaneen perheenjäsenen oleskelulupahakemusta ei jätetä kolmen kuukauden kuluessa siitä, kun perheenkokoaja on saanut tiedoksi päätöksen hänelle annetusta turvapaikasta tai hyväksymisestään Suomeen pakolaiskiintiössä. Toimeentuloedellytystä sovellettaisiin myös kolmen kuukauden määräajan kuluessa perheenmuodostamistilanteissa, jos oleskelulupaa haetaan kansainvälistä suojelua saavaan muulle omaiselle kuin perheenjäsenelle tai kun perheenyhdistäminen olisi mahdollista sellaisessa kolmannessa maassa, johon perheenkokoajalla tai perheenjäsenellä on erityisiä siteitä. Muutos koskisi kansainvälistä tai tilapäistä suojelua saavien niin sanottuja vanhoja perheitä eli tilanteita, joissa perhe on muodostettu ennen perheenkokoajan Suomeen tuloa.

2. Esityksellä on tarkoitus tiukentaa huomattavasti perheenyhdistämisen edellytyksiä.

3. Perustuslain 9.4 §:n mukaan ulkomaalaisen oikeudesta tulla maahan ja oleskella Suomessa säädetään lailla. Oikeudesta säädetään siis lailla. Kansainvälisen oikeuden yleisten periaatteiden mukaisesti ulkomaalaisella ei sellaisenaan ole yleistä oikeutta asettua maahan. Periaatetta muovaavat Suomea sitovat kansainväliset velvoitteet ja Euroopan unionin lainsäädäntö. Euroopan ihmisoikeussopimus ei sellaisenaan koske oikeutta tulla maahan tai oleskella siellä, mutta siinä määrätyillä oikeuksilla on merkitystä myös tässä kontekstissa. Kun hallituksen esityksessä on kysymys ulkomaalaislain muuttamisesta nimenomaan perheenyhdistämistilanteissa, käsillä olevan hallituksen esityksen ehdotukset liittyvät kiinteästi oikeuteen perhe-elämään ja perhe-elämän suojaan. Perhe-elämä on suojattu Euroopan ihmisoikeussopimuksen 8 artiklassa. Sen mukaan jokaisella on oikeus nauttia yksityis- ja perhe-elämäänsä kohdistuvaa kunnioitusta.

4. Myös perustuslain 10 §:ssä turvattuun yksityiselämän suojan piiriin sisältyy perhe-elämän suoja (HE 309/1993 vp, s. 53).

Näin ollen koska perustuslain 9.4 §:ää on sovellettava perusoikeusnormien kokonaisuuden osana, perhe-elämän suoja nauttii perustuslain turvaa myös oleskelulupien myöntämistä, käännyttämistä ja karkottamista sekä muussa ulkomaalaisia koskevassa päätöksenteossa. Tätä turvaa vahvistaa etenkin Euroopan ihmisoikeussopimus ja sen soveltamiskäytäntö.

Myös Euroopan unionin perusoikeuskirjassa perhe-elämän suoja on turvattu. Unionin perusoikeuskirjan 7 artiklan mukaan jokaisella on oikeus siihen, että hänen perhe-elämäänsä kunnioitetaan. Euroopan unionin lainsäädännön puolelta perheenyhdistämistä koskee erityisesti niin sanottu perheenyhdistämisdirektiivi. Sen tavoitteena on suojata perhe-elämää ja määritellä vähimmäisedellytykset, joiden täyttyessä jäsenvaltiossa laillisesti oleskelevalla kolmannen valtion kansalaisella on oikeus perheenyhdistämiseen.

5. Esitys ei ole perusoikeusjärjestelmän kannalta ongelmaton.

Esitys tiukentaa perheenyhdistämisen kriteereitä tavalla, joka käytännössä edelleen heikentää kansainvälistä suojelua saavien henkilöiden oikeutta nauttia perus- ja ihmisoikeutena turvattua perhe-elämän kunnioitusta. Tässä yhteydessä on huomautettava, että julkisen vallan perustuslain mukaan turvattava perus- ja ihmisoikeuksien toteutuminen.

6. Kuten hallituksen esityksen perusteluissa tuodaan esiin, Euroopan ihmisoikeussopimuksen soveltamiskäytäntö ei ole esteenä sille, että perheenyhdistämiselle asetetaan lainsäädännössä tiettyjä vaatimuksia.

Myös sääntelyn taustalla oleva unionilainsäädäntö, perheenyhdistämisdirektiivi, jota myös nyt ehdotettavan sääntelyn on implementoitava, lähtee siitä, että perheenyhdistämiselle voidaan asettaa tiettyjä rajoituksia. Nyt ehdotettavat rajoitukset ovat saadun selvityksen perusteella unionilainsäädännön mahdollistamia. Minulla ei ole huomauttamista sinänsä perheenyhdistämisdirektiivistä tehtyyn tulkintaan.

Sekä kansainvälisen sääntelyn ja sen soveltamiskäytännön pyrkimykset Euroopan ihmisoikeussopimuksessa ja sen soveltamiskäytännössä sekä myös Euroopan unionin perheenyhdistämisdirektiivissä liittyvät juuri siihen, että tavoitellaan perhe-elämän suojaa. Näin siis unionilainsäädännön ja myös Euroopan ihmisoikeussopimuksen soveltamiskäytäntö on olennaisesti vastakkaista pyrkimyksiltään verrattuna käsillä olevana lainsäädäntöehdotukseen. Hallituksen esityksen perusteluissa on tuotu esiin tietyt Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen ratkaisut, mutta nyt on huomattava lisäksi, että juuri tällä hetkellä tuomioistuimessa odottaa ratkaisuaan huomattavan moni juuri ajankohtaisen pakolaistilanteen ja sen sääntelypyrkimyksiin liittyvä asia.

7. Erityisesti Euroopan ihmisoikeussopimuksen soveltamiskäytännön osalta on huomattava, että samaan aikaan kuin siinä on katsottu mahdolliseksi asettaa perheenyhdistämistä koskevassa lainsäädännössä edellytyksiä, myös toimeentuloon liittyviä edellytyksiä, perheenyhdistämiselle, Euroopan ihmisoikeustuomioistuin on tutkinut, että näiden rajoitusten sisältöä. Tällöin tarkastelun kohteena on ollut nimenomaan se, ovatko edellytykset oikeasuhtaisia ja kohtuullisia. Lisäksi niiden osalta on kiinnitettävä huomiota myös yhdenvertaisuuteen.

8. Näillä perusteilla käsitykseni mukaan toimeentulovaatimuksen asettamiselle ei ole estettä perheenyhdistämisdirektiivin tai Euroopan ihmisoikeussopimuksen kannalta asiaa tarkasteltuna.

Erityisesti viimeksi mainitun soveltamiskäytännön kannalta olisi kuitenkin keskeisesti kiinnitettävä huomiota siihen, että lainsäädäntö sisältää riittävät mahdollisuudet kokonaisarvioinnin perusteella poiketa toimeentuloedellytyksestä.

Laissa on nyt säädetty siitä, että ”poikkeuksellisen painava syy” voi olla perusteena yksittäistapauksessa poiketa toimeentuloedellytyksestä.

Perustuslakivaliokunta on aikaisemmin PeVL 4/2004 vp pitänyt tätä sääntelytapaa mahdollisena ja katsonut, että tähän yhteyteen on asianmukaista lisätä vielä lapsen etua koskeva erityinen maininta. Myöhemmän Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytännön valossa voitaneen yksittäistapauksellisen poikkeamisen mahdollisuuden rajaamista vain poikkeuksellisen painaviin syihin kuitenkin katsoa asettavan harkintakynnyksen varsin – ehkä kohtuuttoman – korkealle. Tätä voi esimerkiksi suhteuttaa ratkaisuun Konstatinov (16351/03, vuodelta 2007), jossa tuomioistuin tutki vaatimuksen kohtuullisuutta. Viime kädessä on kysymys tulkinnan kireydestä, ja säännös näyttää asettavan mahdollisuuden suhteellisen korkeaan kynnykseen, mikä ei välttämättä ole perusteltua ja voi olla ristiriidassa Euroopan ihmisoikeussopimuksen tulkintakäytännön kanssa. Koska 39 §:n säännös poikkeamisen mahdollisuudesta on keskeinen, jos toimeentuloedellytys halutaan asettaa, kuten ehdotetaan, olisi olla perusteltua vähintäänkin säännöksen perusteluissa vielä enemmän avata mahdollisuuksia poiketa toimeentulovaatimuksesta. Näitä ovat muutkin kuin lapsen edun vaatimat tilanteen. Esimerkkinä tulevat mieleen esimerkiksi vaikeasti sairaiden tai vammautuneiden tilanteet jne.

9. Sääntelyehdotus rakentuu vahvasti toimeentuloedellytyksen varaan. Toimeentuloedellytyksen toteutumisesta jää suurimmaksi osaksi riippuvaiseksi, toteutuuko täällä olevan henkilön oikeus perhe-elämään. Sitä, että toimeentuloedellytyksen sisältö jää tapauskohtaisesti arvioitavaksi, pidän asianmukaisena, mutta pidän epäasianmukaisena sitä, että perusoikeuden toteutumiseen olennaisesti vaikuttavat ”suuntaa-antavat euromäärät” perustuvat viranomaisen ”sisäiseen ohjeeseen”. (Ks. HE, s. 6.) Tosiasiassa harkinta näyttää olevan sangen kaavamaista näiden ohjeiden tarkastelua suhteessa hakijan tilanteeseen. Nämä ohjeet eivät kuitenkaan voi sisältää oikeussääntöjä vaan ylipäätään voivat olla vain ohjeellisia eivät oikeudellisesti sitovia. Tässä ne kuitenkin muodostavat perusoikeuden toteutumisen kannalta keskeisen mittapuun ja pohjan myös sille, josta voidaan erityisen painavien syiden niin edellyttäessä poiketa, mutta käsitys toimeentulosta perustuu yksinomaan Maahanmuuttoviraston sisäiseen ohjeistukseen.

10. Hallituksen esityksessä esitetään nyt sellaista tiukennusta edellytyksiin, että tämä saattaisi olla omiaan käytännössä merkitsemään sitä, että siinä tarkoitettujen ihmisten ei jatkossa olisi mahdollista nauttia perhe-elämän suojasta. Tämä arvio perustuu myös siihen, että tosiasiassa näiden ihmisten mahdollisuudet saada sellaista työtä, josta voisi saada edellytetyn ansiotason, on yleisesti ottaen heikkoa vaikka selvitysten mukaan henkilöt sinänsä ovatkin aktiivisia työmarkkinoille pyrkimisessä. Myös esityksen merkitys yhdenvertaisuusnäkökulmasta on kyseenalainen, minkä jo sääntelyn valmistelu paljasti, koska sääntelyehdotusta koskevassa arvioinnissa tuotiin havainnollisesti esiin, kuinka

muidenkin saattaisi olla hankala saada edellytykset täyttävä toimeentulo ja sen vuoksi ehdotusta myös tarkistettiin tältä osin suomalaisten osalta. Ulkomaalaislakiin jää edelleen useita säännöksiä, joiden mukaan toimentulon turvaamista tällä tavoin ei edellytetä. Tämä on yhdenvertaisuusnäkökulmasta ongelmallista. Yhdenvertaisuusnäkökulmasta tarkasteltuna hallituksen esityksessä ei myöskään riittävästi perustella sitä, miksi kansainvälistä suojelua saavien henkilöiden kesken ehdotetaan tehtäväksi erottelua yhtäältä pakolaisstatuksella olevien ihmisten ja toisaalta oleskeluluvan toissijaisen suojelun perusteella tai humanitäärisen suojelun saavien kesken.

11. Tässä heikennyksiä perhe-elämän suojaan perustellaan tarpeella esittää Suomi ”erityisen houkuttelevana turvapaikanhakumaana”. Tulkintani mukaan tällainen peruste ei olisi perusoikeuden rajoituksena hyväksyttävä perusoikeusjärjestelmän kokonaisuuden kannalta. Tavoite edistää näin perheenkokoajien kykyä vastata perheen toimeentulosta voi olla hyväksyttävä, mutta tosiasiassa hallituksen esityksessä esitetyt perustelut tälle pyrkimykselle ovat ohuita verrattuna niihin mahdollisiin vasta-argumentteihin, joita tällaisesta ennen aktiivista kotouttamista tapahtuvalle työnhakuun suuntautumisesta voi seurata. Lisäksi perhe-elämän suojan heikentäminen voi itse asiassa hallituksen esityksen mukaan myös olla kotouttamispyrkimykselle vastakkainen. Hallituksen esityksen perusteluista ei mielestäni riittävän asianmukaisesti ilmene, miten on harkittu kotouttamisen edistämisen ja nopean työllistymisen välistä suhdetta.