Tuomas Ojanen
4.5.2016

Eduskunnan perustuslakivaliokunnalle

HE 43/2016 vp Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi ulkomaalaislain ja eräiden siihen liittyvien lakien muuttamisesta

Valtiosääntöoikeudellisen kysymyksenasettelun sekä arvioinnin perusteet

Esityksessä ehdotetaan tiukennettavaksi ulkomaalaislain perheenyhdistämisen edellytyksiä. Ulkomaalaislakia muutettaisiin siten, että kansainvälistä ja tilapäistä suojelua saavien perheenjäseniltä edellytettäisiin tietyin poikkeuksin turvattua toimeentuloa perheenmuodostamisajankohdasta riippumatta, jotta perheenyhdistämishakemus voitaisiin hyväksyä. Lisäksi tiukennettaisiin aikarajoja perheenyhdistämistä koskevan hakemuksen tekemiselle.

Esityksellä siis rajoitettaisiin merkittävästi perustuslain 10 §:ssä turvattuun yksityiselämän suojan piiriin luettavaa perhe-elämän suojaa (ks. esim. PeVL 4/2004 vp ja HE 309/1993 vp, s. 53/I), samoin kuin Euroopan ihmisoikeussopimuksen 8 artiklassa ja Euroopan unionin perusoikeuskirjan 7 artiklassa (ks. EU-oikeudesta lausunnon lopussa sanottu) turvattua perhe-elämän suojaa. Näin ollen keskeisenä kysymyksenasetteluna esityksen arvioinnissa on ensinnäkin esityksen hyväksyttävyys ja oikeasuhtaisuus, so. se, että ehdotukset perustuvat perustuslain ja ihmisoikeusvelvoitteiden kannalta hyväksyttäville perusteille ja että ehdotukset eivät tosiasiassa rajoita suhteettoman paljon jokaiselle turvattua oikeutta perheenyhdistämiseen.

Ehdotetut muutokset myös tarkoittaisivat perhe-elämän suojan rajoittamista merkittävästi nimenomaan tulojen ja varallisuuden perusteella. Tästä syystä esitystä on arvioitava myös perustuslain 6 §:n 1 ja 2 momenttien yhdenvertaisuus- ja syrjintäkieltosääntelyn kannalta. Samoin Euroopan ihmisoikeussopimuksen 12 artikla ja kahdestoista lisäpöytäkirja sekä Euroopan unionin perusoikeuskirjan 21 artikla ja perheenyhdistämisdirektiivi (ks. johdanto-osan 5 kappale) edellyttävät perheenyhdistämistä muun muassa varallisuuteen katsomatta.

> Perustuslain 6 §:n 2 momentissa on lueteltu kiellettyinä erotteluperusteina sukupuoli, ikä, alkuperä, kieli, uskonto, vakaumus, mielipide, terveydentila ja vammaisuus. Luettelo ei ole tyhjentävä, vaan näihin perusteisiin rinnastetaan säännöksessä ”muut henkilöön liittyvät syyt”, kuten perustuslain esitöiden mukaan esimerkiksi henkilön yhteiskunnallinen asema, varallisuus, yhdistystoimintaan osallistuminen, perhesuhteet, raskaus, aviollinen syntyperä, sukupuolinen suuntautuminen ja asuinpaikka (HE 309/1993 vp, s. 44). Hyväksyttävälle perusteelle asetettavat vaatimukset ovat kiellettyjen erotteluperusteiden kohdalla korkeat, minkä vuoksi erottelua puoltavan on voitava esittää tavallistakin vahvemmat perustelut, jotta erottelu voidaan katsoa hyväksyttäväksi.
>
> Perustuslain syrjintäkielto kattaa paitsi *välittömän* myös *välillisen* syrjinnän. Kiellettyä ei näin ollen ole vain erilainen kohtelu jonkin ei-hyväksyttävän perusteen nojalla vaan myös toimenpiteet, jotka tosiasiallisilta vaikutuksiltaan johtavat syrjivään lopputulokseen. Tältä

osin syrjinnän käsillä oloa on siis arvioitava jonkin menettelyn tosiasiallisten seurausten kannalta.

Perheenkokoajana saattaa myös olla yksin maahan saapunut alaikäinen. Esitys kuitenkin tarkoittaisi toimeentuloedellytyksen soveltamisalan laajentamista aiempaa huomattavasti laajemmin myös yksin maahan saapuneiden lasten perheenyhdistämiselle. Jo yksin tästä syystä, mutta myös muutoin esityksen lapsen etua koskevien vaikutusten vuoksi, lapsen oikeuksiin ja etuun liittyvät erityiset perus- ja ihmisoikeudet tulevat korostetun merkityksellisiksi esityksen valtiosääntöoikeudellisessa arvioinnissa.

Etenkin on painotettava lapsen oikeuksia koskevan yleissopimuksen 3 artiklaa, jonka 1 kohdan mukaan kaikissa julkisen tai yksityisen sosiaalihuollon, tuomioistuinten, hallintoviranomaisten tai lainsäädäntöelimien toimissa, jotka koskevat lapsia, on ensisijaisesti otettava huomioon lapsen etu. Sopimuksen 7 artiklan 1 kohdan mukaan lapsella on, mikäli mahdollista, oikeus tuntea vanhempansa ja olla heidän hoidettavanaan. Edelleen 10 artiklan mukaan lapsen ja hänen vanhempiensa hakemukset, jotka koskevat muun muassa sopimusvaltioon saapumista perheen jälleenyhdistämiseksi, on käsiteltävä myönteisesti, humaanisti ja kiireellisesti.

YK:n pakolaisasiain päävaltuutetun toimesta on toukokuussa 2008 julkaistu lapsen edun määrittämistä koskevat suuntaviivat (UNHCR Guidelines on Determining the Best Interest of the Child). Niiden kohdassa 1.1 todetaan, että käsite lapsen etu kuvaa laajasti lapsen hyvinvointia, joka määritetään monien yksilöllisten olosuhteiden perusteella, kuten ikä, kehitystaso, vanhempien läsnäolo tai sen puuttuminen, lapsen elinympäristö ja kokemukset. Lapsen oikeuksien sopimus ei tarjoa täsmällistä määritelmää eikä nimenomaisesti luettele lapsen etuun kuuluvia tekijöitä, mutta sopimuksen mukaan lapsen etu on ratkaiseva tietyissä toimissa, kuten varsinkin sopimuksen 9 artiklassa tarkoitetussa lapsen erottamisessa vanhemmistaan näiden tahdon vastaisesti. Muissa lapsiin vaikuttavissa toimissa lapsen etu on ensisijainen, joskaan ei ainoa harkintaperuste.

Valtiosääntöoikeudellinen arvio

Rajoitusperusteiden hyväksyttävyys

Esityksen tavoitteena on ”tavoitteena on hallita maahanmuuttoa, vähentää maahanmuuton kustannuksia, edistää kansainvälistä tai tilapäistä suojelua saavien perheenkokoajien kykyä vastata perheensä toimeentulosta, helpottaa perheenjäsenten yhteiskuntaan asettumista sekä varmistaa, ettei Suomi näyttäydy erityisen houkuttelevana turvapaikanhakumaana.”

Nähdäkseni esityksen tavoitteita voidaan pitää ensinnäkin keskenään hyvin jännitteisinä, jopa ristiriitaisina: kun esityksellä merkittävästi rajoitettaisiin oikeutta perheenyhdistämiseen, esitys samalla tosiasiassa huomattavasti vaikeuttaisi perheenkokoajan asettumista ja kotoutumista suomalaiseen yhteiskuntaan.

Perustuslain ja ihmisoikeussopimusten kannalta on kuitenkin vielä olennaisempaa huomauttaa siitä, että esityksessä ehdotetulle on kyettävä esittämään perustuslain ja

ihmisoikeussopimusten kannalta hyväksyttävät perusteet, koska esityksellä merkittävästi rajoitettaisiin Euroopan ihmisoikeussopimuksen 8 artiklassa ja perustuslain 10 §:ssä turvattua perhe-elämän suojaa.
Nähdäkseni on kuitenkin selvää sekä Euroopan ihmisoikeussopimuksen että perustuslain kannalta, ettei hyväksyttävänä rajoitusperusteena voida pitää ainakaan sen varmistamista, ”ettei Suomi näyttäydy erityisen houkuttelevana turvapaikanhakumaana”, etenkin kun huomioidaan tässä yhteydessä perustuslain 22 §:ssä julkiselle vallalle asetettu velvollisuus turvata perus- ja ihmisoikeuksien toteutuminen.

Perustuslakivaliokunnan lausunnossa olisi erikseen syytä huomauttaa painokkaasti tästä. Siltä osin kuin esityksen keskeiset ehdotukset palautuvat näin kestämättömään perusteeseen Euroopan ihmisoikeussopimuksen ja perustuslain kannalta, se nähdäkseni vie pohjan koko esitykseltä.

Toimeentuloedellytys

Kansainvälistä tai tilapäistä suojelua saavien perheenjäseniltä edellytettäisiin aiempaa huomattavasti laajemmin turvattua toimeentuloa perheenmuodostamisajankohdasta riippumatta, jotta perheenyhdistämishakemus voitaisiin hyväksyä. Toimeentuloedellytys olisi siten jatkossa nykyistä paljon enemmän ratkaisevassa asemassa perheenyhdistämisen edellytyksenä.

Toimeentuloedellytystä voidaan sinänsä pitää Euroopan ihmisoikeussopimuksen 8 artiklan ja perustuslain kannalta tietyin edellytyksin hyväksyttävänä ja sallittuna. Toimeentuloedellytyksen perustarkoituksena on osaltaan taata se, ettei maahan muuttavan ulkomaalaisen ja hänen perheenjäsentensä asuminen ja oleskeleminen maassa kohtuuttomasti rasita maan julkista taloutta.

Euroopan ihmisoikeustuomioistuin on vakiintuneesti muutoinkin todennut, että valtion velvollisuus päästää alueelleen maahanmuuttajien sukulaisia vaihtelee näiden henkilöiden erityisolosuhteiden ja yleisen edun mukaan ja että valtiolla on oikeus valvoa ulkomaalaisten maahantuloa. Ihmisoikeussopimuksen 8 artikla ei myöskään ihmisoikeustuomioistuimen mukaan sisällä valtiolle yleistä velvoitetta kunnioittaa aviopuolisoiden tekemää asuinpaikan valintaa ja hyväksyä perheenyhdistäminen alueellaan. Valtion velvoitteiden laajuus määräytyy kulloisenkin asian tosiseikkojen perusteella.[1]

Näistä lähtökohdista huolimatta on sekä ihmisoikeussopimuksen että perustuslain kannalta edellytettävä, että toimeentuloedellytys perustuu lakiin, että sillä on hyväksyttävät päämäärät ja että se on oikeasuhtainen eikä siis suhteettoman paljon rajoita perus- ja ihmisoikeutena turvattua perhe-elämän suojaa. Samoin perustuslain 80 § edellyttää sitä, että yksilön oikeuksien ja velvollisuuksien perusteista säädetään lailla.

Toimeentuloedellytys lailla säätämisen vaatimuksen näkökulmasta

[1] Ks. esim. Ahmut v. Alankomaat 28.11.1996, kohta 67.

Perustuslain 80 §:n sekä perusoikeuksien rajoitusedellytyksiin kuuluvan lailla säätämisen vaatimuksen näkökulmasta huomio kiinnittyy ensinnäkin siihen, että toimeentuloedellytyksen lakitasoinen sääntely on huomattavan yleisluontoista siihen nähden, että toimeentuloedellytyksellä on kuitenkin huomattavan keskeinen, käytännössä usein ratkaiseva asema, perheenyhdistämisen ja sitä kautta perus- ja ihmisoikeutena turvatun perhe-elämän suojan tosiasiallisen toteutumisen kannalta.

Toimeentuloedellytyksen sääntely on lähinnä ulkomaalaislain 39 §:n varassa. Pykälän 1 momentin mukaan ”oleskeluluvan myöntäminen edellyttää, että ulkomaalaisen toimeentulo on turvattu, jollei tässä laissa toisin säädetä. Toimeentuloedellytyksestä voidaan yksittäisessä tapauksessa poiketa, jos siihen on poikkeuksellisen painava syy tai lapsen etu sitä vaatii.” Lisäksi ulkomaalaislain 39 §:n 2 momentissa on säädetty, että 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 (1412/1997) tarkoitetun toimeentulotuen tai vastaavan muun toimeentuloa turvaavan etuuden tarpeeseen. Tällaisena etuutena ei pidetä kustannuksia korvaavia sosiaaliturvaetuuksia.”

Esimerkiksi julkisuudessa runsaasti huomiota osakseen saaneet euromääräiset tulorajat eivät ilmene mistään laintasoisesta säännöksestä. Toimeentuloedellytyksen suuruuden määräytymisen perusteet eivät riittävästi ilmene laista. Sitä vastoin esimerkiksi se, että toimeentulo lasketaan nettotuloista ja että, toimeentuloon vaaditaan yhteensä 2 600 euron nettotulot kuukaudessa (1 000€+700€+500€+400€), jos perheessä on esimerkiksi kaksi aikuista ja kaksi alaikäistä lasta, perustuu maahanmuuttoviraston harkinnanvaraisiin linjauksiin edellä siteeratun ulkomaalaislain 39 §:n puitteissa.[2]

Toimeentuloedellytystä koskeva ulkomaalaislain 39 § on sinänsä aikoinaan säädetty perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella. Tuolloin valiokunta keskittyi kuitenkin tarkastelemaan toimeentuloedellytystä lähinnä lasten edun ja oikeuksien kannalta (ks. PeVL 4/2000 vp).

Kun otan huomioon toimeentuloedellytyksen ratkaisevan aseman perheenyhdistämisessä ja sitä kautta perus- ja ihmisoikeutena turvatun perhe-elämän suojan toteutumisen kannalta, toimeentuloedellytyksen määrittelyyn nähdäkseni sisältyy sellaista yksilöiden oikeuksien perusteisiin vaikuttavaa olennaista päätöksentekoa, että toimeentuloedellytyksen suuruuden määräytymisen perusteista tulisi säätää nykyistä huomattavasti täsmällisemmin laissa jo yksin perustuslain 80 §:n vuoksi. Mainittu säännös edellyttää, että kaikki yksilön oikeusasemaan vaikuttavat keskeiset säännökset tulee antaa lailla.

Toimeentuloedellytyksen yleinen oikeasuhtaisuus

[2] http://www.migri.fi/perheenjasenen_luokse_suomeen/toimeentuloedellytys

Nähdäkseni toimeentuloedellytyksen suuruus rajoittaa tosiasiassa kohtuuttoman paljon oikeutta perheenyhdistämiseen. Toimeentuloedellytyksen täyttymiseen vaaditaan nykyään yhteensä 2 600 euron nettotulot kuukaudessa (1 000€+700€+500€+400€) tilanteessa, jossa perheessä on kaksi aikuista ja kaksi alaikäistä lasta. Vaatimus 2600 euron nettotuloista kuukaudessa on käytännössä suuruudeltaan sellainen, ettei esimerkiksi Helsingin yliopistossa työskenteleville sallittaisi muille kuin professorin työsuhteessa oleville oikeus perheenyhdistämisiin. Sitä vastoin yliopistolehtorille tohtoritutkijasta ja -koulutettavasta puhumattakaan ei sallittaisi perheenyhdistämistä.

Tässä yhteydessä on myös huomioitava perheenyhdistämisen muut rajoitukset. Esityksessä ehdotetaan, että toimeentuloedellytys koskisi myös turvapaikan saaneiden ja kiintiöpakolaisten perheenjäseniä silloin, kun perheenyhdistämistä koskevaa hakemusta ei ole jätetty kolmen kuukauden kuluessa siitä, kun perheenkokoaja on saanut tiedoksi päätöksen hänelle annetusta turvapaikasta tai tiedoksi päätöksen hänen hyväksymisestään Suomeen pakolaiskiintiössä. Nähdäkseni kolmen kuukauden määräaika rajoittaisi entisestään perheenyhdistämistä, etenkin kun perheenjäsenet eivät useinkaan käytännössä pääse jättämään hakemusta, koska he eivät saa viisumia tai eivät pääse Suomen edustustoon.

Kun kyse olisi pakolaiskiintiössä vastaanotettavasta henkilöstä, esityksen mukaan päätös pakolaisen hyväksymistä Suomeen pakolaiskiintiössä olisi ratkaiseva ajankohta arvioitaessa sitä, onko kyseessä perheenyhdistyminen vai perheenmuodostaminen. Myös tämä tosiasiassa rajoittaisi merkittävästi oikeutta perheenyhdistämiseen, koska käytännössä hakija saa ilmoituksen ottamisesta kiintiöön pakolaisleirillä tai ainakin muutoin ulkomailla.

Kaiken kaikkiaan toimeentuloedellytys rajoittaa varsinkin yhdessä ehdotettujen määräaikojen kanssa kohtuuttoman paljon perheenyhdistämistä ja edelleen Euroopan ihmisoikeussopimuksen 8 artiklassa ja perustuslain 10 §:ssä turvattua perhe-elämän suojaa.

Toimeentuloedellytys syrjintäkieltojen sekä yhdenvertaisuuden ja sukupuolten tasa-arvon kannalta

Erityisiä ongelmia toimeentuloedellytys yhdessä määräaikojen kanssa tuottaa syrjintäkieltojen ja yhdenvertaisuuden kannalta. Nähdäkseni esityksessä ei kyetä esittämään sen paremmin hyväksyttäviä kuin oikeasuhtaisia perusteita perustuslain ja ihmisoikeussopimuksen kannalta sille, että oikeutta perheenyhdistämiseen rajoitettaisiin näin huomattavasti tulojen ja varallisuuden perusteella.

Kuten jo edellä totesin, sen paremmin perustuslain kuin Euroopan ihmisoikeussopimuksen 8 artiklan kannalta hyväksyttävänä perusteena ei voida ensinnäkään pitää esityksen keskeistä tavoitetta ”varmistaa, ettei Suomi näyttäydy erityisen houkuttelevana turvapaikanhakumaana”. Siltäkin osin kuin toimeentuloedellytystä sinänsä voidaan pitää hyväksyttävänä perustuslain ja ihmisoikeussopimuksen kannalta, toimeentuloedellytyksen suuruus yhdessä esitettyjen määräaikojen kanssa kuitenkin erottelee ihmisten välillä niin voimakkaasti, ettei edes

sinänsä hyväksyttävä peruste – kuten se, ettei perheenyhdistämisen kohtuuttomasti rasita maan julkista taloutta – tee toimeentuloedellytystä nyt ehdotettavalla tavalla oikeutetuksi.

Varallisuuden ja tulojen ohella esitetyt tiukennukset erottelisivat myös sukupuolen perusteella, koska esitetyt perheenyhdistämisen tiukennukset kohdistuisivat tosiasiassa erityisen paljon naisiin. Esitys olisikin välillisesti syrjivä myös sukupuolen perusteella.

Toimeentuloedellytys lasten oikeuksien kannalta

Perheenkokoajana on usein yksin maahan saapunut alaikäinen. Esitys tarkoittaisi kuitenkin toimeentuloedellytyksen asettamista myös tilanteessa, jossa perheenkokoajana on yksin saapunut alaikäinen turvapaikanhakija.

Esityksessä koetetaan pehmentää esityksen vaikutuksia tältä osin viittaamalla ulkomaalaislain 39 §:ään, jossa on säädetty toimeentuloedellytyksestä poikkeamisesta yksittäisessä tapauksessa, jos siihen on poikkeuksellisen painava syy tai lapsen etu sitä vaatii. Pykälää ei ehdoteta muutettavaksi.

Nyt on nähdäkseni annettava huomattava paino sille, että esityksen myötä toimeentuloedellytyksen soveltamisala laajentuisi aikaisempaan verrattuna koskemaan huomattavasti laajemmin myös yksin maahan saapuneita alaikäisiä lapsia. Käytännössä toimeentuloedellytyksestä poikkeaminen lapsen edun perusteella tulisi jatkossa huomattavasti aiempaa useammin harkittavaksi viranomaisessa ja tuomioistuimissa. Kysymys olisi myös siitä, että lasten oikeus perheenyhdistämiseen tulisi ehdotetun toimeentuloedellytyksen soveltamisalan laajentamisen myötä selvästi *poikkeukseksi*, kun se vielä toistaiseksi on ollut pikemminkin pääsääntö lopputuloksella, ettei ulkomaalaislain 39 §:n toimeentuloedellytyksestä poikkeamista lapsen edun perusteella ole edes tarvinnut harkita viranomaisessa tai tuomioistuimessa.

Nähdäkseni lapsen edun ja oikeuksien toteutumisen turvaamiseksi olisi vielä syytä vakavasti harkita ehdotettujen toimeentuloedellytyksen soveltamisalan laajennusten ja sen myötä perheenyhdistämisen tiukennusten ulottamista yksin maahan saapuneisiin lapsiin. Lapsen edun ja oikeuksien toteutumisen kannalta olisi perustelluinta pitää edelleen selvänä *pääsääntönä* oikeus perheenyhdistämiseen tilanteessa, jossa on kysymys yksin maahan saapuneesta lapsesta, eikä jättää sitä vain poikkeussäännökseksi tarkoitetun ulkomaalaislain 39 §:än varaan yksittäistapauksissa.

Vähintäänkin perustuslakivaliokunnan lausunnossa olisi painokkaasti korostettava sitä, ettei toimeentuloedellytys voi syrjäyttää ulkomaalaislain 6 §:n yleissäännöstä erityisen huomion kiinnittämisestä lapsen etuun, etenkin kun huomioidaan samalla lapsen oikeuksia koskevan yleissopimuksen edellä mainitut määräykset.

EU-oikeudellinen arvio

Perustuslain ja kv. sopimusten ohella esitys on huomattavan merkityksellinen EU-oikeuden, erityisesti EU:n perusoikeuskirjan 7 ja 24 artiklan normikokonaisuuden sekä ns. perheenyhdistämisdirektiivin (003/86/EY, EUVL L 251, s. 12) näkökulmasta, etenkin kun

esityksen mukaan ehdotetut ”(t)iukennukset pohjautuisivat EU:n perheenyhdistämisdirektiiviin” (s. 1).

Koska esitys on näin ollen direktiivien soveltamisalalla, tästä seuraa EU:n perusoikeuskirjan (POK) 51.1 artiklan mukaisesti, että kotimainen lainsäätäjä on nyt velvollinen huomioimaan myös EU:n perusoikeuskirjan määräykset. POK 51.1 artiklan mukaan perusoikeuskirjan määräykset koskevat jäsenvaltioita ”…silloin, kun ne soveltavat unionin oikeutta.”

Perustuslakivaliokunnan tehtävänä ei ole perustuslain 74 §:n valossa arvioida lakiehdotusten sopusointua EU-oikeuden kanssa. Koska hallituksen esitystä perustellaan kuitenkin olennaisessa määrin perheenyhdistämisdirektiivillä ja koska esityksessä on tältä osin käytetty direktiiviä hyvin tarkoitushakuisesti, on syytä korostaa perheenyhdistämisdirektiivin ja yleensä EU-oikeuden kannalta seuraavaa esityksestä ilmenevän vastapainoksi:

- EU:n perusoikeuskirjan 7 artiklassa, joka sisältää Euroopan ihmisoikeussopimuksen 8 artiklan 1 kappaleessa taattuja oikeuksia vastaavat oikeudet, tunnustetaan yksityis- ja perhe-elämän kunnioittamista koskeva oikeus. Tätä perusoikeuskirjan määräystä on lisäksi luettava yhdessä perusoikeuskirjan 24 artiklan 2 kohdassa todetun, lapsen edun huomioon ottamista koskevan velvollisuuden kanssa ja ottaen huomioon 24 artiklan 3 kohdassa ilmaistu lapsen tarve ylläpitää henkilökohtaisia suhteita ja suoria yhteyksiä kumpaankin vanhempaansa säännöllisesti.

- Perheenyhdistämisdirektiivin johdanto-osan neljännestä perustelukappaleesta ilmenee, että direktiivin yleisenä tavoitteena on helpottaa kolmansien maiden kansalaisten kotoutumista jäsenvaltioissa mahdollistamalla perhe-elämä perheenyhdistämisen ansiosta.[3]

- Perheenyhdistämisdirektiivin johdanto-osan viidennestä perustelukappaleesta ilmenee, että jäsenvaltioiden on direktiivin implementoinnissa huomioitava syrjinnän kielto. (”Jäsenvaltioiden olisi pantava tämän direktiivin säännökset täytäntöön sukupuoleen, rotuun, ihonväriin, etniseen tai yhteiskunnalliseen alkuperään, geneettisiin ominaisuuksiin, kieleen, uskontoon tai vakaumukseen, poliittisiin tai muihin mielipiteisiin, kansalliseen vähemmistöön kuulumiseen, varallisuuteen, syntyperään, vammaisuuteen, ikään tai sukupuoliseen suuntautumiseen katsomatta.”)

- EU-tuomioistuimen vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan perheenyhdistämisdirektiiviä, mukaan lukien sen 7 artiklan 1 kohdan c alakohdan mukaista ilmausta ”turvauduttava sosiaalihuoltojärjestelmään”, ei ”voida tulkita ja soveltaa siten, että soveltamisessa jätettäisiin ottamatta huomioon perusoikeuskirjan mainituissa määräyksissä (perusoikeuskirjan 7 ja 24 artiklat –TO)

[3] Ks. myös EUT:n tuomio parlamentti v. neuvosto, C-540/03, EU:C:2006:429, 69 kohta.

mainitut perusoikeudet."[4]

- EU-tuomioistuimen vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan perheenyhdistämisen "salliminen on pääsääntö". Tästä taas seuraa velvollisuus tulkita esimerkiksi perheenyhdistämisdirektiivin 7 artiklan 1 kohdan c alakohdassa säädettyä mahdollisuutta "suppeasti". Jäsenvaltiot eivät "myöskään saa käyttää niille tunnustettua harkintavaltaa tavalla, joka olisi vastoin direktiivin tavoitetta ja tehokasta vaikutusta.[5] EU-tuomioistuin on lisäksi painottanut, että "(v)aikka perusoikeuskirjan 7 artiklaa ei voida tulkita siten, että sillä evättäisiin jäsenvaltioilta harkintavalta, kun ne tutkivat perheenyhdistämistä koskevia hakemuksia, direktiivin 2003/86 säännöksiä on kuitenkin tulkittava ja sovellettava tässä tutkinnassa ottaen huomioon muun muassa mainittu perusoikeuskirjan 7 artikla, kuten lisäksi direktiivin toisesta perustelukappaleesta – jossa jäsenvaltiot velvoitetaan kyseisiä perheenyhdistämistä koskevia hakemuksia tutkiessaan suosimaan perhe-elämää – ilmenee".[6]

- Lopuksi EU-tuomioistuin on painottanut, että "(j)äsenvaltioiden tehtävänä on … paitsi tulkita kansallista oikeuttaan unionin oikeuden mukaisesti myös varoa tukeutumasta sellaiseen johdetun oikeuden säädöksen tulkintaan, joka johtaisi ristiriitaan unionin oikeusjärjestyksessä suojattujen perusoikeuksien kanssa."[7]

Perheenyhdistämisdirektiivi on ns. vähimmäistason asettava direktiivi, mikä ilmenee erityisesti direktiivin 3 artiklan 4 ja 5 kappaleista, joissa painotetaan, ettei direktiivi estä antamasta tai pitämästä voimassa suotuisampia säännöksiä. Perheenyhdistämisdirektiivi kuitenkin jo itsessään painottaa perheenyhdistämistä *pääsääntönä*, lasten edun huomioon ottamista (ks. erit. 5.5 artikla) sekä sitä, että direktiivin yleisenä tavoitteena on helpottaa kolmansien maiden kansalaisten kotoutumista jäsenvaltioissa mahdollistamalla perhe-elämä perheenyhdistämisen ansiosta (johdanto-osa, 4 kappale). Lisäksi direktiivin toimeenpanossa ja soveltamisessa on huomioitava syrjinnän kielto (johdanto-osa, 5 kappale). Kun myös tältä osin direktiivin implementoinnissa sekä tulkinnassa ja soveltamisessa saa merkitystä EU:n perusoikeuskirja, tässä yhteydessä on painotettava perusoikeuskirjan 20 ja 21 artiklan yhdenvertaisuus- ja syrjintäkieltomääräysten merkitystä.

Nähdäkseni edellä selostettujen EU-oikeudellisten lähtökohtien valossa käsillä olevaa esitystä voidaan pitää erittäin ongelmallisena myös perheenyhdistämisdirektiivin ja EU:n perusoikeuskirjan 7, 21.1 ja 24 artiklojen normikokonaisuuden kannalta. Koska lopullinen arvio nyt ehdotettujen tiukennusten sopusoinnusta perheenyhdistämisdirektiivin ja perusoikeuskirjan 7, 21 ja 24 artiklan kanssa kuuluu EU-tuomioistuimelle, tyydyn vain toteamaan esityksen potentiaaliset ristiriidat EU-oikeuden kanssa.

Loppuarvio

---

[4] Tuomio O ym., C-356/11 ja C-357/11, EU:C:2012:776, 74 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen
[5] Tuomio O ym., C-356/11 ja C-357/11, EU:C:2012:776, 74 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen
[6] Ks. esim. tuomio O ym., C-356/11 ja C-357/11, EU:C:2012:776, 79 ja 80 kohta.
[7] Ks. esim. asia C-540/03, parlamentti v. neuvosto, tuomio 27.6.2006, Kok., s. I-5769, 105 kohta. Ks. myös C-403/09 PPU, Detiček, tuomio 23.12.2009, Kok., s. I-12193, 34 kohta.

Toimeentulovaatimuksen asettaminen ei ole sinänsä lähtökohtaisesti sen paremmin perustuslain, Suomen kansainvälisten velvoitteiden kuin EU-oikeuden vastaista. Toimeentuloedellytyksen on kuitenkin perustuttava lakiin, tavoiteltava hyväksyttäviä päämääriä sekä oltava oikeasuhtainen eikä rajoittaa suhteettoman paljon perheenyhdistämistä. Toimeentuloedellytys ei voi myöskään syrjäyttää tarvetta kiinnittää erityisen painokkaasti huomiota lapsen etuun perheenyhdistämisessä.

Edellä olen päätynyt ensinnäkin kantaan, jonka mukaan toimeentuloedellytyksen suuruuden perusteista pitäisi säätää nykyistä täsmällisemmin laissa perustuslain 80 §:n takia. Nähdäkseni toimeentuloedellytyksen käyttöön ottamiselle nyt ehdotetussa laajuudessa ei ole myöskään esitetty riittävän objektiivista ja kohtuullista perustelua sen paremmin perustuslain kuin ihmisoikeussopimuksen 8 artiklan kannalta. Sitä vastoin ehdotus erottelee ihmisiä suhteettoman paljon ilman hyväksyttäviä perusteita tulojen ja varallisuuden perusteella. Ehdotus on myös välillisesti naisia syrjivä sekä varsinkin antaa aivan liian vähän reaalisia mahdollisuuksia erityisen huomion kiinnittämiselle lapsen etuun varsinkin tilanteissa, joissa kyse on yksin maahan saapuneen lapsen perheenyhdistämisestä. Nähdäkseni ulkomaalaislain 39 §:ssä säädetty mahdollisuus poiketa toimeentulovaatimuksesta yksittäistapauksessa ei riitä yksinään poistamaan kaikkia ehdotuksen epäkohtia sen paremmin yleisesti kuin varsinkaan lapsen edun toteutumisen näkökulmasta. Lisäksi ehdotus myös käytännössä tarkoittaisi hallintotuomioistuinten työmäärän huomattavaa lisääntymistä, kun tuomioistuinlaitos joutuisi nykyistä merkittävästi enemmän ratkomaan toimeentuloedellytyksestä poikkeamista koskevia oikeusjuttuja.

Päädyn kantaan, jonka mukaan nyt ehdotetuille toimeentuloedellytyksen laajennuksille on esteitä sekä ihmisoikeussopimuksen 8 ja 14 sekä 12 lisäpöytäkirjan että perustuslain 6, 10 ja 80 §:n kannalta. Lisäksi esitykseen sisältyy potentiaalisia ristiriitoja EU:n perusoikeuskirjan 7, 21 ja 24 artiklojen sekä perheenyhdistämisdirektiivin kanssa.

Muita seikkoja

Voimassaoleva ulkomaalaislaki on muodostunut huomattavan vaikeaselkoiseksi ja vaikeasti hallittavaksi kokonaisuudeksi viime vuosien lukuisten muutosten myötä. Ongelmia korostaa se, että ulkomaalaisasioissa hallintoprosessi ja oikeusturvajärjestelyt ovat muodostuneet monelta osin huomattavasti poikkeaviksi verrattuna hallintoprosessiin ja oikeusturvajärjestelyihin muissa hallintoasioissa. Nähdäkseni perustuslakivaliokunnan lausunnossa olisi syytä huomauttaa tarpeesta ryhtyä arvioimaan ulkomaalaislain kokonaisuudistuksen tarvetta.

Ulkomaalaislakia on viime vuosina myös muutettu sisäisiä jännitteitä ja jopa ristiriitoja tuottavalla tavalla. Hyvä esimerkki on käsillä oleva hallituksen esitys, joka on omiaan merkittävästi heikentämään ulkomaalaisten kotoutumisen edellytyksiä rajoittamalla huomattavasti oikeutta perheenyhdistämiseen. Nähdäkseni perustuslakivaliokunnan lausunnossa olisi perustuslain 1 §:n 2-3 momentti, 22 § sekä 74 § huomioiden paikallaan

huomauttaa myös siitä, että Suomen ulkomaalaispolitiikka olisi syytä nähdä nykyistä paljon laajempana kokonaisuutena, jonka kehittämisessä keskeisenä silmämääreenä ei saisi lähinnä olla perustuslain, Suomen kansainvälisten ihmisoikeusvelvoitteiden sekä EU-oikeuden äärimmäisen vähimmäistason hakeminen.

Helsingissä 4. päivänä toukokuuta 2016

Tuomas Ojanen

OTT, professori

Helsinki