11.5.2016

Ylitarkastaja Tuuli Tuunanen

Perustuslakivaliokunnalle

HALLITUKSEN ESITYS EDUSKUNNALLE ULKOMAALAISLAIN MUUTTAMISESTA
HE 43/2016 VP

Eduskunnan perustuslakivaliokunta on pyytänyt sisäministeriötä lausumaan kirjallisesti hallituksen esityksestä eduskunnalle ulkomaalaislain muuttamisesta (HE 43/2016vp). Asiaa perustuslakivaliokunnassa 4.5.2016 käsiteltäessä sisäministeriöllä ei aikataulusyistä ollut mahdollisuutta ottaa kantaa asiantuntijalausunnossa esitettyihin näkemyksiin tai vastata valiokunnan jäsenten esittämiin kysymyksiin. Sisäministeriö esittää lausuntonaan kunnioittavasti seuraavaa:

Hallituksen esityksen tavoitteet

Keväällä 2015 hyväksytyssä hallitusohjelmassa todetaan, että perheenyhdistämisen kriteerejä tarkennetaan EU:n perheenyhdistämisdirektiivin mukaisesti. Hallituksen joulukuussa 2015 hyväksymässä turvapaikkapoliittisessa toimenpideohjelmassa todetaan, että perheenyhdistämisen kriteerejä tiukennetaan EU:n perheenyhdistämisdirektiivin nojalla täysimääräisesti, edellytyksenä ainakin toimeentuloedellytys ja riippumattomuus sosiaalituista. Hallituksen selkeä kanta on, että perheenyhdistämisen edellytyksiä tiukennetaan.

Hallituksen esityksessä todetaan, että esityksen 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. Esityksen tavoitteena on siis toteuttamalla ulkomaalaislain pääsääntöä turvatusta toimeentulosta oleskeluluvan edellytyksenä varmistaa, että ulkomaalaisen henkilön ja tämän perheenjäsenen maassa oleskelu ei kohtuuttomasti rasita maan julkista taloutta. Valmistelussa on arvioitu, että sekä perheenkokoajan että perheenjäsenten kotoutumista edistää se, että perheenkokoaja pystyy kantamaan taloudellisen vastuun perheestään työllistymisen kautta. Huomioiden lisäksi turvapaikanhakijoiden määrän kasvua seuranneet lainsäädäntömuutokset muissa EU-jäsenvaltioissa, ei ole perusteita myöskään jättää huomioitta näitä kansainvälisessä toimintaympäristössä tapahtuvia muutoksia ja niistä seuraavaa tarvetta tarkistaa kansallisen lainsäädännön tilaa ja vetovoimaisuutta suhteessa muihin EU-jäsenvaltioihin. Merkittävässä osassa EU-jäsenmaita on käytössä toimeentuloedellytys kansainvälistä suojelua saavien henkilöiden perheenjäsenille ja sellaisissakin maissa, joissa turvattua toimeentuloa ei aiemmin ole edellytetty, kuten Ruotsissa, valmistellaan parhaillaan edellytyksen käyttöönottoa.

Jotta perheenyhdistämisen edellytysten tiukentamisella olisi vaikuttavuutta, tiukennusten täytyy tosiasiallisesti kohdistua johonkin henkilöpiiriin. On väistämätöntä, että tiukennusten seurauksena tiettyjen henkilöiden oikeus perheenyhdistämiseen ja oikeuteen viettää perhe-elämää rajoittuu. Valinta tiukennusten kohteesta on luonnollisesti poliittinen mutta päätöksentekoa rajaa Suomen perustuslaki ja Suomea sitovat kansainväliset velvoitteet mukaan lukien EU-oikeus.

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

Perhe-elämän suoja

Perhe-elämän suoja on keskeinen kansainvälisissä sopimuksissa, EU-oikeudessa ja perutuslaissa turvattu oikeus. Perheenyhdistämiselle on kuitenkin mahdollista asettaa tiettyjä edellytyksiä mutta edellytysten on täytettävä Suomea sitovat kansainväliset velvoitteet ja perustuslain kirjaukset eli oltava muun muassa oikeasuhtaisia niin että ne eivät rajoita perheenyhdistämistä suhteettoman paljon tai muodostu yksittäistapauksessa kohtuuttomaksi. Myös perheenyhdistämisdirektiivin tavoitteena on edistää perheenyhdistämistä luomalla vähimmäisedellytykset perheenyhdistämiselle. Se ei kuitenkaan tarkoita, ettei perheenyhdistämisen edellytyksiä voisi kiristää erityisesti sellaisin keinoin, jotka direktiivissä nimenomaisesti sallitaan. Asiantuntijalausunnoissa on lisäksi korostettu, että toimentuloedellytyksen on perustuttava lakiin (perustuslain 80 §) sekä tavoiteltava hyväksyttävää päämäärää.

Toimeentuloedellytyksen asettamiselle ei sinänsä ole estettä perustuslain, Suomea sitovien kansainvälisten velvoitteiden tai EU-oikeuden näkökulmasta kunhan huomioidaan edellä mainitut edellytykset.

Turvattu toimeentulo

Hallituksen esityksessä ei esitetä muutosta siihen, miten turvattu toimeentulo määritellään.

Turvattu toimeentulo oleskeluluvan edellytyksenä on ulkomaalaislain pääsääntö. Vuonna 2004 voimaan tulleessa ulkomaalaislain kokonaisuudistuksessa säädetyssä 39 §:n 1 momentissa todetaan, että oleskeluluvan myöntäminen edellyttää, että ulkomaalaisen toimentulo on turvattu, jollei kyseissä laissa toisin säädetä. Näin ollen ulkomaalaisen, joka haluaa tulla Suomeen esimerkiksi töihin ja tuoda mukanaan perheensä, toimeentulon on oltava turvattu sekä perheenkokoajan että perheenjäsenen osalta. Momenttiin sisältyy mahdollisuus poiketa toimeentuloedellytyksestä yksittäisessä tapauksessa sillä perusteella, että poikkeuksellisen painava syy tai lapsen etu sitä vaatii.

Pykälän 2 momentissa turvatun toimeentulon sisältöä täsmennetään: 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. Pykälän 3 momentin mukaan jatkolupaa myönnettäessä ulkomaalaisen toimeentulon on oltava turvattu, kuten 2 momentissa on säädetty kuitenkin niin, että tilapäinen turvautuminen toimeentulotukeen tai muuhun vastaavaan toimeentuloa turvaavaan etuuteen, ei ole luvan myöntämisen esteenä.

Toimeentuloedellytyksen täyttyminen arvioidaan aina tapauskohtaisesti. Maahanmuuttovirasto on laatinut sisäisen ohjeen toimeentuloedellytyksen tulkinnasta. Ohjeen tarkoituksena on toimeentuloedellytyksen yhtenäinen soveltaminen harkittaessa oleskeluluvan myöntämistä. Ohjeen tavoitteena on tukea viivytyksetöntä päätöksentekoa, hakijoiden tasavertaista kohtelua sekä neuvontavelvoitteen ja palveluperiaatteen asianmukaista toteutumista siten, että oleskeluluvan hakijoille voidaan yksiselitteisesti ilmoittaa, mitä toimeentuloedellytyksellä tarkoitetaan. Ohjeen tarkoituksena on antaa suuntaviivat lain yhdenmukaiselle soveltamiselle. Ohje ei kuitenkaan yksittäistapauksessa ole ratkaisijaa sitova, sillä yksilön oikeuksien ja velvollisuuksien perusteista säädetään lailla. Jos ohje on yksittäisessä tapauksessa ristiriidassa ulkomaalaislain, hallintolain, perustuslain, muiden velvoittavien normien tai kansainvälisten velvoitteiden kanssa, ei ohjetta tule soveltaa.

Koska kyseessä on Maahanmuuttoviraston oma ohje, se voi omalla päätöksellään muuttaa ohjeen sisältöä huomioiden luonnollisesti kuitenkin 39 §:n sisällön ja toisaalta

perustuslaista ja kansainvälisistä velvoitteista seuraavat rajat. Tulkintaa ohjaava ohje mahdollistaa tarvittavan joustavuuden toimeentuloedellytyksen soveltamisessa.

Maahanmuuttoviraston sisäisen ohjeen mukaan kustannuksia korvaavia sosiaaliturvaetuuksia ovat lapsilisä, alle 16-vuotiaan vammaistuki (aiemmin lapsen hoitotuki), elatustuki, opintotuki (siltä osin, kun on kyse opintorahasta ja asumislisästä) ja asumistuki. Kustannuksia korvaavana etuutena ei pidetä työmarkkinatukea, jonka tarkoitus on korvata työttömän perustoimeentuloa työttömyyden aikana. Kustannuksia korvaavat sosiaaliturvaetuudet otetaan huomioon tuloina, joiden katsotaan vähentävän muun vaadittavan toimeentulon euromäärää. Oleskeluluvan hakijan tulojen ja varojen vähimmäismäärä voi siis muodostua kustannuksia korvaavien sosiaaliturvaetuuksien ja muiden tulojen ja varojen yhteismäärästä. Nämä yhdessä määrittävät käytössä olevat tulot, joiden pohjalta arvioidaan ulkomaalaisen joutumista toimeentulotuesta annetussa laissa tarkoitetun toimeentulotuen tai vastaavan muun toimeentuloa turvaavan etuuden varaan.

Turvatun toimeentulon tason arvioinnissa käytetään apuna myös suuntaa-antavia euromääriä. Suuntaa-antavat euromäärät perustuvat Maahanmuuttoviraston sisäiseen ohjeeseen ja täsmentävät erityisesti 39 §:n 2 momentin sisältöä. Esimerkiksi aikuisen toimeentulo katsotaan lähtökohtaisesti turvatuksi, jos hänen nettomääräiset tulonsa ovat vuodessa vähintään 12 000 euroa ja kuukaudessa vähintään 1 000 euroa. Riittäviksi varoiksi katsottava euromäärä ei kuitenkaan muodostu suoraan samassa taloudessa asuvien lukumäärän mukaan, vaan esimerkiksi toisen samaan talouteen kuuluvan aikuisen osalta toimeentuloedellytys on 8 400 euroa vuodessa ja 700 euroa kuukaudessa. Lasten osalta käytetään pienempää ja monilapsisissa perheissä lasten lukumäärän nojalla pienenevää euromäärää henkilöä kohden. Jos perheessä on esimerkiksi kaksi aikuista ja kaksi alaikäistä lasta, turvattuun toimeentuloon vaaditaan yhteensä noin 2 600 euroa kuukaudessa.

Lapsen etu

Ulkomaalaislain 39 §:ään sisältyvä mahdollisuus poiketa toimeentuloedellytyksestä yksittäistapauksessa muun muassa silloin, kun poikkeuksellisen painava syy tai lapsen etu sitä vaatii, on keskeinen sen varmistamisessa, että toimeentuloedellytyksen soveltaminen ei muodostu kohtuuttomaksi yksittäistapauksessa. Säännöstä tulkittaessa on aina huomioitava Suomen sitovat kansainväliset velvoitteet, kuten lapsen oikeuksien sopimus ja sen 3 artiklan 1 kohta, jonka mukaan kaikissa julkisen tai yksityisen sosiaalihuollon, tuomioistuinten, hallintoviranomaisten tai lainsäädäntöelimien toimissa, jotka koskevat lapsia, *on ensisijaisesti otettava huomioon lapsen etu*. Myös esityksen perusteluissa korostetaan, että toimeentuloedellytyksestä poikkeamista lapsen edun perusteella harkittaessa on lapsen etua arvioitaessa aina otettava täysimääräisesti huomioon Suomen kansainväliset sopimusvelvoitteet. Lisäksi on huomioitava Suomen perustuslaki sekä muun muassa ulkomaalaislain 6 §, jossa todetaan, että päätöksenteossa, joka koskee kahdeksaatoista vuotta nuorempaa lasta, on *erityistä huomiota kiinnitettävä lapsen etuun* sekä hänen kehitykseensä ja terveyteensä liittyviin seikkoihin.

Hallituksen esityksessä on todettu että tietyt erityisolosuhteet, kuten lapsen vakava sairaus tai vamma saattaisi muodostaa perusteen poiketa toimeentuloedellytyksestä yksittäistapauksessa. Tämä ei tarkoita sitä, ettei poikkeaminen muunlaisessa tilanteessa olisi paitsi mahdollista vaan myös päätöksentekoviranomaista velvoittavaa, jos lapsen etu sitä vaatii. Perustuslakivaliokunta on ulkomaalaislain kokonaisuudistusta (HE 28/2003vp) koskevassa lausunnossaan kiinnittänyt huomiota (PeVL 4/2004 vp) korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisuun (KHO 2003:92), jossa ilmeni, että toimeentuloedellytys ei voinut syrjäyttää ulkomaalaislain yleissäännöstä erityisen huomion kiinnittämisestä lapsen etuun eikä lapsen oikeuksia koskevan yleissopimuksen tai Euroopan ihmisoikeussopimuksen määräyksiä. Korkein hallinto-oikeus on vuosikirjapäätöksessään 2014:50 kuitenkin 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.

Hallituksen esityksen 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. On myös huomioitava pakolaisaseman saaneiden oikeus perheenyhdistämisen ilman toimeentuloedellytystä tilanteissa, joissa perheenyhdistämistä on haettu kolmen kuukauden määräajassa siitä, kun perheenkokoaja on saanut tiedoksi päätöksen hänelle annetusta turvapaikasta tai hänen hyväksymisestään Suomeen pakolaiskiintiössä.

Yksin tulleen alaikäisen lapsen huoltajille on voimassaolevan lain perusteella myönnetty melko vähän oleskelulupia viime vuosina: vuonna 2015 kansainvälistä suojelua saaneen huoltaja sai myönteisen oleskelulupapäätöksen 5 tapauksessa (ratkaisuja 20), vuonna 2014 yhteensä 10 tapauksessa (ratkaisuja 43). Yhtenä syynä on edellytys lapsen alaikäisyydestä, sillä oleskeluluvan myöntäminen alaikäisen perheenkokoajan perheenjäsenelle edellyttää, että perheenkokoaja on alaikäinen sinä päivänä, jolloin perheenjäsenen oleskelulupahakemus ratkaistaan. Nyt esitetyt muutokset eivät tosiasiassa koske erityisen suurta ryhmää vaikka turvapaikanhakijoiden määrän kasvun myötä myös yksin tulleiden alaikäisten lasten määrä on vuoden 2015 aikana kasvanut todella merkittävästi.

Esityksen valmistelussa on arvioitu mahdollisuutta säätää poikkeus turvattua toimeentuloa koskevasta vaatimuksesta tilanteissa, joissa perheenkokoaja on yksin maahan saapunut alaikäinen. Valmistelussa on arvioitu, että toimeentuloedellytyksen puuttuminen alaikäisen yksin saapuneen lapsen ollessa perheenkokoaja, saattaisi kuitenkin näyttäytyä maahanmuuttohalukkuutta lisäävänä vetotekijänä sekä altistaa lapsia hyväksikäytettäväksi lähettämällä heidät yksin hakemaan turvapaikkaa.

Yhdenvertaisuus

Turvattua toimeentulo koskeva vaatimus ja sen perhe-elämänsuojaa tulojen ja varallisuuden perusteella rajoittava vaikutus ovat olleet nykymuodossaan ulkomaalaislain pääsääntö vuonna 2004 voimaantulleesta ulkomaalaislain kokonaisuudistuksesta lähtien. Kansainvälistä suojelua saavien osalta toimeentuloedellytys on tullut sovellettavaksi perheenmuodostamistilanteissa vuodesta 2010 lähtien. 39 § on säädetty perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella (PEVL 2/2004 vp). Edellä mainittuja muutoksia säädettäessä turvattua toimeentuloa koskevaa vaatimusta ei ole pidetty ongelmallisena perustuslain näkökulmasta myöskään yhdenvertaisuutta koskevien vaatimusten osalta.

Kolmen kuukauden määräaika

Hallituksen esityksen mukaan toimeentuloedellytys koskisi aina toissijaista, tai tilapäistä suojelua saavien perheenjäseniä näiden hakiessa oleskelulupaa perhesiteen perusteella. Toimeentuloedellytys koskisi 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. Pakolaisstatuksen saaneita koskeva kolmen kuukauden määräaika perustuu EU:n perheenyhdistämisdirektiivin jäsenvaltioita pakottaviin säännöksiin. Perheenyhdistämisdirektiivin ja EU-lainsäädännön näkökulmasta määräaikaa ei tarvitse ulottaa toissijaista suojelua saaviin. Koska kyseessä on minivaatimusdirektiivi, jäsenvaltiot voivat niin halutessaan kansallisesti päättää määräajan ulottamisesta myös toissijaista suojelua saaviin. EU-jäsenmaissa on kuitenkin voimassa sääntelyä, jonka mukaan määräaika koskee perheenyhdistämisdirektiivin mukaisesti vain pakolaisstatuksen saaneita, ei toissijaista suojelua saavia. Esimerkiksi Ruotsissa valmistellaan parhaillaan lainmuutosta, jonka johdosta toissijaista suojelua saavilla ei lähtökohtaisesti olisi lainkaan oikeutta perheenyhdistämiseen.

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 suojelukategoriaa, joissa edellytykset suojelun saamiselle ovat erilaiset ja niiden kautta myönnetyt suojeluasemat ovat erilaiset ja voivat oikeudellisesta näkökulmasta antaa erilaisia oikeuksia. Kategorioiden erilaiselle kohtelulle ei ole perustuslain yhdenvertaisuus- ja syrjintäkieltosääntely huomioiden estettä. EU-lainsäädäntö ei myöskään aseta estettä suojelukategorioiden erilaiselle kohtelulle.

Määräajan ulottaminen toissijaista suojelua saaviin edistäisi eri suojeluasemien samankaltaisuutta ja saattaisi vähentää myönnetystä suojelulajista tehtäviä valituksia hallinto-oikeudelle. Hallituksen tavoitteena on kuitenkin tiukentaa perheenyhdistämisen edellytyksiä hallitusohjelman ja hallituksen turvapaikkapoliittisen toimenpideohjelman mukaisesti. Koska perheenjäsenen oleskelulupahakemuksen jättäminen määräajassa mahdollistaisi perheenyhdistämisen ilman toimeentuloedellytystä, on selvää, että mahdollisuutta tultaisiin hyödyntämään mahdollisimman laajasti. Mikäli määräaika ulotettaisi koskemaan myös toissijaista suojelua saavia, tiukentamisen vaikuttavuus jäisi hyvin vähäiseksi.

Erinäisiä huomioita

Sukupuolivaikutuksia arvioitaessa on huomioitava, että naisten ansiotaso on yleensä alhaisempi kuin miesten ja kun maahanmuuttajanaisten työllistymismahdollisuudet ovat miehiä huonommat, uudistuksen tosiasialliset vaikutukset ovat erilaiset kummallekin sukupuolelle. Naisten miehiä alhaisempaa tulotasoa ei kuitenkaan ole pidetty ongelmallisena silloin, kun toimeentuloedellytys on vuonna 2004 säädetty (HE28/2003) vaan toimeentuloedellytystä on voimassaolevan lain mukaan sovellettu yhtälailla sekä miehiin että naisiin. Toimeentuloedellytys on voimassaolevan ulkomaalaislain mukaan tullut sovellettavaksi kansainvälistä suojelua saavien perheenmuodostamistilanteissa eikä naisten miehiä alhaisempi tulotaso tai työllistymismahdollisuus ole noussut valmistelussa esiin (HE 240/2009 vp).

Ulkomaalaislain pääsääntö on, että oleskelulupa myönnetään ulkomaalaislain 37 §:n määritelmän mukaiselle perheenjäsenelle. Kansainvälistä suojelua tai tilapäistä suojelua saaneella on ulkomaalaislain 115 §:n nojalla mahdollisuus hakea oleskelulupaa myös muulle omaiselle kuin ulkomaalaislain mukaiselle perheenjäsenelle. Oleskelulupia on myönnetty muille omaisille vähän, vuonna 2015 yhteensä 33 oleskelulupaa ja vuonna 2014 yhteensä 14 oleskelulupaa. Hallituksen esityksessä ei esitetä muuta muutosta muulle omaiselle myönnettävän oleskeluluvan edellytyksiin kuin että lisätään turvattua toimeentulo koskeva vaatimus.

Hallituksen esityksessä todetaan, että esityksessä ehdotettujen muutosten myötä perheenjäsenten oleskelulupapäätöksistä hallinto-tuomioistuimille tehtävien valitusten määrän arvioidaan kasvavan. Toimeentuloedellytyksen asettaminen perheenyhdistämisen edellytykseksi toissijaista ja tilapäistä suojelua saavien perheenjäsenille suhteessa pakolaisaseman saaneiden perheenjäseniin, jotka ovat tietyin edellytyksin vapautettuja toimeentulovaatimuksesta hakiessaan perheenyhdistämistä kolmen kuukauden kuluessa pakolaisaseman myöntämisestä koskevan tiedon saamisesta, saattaa aiheuttaa myönnetystä suojelulajista tehtävien valitusten lisääntymistä. Niillä, joille on myönnetty toissijaista tai tilapäistä suojelua olisi jatkossa kannuste valittaa saamastaan päätöksestä pakolaisaseman ja siten suotuisampien perheenyhdistämisedellytysten saamiseksi. Kun huomioidaan, että toimeentuloedellytyksen kohteena oleva henkilöryhmä laajenee, myös mahdollisuus yksittäistapauksessa poiketa toimeentuloedellytyksestä poikkeuksellisen painavasta syystä tai lapsen edun nojalla tulee koskemaan laajempaa henkilöpiiriä ja uudenlaisia tilanteita, joka osaltaan saattaa johtaa hallintotuomioistuimille tehtävien valitusten määrän kasvuun.