Veli-Pekka Viljanen

HE 43/2016 vp LAIKSI ULKOMAALAISLAIN MUUTTAMISESTA

Eduskunnan perustuslakivaliokunta 4.5.2016

Hallituksen esityksessä ehdotetaan tiukennettavaksi ulkomaalaislaissa säädettyjä perheenyhdistämisen edellytyksiä. Ehdotuksen mukaan kansainvälisistä tai tilapäistä suojelua saavien perheenjäseniltä edellytettäisiin tietyin poikkeuksin turvattua toimeentuloa perheenmuodostamisajankohdasta riippumatta, jotta perheenyhdistämishakemus voitaisiin hyväksyä.

Perustuslain 9 §:n 4 momentin mukaan ulkomaalaisen oikeudesta tulla Suomeen ja oleskella maassa säädetään lailla. Lähtökohtana säännöksessä on kansainvälisen oikeuden mukainen pääsääntö, jonka mukaan ulkomaalaisilla ei ole yleisesti oikeutta asettua toiseen maahan (HE 309/1993 vpo, s. 52). Ulkomaalaisen maahantulo-oikeuden osalta sisällöllisiä vaatimuksia saattaa kuitenkin johtua Suomen kansainvälisistä ihmisoikeusvelvoitteista. Käsillä olevassa arviointitilanteessa ehdotusta onkin arvioitava erityisesti suhteessa perhe-elämän suojaan, joka on turvattu Euroopan ihmisoikeussopimuksen 8 artiklassa sekä Euroopan unionin perusoikeuskirjan 7 artiklassa. Perustuslain esitöiden mukaan perhe-elämä on meillä perustuslaissa suojattu osana perustuslain 10 §:ssä tarkoitettua yksityiselämän suojaa (HE 309/1993 vp, s. 53).

Euroopan ihmisoikeustuomioistuin on vakiintuneesti katsonut, ettei oikeudesta perhe-elämän kunnioittamiseen seuraa valtiolle yleistä velvoitetta kunnioittaa aviopuolisoiden tekemää asuinpaikan valintaa ja oikeutta asettua asumaan haluamaansa maahan (ks. EIT:n tuomio *Abdulaziz, Cabales ja Balkandali v. Yhdistynyt kuningaskunta*, 28.5.1985, tuomion kohta 68). Tämä ei kuitenkaan sulje pois mahdollisuutta, että päätös perheenyhdistämisen epäämisestä voisi jossakin tilanteessa loukata Euroopan ihmisoikeussopimuksen 8 artiklaa (ks. esim. Sen v. Alankomaat, tuomio 21.12.2001). Ihmisoikeustuomioistuimen mukaan valtion velvollisuus sallia maassa asuvan henkilön sukulaisen maahanpääsy vaihtelee riippuen henkilöiden erityisistä olosuhteista ja yleisestä intressistä. Tältä osin olennaista on löytää oikeudenmukainen tasapaino yksilön ja yhteiskunnan intressien välillä. Huomioon otettavia seikkoja ovat ihmisoikeustuomioistuimen mukaan muun muassa perhe-elämän rikkoutumisen aste, siteiden voi-

makkuus asianomaiseen valtioon, perheenjäsenten mahdollisuus asettua asumaan yhdessä johonkin toiseen maahan sekä maahantulovalvonnan ja yleisen järjestyksen intressit (ks. esim. *Rodrigues da Silva ja Hoogkamer v. Alankomaat*, 31.1.2006, kohta 39). Ihmisoikeustuomioistuin on Alankomaita koskevassa ratkaisussaan myös nimenomaisesti todennut, ettei se pidä periaatteessa kohtuuttomana vaatimusta, jonka mukaan henkilön, joka haluaa saada perheenjäsenensä perheenyhdistämisen avulla maahan, tulee pystyä osoittamaan, että hänellä on riittävät taloudelliset edellytykset huolehtia perheenjäsentensä toimeentulosta. Tältä osin arvioitiin kuitenkin myös sitä, oliko toimeentulovaatimus arvioitavana olevassa konkreettisessa tapauksessa kohtuullinen *(reasonable)* (ks. *Konstatinov v. Alankomaat*, 26.4.2007, kohta 50).

Lakiehdotuksen arvioinnin kannalta on sinänsä merkityksellistä, että ulkomaalaislain 39 §:n mukaan jo nykyisin on oleskeluluvan myöntämisen osalta pääsääntönä, että ulkomaalaisen toimeentulo on turvattu. Tämä vaatimus ei kuitenkaan nykyisin koske oleskeluluvan myöntämistä kansainvälistä suojelua tai tilapäistä suojelua saaneen perheenjäsentä, jos perhe on muodostettu ennen perheenkokoajan Suomeen tuloa. Tältä osin tapahtuisi nyt muutos. Toimeentulovaatimus kohdistuisi koko laajuudessaan toissijaista suojelua tai tilapäistä suojelua saavien perheenjäseniin. Toimeentulovaatimus koskisi myös turvapaikan saaneiden ja kiintiöpakolaisten perheenjäseniä silloin, kun perheenyhdistämistä koskevaa hakemusta ei ole jätetty kolmen kuukauden kuluessa turvapaikkapäätöksen tai pakolaiskiintiöön hyväksymispäätöksen tiedoksi saamisesta.

Sinänsä toimeentuloedellytyksen liittäminen oleskelulupapäätökseen on aikanaan hyväksytty perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella tavallisen lain säätämisjärjestyksessä ilman, että valiokunta piti sääntelyä perustuslain tai ihmisoikeussopimusten vastaisena (PeVL 4/2004 vp, s. 4). Valiokunnan kanta näyttäisi tältä osin nojanneen ainakin osittain ulkomaalaislain 39 §:n säännökseen, joka mahdollisti yksittäistapauksessa poikkeamisen toimentuloedellytyksistä poikkeuksellisen painavasta syystä. Valiokunnan ehdotuksesta tätä poikkeusmahdollisuutta täydennettiin maininnalla lapsen edusta poikkeukseen oikeuttavana perusteena (PeVL 4/2004 vp, s. 4). Poikkeusmahdollisuus onkin ollut käytössä pehmentämään toimeentuloedellytyksen vaikutuksia ja estämään yksittäistapaukselliset kohtuuttomat perheenyhdistämisen estävät ratkaisut (ks. esim. KHO 2009:85, 2010:17, 2010:18, 2013:97, 2014:50 ja 2014:51).

Edellä olevan perusteella voitaneen päätellä, ettei toimeentuloedellytys perheenyhdistämisen yleisenä edellytyksenä muodostu ongelmaksi perhe-elämän suojan kannalta sellaisena kuin se

ilmenee Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen tulkintakäytännössä. Tästä huolimatta voidaan pitää ongelmallisena sitä, että sen varmistaminen, että toimeentuloedellytyksen soveltaminen ei yksittäisessä tapauksessa muodostu kohtuuttomaksi, jää ulkomaalaislain 39 §:n hyvin avoimen poikkeusmahdollisuuden varaan (”Toimeentuloedellytyksistä voidaan yksittäisessä tapauksessa poiketa, jos siihen on poikkeuksellisen painava syy tai lapsen etu sitä vaatii.”). Tältä osin on syytä huomauttaa, että jo hallituksen esityksessä todetaan, että ehdotuksen toteutumisen myötä säännöksen soveltamisalan piiri laajenisi henkilöryhmällä, joka henkilökohtaisesti saattaa olla heikommassa tai haavoittuvammassa asemassa kuin oleskelulupaa perhesiteiden perusteella hakevat perheenjäsenet keskimäärin (ks. HE, s. 20). Tämä lisännee mahdollisuutta, että yksittäistapauksessa oleskeluluvan myöntämättä jättäminen toimeentuloedellytyksen johdosta muodostuu ongelmalliseksi Euroopan ihmisoikeussopimuksen 8 artiklan näkökulmasta. Ongelmallisuutta lisää se, että esityksen perustelujen mukaan toimeentuloedellytykselle käytännössä asetetut vaatimukset ovat merkittävän korkeat. Esimerkiksi kahden aikuisen ja kahden lapsen perheessä turvattuun toimeentuloon vaaditaan kuukausittain 2 600 euron nettotulot, mikä käytännössä muodostuu ei vain edellytykseksi, vaan useimmiten suoranaiseksi esteeksi perheenyhdistämiselle (HE, s. 6). Tämä lisää 39 §:n poikkeussäännöksen soveltamistarvetta, jotta voitaisiin välttää tilanteet, joissa toimentulovaatimus muodostuu perheenyhdistämisen osalta kohtuuttomaksi.

Toimeentuloedellytyksiä sovellettaisiin myös tilanteessa, jossa perheenkokoajana olisi yksin saapunut alaikäinen turvapaikanhakija. Hallituksen esityksessä todetaan, että vaikka toimeentuloedellytys kohdistuu periaatteessa oleskeluluvan hakijaan, edellytyksen täyttyminen jäisi tosiasiallisesti perheenkokoajana olevan alaikäisen vastuulle, koska hakija kykenee harvoin turvaamaan toimeentulonsa ennen maahan saapumista (HE, s. 23).

Lasten osalta ehdotuksia onkin arvioitava myös lapsen oikeuksia koskevan yleissopimuksen valossa. Sen 9 artiklan mukaan sopimusvaltiot takaavat, ettei lasta eroteta vanhemmistaan heidän tahtonsa vastaisesti paitsi, kun toimivaltaiset viranomaiset, joiden päätökset voidaan saattaa tuomioistuimen tutkittavaksi, toteavat soveltuvien lakien ja menettelytapojen mukaisesti sen olevan lapsen edun mukaista. Sopimuksen 10 artiklan mukaan sopimusvaltioille 9 artiklan 1 kappaleessa asetettujen velvoitteiden mukaisesti on lapsen tai hänen vanhempiensa hakemukset, jotka koskevat sopimusvaltioon saapumista tai sieltä lähtemistä perheen jälleenyhdistämiseksi käsiteltävä myönteisesti, humaanisti ja kiireellisesti.

Hallituksen esitys ei ole ainakaan hyvin linjassa näiden lapsen oikeuksia koskevan yleissopimuksen määräysten kanssa vaikeuttaessaan olennaisesti perheenyhdistämistä. Tältäkin osin sopimuksen vastaisuuksien estäminen yksittäistapauksissa jää ulkomaalaislain 39 §:n poikkeussäännöksen varaan, joka sinänsä mahdollistaa poikkeukset lapsen edun sitä vaatiessa. Oikeustilaa ei voida kuitenkaan tältä osin pitää tyydyttävänä.

Lakiehdotuksen 114 §:ssä asetetaan perheenyhdistämisen osalta eri asemaan myönteisen turvapaikkapäätöksen tai kiintiöpakolaisstatuksen saaneet henkilöt verrattuna niihin ulkomaalaisiin, jotka ovat saaneet ainoastaan päätöksen oleskeluluvasta toissijaisen suojelun, humanitaarisen suojelun tai tilapäisen suojelun perusteella. Tällaiselle erottelulle ei näyttäisi olevan osoitettavissa perustuslain 6 §:n 2 momentissa tarkoitettua hyväksyttävää perustetta, koska henkilöiden asema ei muutoin olennaisesti poikkea toisistaan. Ehdotus saattaa tältä osin johtaa myös tarpeettomiin statusvalituksiin, jos turvapaikan hakijalle on myönnetty oleskelulupa pelkästään toissijaisen suojelun perusteella, vaikka henkilöllä ei olisikaan muuta oikeusturvan tarvetta kyseisessä tilanteessa. Edellä olevista syistä pidän perusteltuna, että 114 §:n 4 momentti ulotetaan koskemaan myös tilanteita, joissa henkilö on saanut oleskeluluvan toissijaisen, humanitaarisen tai tilapäisen suojelun perusteella.