Veli-Pekka Viljanen

HE 43/2016 vp LAIKSI ULKOMAALAISLAIN MUUTTAMISESTA

Eduskunnan perustuslakivaliokunta 18.5.2016

Olen ollut perustuslakivaliokunnassa aikaisemmin kuultavana hallituksen esityksestä 43/2016 vp 4.5.2016. Rajoitun seuraavassa sen vuoksi käsittelemään valiokunnan sihteerin minulle välittämää kysymystä voimassa olevan ulkomaalaislain 39 §:n 2 momentin täsmällisyydestä perustuslain 80 §:n kannalta.

Ulkomaalaislain 39 §:n 1 momentti kuuluu muutettavaksi ehdotetussa muodossa seuraavasti:

> ”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. Toimeentuloedellytystä ei sovelleta myönnettäessä oleskelulupa 6 luvun perusteella, jollei 114 §:n 4 momentista tai 115 §:n 2 momentista muuta johdu.”

Momenttia täsmentää pykälän voimassa oleva 2 momentti, jota ei ehdoteta nyt muutettavaksi:

> ”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 2 momentti täsmentää 1 momenttia erityisesti maininnalla, että ulkomaalaisen toimeentulo katsotaan turvatuksi, jos hänen maassa oleskelunsa kustannetaan muilla tuloilla siten, että ”hänen ei voida olettaa joutuvan toimeentulotuesta annetussa laissa tarkoitetun toimeentulotuen tai vastaavan muun toimeentuloa turvaavan etuuden tarpeeseen”. Selvennyk-

senä voidaan pitää myös sitä, että tällaisena etuutena ei pidetä kustannuksia korvaavia sosiaaliturvaetuuksia. Hallituksen esityksen perusteluissa tällaisina mainittiin aikanaan ulkomaalaislain säätämisvaiheessa lapsilisä ja asumistuki (HE 28/2003 vp, s.140).

Sääntelyä arvioitaessa on otettava huomioon, että sen määrittämisellä, milloin ulkomaalaisen ”toimeentulo on turvattu” on erittäin suuri merkitys oleskeluluvan saamiselle ja ehdotetun muutoksen jälkeen myös perheenyhdistämiselle kansainvälistä suojelua saaneiden osalta.

Tässä mielessä on hämmentävää, että edellytyksen soveltaminen vaadittavien tulojen suuruusluokankin osalta on jäänyt maahanmuuttoviraston sisäisten ohjeiden varaan, jossa esitetään ”suuntaa-antavat euromäärät”, joiden on täytyttävä, jotta toimeentuloedellytyksen katsotaan toteutuvan. Ohjeiden mukainen nettotulojen vaatimus näyttäisi yleisen elämänkokemuksen perusteella muodostuvan suuremmaksi kuin 2 momentin perusajatus, että henkilöllä tulee oleskeluluvan saadakseen olla sellaiset tulot, ettei hän joudu toimeentulotuen tai muun vastaavan toimeentuloa turvaavan etuuden tarpeeseen (vrt. kahden vanhemman ja kahden lapsen perheeltä edellytetty noin 2 600 euron kuukausittainen nettotulo). Vaikuttaakin siltä, että tosiasiassa maahanmuuttoviraston ohjeilla on tiukennettu 39§:n toimeentuloedellytysvaatimusta siitä, mitä se olisi pelkästään lain perusteella.

Perustuslain 80 §:n 1 momentin mukaan lailla on säädettävä yksilön oikeuksien ja velvollisuuksien perusteista sekä asioista, jotka perustuslain mukaan muuten kuuluvat lain alaan. Oleskeluluvan saamisen perusteet, joihin toimeentuloedellytys kuuluu, on riidattomasti sellainen yksilön oikeuksien perusteita koskeva ratkaisu, jonka tulee perustua perustuslain 80 §:n 1 momentin mukaan lakiin. Nykytilanne, jossa toimeentuloedellytyksen suuruusluokka jää tosiasiallisesti maahanmuuttoviraston sisäisten ohjeiden varaan, ei ole tässä suhteessa tyydyttävä.

Ongelma oli ilmeisesti nähtävissä jo ulkomaalaislakia säädettäessä. Alun perin kyseinen pykälä sisälsi nimittäin erillisen momentin, jonka mukaan sosiaali- ja terveysministeriö olisi voinut neuvoteltuaan muiden toimeentuloetuuksia koskevaa lainsäädäntöä valmistelevien ministeriöiden ja sisäasiainministeriön kanssa antaa ohjeita toimeentulon edellytysten tulkinnasta. Säännös poistettiin kuitenkin eduskuntakäsittelyssä laissa perustuslakivaliokunnan asiasta antaman lausunnon johdosta, jossa koettiin ongelmalliseksi ohjeiden antamisesta säätäminen (PeVL 4/2004 vp).

Sinänsä ulkomaalaislain 39 §:n 2 momentti näyttäisi sisältävän yksilön oikeuksien ja velvollisuuksien perusteita täsmentävää ainesta, mutta suhteessa vallitsevaan käytäntöön näyttää siltä, ettei lakitasoinen toimeentuloedellytysten täsmennys ole nykytasollaan perustuslain 80 §:n näkökulmasta riittävä.