

Asia: VN/3799/2024

Luonnos hallituksen esitykseksi laiksi kolmansien maiden kansalaisten maahantulon ja oleskelun edellytyksistä tutkimuksen, opiskelun, työharjoittelun ja vapaaehtoistoiminnan perusteella annetun lain muuttamisesta

Lausunnonantajan lausunto

Voitte kirjoittaa lausuntonne alla olevaan tekstikenttään

Työ ja elinkeinoministeriö on pyytänyt oikeusministeriön lausuntoa ehdotuksesta hallituksen esitykseksi eduskunnalle laiksi kolmansien maiden kansalaisten maahantulon ja oleskelun edellytyksistä tutkimuksen, opiskelun, työharjoittelun ja vapaaehtoistoiminnan perusteella annetun lain muuttamisesta.

Esityksessä ehdotetaan, että opiskelijan turvautuminen toimeentulotukeen johtaisi nykyistä selkeämmin oleskeluluvan peruuttamista tai uuden oleskeluluvan myöntämättä jättämistä koskevaan harkintaan.

Oikeusministeriö kiittää mahdollisuudesta antaa lausunto, ja toteaa lausuntonaan seuraavaa:

Yleistä

Ehdotuksen pääasiallista sisältöä koskevassa kappaleessa todetaan yllä mainitun mukaisesti, että opiskelijan turvautuminen toimeentuloturvaan johtaisi oleskeluluvan peruuttamista tai uuden oleskeluluvan myöntämättä jättämistä koskevaan harkintaan. Myös perusteluissa puhutaan harkinnasta. Ehdotettu uusi 12 §:n 1 mom. 2 kohta ei kuitenkaan ehdotetussa muodossa mahdollistaisi tällaista harkintaa. Myöskään perusteluista ei käy yksiselitteisesti ilmi, mitä oikeusvaikutuksia muutoksella on tavoiteltu. Oikeusministeriön lausunto on laadittu ottaen huomioon, ettei ehdotuksen tavoitteista tai tarpeesta ole saatu riittävää selvyyttä.

Vaikutusarvioinnit

Ehdotuksen vaikutusarviointikappaleessa todetaan seuraavaa: ”Jos kolmannen maan kansalainen opiskelija turvautuisi Suomessa oleskelunsa aikana toimeentulotukeen, hänen oleskelulupansa lähtö-kohtaisesti peruutettaisiin tai hänelle ei myönnettäisi uutta oleskelulupaa. Vaikutusarvioinnin mukaan sääntely tulee vaikuttamaan ennakkollisesti, kun otetaan huomioon, että jo nyt jälkivalvontakin vaikuttaa ennakkollisesti, jolloin voidaan olettaa, ettei toimeentulotukeen turvautumista tapahdu, kun tiedossa on, että se voi vaikuttaa maassa oleskeluun.”

Talousvaikutusten osalta todetaan seuraavaa: ”Esityksellä ei arvioida olevan merkittäviä välittömiä vaikutuksia julkiseen talouteen, työllisyyteen tai yrityksiin. Esityksellä ei ole vaikutuksia valtion talous-arvioon. Ottaen huomioon tähän mennessä ilmi tulleet opiskelijoiden toimeentulotukeen turvautumista koskevat tapaukset (333 asiaa yli 37 000 asiasta), eivät vaikutukset ole merkittäviä myöskään myön-netyn toimeentulotuen kokonaismäärän osalta.”

Arvioinnin mukaan esityksen välillisenä seurauksena saattaa myös olla, että toimeentulotukea jätetään hakematta, vaikka sille olisi erityinen tarve.

Oikeusministeriö kiinnittää ensinnäkin huomiota PL 19 § 1 momenttiin, jonka mukaan jokaisella, joka ei kykene hankkimaan ihmisarvoisen elämän edellyttämää turvaa, on oikeus välttämättömään toimeentuloon ja huolenpitoon. Oikeus välttämättömään toimeentuloon ja huolenpitoon liittyy läheisesti lailla säänneltyyn toimeentulotukeen. Toimeentulotukilain (1412/1997) 2 §:n 2 mom. mukaan jokaisella on oikeus saada toimeentulotukea, jos hän on tuen tarpeessa eikä voi saada toimeentuloa ansiotyöllään, yrittäjätoiminnallaan, toimeentuloa turvaavien muiden etuuksien avulla, muista tuloistaan tai varois-taan, häneen nähden elatusvelvollisen henkilön huolenpidolla tai muulla tavalla.

PL 19 § 1 mom. ja toimeentulotukilailla on tarkoitus yksilöllisen tarveharkinnan perusteella turvata henkilön elämän edellytysten vähimmäistaso. Ehdotuksen perusteluista käy ilmi, että opiskelijat, jotka ovat kolmannen maan kansalaisia, ovat hakeneet toimeentulotukea. Perusteluista ei käy ilmi, kuinka monen oleskelulupa on peruttu johtuen toimeentulotuen hakemisesta. Oikeusministeriö pitää tätä olennaisena puutteena lain tarkoituksen ja toimivuuden arvioinnin kannalta.

Koska perusteluista ei käy ilmi, kuinka usein toimeentulotuen hakeminen on ollut sillä tavalla perustee-tonta, että oleskelulupa on peruttu, ei voida myöskään tehdä päätelmiä siitä, milloin tukea on tarvittu perustuslaillisen existenssiminimin turvaamiseksi. Oikeusministeriö pitää olennaisena puutteena sitä, että perusteluista ei käy ilmi miksi kyseessä olevat opiskelijat ovat hakeneet toimeentulotukea. Oikeusministeriö kiinnittää tässä yhteydessä erityistä huomiota PL 22 §:ään,

jonka mukaan julkisen vallan on turvattava perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutuminen. Säännös koskee myös lainsäätäjää. Lakiehdotuksen tarkoituksena ei pitäisi olla sen estäminen, että ihmiset turvautuvat perustuslaillisiin oikeuksiinsa.

Suhde perustuslakiin

Lähtökohtana on kansainvälisen oikeuden sääntö, jonka mukaan ulkomaalaisella ei ole yleisesti oikeutta asettua toiseen maahan. Ulkomaalaisen oikeudesta tulla Suomeen ja oleskella täällä on siksi perustuslain 9 §:n 4 momentin mukaan säädettävä lailla. Lainsäädännön on kuitenkin vastattava Suomen kansainvälisiä ihmisoikeusvelvoitteita. Ihmisoikeussopimusten mukaan ulkomaalaiselle on turvattava menettelyllinen suoja päätettäessä hänen oikeudestaan tulla Suomeen tai jatkaa oleskeluaan täällä. Lailla säätämisen vaatimuksesta johtuu paitsi syrjinnän ja mielivallan kieltö myös vaatimus päätöksenteon perusteiden ja päätöksentekomenettelyn sääntelemisestä ihmisten oikeusturvan takaavalla tavalla (HE 309/1993 vp, s. 52, PeVL 47/2014 vp, s. 3/II, PeVL 16/2010 vp, s. 2, PeVL 4/2004 vp, s. 2, PeVL 52/2002 vp, s. 2, PeVL 32/2002 vp, s. 2–3, PeVL 17/2001 vp, s. 2, PeVL 16/2000 vp, s. 2, PeVL 23/1998 vp, s. 2, PeVL 13/1998 vp).

Tutkija- ja opiskelijadirektiivin ((EU) 2016/801) 7 artiklan 1 kohdan e alakohdan mukaan kolmannen maan kansalaisen tämän direktiivin mukaisen maahanpääsyn osalta hakijan on osoitettava asianomaisen jäsenvaltion pyynnöstä, että kolmannen maan kansalaisella on suunnitellun oleskelun aikana riittävät varat toimeentuloa ja paluumatkaa varten ilman että hänen tarvitsee turvautua kyseisen jäsenvaltion sosiaalihuoltojärjestelmään.

Oikeusministeriö pitää selkeänä lähtökohtana, että lainsäädännöllä voidaan edellyttää, että opiskelija kolmannesta maasta, vastaa itse toimeentulostaan, sekä mukana tulevan perheensä toimeentulosta. Ehdotuksen osalta tulee kuitenkin punnittavaksi, voidaanko PL 9 §:n 4 momentin nojalla käytännössä pyrkiä estämään henkilö turvautumasta PL 19 §:n 1 momentilla turvattuun elämän edellytysten vähimmäistasoon. Kyseinen perustuslain säännös on myös yhteydessä PL 7 §:ssä säädettyyn oikeuteen elämään, joka on muiden perusoikeuksien nauttimisen edellytys. Myös PL 19 §:n 4 momentin säännös, jonka mukaan julkisen vallan on myös tuettava perheen ja muiden lapsen huolenpidosta vastaavien mahdollisuuksia turvata lapsen hyvinvointi ja yksilöllinen kasvu on asian kannalta olennainen. Lapsen oikeuksia on kuitenkin avattu perusteluissa.

Perustuslain 19 §:n 1 momentissa on turvattu jokaiselle oikeus ihmisarvoisen elämän kannalta välttämättömään toimeentuloon ja huolenpitoon. Säännös on tarkoitettu sillä tavoin toissijaiseksi, että se tulee sovellettavaksi vasta, jos joku ei kykene hankkimaan tällaista turvaa omalla toiminnallaan taikka saa sitä muista sosiaaliturvajärjestelmistä tai muilta ihmisiltä. (HE 309/1993 vp, s. 69)

Oikeus välttämättömään toimeentuloon ja huolenpitoon on kaikilla. Kysymyksessä on jokaiselle kuuluva subjektiivinen oikeus (HE 309/1993 vp, s. 69, PeVL 59/2010 vp, s. 2, PeVL 26/2010 vp, s. 2, PeVL 6/2009 vp, s. 8, PeVM 25/1994 vp, s. 10) ja suoraan sovellettavissa oleva perustuslain säännös, johon yksilö voi välittömästi vedota (PeVL 18/2001 vp, s. 4, PeVL 31/1997 vp, s. 2.)

Oikeus välttämättömään toimeentuloon ja huolenpitoon liittyy läheisesti lailla säänneltyyn toimeentulo-tukeen (PeVL 59/2010 vp, s. 2, PeVL 10/2009 vp, s. 3, PeVL 31/1997 vp, s. 2–3). Perustuslakivalio-kunta on muun muassa katsonut, että toimeentulotukea voidaan käytännössä pitää perustuslain 19 §:n 1 momentissa tarkoitetun ihmisarvoisen elämän edellyttämän välttämättömän toimeentulon ja huolenpidon takuuna siltä osin kuin turvaa annetaan rahamääräisinä suorituksina (PeVL 18/2001 vp, s. 4, PeVL 20/1998 vp, s. 2, PeVL 31/1997 vp, s. 2).

Säätämisyjärjestystä koskevissa perusteluissa on jonkin verran käsitelty PL 19 §:n 1 momentin säännöstä. Ottaen huomioon, että se on ehdotuksen kannalta keskeisin perusoikeus, johon ehdotus mahdollisesti vaikuttaa kaventavasti, asiaa tulisi perustella lisää. Ehdotuksesta ei myöskään ilmene mikä yhteiskunnallinen tarve muutoksella on, mikä korostaa tarvetta perustella mahdollista perusoikeuksiin kajoamista.

Sekä vaikutusarvioinnissa että säätämisyjärjestysperusteluissa on käsitelty lapsivaikutuksia. Ehdotuksessa puhutaan kokonaisharkinnasta ja esim. ehdotetun 12 §:n pykäläkohtaisissa perusteluissa todetaan: ”Jos toimeentulotukea olisi myönnetty esimerkiksi lapsen sairauden hoitamisesta syntyneiden yllättävien kulujen seurauksena taikka muun lapsen erityisen tarpeen takia, se ei lähtökohtaisesti vaikuttaisi opiskelijan oleskelulupaan.”

Ehdotettu säännös ei kuitenkaan salli kyseistä kokonaisharkintaa, vaan toimeentulotuen hakeminen johtaa oleskeluluvan peruuntumiseen. Asiaan palataan alla oikeusministeriön pykäläkohtaisissa huomioissa. Koska toimeentulotuki on perhekohtaista, ja myös perheenjäsenen nostama toimeentulotuki täten vaikuttaa oleskeluluvan peruuttamiseen, olisi asiaa käsiteltävä perusteellisemmin, jotta lain vaikutuksia voitaisiin arvioida.

Koska lain tarkoituksena näyttää osittain olevan se, että kolmannesta maasta tulevat opiskelijat eivät turvautuisi PL 19 §:n 1 momentin jokaiselle turvattuun existenssiminimiin, tulisi ehdotusta arvioida suhteessa PL 22 §:n.

Ehdotuksessa ei pyydetä perustuslakivaliokunnan arviota sääntelyn suhteesta perustuslakiin. Oikeusministeriö kiinnittää huomiota siihen, että lakiehdotus ehdotetussa muodossa näyttää vaikuttavan raajavasti perusoikeuksien toteutumiseen.

Säännöskohtaiset kommentit

4 § Määritelmät

Pykälään ehdotetaan lisättäväksi Ahvenanmaata koskeva sääntely. Ahvenanmaalla lukiokoulutuksesta säädetään lukiokoulutuksesta annetussa maakuntalaissa.

Oikeusministeriö kiinnittää huomiota siihen, että ehdotuksesta puuttuu Ahvenanmaata koskeva osio. Itsehallintolain (1144/1991) 18 §:n 13 kohdan mukaan maakunnalla on lainsäädäntövalta asioissa, jotka koskevat sosiaalihuoltoa. Lain 27 §:n 2 kohdan mukaan valtakunnalla on lainsäädäntövalta asi-oissa, jotka koskevat oikeutta oleskella maassa. Toimeentulotuesta päättäminen kuuluu maakunnan toimivaltaan. Ehdotuksesta ei käy ilmi miten lakiehdotusta toimeenpantaisiin Ahvenanmaalla.

12 § Oleskeluluvan peruuttaminen tai uusimatta jättäminen

Pykälän 1 momenttiin lisättäisiin uusi 2. kohta. Ehdotetun säännöksen mukaan lain 6, 6 a, 7, 7 a, 8, 8 a, 9, 9 a tai 10 §:ssä säädetyllä perusteella myönnetty oleskelulupa on peruutettava tai jätettävä uusi-matta, jos opiskelija on turvautunut toimeentulotukeen oleskeluluvan voimassaoloaikana.

Säännöksen perusteluissa todetaan näin: ”Kynnys oleskeluluvan peruuttamista tai uusimatta jättämistä koskevan harkinnan aloittamiselle olisi matala, koska jo ensimmäinen tai vähäinen toimeentulotukeen turvautuminen johtaisi oleskeluluvan peruuttamista tai uuden oleskeluvan myöntämättä jättämistä kos-kevaan harkintaan. Jos opiskelija olisi turvautunut toimeentulotukeen tai jos toimeentulotuen hakemi-nen tulisi ilmi opiskelijan perheenjäsenen tekemän hakemuksen seurauksena ja toimeentulotukea olisi myönnetty, olisi ennen päätöksentekoa selvitettävä, millä perusteella tuki on myönnetty. Jos toimeen-tulotukea olisi myönnetty esimerkiksi lapsen sairauden hoitamisesta syntyneiden yllättävien kulujen seurauksena taikka muun lapsen erityisen tarpeen takia, se ei lähtökohtaisesti

vaikuttaisi opiskelijan oleskelulupaan.”

Tutkija- ja opiskelijalain 12 §:n 4 momentin mukaan edellä 2 ja 3 momentissa tarkoitetuissa tapauksis-sa on otettava huomioon tapauksen erityiset olosuhteet kokonaisuudessaan ja noudatettava suhteelli-suusperiaatetta.

Oikeusministeriö huomauttaa, että ehdotettu peruste uudessa 12 §:n 1 momentin 2. kohdassa peruut-taa tai jättää uusimatta oleskelulupa on ehdoton. Säännös ei mahdollista perusteluissa mainittua har-kinnanvaraa. Pykälän 4 momentti ei koske 1 momenttia, eli tilannetta, jossa opiskelija tai tämän per-heenjäsen on turvautunut toimeentulotukeen.

Jos perusteluissa selostettua harkinnanvaraa halutaan soveltaa, mikä olisi oikeusministeriön näke-myksen mukaan perusoikeusmyönteinen ratkaisu, ehdotus tulisi tarkistaa tarkoitustaan vastaavaksi. Tällöin perusteluissa olisi hyvä selostaa laajemmin niitä tilanteita, joissa kokonaisharkinnan perusteella oleskelulupaa ei tarvitsisi perua. Lapsen oikeuksien lisäksi näitä voisivat olla esim. opiskelijasta riip-pumattomat ja ulkopuolisten aiheuttamat syyt. Myös ennakollisen toimeentulotuen hakemisen vaiku-tusta oleskelulupaan olisi hyvä avata, koska ennakollinen toimeentulotuki peritään takaisin, eikä opis-kelija tässä tapauksessa faktisesti turvautuisi sosiaali-tuuksiin.

Osastopäällikkö Johanna Suurpää

Kieliasiainneuvos Corinna Tammenmaa

Suurpää Johanna
Oikeusministeriö

Tammenmaa Corinna
Oikeusministeriö - Demokratia- ja julkisoikeusosasto