OIKEUSMINISTERIÖ

LsN Timo Makkonen

LAUSUNTO

3.5.2016

Eduskunnan perustuslakivaliokunnalle

HALLITUKSEN ESITYS EDUSKUNNALLE LAIKSI ULKOMAALAISLAIN MUUTTAMISESTA (HE 43/2016 vp)

Eduskunnan perustuslakivaliokunta on pyytänyt oikeusministeriöltä lausuntoa hallituksen esityksestä eduskunnalle laiksi ulkomaalaislain muuttamisesta (HE 43/2016 vp). Oikeusministeriö on lausunut asiasta esityksen valmisteluvaiheessa ja sen esittämät näkemykset on esityksessä pääosin otettu asianmukaisesti huomioon. Oikeusministeriö esittää lausuntonaan kunnioittavasti seuraavan.

Esityksen keskeinen sisältö

Hallituksen esityksen tavoitteena on tiukentaa perheenyhdistämisen edellytyksiä laajentamalla turvattua toimentuloa koskevan vaatimuksen käyttöalaa. Ulkomaalaislakia ehdotetaan muutettavan siten, että kansainvälistä tai tilapäistä suojelua saavien perheenjäseniltä edellytettäisiin tietyin poikkeuksin turvattua toimeentuloa perheenmuodostamisajankohdasta riippumatta, jotta perheenyhdistämishakemus voitaisiin hyväksyä.

Toimeentuloedellytyksen yleistä arviointia

Ehdotettu sääntely on merkityksellistä ensinnäkin perustuslain 9 §:n 4 momentin kannalta. Ulkomaalaisen oikeudesta tulla Suomeen ja oleskella maassa säädetään perustuslain 9 §:n 4 momentin nojalla lailla. Säännöksen lähtökohtana on perusoikeusuudistuksen esitöiden (HE 309/1993 vp,

Käyntiosoite	Postiosoite	Puhelin	Faksi	Sähköpostiosoite
Kasarmikatu 25 HELSINKI	PL 25 00023 VALTIONEUVOSTO	02951 6001	09 1606 7730	oikeusministerio@om.fi

s. 52/I) mukaan kansainvälisen oikeuden voimassa oleva pääsääntö, jonka mukaan ulkomaalaisilla ei ole yleisesti oikeutta asettua toiseen maahan. Lailla säätämisen vaatimuksesta puolestaan voidaan johtaa syrjinnän ja mielivallan kielto ulkomaalaisten kohtelussa (idem). Voimassa olevan ulkomaalaislain 39 §:n sääntely toimeentuloedellytyksestä on säädetty perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella (PeVL 4/2004 vp).

Ehdotettu sääntely on merkityksellistä myös perustuslain 10 §:n 1 momentissa säädetyn yksityiselämän suojan ja sen piiriin kuuluvan perhe-elämän suojan kannalta (HE 309/1993 vp, s. 53/I). Perhe-elämän suojasta on määräykset myös Euroopan ihmisoikeussopimuksen (EIS) 8 artiklassa ja lukuisissa muissa kansainvälisissä sopimuksissa sekä muun muassa EU:n perusoikeuskirjassa.

Euroopan ihmisoikeustuomioistuin 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, tuomion kohta 68). Perhe-elämän ja maahanmuuton yhteydessä valtion velvollisuus sallia maassa asuvan henkilön sukulaisten maahanpääsy vaihtelee riippuen kysymyksessä olevien henkilöiden erityisistä olosuhteista ja yleisestä intressistä. Huomioon otettavia seikkoja ovat muun muassa seuraavat: missä määrin perhe-elämä on tosiasiassa rikkoutunut, siteiden voimakkuus asianomaiseen valtioon, onko perheen asumiselle jonkun perheenjäsenen alkuperämaassa ylitsepääsemättömiä esteitä ja onko maahanmuuttoa koskevia määräyksiä rikottu tai onko muita julkiseen järjestykseen liittyviä seikkoja, jotka estäisivät maahanpääsyn (EIT*, Rodriguez da Silva ja Hoogkamer v. Alankomaat*, 31.1.2006). Tapauksessa *Konstatinov v. Alankomaat* (26.4.2007) ihmisoikeustuomioistuin lausui, että se ei periaatteessa 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 (”reasonable”, tuomion kohta 50). Tuomioistuimen viimeksi mainitun kannan valossa ulkomaalaislain 39 §:ssä säädetty mahdollisuus poiketa yksittäisissä tapauksissa toimeentulovaatimuksesta tietyin edellytyksin on tarpeen esityksessä ehdotetunkin mukaisesti säilyttää.

Oikeusministeriön käsityksen mukaan toimeentulotukivaatimuksen käyttöön ottamiselle ei sinänsä ole estettä perustuslain tai kansainvälisten sopimusten kannalta, ottaen huomioon ulkomaalaislain 39 §:ssä säädetty mahdollisuus poiketa toimeentulovaatimuksesta yksittäistapauksessa.

Toimeentuloedellytys lasten kannalta

Ehdotetut toimeentuloedellytyksen laajennukset koskisivat myös sääntelyn piiriin kuuluvia alaikäisiä. Ulkomaalaislain 39 §:n 2 momentin säilytettäväksi ehdotetun sääntelyn mukaan ulkomaalaisen toimeentulo katsotaan turvatuksi ensimmäistä oleskelulupaa myönnettäessä, jos hänen maassa oleskelunsa kustannetaan tavanomaiseksi katsottavilla ansiotyöstä, yrittäjätoiminnasta, eläkkeistä, varallisuudesta tai muista lähteistä saatavilla tuloilla siten, että hänen ei voida olettaa joutuvan toimeentulotuesta annetussa laissa tarkoitetun toimeentulotuen tai vastaavan muun toimeentuloa turvaavan etuuden tarpeeseen. Ulkomaalaislain 39 §:n 1 momentin mukaan toimeentuloedellytyksestä voidaan kuitenkin yksittäisessä tapauksessa poiketa, jos siihen on poikkeuksellisen painava syy tai lapsen etu sitä vaatii.

Ehdotettu sääntely on tältä osin merkityksellistä muun muassa lapsen oikeuksien sopimuksen (SopS 59–60/1991) kannalta. Sopimuksen 3 artiklan 1 kohdan mukaan kaikissa julkisen tai yksityisen sosiaalihuollon, tuomioistuinten, hallintoviranomaisten tai lainsäädäntöelimien toimissa, jotka koskevat lapsia, on *ensisijaisesti otettava huomioon lapsen etu* (kursiivi lisätty). Sopimuksen 9 artiklan 1 kohdan mukaan sopimusvaltiot takaavat, että lasta ei eroteta vanhemmistaan heidän tahtonsa vastaisesti paitsi, kun toimivaltaiset viranomaiset, joiden päätökset voidaan saattaa tuomioistuimen tutkittaviksi, toteavat soveltuvien lakien ja menettelytapojen mukaisesti sen olevan lapsen edun mukaista. Sopimuksen 10 artiklan 1 kohdan 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. Perustuslain 19 §:n 3 momentissa säädetyn mukaisesti julkisen vallan on tuettava perheen ja muiden lapsen huolenpidosta vastaavien mahdollisuuksia turvata lapsen hyvinvointi ja yksilöllinen kasvu.

On selvää, että ehdotettua toimeentulovaatimusta on vaikea täyttää, kun perheenkokoajana on yksin tullut alaikäinen henkilö. On kuitenkin otettava huomioon, että ulkomaalaislain 39 §:n 1 momentin nimenomaisen säännöksen mukaan toimeentuloedellytyksestä voidaan poiketa, jos yksittäisessä tapauksessa lapsen etu sitä vaatii. Edelleen ehdotetun ulkomaalaislain 115 §:n 2 momentin mukaan toimeentuloedellytystä ei sovelleta, jos oleskelulupa myönnetään Suomeen yksin tulleen alaikäisen lapsen ulkomailla olevalle alaikäiselle sisarukselle, jos sisarukset ovat asuneet yhdessä ja jos heidän vanhempansa eivät ole elossa tai näiden olinpaikka on tuntematon. Esityksen perusteluissa korostetaan, että toimeentuloedellytyksestä poikkeamista lapsen edun perusteella harkittaessa on lapsen etua arvioitaessa aina otettava täysimääräisesti huomioon Suomen kansainväliset sopimusvelvoitteet (s. 20). Oikeusministeriöllä ei edellä mainitut seikat huomioon ottaen ole huomauttamista esityksestä.