

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

Pakolaisneuvonta ry:n lausunto

1. Yleistä

Esitysluonnoksessa ehdotetaan muutettavan tutkija- ja opiskelijalain 12 §:n 1 momenttia lisäämällä oleskeluluvan ehdottomaksi peruuttamis- ja uudelleenmyöntämisen perusteeksi sen, että opiskelija on turvautunut toimeentulotukeen oleskeluluvan voimassaoloaikana.

Pakolaisneuvonta katsoo, että ehdotettu muutos on tarpeeton ja ilmeisen kohtuuton. Opiskelijan oleskelulupa voidaan jo nyt peruuttaa jos toimeentuloedellytys, joka siis jo nykyisellään on lakiin kirjattu oleskeluluvan edellytys, ei täyty. Asiassa on syytä huomioida, että oleskeluluvan taustalla on aina ihminen ja on inhimillistä, että elämäntilanteissa voi tapahtua hetkellisiä muutoksia. Nyt lakiin ehdotettu muutos tarkoittaisi sitä, että hyvin lyhytkin turvautuminen toimeentulotukeen johtaisi kohtuuttomalla tavalla kategoriseen luvan epäämiseen.

Samalla ehdotettu ehdoton sanamuoto johtaa epäselvyyksiin, koska lain 12 §:n 2 momentin 6 kohtaa turvatusta toimeentulosta ja siihen kohdistuvaa 4 momentin kohtuullisuusarviointia ei kuitenkaan ehdoteta muutettaviksi.

Luonnoksessa sivuutetaan lisäksi se, että maasta poistamista koskevassa arvioinnissa on otettava huomioon ihmisen ja esimerkiksi hänen perheensä tilanne kokonaisuudessaan. Kyseisessä, ulkomaalaislain 146 §:ssä säädetyssä maasta poistamista koskevassa kokonaisharkinnassa tulee muun muassa arvioida lapsen etu ja vaikutus perhe-elämän suojaan. Oleskeluluvan peruuttamista koskeva ehdotettu ehdoton muotoilu voisi johtaa käytännössä siihen, että oleskeluluvan peruuttamisharkinnassa ei voitaisi tehdä kokonaisharkintaa. Näin oleskeluluvan peruuttamisen edellytykset voisivat täytyä kategorisesti, vaikka maasta poistamisen edellytykset eivät tähtyisi.

2. Tavoitteiden puutteesta

Lainsäädäntömuutoksille tulisi voida esittää yhteiskunnallisesti hyväksyttävät ja tarpeelliset perusteet.

Lausuntopalvelussa todetaan, että ”esityksellä tavoitellaan sitä, että kolmannen maan kansalaisen opiskelijan turvautuminen toimeentulotukeen johtaisi nykyistä selkeämmin oleskeluluvan peruuttamista tai uuden oleskeluluvan myöntämättä jättämistä koskevaan harkintaan.”

Esitysluonnoksessa ei kuitenkaan ilmene, mikä nykytilassa on ongelmallista ja minkä vuoksi kyseinen muutos on tarpeen. Esitysluonnoksessa ei selvennetä esimerkiksi sitä, onko viranomaisen prosesseissa vikoja, joiden vuoksi toimeentuloedellytysten puuttumista koskevat tilanteet eivät johda toivotusti harkintaprosessiin. Esitysluonnoksessa tulee perustella, miksi lakia on ylipäänsä tarpeen muuttaa ja miksei nykytila ole riittävän selkeä ja ennustettava.

TEM on julkaissut esimerkiksi viime syksynä selvityksen työ- ja koulutusperusteisten oleskelulupien sääntelytason haavoittuvuuksista. Jää epäselväksi, liittyykö esitysluonnos jollain tapaa selvityksessä ilmi tulleisiin haasteisiin, joita pyrittäisiin nyt sääntelyllä mahdollisesti korjaamaan.

Pakolaisneuvonta katsoo ensinnäkin, että on syytä erottaa oleskeluluvan peruuttamisharkinta ja oleskeluluvan peruuttaminen. Esitysluonnoksessa todetaan, että ”muutos olisi periaatteellisesti merkittävä, koska [...] jo vähäinkin turvautuminen tukeen johtaisi oleskeluluvan peruuttamista ja uuden oleskeluluvan myöntämättä jättämistä koskevaan tutkintaan.” Esitysluonnos siis vaikuttaa tavoittelevan tarkempaa ohjautumista peruuttamisharkintaan, ei oleskeluluvan edellytysten muuttamista. Jos esityksellä tavoitellaan sitä, että tietyt tilanteet (toimeentuloedellytyksen puuttuminen, joka on siis jo nyt peruuttamisperuste) johtaisivat aiempaan useammin peruuttamisharkintaan, kuten vaikuttaa olevan tilanne, tulisi perustella, miten tämä toteutuu nimenomaan lakia, ei prosesseja muuttamalla. Esimerkiksi s. 10 todetaan, että jo nyt ”jälkivalvonnassa tarkastellaan toimeentulotukitietoja. Jos opiskelija on hakenut toimeentulotukea, syntyy automaattisesti tehtävä, joka ohjaa asian manuaaliseen tarkasteluun virkahenkilölle sen selvittämiseksi, onko opiskelija turvautunut toimeentulotukeen.” Lisäksi s. 11 todetaan, että ”ehdotettava sääntely ei sinänsä tuo uutta [...] tilanteeseen, koska Maahanmuuttovirasto on saanut

ja saa jatkossakin selville toimeentulotukeen turvautuvat opiskelijat”. Jää epäselväksi, mikä kyseisessä peruuttamisprosessiin ohjautumisessa on ongelmallista ja miten nykyinen esitys tähän ongelmaan vastaa.

Mitä tulee luonnoksen muotovaatimuksiin, esitysluonnoksesta puuttuvat kokonaan sille asetetut tavoitteet, eikä tällaista jaksoa esitysluonnokseen ole lisätty, vaikka se on keskeinen osa hyvää lainvalmistelua ja hallituksen esitykseltä edellytettävää muotoa. Ei ole riittävää, että mahdolliset tavoitteet mainitaan lausuntopalvelussa, sillä esityöt ovat Suomessa keskeinen osa lähdeaineistoa, jonka perusteella lakeja tulkitaan.

Asiassa on syytä myös huomata, että esimerkiksi esitysluonnoksen suhdetta perus- ja ihmisoikeuksiin ei voida asianmukaisesti arvioida, mikäli esitykseltä puuttuvat tavoitteet.

3. Lainvalmistelusta muutoin

Kyse on EU-direktiiviin perustuvasta kansallisesta laista ja sen muutoksesta. Tältä osin Pakolaisneuvonta katsoo, että jos muutoksessa on kyse EU-oikeuden soveltamisesta, esitysluonnosta tulee arvioida myös EU:n perusoikeuskirjan valossa, joka tulee sovellettavaksi EU:n perusoikeuskirjan 51 artiklan nojalla. Ei ole riittävää, että säätämisyjärjestysperusteluissa ainoastaan listataan erilaisia oikeuksia, joita EU:n perusoikeuskirjaan sisältyy ja lopuksi todetaan, ilman perusteluja, että Euroopan perusoikeuskirjan 20 ja 21 artiklasta ei voi johtaa estettä säätää opiskelijan oleskeluluvan myöntämisen edellytykseksi omaa toimeentuloedellytystä verrattuna muihin oleskelulupaperusteisiin.

Vastaavasti tulisi arvioida esityksen suhdetta myös Suomen perustuslain perusoikeuksiin. Mikäli sja-perusteluiden mukaan ”esitys on merkityksellinen myös perustuslain 7 §:ssä säädetyn oikeuden elämään ja henkilökohtaiseen vapauteen ja koskemattomuuteen, 9 §:ssä säädetyn liikkumisvapauden ja 10 §:ssä säädetyn yksityiselämän suojan kannalta”, tulisi kyseisessä jaksossa tehdä selkoa, miten esitys on merkityksellinen kyseisten oikeuksien kanssa ja mikä on esitysluonnoksen suhde kyseisiin oikeuksiin. Tämä arviointi puuttuu ja se tulisi lisätä.

Mitä tulee hakijoiden yhdenvertaisuuteen, ei asiassa voida ainoastaan viitata perustuslakivaliokunnan lausuntoon PeVL 18/2024 vp. Esitysluonnoksen tavoitteet tulisi lisätä luonnokseen ja toisekseen tämän jälkeen arvioida, miksi opiskelijoiden toimeentulo tulee eriyttää muista hakijoista jos tavoitteena ei ole niinkään muuttaa opiskelijan oleskeluluvan myöntämisen ja peruuttamisen edellytyksiä, vaan sitä, että tilanteet ohjautuisivat selkeämmin peruuttamisharkintaan.

Edellä mainitut epäselvyydet esityksen mahdollisissa tavoitteissa ja toteutustavassa tulisi myös huomioida arvioitaessa perustuslain 9.4 §:stä johdettavaa ulkomaalaisten mielivaltaisen kohtelun kieltoa sekä perustuslain 2.3 §:n lakisidonnaisuuden periaatetta.

Esitysluonnos vaikuttaa myös lapsiin. Säättämisyjärjestysperusteluissa ei ole arvioitu esitystä lapsen oikeuksien, esimerkiksi Lapsen oikeuksien sopimuksen näkökulmasta. Arviointi tulisi lisätä. On syytä huomata, että lapset eivät ole ainoastaan opiskelijoiden perheenjäseniä vaan voivat itse oleskella Suomessa opiskelijan oleskeluluvalla esimerkiksi lukio-opintojen johdosta. Heitä koskevassa lupaharkinnassa ei voida sivuuttaa lapsen etua.

Esityksestä puuttuvat niin ikään luonnoksen suhde Suomen kansainvälisiin ihmisoikeusvelvoitteisiin.

4. Ehdottomuus vs kohtuuttomuusharkinta

Luonnoksessa ehdotettu muotoilu tarkoittaa ehdotonta säännöstä, joka ei mahdollistaisi kokonaisharkintaa. Pakolaisneuvonta vastustaa muutosta epäinhimillisenä.

Lisäksi Pakolaisneuvonta kiinnittää huomiota siihen, että kuitenkin säännöskohtaisissa perusteluissa (12 §) todetaan, että ”jos opiskelija olisi turvautunut toimeentulotukeen tai tuen hakeminen tulisi ilmi opiskelijan perheenjäsenen tekemän hakemuksen seurauksena ja toimeentulotukea olisi myönnetty, olisi ennen päätöksentekoa selvitettävä, millä perusteella tuki on myönnetty. Jos toimeentulotukea olisi myönnetty esimerkiksi lapsen sairauden hoitamisesta syntyneiden yllättävien kulujen seurauksena taikka muun lapsen erityisen tarpeen takia, se ei lähtökohtaisesti vaikuttaisi opiskelijan oleskelulupaan.”

Lisäksi Pakolaisneuvonta huomauttaa, että lain 12 §:n 2 ja 4 momentteja ei ehdoteta muutettavaksi. Kyseisen 2 momentin 6 kohdan mukaan oleskelulupa voidaan (harkintavalta) peruuttaa tai jättää uusimatta, jos opiskelijan toimeentulo ei ole turvattu. 4 momentin mukaan 2 momentin tapauksissa on otettava huomioon tapauksen erityiset olosuhteet kokonaisuudessaan ja noudatettava suhteellisuusperiaatetta. Siten lain 12 §:ään ehdotetaan muutosta, joka olisi ristiriidassa samaisen 12 §:n toisien momenttien kanssa.

Pakolaisneuvonta katsoo, että toimeentulotukeen turvautumisen perusteet ja aika tulee ottaa huomioon oleskelulupaa peruutettaessa, ottaen huomioon, että muunlainen lopputulos olisi kohtuuton ja edellä esitetystä johtaisi epäinhimillisiin tilanteisiin. Tämä on kuitenkin jo lain nykytila, minkä seurauksena kyseinen säännöskohtainen perustelu osoittaa esitetyn lakimuutoksen tarpeettomuuden. Tässä tapauksessa ei kyse ole kuitenkaan vain perusteluiden vaan myös säädöstekstin sisäisistä ristiriidoista (ehdotetun lain sanamuoto vs. säännöskohtaiset perustelut ja 12

§:n muut momentit). On siten täysin tarpeetonta lisätä ehdoton edellytys lakiin, jos ja kun peruuttaminen olisi kuitenkin joka tapauksessa kokonaisharkintaa. Muussa tapauksessa eli mikäli kyse ei olisi kokonais- ja kohtuullisuusharkinnasta, oleskeluluvan peruuttamis- ja maasta karkottamisperusteiden välille tulee ristiriitaa, mikä johtaa ei-toivottuun tilanteeseen.

5. Oleskeluluvan epääminen vs. maasta poistaminen

Asiassa on syytä edellä esitetysti huomioida, että oleskeluluvan epääminen ja maasta poistaminen ovat kaksi eri asiaa.

Pakolaisneuvonta katsoo, että on tarpeetonta lisätä ehdoton oleskeluluvan epäämisperuste, kun karkottamisesta päätettäessä on kuitenkin tehtävä kokonaisharkinta. Oleskeluluvan epääminen kategorisesti on edellä esitetysti epäinhimillistä, mutta myös epäloogista ja voi johtaa tarpeettomasti epävarmoihin tilanteisiin, joissa luvan epäämisperusteet täyttyvät mutta maasta poistamisen eivät.

Tarkka Valpuri
Pakolaisneuvonta ry