

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi ulkomaalaislain muuttamisesta

ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi ulkomaalaislakia siten, että perheenyhdistämisen edellytyksiä tiukennettaisiin. Kansainvälistä tai tilapäistä suojelua saavien perheenjäseniltä edellytettäisiin tietyin poikkeuksin turvattua toimeentuloa perheenmuodostamisajankohdasta riippumatta, jotta perheenyhdistämishakemus voitaisiin hyväksyä.

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.

Laki on tarkoitettu tulemaan voimaan ensi tilassa.

SISÄLLYS

ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ.....	1
SISÄLLYS.....	2
YLEISPERUSTELUT.....	3
1 JOHDANTO.....	3
2 NYKYTILA.....	3
2.1 Lainsäädäntö ja soveltamiskäytäntö.....	3
Perheenyhdistämisen yleiset edellytykset.....	3
Toimeentuloedellytys perheenyhdistämisessä.....	5
Perheenyhdistäminen, jos perheenkokoja on saanut kansainvälistä suojelua.....	7
Toimeentuloedellytyksestä poikkeaminen yksittäistapauksessa.....	9
Perheenyhdistäminen lukuina.....	9
2.2 Kansainvälinen kehitys sekä ulkomaiden ja Euroopan unionin lainsäädäntö.....	11
Neuvoston direktiivi oikeudesta perheenyhdistämiseen.....	11
Kansainväliset velvoitteet.....	12
Perheenyhdistämistä koskeva lainsäädäntö ja viimeaikainen kehitys muissa Pohjoismaissa ja Euroopan unionin jäsenvaltioissa.....	14
2.3 Nykytilan arviointi.....	16
3 ESITYKSEN TAVOITTEET JA KESKEISET EHDOTUKSET.....	18
3.1 Tavoitteet.....	18
3.2 Keskeiset ehdotukset.....	19
3.3 Vaihtoehtoiset ratkaisumallit.....	20
4 ESITYKSEN VAIKUTUKSET.....	24
4.1 Taloudelliset vaikutukset.....	24
4.2 Vaikutukset viranomaisten toimintaan.....	25
4.3 Yhteiskunnalliset vaikutukset.....	25
5 ASIAN VALMISTELU.....	27
5.1 Valmisteluvaiheet ja –aineisto.....	27
5.2 Lausunnot ja niiden huomioon ottaminen.....	27
6 RIIPPUVUUS MUISTA ESITYKSISTÄ.....	28
YKSITYISKOHTAISET PERUSTELUT.....	29
1 LAKIEHDOTUKSEN PERUSTELUT.....	29
2 VOIMAANTULO.....	31
3 SUHDE PERUSTUSLAKIIN JA SÄÄTÄMISJÄRJESTYS.....	32
LAKIEHDOTUS.....	33
Laki ulkomaalaislain muuttamisesta.....	33
LIITE.....	35
RINNAKKAISTEKSTI.....	35
Laki ulkomaalaislain muuttamisesta.....	35

YLEISPERUSTELUT

1 Johdanto

Pääministeri Juha Sipilän hallitusohjelmassa todetaan, että perheenyhdistämisen kriteerejä tarkennetaan neuvoston direktiivin oikeudesta perheenyhdistämiseen (2003/86/EY, jäljempänä *perheenyhdistämisdirektiivi*) mukaisesti. Hallituksen 8 päivänä joulukuuta 2015 hyväksymässä turvapaikkapoliittisessa toimenpideohjelmassa todetaan, että perheenyhdistämisen kriteerejä tiukennetaan EU:n perheenyhdistämisdirektiivin nojalla täysimääräisesti, edellytyksenä ainakin toimeentuloedellytys ja riippumattomuus sosiaalityistä.

Esityksen tavoitteena on tiukentaa perheenyhdistämisen edellytyksiä. Tiukennusten toteuttamiseksi esitetään keinoja, joilla pystyttäisiin nopeasti ja tehokkaasti tiukentamaan perheenyhdistämisen edellytyksiä ilman hallinnollisia muutoksia tai että merkittävästi lisätään viranomaisten hallinnollista taakkaa. Tiukentaminen toteutettaisiin laajentamalla turvattua toimentuloa koskevan vaatimuksen soveltamista perheenyhdistämisen edellytyksenä. Tiukennukset pohjautuisivat EU:n perheenyhdistämisdirektiiviin.

Ulkomaalaislakia muutettaisiin siten, että toimeentuloedellytyksen täyttäminen olisi jatkossa perheenjäsenen oleskeluluvan myöntämisen edellytys aina tilanteissa, joissa perheenkokoaja saa toissijaista, humanitaarista tai tilapäistä suojelua. Turvattu toimeentulo olisi perheenjäsenen oleskeluluvan edellytys myös tilanteissa, joissa turvapaikan saaneen tai kiintiöpakolaisen perheenjäsenen oleskelulupahakemusta ei jätetä kolmen kuukauden kuluessa, siitä kun perheenkokoaja on saanut tiedoksi päätöksen hänelle annetusta turvapaikasta tai hyväksymisestäään Suomeen pakolaiskiintiössä. Toimeentuloedellytystä sovellettaisiin kuitenkin kolmen kuukauden määräajan kuluessa perheenmuodostamistilanteissa, silloin kun oleskelulupaa haetaan kansainvälistä suojelua saavaan muulle omaiselle kuin perheenjäsenelle tai kun perheenyhdistäminen olisi mahdollista sellaisessa kolmannessa maassa, johon perheenkokoajalla tai perheenjäsenellä on erityisiä siteitä. Muutos koskisi kansainvälistä tai tilapäistä suojelua saavien niin sanottuja vanhoja perheitä eli tilanteita, joissa perhe on muodostettu ennen perheenkokoajan Suomeen tuloa. Niin sanotut uudet perheet ovat toimeentuloedellytyksen soveltamisalan piirissä jo voimassa olevan ulkomaalaislain mukaan.

2 Nykytila

2.1 Lainsäädäntö ja soveltamiskäytäntö

Perheenyhdistämisen yleiset edellytykset

Perheenyhdistämisellä tarkoitetaan sitä, että Suomessa luvallisesti oleskelevan henkilön perheenjäsenet voivat hakea oleskelulupaa Suomeen perhesiteen perusteella. Suomessa luvallisesti oleva henkilö eli niin kutsuttu perheenkokoaja on voinut saapua maahan esimerkiksi työntekijänä, opiskelijana tai turvapaikanhakijana. Perheenkokoaja voi olla myös joko syntyperäinen Suomen kansalainen tai kansalaisuuslain (359/2003) nojalla kansalaisuuden saanut henkilö.

Oleskeluluvan myöntämisestä perhesiteen perusteella kolmannen valtion kansalaisen perheenjäsenelle säädetään pääasiassa ulkomaalaislain oleskelua koskevassa 4 luvussa. Oleskeluluvan myöntämisen edellytyksistä säädetään yleensä sen säännöksen yhteydessä, jossa määritellään perheenkokoajan luvan myöntämisen edellytykset. Tämän lisäksi ulkomaalaislain kansainvälistä suojelua koskeva 6 luku sisältää erityissäännöksiä oleskeluluvan myöntämisestä kansainvälistä suojelua saaneen perheenjäsenelle.

Perheenkokoajalla tarkoitetaan ulkomaalaislain 3 §:n 15 kohdan mukaan Suomessa oleskelevaa henkilöä, jonka Suomessa oleskelun perusteella ulkomailla olevalle perheenjäsenelle haetaan oleskelulupaa perhesiteen perusteella. Perhesiteen perusteella myönnettävän oleskeluluvan luonne ja voimassaoloaika ovat lähtökohtaisesti samat kuin perheenkokoajalla esimerkiksi siten, että jatkuvan oleskeluluvan saaneen ulkomaalaisen perheenjäsenelle myönnetään jatkuva oleskelulupa.

Suomessa oikeus perheenyhdistämiseen syntyy lähtökohtaisesti heti oleskeluluvan saamisen jälkeen huolimatta siitä, minkä tyyppinen oleskelulupa perheenkokoajalle on myönnetty, jos muut edellytykset oleskeluluvan myöntämiseksi täyttyvät. Poikkeuksena ovat ulkomaalaiset, joille on myönnetty tilapäinen oleskelulupa 51 §:n nojalla maasta poistamisen estymisen vuoksi tai ihmiskaupan uhrit, jotka ovat saaneet tilapäisen luvan 52 a §:n mukaan tai laittomasti maassa oleskelleet ja työskennelleet kolmannen maan kansalaiset, joille on myönnetty tilapäinen oleskelulupa 52 d §:n nojalla. Näissä tilanteissa perheenyhdistämisoikeutta ei ole.

Oleskelulupahakemuksen perhesiteen perusteella panee vireille oleskeluluvan hakija itse. Ulkomaalaislain 60 §:n nojalla ensimmäistä oleskelulupaa on haettava ulkomailla ennen Suomeen saapumista siinä maassa, jossa hakija laillisesti oleskelee. Ulkomailla perheenjäsenen oleskelulupaa haettaessa hakemus jätetään Suomen edustustoon. Uutta määräaikaista lupaa eli jatkolupaa ja pysyvää oleskelulupaa haetaan Suomessa. Hakemus jätetään paikallispoliisille.

Hakijan tulee aina esittää riittävä selvitys perhesuhteistaan. Oleskelulupa voidaan myöntää perhesiteen perusteella lähtökohtaisesti vain sellaiselle henkilölle, joka vastaa ulkomaalaislain perheenjäsenen määritelmää. Ulkomaalaislain perheenjäsenen määritelmä perustuu niin sanottuun ydinperheen käsitteeseen. Perheenjäseneksi katsotaan ulkomaalaislain 37 §:n mukaan Suomessa asuvan henkilön aviopuoliso ja alaikäinen, naimaton lapsi, jonka huoltaja on Suomessa asuva henkilö. Myös aviopuolison alaikäinen lapsi katsotaan perheenjäseneksi. Oleskeluluvan edellytyksenä ei ole, että lapsi on huoltajansa biologinen lapsi vaan riittää, että Suomessa asuva henkilö tai tämän aviopuoliso on lapsen huoltaja. Lapsen rinnastetaan myös kasvattilapsi, jolla tarkoitetaan alle 18-vuotiasta naimatonta lasta, joka on huoltajansa tosiasiallisessa huollossa ja tosiasiallisen huollon tarpeessa oleskelulupahakemuksen ratkaisupäivänä, mutta jonka huoltosuhteesta ei ole saatavissa virallista selvitystä. Rinnastaminen edellyttää lisäksi luotettavaa selvitystä siitä, että lapsen aikaisemmat huoltajat ovat todistettavasti kuolleet tai kadoksissa ja että lapsella on ollut tosiasiallinen huoltosuhte perheenkokoajaan tai tämän aviopuolisoon ennen perheenkokoajan Suomeen saapumista.

Perheenjäseneksi voidaan katsoa myös Suomessa asuvan alaikäisen lapsen huoltaja, esimerkiksi jompikumpi vanhempi. Tällöin lapsi toimii perheenkokoajana ja vanhemmalle haetaan oleskelulupaa perhesiteen perusteella.

Aviopuolisoihin rinnastetaan jatkuvasti yhteisessä taloudessa avioliitonomaisissa olosuhteissa elävät henkilöt sukupuolestaan riippumatta. Tällaisen rinnastuksen edellytyksenä on, että he ovat asuneet vähintään kaksi vuotta yhdessä. Asumisaikaa ei edellytetä, jos henkilöillä on yhteisessä huollossa oleva lapsi tai jos siihen on muu painava syy. Myös samaa sukupuolta oleva henkilö katsotaan perheenjäseneksi, jos parisuhde on kansallisesti rekisteröity.

Kansainvälistä suojelua tai tilapäistä suojelua saaneella on tavanomaista laajempi oikeus perheenyhdistämiseen. Oleskelulupa voidaan tietyin edellytyksin myöntää myös kansainvälistä tai tilapäistä suojelua saaneen muille omaisille kuin ulkomaalaislain mukaisille perheenjäsenille.

Oleskeluluvan myöntäminen edellyttää lupatyypistä riippumatta, että oleskeluluvan yleiset myöntämisen edellytykset täyttyvät. Ulkomaalaislain 36 §:n mukaan oleskelulupa voidaan jättää myöntämättä, jos ulkomaalaisen katsotaan vaarantavan yleistä järjestystä tai turvallisuutta, kansanterveyttä tai Suomen kansainvälisiä suhteita taikka jos henkilön maahantulo ja kauttakulku tulee Suomea sitovan kansainvälisoikeudellisen velvoitteen tai Euroopan unionista tehdyn sopimuksen nojalla annetun neuvoston päätöksen mukaisesti estää. Kansanterveyden vaarantaminen ei kuitenkaan estä luvan myöntämistä, jos luvan myöntämisen edellytykset ovat muutoin olemassa. Kansainvälisten suhteiden vaarantaminen ei kuitenkaan estä oleskeluluvan myöntämistä perhesiteen perusteella taikka oleskeluluvan myöntämistä ulkomaalaiselle, jos hänelle on unionin jäsenvaltiossa myönnetty pitkään oleskelleen kolmannen maan kansalaisen EU-oleskelulupa. Oleskelulupa voidaan jättää myöntämättä, jos on perusteltua aihetta epäillä ulkomaalaisen tarkoituksena olevan maahantuloa tai maassa oleskelua koskevien säännösten kiertäminen. Oleskelulupa perhesiteen perusteella voidaan jättää myöntämättä, jos on perusteltua aihetta epäillä perheenkokoajan saaneen oleskelulupansa maahantuloa tai maassa oleskelua koskevia säännöksiä kiertämällä antamalla vääriä tietoja henkilöllisyydestään tai perhesuhteistaan.

Perhesiteen perusteella haetun oleskeluluvan myöntämättä jättämistä harkittaessa on aina suoritettava ulkomaalaislain 66 a §:n mukainen kokonaisharkinta. Kokonaisharkinnassa otetaan huomioon ulkomaalaisen perhesiteiden luonne ja kiinteys, hänen maassa oleskelunsa pituus sekä hänen perheeseen liittyvät, kulttuuriset ja sosiaaliset siteensä kotimaahan. Sama koskee perhesiteen perusteella myönnetyn oleskeluluvan peruuttamista taikka perheenkokoajan tai hänen perheenjäsenensä maasta poistamista. Käytännössä säännös merkitsee sitä, että oleskelulupa voidaan myöntää kokonaisharkinnan perusteella, vaikka muuten oltaisiinkin päätymässä luvan myöntämättä jättämiseen, peruuttamiseen tai maasta poistamiseen.

Ulkomaalaislain 67 §:n nojalla maahanmuuttovirasto myöntää ensimmäisen oleskeluluvan ulkomaille olevalle ulkomaalaiselle sekä ilman oleskelulupaa maahan saapuneelle ulkomaalaiselle tietyissä tapauksissa. Ulkomaalaislain 68 §:n nojalla poliisi myöntää jatkoluvan sekä pysyvän oleskeluluvan maassa oleskelevalle ulkomaalaiselle.

Lapsen edun huomioon ottamisesta häntä koskevassa päätöksenteossa säädetään ulkomaalaislain 6 §:ssä. Päätöksissä, jotka koskevat alle 18-vuotiaita lapsia, on kiinnitettävä erityistä huomiota lapsen etuun sekä hänen kehitykseensä ja terveyteensä liittyviin seikkoihin. Alaikäistä lasta koskevat asiat on lain mukaan käsiteltävä kiireellisesti. Hallintovaliokunnan mietinnön (HaVM 4/2004 vp) mukaan lapsen edun arvioiminen ja lapsen kuuleminen korostuu ulkomaalaislain mukaisessa päätöksenteossa erityisesti turvapaikka-asioissa ja myönnettäessä oleskelulupia perhesiteen perusteella. Lasta koskevissa ratkaisuisa on keskeistä, että päätöksentekijä selvittää, mikä ratkaisu on juuri kyseessä olevan lapsen edun mukainen. Lapsen etu tulee harkita kokonaisuudessaan ottaen huomioon lapsen yksilölliset tarpeet, toivomukset ja mielipiteet. On huomattava, että lapsen etu on aina yksilöllinen ja sidottu lapsen kulloiseenkin elämäntilanteeseen. Lisäksi on selvitettävä, poikkeako lapsen etu mahdollisesti huoltajan edusta. Lapsen etua arvioitaessa on aina otettava täysimääräisesti huomioon kansainväliset sopimusvelvoitteet.

Toimeentuloedellytys perheenyhdistämisessä

Oleskeluluvan myöntäminen edellyttää ulkomaalaislain 39 §:n mukaan, että ulkomaalaisen toimeentulo on turvattu, jollei ulkomaalaislaissa toisin säädetä. Turvattu toimeentulo on siten pääsääntö myös perheenjäsenen oleskeluluvan myöntämisen edellytyksenä. Hallituksen esityksen (HE 28/2003) mukaan keskeistä on, että yhteiskunta ei vastaisi ulkomaalaisen oleskelusta aiheutuvista kustannuksista vaan kustannukset hoitaisi oleskeluluvan saaja itse, hänen

perheenjäsenensä tai muu taho. Turvattua toimeentuloa ei edellytetä, jos kyseessä on kansainvälistä tai tilapäistä suojelua saavan niin sanottu vanha perhe. Vanhalla perheellä tarkoitetaan tilannetta, jossa perhe on muodostettu ennen perheenkokoajan tuloa Suomeen. Toimeentuloedellytyksestä voidaan yksittäisessä tapauksessa poiketa, jos siihen on poikkeuksellisen painava syy tai lapsen etu sitä vaatii.

Ulkomaalaislain 39 §:n mukaan ulkomaalaisen toimeentulo katsotaan turvatuksi ensimmäistä oleskelulupaa myönnettäessä, jos hänen maassa oleskelunsa kustannetaan tavanomaisiksi katsottavilla ansiotyöstä, yrittäjätoiminnasta, eläkkeistä, varallisuudesta tai muista lähteistä saatavilla tuloilla siten, että hänen ei voida olettaa joutuvan toimeentulotuesta annetussa laissa (1412/1997) tarkoitettua toimeentulotuen tai vastaavan muun toimeentuloa turvaavan etuuden tarpeeseen. Toimeentuloa turvaavina etuuksina ei 39 §:n mukaan kuitenkaan pidetä kustannuksia korvaavia sosiaaliturvaetuksia. Maahanmuuttoviraston sisäisen ohjeen mukaan tällaisia ovat lapsilisä, alle 16-vuotiaan vammaistuki (aiemmin lapsen hoitotuki), elatustuki, opintotuki (siltä osin, kun on kyse opintorahasta ja asumislisästä) ja asumistuki. Jatkolupaa myönnettäessä voidaan 39 §:n mukaan kuitenkin sallia tilapäinen turvautuminen toimeentulotukeen tai muuhun vastaavaan toimeentuloa turvaavaan etuuteen. Toimeentulo ei kuitenkaan saa olla ainoastaan toimeentulotuen varassa. Hakijan on esitettävä viranomaiselle selvitys siitä, millä tavoin hänen toimeentulonsa Suomessa turvataan. Vaikka toimeentuloedellytys kohdistuu oleskeluluvan hakijaan, tämän mahdollisuudet täyttää toimeentuloedellytys ulkomailta käsin ovat usein heikot. Käytännössä hakijan toimeentulon turvaamisesta vastaa maassa jo oleskeleva perheenkokoaja.

Toimeentuloedellytyksen täytyminen arvioidaan aina tapauskohtaisesti. Arvioinnissa käytetään apuna suuntaa-antavia euromääriä. Suuntaa-antavat euromäärät perustuvat Maahanmuuttoviraston sisäiseen ohjeeseen. 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.

Kustannuksia korvaavat sosiaaliturvaetudet 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 tarkoitettua toimeentulotuen tai vastaavan muun toimeentuloa turvaavan etuuden varaan. Jos oleskeluluvan hakijan Suomessa asuvalle perheenjäsenelle tai muulle yhteiseen talouteen kuuluvalla henkilöllä maksetaan kustannuksia korvaavia sosiaaliturvaetuksia, otetaan ne huomioon myös ensimmäisen oleskeluluvan hakijan toimeentuloedellytyksen täyttymisen arvioinnissa. Mahdollisesti tulevaisuudessa oleskeluluvan myöntämisen jälkeen saatavia kyseisiä etuuksia otetaan muutenkin huomioon jo ensimmäisen oleskelulupahakemuksen yhteydessä. Vaadittava toimeentulon euromäärää vähentävinä voidaan huomioida kuitenkin vain sellaisia hakijalle vasta oleskeluluvan myöntämisen jälkeen myönnettäviä kustannuksia korvaavia etuuksia, joihin nähden hakijan oikeus saada niitä tulevaisuudessa on selvä ja joiden määrä pystytään tarkasti ennakoimaan jo oleskelulupapäätöstä tehtäessä.

Perheenyhdistäminen, jos perheenkokoja on saanut kansainvälistä suojelua

Kansainvälistä suojelua hakeneelle voidaan antaa joko ulkomaalaislain 87 §:n mukainen turvapaikka, lain 88 §:n mukainen oleskelulupa toissijaisen suojelun perusteella taikka lain 88 a §:n mukainen oleskelulupa humanitaarisen suojelun perusteella. Kaikissa näissä on kyse kansainvälisen suojelun antamisesta. Turvapaikan ja toissijaisen suojelun perusteella myönnettävän oleskeluluvan edellytykset perustuvat Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviin vaatimuksista kolmansien maiden kansalaisten ja kansalaisuudettomien henkilöiden määrittelemiseksi kansainvälistä suojelua saaviksi henkilöiksi, pakolaisten ja henkilöiden, jotka voivat saada toissijaista suojelua, yhdenmukaiselle asemalle sekä myönnetyn suojelun sisällölle (2011/95/EU, jäljempänä *määritelmädirektiivi*) ja turvapaikka myös Yhdistyneiden kansakuntien pakolaisen oikeusasemaa koskevaan yleissopimukseen (SopS 77—78/1968, jäljempänä *pakolaissopimus*) asettamiin velvoitteisiin. Sen sijaan humanitaarista suojelua koskevan oleskeluluvan edellytykset eivät perustu Euroopan unionin tai kansainvälisiin velvoitteisiin vaan taustalla on kansallinen ratkaisu. Tilapäinen suojelun perusteella annettavan oleskeluluvan myöntämisen edellytykset perustuvat neuvoston direktiiviin vähimmäisvaatimuksista tilapäisen suojelun antamiseksi siirtymään joutuneiden henkilöiden joukottaisen maahantulon tilanteissa, ja toimenpiteistä näiden henkilöiden vastaanottamisen ja vastaanottamisesta jäsenvaltioille aiheutuvien rasitusten tasapuolisen jakautumisen edistämiseksi (2001/55/EY).

Ulkomaalaislain 87 §:n mukaan maassa oleskelevalle ulkomaalaiselle annetaan turvapaikka, jos hän oleskelee kotimaansa tai pysyvän asuinmaansa ulkopuolella sen johdosta, että hänellä on perustellusti aiheutta pelätä joutuvansa siellä vainotuksi alkuperän, uskonnon, kansallisuuden, tiettyyn yhteiskunnalliseen ryhmään kuulumisen tai poliittisen mielipiteen johdosta ja hän on pelkonsa vuoksi haluton turvautumaan sanotun maan suojeluun. Ulkomaalaislain 88 §:n mukaan maassa oleskelevalle ulkomaalaiselle myönnetään oleskelulupa toissijaisen suojelun perusteella, jos edellytykset turvapaikan antamiselle eivät täyty, mutta on esitetty merkittäviä perusteita uskoa, että jos ulkomaalainen palautetaan kotimaahansa tai pysyvään asuinmaahansa, hän joutuisi todelliseen vaaraan kärsiä vakavaa haittaa, ja hän on kykenemätön tai sellaisen vaaran vuoksi haluton turvautumaan sanotun maan suojeluun. Lain 88 a §:n mukaan maassa oleskelevalle ulkomaalaiselle myönnetään oleskelulupa humanitaarisen suojelun perusteella, jos edellytyksiä turvapaikan tai toissijaisen suojelun antamiselle ei ole, mutta hän ei voi palata kotimaahansa tai pysyvään asuinmaahansa siellä tapahtuneen ympäristökatastrofin takia taikka siellä vallitsevan huonon turvallisuustilanteen vuoksi, joka voi johtua kansainvälisestä tai maan sisäisestä aseellisesta selkkauksesta tai vaikeasta ihmisoikeustilanteesta. Pakolaisia, jotka ovat lähteneet kotimaastaan tai pysyvästä asuinmaastaan toiseen maahan, johon he eivät kuitenkaan voi pysyvästi asettua asumaan, voidaan ottaa uudelleen sijoitettaviksi kolmanteen maahan niin sanotussa pakolaiskiintiössä. Lain 90 §:n mukaan Suomeen voidaan ottaa pakolaiskiintiössä UNHCR (Yhdistyneiden kansakuntien pakolaisasiain päävaltuutettu) pakolaisiksi katsomia henkilöitä tai muita kansainvälisen suojelun tarpeessa olevia ulkomaalaisia uudelleen sijoitusta varten. Lain 109 §:n nojalla tilapäistä suojelua voidaan antaa kansainvälisen suojelun tarpeessa olevalle ulkomaalaiselle, jonka turvallinen paluu kotimaahansa tai pysyvään asuinmaahansa ei ole mahdollinen sen vuoksi, että maasta tai sen lähialueilta on tapahtunut ihmisten joukkopako aseellisen selkkauksen tai muun väkivaltatilanteen taikka ympäristökatastrofin vuoksi. Tilapäisen suojelun antaminen edellyttää, että suojelun tarve voidaan arvioida lyhytaikaiseksi. Lain 106 §:n mukaan pakolaisaseman saa turvapaikan Suomessa saanut ulkomaalainen ja pakolaiskiintiössä Suomeen otettu ulkomaalainen sekä perhesiteen perusteella oleskeluluvan saanut edellä tarkoitetun ulkomaalaisen pakolaiseksi katsottava perheenjäsen.

Oleskeluluvan myöntämisestä kansainvälistä tai tilapäistä suojelua saaneen perheenjäsenelle säädetään ulkomaalaislain 114 §:ssä. Pykälässä tarkoitetun oleskeluluvan myöntäminen ei edellytä, että ulkomaalaisen toimeentulo on turvattu, jos perhe on muodostettu ennen perheen-

kokoajan Suomeen tuloa. Tällöin kyseessä on niin sanottu vanha perhe. Lähtökohtaisesti edellytetään, että perheenkokoaja on ilmoittanut aiemmin oman turvapaikka-asiansa yhteydessä perheenjäsenistään, jotka hakevat oleskelulupaa vanhoina perheenjäseninä. Perheenyhdistäminen on mahdollista myös silloin, kun perhe on muodostettu vasta perheenkokoajan Suomeen tulon jälkeen eli kyseessä on niin sanottu uusi perhe. Tällöin oleskeluluvan myöntäminen perheenjäsenelle kuitenkin edellyttää turvattua toimeentuloa. Toimeentuloedellytys tulee sovellettavaksi esimerkiksi silloin, kun kolmannen maan kansalaisesta tulee perheenjäsen avioitumisen kautta vasta sen jälkeen kun perheenkokoaja on tullut Suomeen. Lähtökohta perheenmuodostamistilanteissa on, että tehdessään päätöksen perustaa perheen tilanteessa, jossa osapuolilla ei ole oleskelulupaa, osapuolet eivät ole voineet luotta perhe-elämän viettämisen mahdollisuuksiin Suomessa eikä tällöin ole ehdotonta oikeutta jatkaa perhe-elämää itse valitsemassaan asuinmaassa.

Oleskeluluvan myöntämisen ensimmäisenä edellytyksenä kansainvälistä suojelua tai tilapäistä suojelua saaneen perheenjäsenelle on ulkomaalaislain 114 §:n mukaan se, että perheenkokoaja asuu Suomessa tai hänelle on myönnetty oleskelulupa Suomeen muuttoa varten. Toiseksi edellytetään, että hakijan ei katsota vaarantavan yleistä järjestystä, turvallisuutta tai kansanterveyttä. Jos näitä vaarantavia seikkoja ilmenee, suoritetaan ulkomaalaislain 114 §:n mukaan kokonaisharkinta, jossa otetaan huomioon perheenkokoajan mahdollisuus viettää perhe-elämää hakijan kanssa jossain kolmannessa maassa. Harkinnassa on otettava huomioon perhesiteen merkitys asianosaisille. Lain 114 §:ssä säädetään vielä erityisestä kokonaisharkinnasta, jos perheenkokoaja on saanut oleskeluluvan toissijaisen suojelun perusteella ja luvan myöntämisen peruste on aseellinen selkkaus, taikka jos hän on saanut oleskeluluvan tilapäisen suojelun perusteella. Harkinnassa on tällöin otettava huomioon se, että ehdotonta estettä perheenkokoajan paluulle kotimaahan ei ole.

Kansainvälistä suojelua tai tilapäistä suojelua saaneella on ulkomaalaislain 115 §:n nojalla mahdollisuus hakea oleskelulupaa myös muulle omaiselle kuin ulkomaalaislain mukaiselle perheenjäsenelle. Ulkomaalaislain 115 §:n mukaan oleskelulupa myönnetään kansainvälistä tai tilapäistä suojelua saaneen muulle omaiselle kuin ulkomaalaislain määritelmän täyttävälle perheenjäsenelle, jos oleskeluluvan epääminen olisi kohtuutonta sen vuoksi, että asianomaisten on Suomessa tarkoitus jatkaa aikaisemmin viettämänsä kiinteää perhe-elämää tai että omainen on täysin riippuvainen Suomessa asuvasta perheenkokoajasta. Yleensä oleskelulupaa haetaan Suomessa asuvan henkilön vanhemmille, mutta oleskelulupa voidaan myöntää muillekin omaisille kuten sisaruksille. Oleskeluluvan myöntämisen kannalta on ratkaisevaa, että perheessä asuvan muun omaisen ja perheen välillä on sellainen suhde, että oleskeluluvan rajoittaminen pelkästään ydinperheen jäsenille olisi kohtuutonta. Oleskelulupaa ei välttämättä myönnetä perheessä asuvalle muulle omaiselle, vaikka muu perhe olisi muuttamassa Suomeen, jos muu omainen kuitenkin kykenee viettämään itsenäistä elämää kotimaassaan. Kiinteän perhe-elämän jatkamisella tarkoitetaan lähtökohtaisesti katkeamatonta perhe-elämää, jossa perhe ja perheessä asuva muu omainen siirtyvät samaan aikaan lähtömaastaan Suomeen. Oleskelulupa voidaan kuitenkin myöntää, jos kiinteä perhe-elämä on katkennut jostakin hakijasta riippumattomasta syystä kuten pakolaisuudesta. Täyttä riippuvuutta on tulkittu suppeasti siten, että muun omaisen tilanne edellyttää, että perheenkokoaja huolehtii hänestä nimenomaan Suomessa, eikä perheenkokoaja voi huolehtia hänestä esimerkiksi lähettämällä rahaa kolmanteen maahan ja järjestämällä hänen hoitonsa siellä muulla tavoin Suomesta käsin. Jos hakijan katsotaan vaarantavan yleistä järjestystä, turvallisuutta, kansanterveyttä tai Suomen kansainvälisiä suhteita, suoritetaan kokonaisharkinta 114 §:n 2 momentissa ilmenevällä tavalla. Oleskeluluvan myöntäminen 115 §:n nojalla muulle omaiselle ei edellytä, että ulkomaalaisen toimeentulo on turvattu.

Yksin tulleelle alaikäiselle lapselle, joka ei kuitenkaan ole kansainvälisen suojelun tarpeessa, mutta jonka vanhempien kerrotaan kuolleen tai heidän olinpaikastaan ei ole tietoa, voidaan myöntää jatkuva oleskelulupa 52 §:n nojalla yksilöllisestä inhimillisestä syystä. Oleskelulupa myönnetään 52 §:n perusteella, jos oleskeluluvan epääminen olisi ilmeisen kohtuutonta ulkomaalaisen terveydentilan, Suomeen syntyneiden siteiden tai muun yksilöllisen inhimillisen syyn vuoksi, kun erityisesti otetaan huomioon olosuhteet, joihin hän joutuisi kotimaassaan, tai hänen haavoittuva asemansa. Ilman huoltajaa olevan alaikäisen lapsen sisarukselle voidaan tällöin myöntää oleskelulupa. Oleskeluluvan myöntäminen Suomeen yksin tulleen alaikäisen lapsen ulkomailla olevalle alaikäiselle sisarukselle edellyttää, että sisarukset ovat asuneet yhdessä ja lasten vanhemmat eivät ole elossa tai heidän olinpaikkansa on tuntematon. Oleskeluluvan myöntämisen on lisäksi oltava lasten edun mukaista. Oleskeluluvan myöntäminen ei edellytä, että ulkomaalaisen toimeentulo on turvattu.

Toimeentuloedellytyksestä poikkeaminen yksittäistapauksessa

Toimeentuloedellytyksen täytyminen arvioidaan aina tapauskohtaisesti. Voimassaolevan ulkomaalaislain 39 §:n nojalla toimeentuloedellytyksestä voidaan yksittäisessä tapauksessa poiketa, jos siihen on poikkeuksellisen painava syy tai lapsen etu sitä vaatii.

Kansainvälisen suojelun tilanteissa toimeentuloedellytyksestä poikkeaminen on voimassa olevan lain mukaan merkityksellinen niissä tilanteissa, joissa on kyse niin kutsutusta uudesta perheestä. Jos perhe on muodostettu ennen perheenkokoajan Suomeen tuloa, oleskeluluvan myöntäminen ei edellytä turvattua toimeentuloa. Mahdollisuus poiketa toimeentuloedellytyksestä yksittäistapauksessa tietyn edellytyksen on merkityksellinen arvioitaessa turvattua toimeentuloa koskevan edellytyksen kohtuullisuutta, jonka tulkinnan Euroopan ihmisoikeustuomioistuin on omaksunut ratkaisukäytännössään.

Lapsen edun huomioon ottamisesta häntä koskevassa päätöksenteossa säädetään ulkomaalaislain 6 §:ssä. Lapsen etua arvioitaessa on aina otettava täysimääräisesti huomioon kansainväliset sopimusvelvoitteet. Lapsen oikeuksien sopimuksen (SopS 59—60/1991) mukaan kaikissa julkisen tai yksityisen sosiaalihuollon, tuomioistuinten, hallintoviranomaisten tai lainsäädäntöelimien toimissa, jotka koskeva lapsia on ensisijaisesti otettava huomioon lapsen etu. Korkein hallinto-oikeus on katsonut (KHO vuosikirjapäätös 2014:50), ettei lapsen etu edellytä toimeentuloedellytyksestä poikkeamista yksinomaan siitä syystä, että oleskeluluvan epääminen saattaa johtaa yhteiselämän katkeamiseen lapsen ja toisen vanhemman välillä. Toimeentuloedellytyksestä poikkeaminen lapsen edun perusteella edellyttää myös muita yksilöllisiä lapsen etuun konkreettisesti vaikuttavia seikkoja tai olosuhteita.

Perheenyhdistäminen lukuina

Suomeen saapui vuonna 2015 yhteensä 32 476 turvapaikanhakijaa. Vuonna 2014 turvapaikanhakijoiden kokonaislukumäärä oli 3 651 hakijaa. Vuonna 2013 turvapaikanhakijoita oli yhteensä 3 238. Turvapaikanhakijoiden määrä kasvoi vuonna 2015 noin kymmenkertaiseksi aiempiin vuosiin verrattuna. Tammi-maaliskuussa 2016 turvapaikanhakijoita saapui Suomeen yhteensä 2 237.

Yksin tulleita alaikäisiä lapsia saapui vuonna 2015 yhteensä 3024 kun vuonna 2014 heitä saapui yhteensä 196 ja vuonna 2013 yhteensä 156. Yksin tulleiden alaikäisten turvapaikanhakijoiden määrä kasvoi vuoden 2015 aikana yli 15-kertaiseksi verrattuna aikaisempiin vuosiin.

Vuonna 2015 myönteisen kansainvälisen suojelun päätöksen sai 1 628 henkilöä. Turvapaikka annettiin 1 112 henkilölle, toissijaista suojelua annettiin 397 henkilölle ja humanitaarista suo-

jelua 119 henkilölle. Vuonna 2014 myönteisen kansainvälisen suojelun päätöksen sai 994 henkilöä. Näistä turvapaikka annettiin 501 henkilölle, toissijaista suojelua annettiin 488 henkilölle ja humanitaarista suojelua 4 henkilölle. Vuonna 2013 myönteisen kansainvälisen suojelun päätöksen sai 1 347 henkilöä. Turvapaikka annettiin 556 henkilölle, toissijaista suojelua 780 henkilölle ja humanitaarista suojelua 11 henkilölle. Turvapaikkamenettelyssä vuonna 2015 annetuissa myönteisissä päätöksistä annettiin turvapaikka 59 %:ssa tapauksia ja toissijaista suojelua 21 %:ssa tapauksia. Kiintiöpakolaisia otettiin vuonna 2015 yhteensä 1 034, vuonna 2014 yhteensä 1 030 ja vuonna 2013 yhteensä 746. Tilapäistä suojelua ei ole toistaiseksi myönnetty lainkaan.

Perhesiteen perusteella tapahtuva maahanmuutto on perinteisesti muodostanut suuren osan maahanmuutosta Suomeen. Muita perusteita oleskeluluvulle ovat esimerkiksi työ ja opiskelu. Vuonna 2015 Maahanmuuttovirasto myönsi kaikkiaan 6 036 hakijalle ensimmäisen oleskeluluvan perhesiteen perusteella, kun myönteisiä ratkaisuja ensimmäisiin opiskelulupiin tehtiin yhteensä 17 796. Vuonna 2014 Maahanmuuttovirasto myönsi kaikkiaan 6 774 hakijalle ensimmäisen oleskeluluvan perhesiteen perusteella, kun myönteisiä ratkaisuja ensimmäisiin opiskelulupiin tehtiin yhteensä 17 995. Vuonna 2013 vastaava luku oli 6 468, kun myönteisiä ratkaisua ensimmäisiin oleskelulupiin tehtiin yhteensä 17 503.

Ensimmäinen oleskelulupa perhesiteen perusteella myönnetään pääsääntöisesti kestoltaan vuodeksi, jonka jälkeen maahan jääminen edellyttää jatko-oleskeluluvan hakemista. Vuonna 2015 poliisi myönsi kaikkiaan 11 158 hakijalle jatko-oleskeluluvan perhesiteen perusteella. Vuonna 2014 myönteisiä päätöksiä tehtiin 10 295 ja vuonna 2013 yhteensä 10 902.

Perhesideperusteella myönnettyistä ensimmäisistä oleskeluluvista vain osassa perheenkokoajana toimii kansainvälistä suojelua saava henkilö. Kansainvälistä suojelua saaneiden perheenjäsenet ovat olleet pienin ryhmä perhesiteen perusteella haettavissa oleskeluluvissa. Vuonna 2015 ensimmäisiä oleskelulupia kansainvälistä suojelua saaneen perheenjäsenille myönnettiin yhteensä 986, vuonna 2014 yhteensä 1 094 ja vuonna 2013 yhteensä 875. Näistä oleskeluluvan saaja oli muu omainen vuonna 2015 yhteensä 33 tapauksessa, vuonna 2014 yhteensä 14 tapauksessa ja vuonna 2013 yhteensä 38 tapauksessa.

Vuonna 2015 noin 70 % ratkaisusta kansainvälistä suojelua saavien henkilöiden perheenjäsenten ensimmäisiin oleskelulupiin oli myönteisiä, vuonna 2014 noin 51 % ja vuonna 2013 noin 34 %. Siten vuosina 2013—2015 kansainvälistä suojelua saavien henkilöiden perheenjäsenten ensimmäisistä oleskelulupahakemuksista hyvin karkeasti laskettuna keskimäärin noin puoleen annettiin myönteinen päätös.

Vuonna 2015 jatko-oleskelulupia kansainvälistä suojelua saaneiden perheenjäsenille myönnettiin yhteensä 1 203, vuonna 2014 yhteensä 1 061 ja vuonna 2013 yhteensä 1 207. Näistä oleskeluluvan saaja oli muu omainen vuonna 2015 yhteensä 68 tapauksessa, vuonna 2014 yhteensä 78 tapauksessa ja vuonna 2013 yhteensä 214 tapauksessa. Vuonna 2015 noin 98 % ratkaisusta kansainvälistä suojelua saavien henkilöiden perheenjäsenten jatko-oleskelulupiin oli myönteisiä, vuonna 2014 noin 98 % ja vuonna 2013 noin 97 %. Siten vuosina 2013—2015 kansainvälistä suojelua saavien henkilöiden perheenjäsenten jatko-oleskelulupahakemuksista lähes kaikkiin annettiin myönteinen päätös.

Kansainvälistä suojelua saavia enemmän myönteisiä ensimmäisiä oleskelulupapäätöksiä perhesiteen perusteella annettiin muulla perusteella. Esimerkiksi Suomessa opiskelevan tai työkentelevän ulkomaalaisen perheenjäsenille myönnettiin oleskelulupia vuonna 2015 yhteensä 4 152, vuonna 2014 yhteensä 4 526 ja vuonna 2013 yhteensä 4 760. Jatko-oleskelulupia

myönnettiin muulla perusteella oleskelevien perheenjäsenille vuonna 2015 yhteensä 6 197, vuonna 2014 yhteensä 5 820 ja vuonna 2013 yhteensä 6 238.

2.2 Kansainvälinen kehitys sekä ulkomaiden ja Euroopan unionin lainsäädäntö

Neuvoston direktiivi oikeudesta perheenyhdistämiseen

Neuvoston direktiivi oikeudesta perheenyhdistämiseen (2003/86/EY, jäljempänä *perheenyhdistämisdirektiivi*) annettiin 22 päivänä syyskuuta 2003. Direktiivi pantiin kansallisesti täytäntöön lailla ulkomaalaislain muuttamisesta (380/2006), joka tuli voimaan 1 päivänä heinäkuuta 2006. Täytäntöönpanon jälkeen perheenyhdistämisen edellytyksiin liittyviä lainsäädäntömuutoksia on toteutettu muun muassa ulkomaalaislain muutoksella (549/2010), joka tuli voimaan 1 päivänä elokuuta 2010 ja uudestaan ulkomaalaislain muutoksella (631/2011), joka tuli voimaan 1 päivänä tammikuuta 2012.

Perheenyhdistämisdirektiivin tavoitteena on suojata perhe-elämää ja määritellä EU:ssa ne vähimmäisedellytykset, joiden täyttyessä jäsenvaltiossa laillisesti oleskelevalla kolmannen valtion kansalaisella on oikeus perheenyhdistämiseen. Direktiivi ei vaikuta jäsenvaltioiden oikeuteen antaa tai pitää voimassa säännöksiä, jotka ovat suotuisampia. Direktiiviä sovelletaan ainoastaan niihin perheenkokoajiin, jotka ovat kolmansien maiden kansalaisia. Direktiivi ei siten koske oman maan tai EU-kansalaisen perheenjäsenen oleskeluoikeutta. Direktiivissä on erityissäännöksiä pakolaisen oikeudesta perheenyhdistämiseen. Pakolaisella tarkoitetaan direktiivissä pakolaissopimuksen mukaista henkilöä eli henkilöä, joka on saanut turvapaikan tai kiintiöpakolaista. Direktiivi ei koske lainkaan toissijaista suojelua saavia eikä tilapäisen suojelun perusteella oleskeluluvan saaneita.

Direktiivin mukaan jäsenvaltioiden on sallittava perheenkokoajan aviopuolison, alaikäisten lasten sekä aviopuolison alaikäisten lasten maahantulo ja maassa oleskelu perheenyhdistämisen perusteella. Direktiiviä sovelletaan, kun perheenkokoajalla on jäsenvaltion vähintään yhdeksi vuodeksi myöntämä oleskelulupa ja perustellut mahdollisuudet saada pysyvä oleskeluoikeus, silloin kun perheenkokoajan perheenjäsenet ovat kolmannen maan kansalaisia, heidän oikeudellisesta asemastaan riippumatta.

Direktiivi sisältää perheenyhdistämisen perusedellytysten lisäksi valinnaisia lisäedellytyksiä, joiden soveltamisesta jäsenvaltiot päättävät. Direktiivin 7 artiklan mukaan jäsenvaltio voi vaatia hakemuksen tehneeltä henkilöltä perheenyhdistämistä koskevan hakemuksen jättämisen yhteydessä todisteita siitä, että perheenkokoajalla on: a) asunto, jota voidaan pitää vastaavanlaisen perheen tavanomaisena asuntona samalla alueella ja joka täyttää asianomaisessa jäsenvaltiossa voimassa olevat yleiset terveys- ja turvallisuusvaatimukset; b) sairausvakuutus, joka kattaa asianomaisessa jäsenvaltiossa sekä perheenkokoajan että hänen perheenjäsentensä kaikki sellaiset riskit, jotka se kattaa yleensä asianomaisen jäsenvaltion omien kansalaisten osalta; c) vakaat ja säännölliset tulot ja varat, jotka riittävät perheenkokoajan ja hänen perheenjäsentensä ylläpitoon ilman, että heidän on turvauduttava asianomaisen jäsenvaltion sosiaalihuoltojärjestelmään. Lisäksi jäsenvaltiot voivat vaatia kolmansien maiden kansalaisia noudattamaan kotouttamistoimenpiteitä kansallisen lainsäädännön mukaisesti. Jäsenvaltiot voivat 8 artiklan perusteella vaatia, että perheenkokoaja on asunut laillisesti sen alueella tietyn ajan, jonka pituus voi olla enintään kaksi vuotta, ennen kuin hän voi hakea perheensä yhdistämistä. Direktiivin 4 artikla mahdollistaa myös sen, että jäsenvaltiot voivat vaatia, että perheenkokoaja ja hänen aviopuolisonsa ovat täyttäneet tietyn vähimmäisiän, joka voi olla enintään 21 vuotta, ennen kuin aviopuoliso voi tulla perheenkokoajan luokse.

Lisäedellytyksiä ei vähimmäisikää koskevaa vaatimusta lukuun ottamatta voi perheenyhdistämisdirektiivin 12 artiklan mukaan kuitenkaan lähtökohtaisesti soveltaa pakolaisen, eli turvapaikan saaneen tai kiintiöpakolaisen, perheenjäseniin. Kyseessä on EU-jäsenvaltioita velvoittava pakottava säännös. Osaa lisäedellytyksistä, kuten toimeentuloedellytystä, asuntoedellytystä sekä sairausvakuutusedellytystä voidaan direktiivin mukaan kuitenkin tietyissä rajatuissa tapauksissa soveltaa myös pakolaisen perheenjäseniin. Tämä on mahdollista, jos 1) perheenyhdistämistä koskevaa hakemusta ei jätetä kolmen kuukauden kuluessa pakolaisaseman myöntämisestä, 2) perhe on muodostettu perheenkokoajan Suomeen tulon jälkeen, 3) kyse on muista omaisista kuin perheenjäsenistä tai 4) jos perhe voisi yhdistyä kolmannessakin maassa, johon perheenkokoajalla tai perheenjäsenellä on erityisiä siteitä. Edellä mainitun mukaisesti direktiivi antaa pakolaisille mahdollisuuden hakea perheenyhdistämistä kolmen kuukauden kuluessa pakolaisaseman myöntämisestä ilman lisäedellytyksiä. Kolmen kuukauden määräaika on niin sanottu minimimääräaika, joten määräajan on mahdollista olla tätä pidempi. Lisäedellytyksiä on kuitenkin mahdollista asettaa määräajan kuluessa edellä 2–4 -kohdissa mainituissa tilanteissa. Pakolaisilta ei kuitenkaan voi lainkaan vaatia asumisaikaa perheenjäsenen oleskeluluvan myöntämisen edellytyksenä eikä kotouttamistoimenpiteitä voi soveltaa ennen kuin pakolaiselle on myönnetty oikeus perheenyhdistämiseen. Erityissäännökset koskevat vain pakolaisen perheenjäseniä, ei muulla kansainvälisen suojelun tai tilapäisen suojelun perusteella oleskeluluvan saaneiden perheenjäseniä, koska nämä eivät kuulu direktiivin soveltamisalaan. Toissijaista ja tilapäistä suojelua saaviin lisäedellytyksiä on siten lähtökohtaisesti mahdollista soveltaa.

Komission tiedonanto Euroopan parlamentille ja neuvostolle oikeudesta perheenyhdistämiseen annetun neuvoston direktiivin 2003/86/EY soveltamista koskevista ohjeista (KOM 2014(210)lopullinen, jäljempänä *komission tiedonanto*) sisältää jäsenvaltioille ohjeita direktiivin soveltamisesta. Ohjeet vastaavat komission tiedonantohetken näkemyksiä, jotka saattavat muuttua eivätkä ne rajoita Euroopan unionin tuomioistuimen oikeuskäytäntöä ja sen myöhempiä kehityksiä.

Kansainväliset velvoitteet

Oikeus perhe-elämään on perusoikeus, joka on suojattu muu muassa Euroopan neuvoston jäsenvaltioiden tekemässä yleissopimuksessa ihmisoikeuksien ja perusvapauksien suojaamiseksi (SopS 19/1990, jäljempänä *Euroopan ihmisoikeussopimus*). Sen 8 artiklan mukaan jokaisella on oikeus nauttia yksityis- ja perhe-elämäänsä kohdistuvaa kunnioitusta. Viranomaiset eivät saa puuttua tämän oikeuden käyttämiseen, paitsi kun laki sen sallii ja se on välttämätöntä demokraattisessa yhteiskunnassa kansallisen ja yleisen turvallisuuden tai maan taloudellisen hyvinvoinnin vuoksi, tai epäjärjestyksen tai rikollisuuden estämiseksi, terveyden tai moraalisen suojaamiseksi, tai muiden henkilöiden oikeuksien ja vapauksien turvaamiseksi. Sen 12 artiklan mukaan avioliittoisissa olevilla miehillä ja naisilla on oikeus mennä avioliittoon ja perustaa perhe tämän oikeuden käyttöä säätelevien kansallisten lakien mukaisesti.

Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen (EIT) mukaan Euroopan ihmisoikeussopimus ei sisällä valtiolle yleistä velvoitetta kunnioittaa aviopuolisoiden tekemää asuinpaikan valintaa ja hyväksyä perheenyhdistäminen alueellaan (EIT, Abdulaziz, Cabales ja Balkandali, 28.5.1985, tuomion kohta 68). Ehdotonta maahantulo-oikeutta ei sopimuksessa ole taattu. Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen ratkaisukäytännön perusteella oikeuden toteutuminen ei tarkoita sitä, että jokaisella olisi täysi vapaus valita, missä perhe-elämää viettää. Valtion velvoitteiden laajuus määräytyy kulloisenkin asian tosiseikkojen perusteella. Euroopan ihmisoikeustuomioistuin on lausunut, että se ei periaatteessa pidä kohtuuttomana vaatimusta, että maahan sijoituneen ulkomaalaisen on osoitettava riittävän itsenäiset ja pysyvät tulot, joiden avulla hän voi huolehtia perheenyhdistämisessä tarkoitetun perheenjäsenen perustoimeentulosta mutta tuo-

mioistuin on kuitenkin tutkinut, onko toimeentulo vaatimus kyseisessä tapauksessa *kohtuullinen* (EIT, Konstatinov v. Alankomaat, 26.4.2007). Perhe-elämän ja maahanmuuton yhteydessä valtion velvollisuus sallia maassa asuvan henkilön sukulaisten maahanpääsy vaihtelee riippuen kysymyksessä olevien henkilöiden erityisistä olosuhteista ja yleisestä intressistä. Euroopan ihmisoikeustuomioistuin on vakiintuneessa oikeuskäytännössään todennut, että valtion positiivisten ja negatiivisten velvollisuuksien kohdalla tulee löytää oikeudenmukainen tasapaino yksilön ja yhteiskunnan kilpailevien intressien välillä. Huomioon otettavia seikkoja ovat, missä määrin perhe-elämä on tosiasiallisesti rikkoutunut, siteiden voimakkuus asianomaiseen valtioon, onko perheen asumiselle jonkun perheenjäsenen alkuperämaassa ylitsepääsemättömiä esteitä ja onko maahanmuuttoon liittyviä määräyksiä rikottu tai onko muita julkiseen järjestykseen liittyviä seikkoja, jotka estäisivät maahanpääsyn (EIT, Rodriguez da Silva ja Hoogkamer v. Alankomaat, 31.1.2006).

Kansainväliset velvoitteet eivät estä asettamasta perheenyhdistämisen edellytykseksi tiettyjä vaatimuksia kunhan edellytykset eivät tosiasiallisesti rajoita oikeutta perheenyhdistämiseen vaan oleskeluluvan edellytysten on oltava kohtuullisia ja oikeasuhteisia, jotta oikeutta perheenyhdistämiseen ei tarpeettomasti rajoiteta.

Lissabonin sopimuksen yhteydessä osaksi EU:n primaarilainsäädäntöä hyväksytyn EU:n perusoikeuskirjan säännökset ovat sellaisinaan sitovia ja suoraan sovellettavaa oikeutta. Perusoikeuskirjan perheen suojaa koskevassa 7 artiklassa todetaan, että jokaisella on oikeus siihen, että hänen yksityis- ja perhe-elämänsä kunnioitetaan.

Euroopan unionin tuomioistuin on todennut, että perheenyhdistämisen salliminen on pääsääntö, jonka johdosta mahdollisuutta edellyttää todisteita perheenkokoajan vakaista ja säännöllisistä tuloista ja varoista on tulkittava suppeasti. Jäsenvaltiot eivät myöskään saa käyttää niille tunnustettua harkintavaltaa tavalla, joka olisi vastoin direktiivin tavoitetta, eli perheenyhdistämisen edistämistä, ja direktiivin tehokasta vaikutusta (Asia C-578/08 (Chakroun), tuomio 4.3.2010, kappale 43). Euroopan unionin tuomioistuin on perheenyhdistämistä koskevassa ratkaisukäytännössään korostanut yksittäistapauksellista arviointia. Tuomioistuimen mukaan jäsenvaltioiden on arvioitava tasapainoisesti ja järkevästi kaikkia käsillä olevia etuja tutkiesaan perheenyhdistämistä koskevia hakemuksia. Lisäksi tuomioistuin katsoo direktiivin edellyttävän, että jäsenvaltiot arvioivat kussakin yksittäisessä tapauksessa kaikkia asiaan liittyviä tekijöitä. Tämä velvoite pätee myös, kun jäsenvaltio on käyttänyt mahdollisuutta edellyttää todisteita tiettyjen edellytysten, kuten toimeentuloedellytyksen täyttymisestä. Yksikään tekijöistä ei erikseen johda automaattisesti tiettyyn päätökseen, mutta niiden on oltava mukana yhtälössä yhtenä asiaan liittyvänä tekijänä (Yhdistetyt asiat C-356/11 ja C-357/11 (O. ja S.), tuomio 6.12.2012). Komission tiedonannossa on todettu, että esimerkkejä muista asiaan liittyvistä tekijöistä ovat henkilön perhesuhteiden luonne ja vakaus, jäsenvaltiossa oleskelun pituus, perhesiteet tai kulttuuriset tai sosiaaliset siteet lähtömaahan, elinolot lähtömaassa, asianomaisten lasten iät, se, että perheenjäsen on syntynyt ja/tai kasvanut jäsenvaltiossa, perhesiteet tai kulttuuriset tai sosiaaliset siteet jäsenvaltioon, perheenjäsenten huollettavuus tai avioliiton ja/tai perhesuhteiden suojaaminen. Jäsenvaltioilla on laaja harkintavalta, kun ne ottavat asianmukaisesti huomioon yksittäiseen tapaukseen liittyvät tekijät. Niitä rajoittavia periaatteita ovat kuitenkin Euroopan ihmisoikeussopimuksen 8 artikla, Euroopan unionin perusoikeuskirjan 7 artikla sekä Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen ja Euroopan unionin tuomioistuimen asiaa koskeva oikeuskäytäntö.

Lapsen oikeuksien yleissopimuksen (SopS 59—60/1991) mukaiset lasten oikeudet ovat luonteeltaan universaaleja, jakamattomia, toisistaan riippuvaisia ja toisiinsa liittyviä. Lapsella tarkoitetaan lapsen oikeuksien yleissopimuksessa alle 18-vuotiasta henkilöä, ellei lapseen soveltuvien lakien mukaan täysi-ikäisyyttä saavuteta aikaisemmin. Ulkomaalaislain 6 § lapsen edun

huomioinnottamisesta kaikessa lain nojalla tapahtuvassa päätöksenteossa perustuu lapsen oikeuksia koskevaan yleissopimukseen ja erityisesti sen 3 artiklaan, jossa todetaan, että kaikissa julkisen tai yksityisen sosiaalihuollon, tuomioistuinten, hallintoviranomaisten tai lainsäädäntöelimiä toimissa, jotka koskevat lapsia, on ensisijaisesti otettava huomioon lapsen etu. Sopimuksen 8 artikla koskee sopimusvaltioiden sitoutumista kunnioittamaan lapsen oikeutta säilyttää henkilöllisyytensä, myös kansalaisuutensa, nimensä ja sukulaissuhteensa niin kuin lainsäädännössä niistä määrätään ilman, että niihin puututaan laittomasti. Sopimuksen 9 artiklan mukaan sopimusvaltiot takaavat, ettei lasta eroteta vanhemmistaan heidän tahtonsa vastaisesti paitsi, kun toimivaltaiset viranomaiset toteavat sen olevan lapsen edun mukaista soveltuvien lakien ja menettelytapojen mukaisesti. 10 artiklan mukaan lapsen tai hänen vanhempiansa hakemukset, jotka koskevat sopimusvaltioon saapumista tai sieltä lähtemistä perheen jälleenyhdistämiseksi käsiteltävä myönteisesti, humanisti ja kiireellisesti. 16 artiklan mukaan lapsen yksityisyyteen, perheeseen, kotiin tai kirjeenvaihtoon ei saa puuttua mielivaltaisesti tai laittomasti.

Perheenyhdistämistä koskeva lainsäädäntö ja viimeaikainen kehitys muissa Pohjoismaissa ja Euroopan unionin jäsenvaltioissa

Sisäministeriö selvitti muiden Euroopan unionin jäsenvaltioiden ja Pohjoismaiden lainsäädäntöä perheenyhdistämisen edellytysten osalta vastuuviranomaisille tehdyllä kyselyllä. Kyselyyn vastasivat Ruotsi, Norja, Belgia, Alankomaat, Itävalta, Ranska, Portugali, Saksa, Iso-Britannia, Italia, Luxembourg, Viro, Latvia, Liettua, Unkari, Slovenia, Puola, Kroatia, Tšekki ja Slovakia. Osana valmistelua tehtiin tutustumismatka Saksaan sisäministeriön ulkomaalaisosastolle ja ulkomaalaisvirastoon 21.–23.10.2015.

Ruotsissa perheenyhdistämisen edellytyksenä ei ole turvattu toimeentulo eikä Ruotsi sovelle erityistä asumisaikaa tai muitakaan perheenyhdistämisdirektiivin mukaisia lisäedellytyksiä perheenyhdistämislle. Ruotsissa perheenyhdistäminen on voimassa olevan lain mukaan mahdollista perheenkokoajan ydinperheelle, hänen oleskeluluvan tyypistä riippumatta.

Ruotsi on kuitenkin tiukentamassa kansainväliseen suojeluun liittyvää sääntelyä ja myös perheenyhdistämisen ehtoja aiotaan kiristää. Ruotsin hallitus on turvapaikanhakijoiden määrän kasvun johdosta esittänyt, että Ruotsi ottaisi tilapäisesti käyttöön perheenyhdistämisdirektiivin mahdollistamia lisäedellytyksiä turvapaikanhakijoiden määrän rajoittamiseksi. Hallituksen esitys asiassa on lähetetty lausuntokierrokselle 11.2.2016. Käytännössä tämä tarkoittaisi, että Ruotsin ulkomaalaislakiin tehtäisiin poikkeuksia, jotka olisivat voimassa kolmen vuoden ajan. Jos tilapäiset muutokset tulevat voimaan ehdotetulla tavalla, tämä vaikuttaisi perheenyhdistämiseen seuraavasti: ainoastaan kiintiöpakolaisille myönnettäisiin sellainen pysyvä oleskelulupa, joka oikeuttaisi perheenyhdistämiseen. Turvapaikan saaville myönnettäisiin kolmen vuoden tilapäinen oleskelulupa ja toissijaista suojelua saaville vuoden tilapäinen oleskelulupa. Turvapaikan saavien olisi mahdollista hakea perheenyhdistämistä vain, jos toimeentuloedellytys täyttyisi. Tällaisessa tapauksessa olisi kuitenkin perheenyhdistämisdirektiivin edellyttämä kolmen kuukauden määräaika, jonka aikana perheenkokoajan perheenjäsenille voitaisiin myöntää oleskelulupa ilman turvattua toimeentuloa. Toissijaista suojelua saavat, joilla on tilapäinen oleskelulupa, eivät olisi oikeutettuja perheenyhdistämiseen. Henkilöt joille on myönnetty oleskelulupa muun suojelun tarpeen perusteella, eivät myöskään olisi oikeutettuja perheenyhdistämiseen. Jos toimeentulo on turvattu, näiden ryhmien olisi mahdollista hakea perheenyhdistämiseen oikeuttavaa pysyvää oleskelulupa ensimmäisen tilapäisen luvan umpeuduttua. Tilapäisessä laissa ei erityisesti huomioitaisi yksin tulleita alaikäisiä hakijoita mutta lapsen etu huomioitaisiin. Ruotsi on ilmoittanut ottavansa käyttöön toimeentuloedellytyksen myös Ruotsin kansalaisten perheenjäsenten oleskeluluvan ehdoksi.

Tanskan oikeus- ja sisäasioiden EU-varauman johdosta perheenyhdistämisdirektiivi ei koske Tanskaa. Tanskassa turvapaikan saaneen ulkomaalaisen ydinperheellä on oikeus perheenyhdistämiseen, perheenkokoajan suojelukategoriasta riippumatta. Jos henkilö on saanut pakolaisstatuksen tai hänen suojelutarpeensa on yksittäistapauksessa harkittu ja hän saa oleskeluluvan muun suojelun tarpeen johdosta, oikeus perheenyhdistämiseen on olemassa heti. Jos henkilö saa väliaikaista toissijaista suojelua, hän joutuu nykysäädännön mukaan odottamaan vuoden ennen kuin hän saa oikeuden perheenyhdistämiseen. Tanskassa on voimassa myös asuntoon ja varallisuuteen liittyviä ehtoja perheenyhdistämislle. Näitä ei kuitenkaan käytännössä sovelleta pakolaissopimuksen mukaisen pakolaisstatuksen saaneisiin. Turvattu toimeentulo on edellytys Tanskan kansalaisen perheenjäsenen oleskeluluvalle.

Tanskan uusi hallitus aloitti kautensa kesällä 2015 muuttamalla ulkomaalaislakia, erityisesti liittyen sosiaaliturvaetuuksiin. Hallituksen tarkoituksena on jatkaa muun muassa perheenyhdistämiseen liittyvillä tiukennuksilla. Näistä on tarkoitus aloittaa keskusteluja puolueiden kanssa helmikuussa 2016. Tanskassa on parlamenttikäsittelyssä ulkomaalaislain muutos väliaikaisen toissijaisen suojelun saaneiden perheenyhdistämisen odotusajan pidentämiseksi vuodesta kolmeen vuoteen. Muutosta on kritisoitu laajasti. Hallitus on harkinnut odotusajan muutoksen ulottamista koskemaan myös pakolaisstatuksen saaneita, mutta tämän on toistaiseksi katsottu olevan Euroopan ihmisoikeuspuoleisen 8 artiklan vastaista.

Norja ei ole EU-maa eikä perheenyhdistämisdirektiivi koske Norjaa. Norjassa oikeus perheenyhdistämiseen koskee kaikkia henkilöitä, joilla on pysyvä oleskelulupa. Nykyinen lainsäädäntö ei aseta vaatimuksia asumiselle oleskeluluvan saamiseksi lähimmille perheenjäsenille. Lähtökohtaisesti perheenkokoajalta vaaditaan turvattu toimeentulo edellytyksenä perheenyhdistämislle. Toimeentulovaatimusta ei kuitenkaan ole lähimmille perheenjäsenille, jos perhe on perustettu ennen perheenkokoajan saapumista Norjaan (niin sanottu vanha perhe) ja jos hakemus perheenyhdistämislle jätetään vuoden kuluessa siitä, kuin perheenkokoaja on saanut oleskeluluvan. Niiden uusien perheiden osalta, joiden perheenkokoajalla on muu kuin pakolaisasema, voimassa on toimeentuloedellytys. Turvattu toimeentulo on edellytys Norjan kansalaisen perheenjäsenen oleskeluluvalle.

Norjassa hallitus ehdottaa tiukennuksia turvapaikan myöntämiseen ja turvapaikanhakijoiden etuuksiin. Tavoitteena on, että perheenyhdistämisen ja kansalaisuuden saamisen kriteerejä tiukennetaan. Norjan oikeusministeriö on laatinut poliittisen ehdotuksen ulkomaalaislain kiristämislle. Ehdotus, joka on lähetetty laajalle lausuntokierrokselle, sisältää myös lakimuutoksia perheenyhdistämisen kiristämislle. Ehdotuksessa esitetään, että henkilö, jolla on pakolaisasema, voisi hakea perheenyhdistämislle vasta neljän vuoden maassa oleskelun jälkeen ja kun toimeentuloedellytys täyttyy. Ehdotuksessa myös esitetään, että alaikäisille yksin Norjaan saapuneille turvapaikanhakijoille, ei myönnettäisi perheenyhdistämislle, ennen kuin he ovat täyttäneet 18 vuotta.

Saksassa perheenyhdistämisen edellytykset ovat lähtökohtaisesti melko tiukat. Saksan ulkomaalaisvirastolla on kuitenkin huomattavasti liikkumavaraa päätöksissään ja päätöksenteossa painotetaan kokonais kuvan muodostumista perheen tilanteesta yksittäisten ehtojen tarkan täyttymisen arvioinnin sijaan. Lähtökohtaisesti edellytyksenä perheenjäsenen oleskeluluvalle on toimeentuloedellytyksen täyttyminen. Kansainvälistä suojelua saaneiden henkilöiden perheenjäsenten osalta toimeentuloedellytyksen edellytetään täyttyvän vain, jos perheenyhdistämislle ei ole haettu kolmen kuukauden kuluessa siitä, kun perheenkokoajalle on myönnetty turvapaikka tai toissijaista suojelua. Jos toimeentuloedellytys ei täyty virasto arvioi, onko perheenkokoaja kuitenkin yrittänyt saada toimeentuloa ja myös tämä saattaa riittää luvan saantiin. Lähtökohtaisesti edellytyksenä perheenyhdistämislle on myös asunto. Lisäksi perheenkokoajalta edellytetään pääsääntöisesti jonkin asteista kotoutumista. Saksassa ei ole kansainvälistä

suojelua saavien osalta käytössä erityistä asumisaikaa, joka perheenkokoajan tulisi asua maassa ennen kuin perheenjäsenen saavat hakea perheenjäsenen oleskelulupaa. Saksassa on sovittu muun muassa toissijaista suojelua saavien pakolaisten perheenyhdistämisen rajoittamisesta: liittohallituksen aikeena on edistää paluuta vanhaan käytäntöön, joka koskisi kahden vuoden niin sanottu karenssiaika ennen kuin voi hakea perheenyhdistämistä. Suunnitelmissa on myös luopua toissijaista suojelua saaville myönnetystä poikkeuksesta toimeentuloedellytykseen, mikäli perheenyhdistämistä haetaan kolmen kuukauden kuluessa perheenkokoajalle myönnetystä suojelusta. Saksan kansalaisten perheenjäseniin ei sovelleta toimeentuloedellytystä. Mikäli perheenkokoajana on kansainvälistä suojelua saava lapsi, toimeentuloedellytystä ei lainkaan vaadita lainkaan.

Alankomaissa edellytyksenä perheenjäsenen oleskeluluvalle on toimeentuloedellytyksen täyttyminen. Pakolaisten perheenjäsenten osalta toimeentuloedellytyksen edellytetään täyttyvän vain, jos perheenyhdistämistä ei ole haettu kolmen kuukauden kuluessa siitä, kun perheenkokoajalle on myönnetty turvapaikka tai toissijaista suojelua. Lisäksi Alankomaissa edellytetään perheenkokoajalta jonkin asteista kotoutumisedellytysten täyttymistä.

Myös **Belgiassa** perheenjäsenen oleskeluluvan edellytyksenä on toimeentuloedellytysten täyttyminen. Toimeentuloedellytystä ei kuitenkaan ole kansainvälistä suojelua saaneiden lähimmille perheenjäsenille, jos hakemus perheenyhdistämisestä esitetään yhden vuoden kuluessa siitä, kuin perheenkokoaja on saanut oleskeluluvan. Alaikäisille yksin Belgiaan saapuneille turvapaikanhakijoille ei esitetä toimeentuloedellytyksiä perheenyhdistämiselle. Belgian lainsäädäntö ei aseta vaatimuksia asumiselle oleskeluluvan saamiseksi lähimmille perheenjäsenille. Belgiassa ei tällä hetkellä ole suunnitelmia muuttaa lainsäädäntöä perheenyhdistämisestä.

Iso-Britannia ei osallistu direktiivin 2003/83/EC soveltamiseen, mutta pyrkii käytännössä kuitenkin huomioimaan direktiivin linjaukset soveltuvien osin. Iso-Britannia ei aseta toimeentulo- tai asumisedellytyksiä kansainvälistä suojelua saaneiden perheenyhdistämiselle. Kansainvälistä suojelua saaneilla oikeus perheenyhdistämiseen on voimassa siihen asti kuin henkilö saa Iso-Britannian kansalaisuuden.

Valtaosa EU-jäsenvaltioista ja Pohjoismaista vaatii lähtökohtaisesti toimeentuloa sekä turvapaikan saaneilta ja toissijaista suojelua saavilta perheenyhdistämisen edellytyksenä, ellei hakemusta ole direktiivin mukaisesti jätetty tietyn aikarajan sisällä. Tavallisin pituus aikarajalle on 3 kuukautta. Belgiassa ja Norjassa perheenyhdistämishakemus tulisi jättää 12 kuukautta perheenkokoajan oleskeluluvan myönnyttyä ja Virossa, Unkarissa ja Puolassa vastaava aikaraja on 6 kuukautta. Belgia ja Norja vaativat toimeentuloa vain ns. uusilta perheiltä. Esimerkiksi Ruotsi, Ranska, Iso-Britannia, Italia ja Kroatia eivät aseta toimeentuloa lainkaan edellytykseksi perheenyhdistämiselle. Pääsääntöisesti jäsenvaltiot eivät vaadi perheenkokoajalta asumisaikaa jäsenvaltiossa perheenyhdistämisen edellytyksenä. Kuitenkin mm. Latvia, Liettua, Tshekki ja Itävalta vaativat toissijaista suojelua saavilta 15–24 kuukautta asumisaikaa ennen oikeutta perheenyhdistämiseen.

2.3 Nykytilan arviointi

Eurooppaan suuntautuu tällä hetkellä suurin muuttopaine toisen maailmansodan jälkeen. Turvapaikanhakijoiden määrä ylitti vuonna 2015 Euroopassa 1,2 miljoonan rajan. Kasvaneet turvapaikanhakijamäärät Euroopassa ja muualla maailmassa heijastuvat myös Suomeen. Suomeen kohdistuvan muuttoliikkeen aiheuttama paine kasvoi merkittävästi kesästä 2015 alkaen. Suomeen saapui vuonna 2015 yli 32 000 turvapaikanhakijaa. Turvapaikkaa koskevien hakemusten määrä Suomessa kasvoi vuoden 2015 aikana edellisiin vuosiin verrattuna todella merkittävästi, noin kymmenkertaiseksi. Suomeen on tullut suhteessa maan väkilukuun eurooppa-

laisesti vertaillen erityisen suuri määrä hakijoita. Turvapaikanhakijoiden määrän kasvu näkyy myös alaikäisten turvapaikanhakijoiden määrän kasvuna. Yksin tulleiden alaikäisten turvapaikanhakijoiden määrä on kasvanut vuoden 2015 aikana yli 15-kertaiseksi verrattuna aikaisempaan vuosiin. Tammi-maaliskuussa 2016 turvapaikanhakijoita saapui Suomeen edelleen 2 237. Keväällä 2015 hyväksytyyn hallitusohjelmaan kirjattiin tavoite tarkentaa perheen yhdistämisen kriteereitä EU:n perheen yhdistämisdirektiivin mukaisesti. Hallitus piti jo tuolloin, ennen turvapaikanhakijamäärien merkittävää kasvua, tärkeänä tarkistaa, että Suomen perheen yhdistämislainsäädäntö ja -käytäntö vastaavat hallituksen linjaa eivätkä ole muita Euroopan unionin jäsenvaltioita suotuisampia. Vuoden 2015 aikana merkittävästi kasvaneet turvapaikanhakijamäärät korostivat tarvetta arvioida turvapaikanhakijavirtojen ohjautumista kohdemaihin näiden voimassaolevan lainsäädännön houkuttelevuuden näkökulmasta. Suomen järjestelmä ei ole kansainvälisesti vertailtuna löyhä, mutta muiden maiden tiukentaessa järjestelmiään myös Suomessa korostui tarve tiukentaa perheen yhdistämisen kriteereitä EU-direktiivin sallimissa puitteissa. Hallituksen 8 päivänä joulukuuta 2015 hyväksymään turvapaikkapoliittiseen toimenpideohjelmaan kirjattiin, että perheen yhdistämisen kriteereitä tiukennetaan EU:n perheen yhdistämisdirektiivin nojalla täysimääräisesti, edellytyksenä ainakin toimeentuloedellytys ja riippumattomuus sosiaali-tuista.

Turvapaikanhakijoiden määrässä nopeasti tapahtunut jyrkkä kasvu, ilmiötä jo seuranneet lainsäädäntö- ja politiikkamuutokset, aiemmasta poikkeava hakijaprofiili sekä muut tekijät tekevät mahdolliseksi ennakoita jätettyihin turvapaikkahakemuksiin annettavien päätösten sisältöä edes laajemmassa mittakaavassa. Vaikka turvapaikkahakemuksiin annettavien myönteisten ja kielteisten päätösten osuus sekä myönteisten päätösten sisältö saattavat tulevaisuudessa poiketa paljonkin tähänastisista keskiarvoista, merkittävästi kasvaneista turvapaikanhakijamääristä johtuen voidaan kuitenkin ennakoita ainakin se, että turvapaikkoja tai toissijaista suojelua tullaan lähivuosina myöntämään moninkertaisesti edellisten vuosien lukuihin nähden. Laskentatavasta riippuen on arvioitu, että luku saattaisi vuonna 2016 olla noin 10 000—15 000.

Perhesiteen perusteella tapahtuva maahanmuutto on perinteisesti muodostanut suuren osan maahanmuutosta Suomeen. Toistaiseksi kansainvälistä suojelua saavien perheenjäsenet ovat olleet pienin ryhmä perhesiteen perusteella haettavissa oleskeluluvissa. Maahanmuuttovirasto on kuitenkin arvioinut perheen yhdistämishakemusten määrän kasvavan tulevaisuudessa, kun muuttoliikkeen myötä saapuneet turvapaikanhakijat alkavat saada myönteisiä oleskelulupapäätöksiä. Maahanmuuttovirasto arvioi aiempien kokemusten perusteella, että yhtä myönteistä turvapaikkapäätöstä kohden tehdään keskimäärin kolme perheen yhdistämishakemusta. Perhesidehakemusmäärät tulevatkin Maahanmuuttoviraston arvioin mukaan lisääntymään lähivuosina merkittävästi. Maahanmuuttovirasto on arvioinut, että vuonna 2016 jätettäisiin 17 000 perheenjäsenen oleskelulupahakemusta ja vuonna 2017 vastaava luku olisi 28 000. Vuosina 2013—2015 keskimäärin noin 50 % perheenjäsenten ensimmäisistä oleskelulupahakemuksista on annettu myönteinen päätös.

Voimassa olevan ulkomaalaislain mukaan turvattu toimeentulo edellytetään perheenjäsenen oleskeluluvan edellytyksenä vain niissä kansainvälisen suojelun tilanteissa, joissa perhe on muodostettu vasta perheenkokoajan Suomeen saapumisen jälkeen. Koska nämä niin sanotut uudet perheet muodostavat vain osan kansainvälistä suojelua saavien perheenkokoajien perheenjäsenten hakemuksista ja koska oleskeluluvan myöntäminen muulle omaiselle ei edellytä, että ulkomaalaisen toimeentulo on turvattu, nykyisellä järjestelmällä ei ole suojelutaustaisia henkilöitä työmarkkinoille ja toimeentulon piiriin systemaattisesti ohjaavaa tai kannustavaa vaikutusta.

Vaikka turvapaikanhakijoiden tilanne vaatii erityistä huomioita niiden syiden vuoksi, jotka ovat pakottaneet heidät pakenemaan kotimaastaan viettämästä perhe-elämästä, nykyinen säänte-

ly ei ole linjassa ulkomaalaislain peruseriaatteen ja oleskelulupien myöntämistä koskevan pääsäännön kanssa, jonka mukaan kolmannen maan kansalaisen maassa oleskelu ei lähtökohdaisesti voi perustua toimeentulotukeen. Turvapaikanhakijoiden määrän kasvun myötä korostuu tarve edistää myönteisen turvapaikkapäätöksen saaneiden henkilöiden työllistymistä ja sitä kautta kotoutumista. Myönteisiä turvapaikkapäätöksiä seuraavien perhesideperusteisten hakemusten ennakoitavan kasvun myötä korostuu valtion taloudellisen kantokyvyn näkökulmasta taloudellisen vastuun siirtäminen aiempaa vahvemmin perheiden itsensä kannettavaksi.

Turvapaikanhakijoiden määrän kasvu, valtion taloudelliseen kantokykyyn liittyvät haasteet ja tavoite vastuuttaa perheenkokoaja itse vastaamaan perheen toimeentulosta ja sitä kautta yhteiskuntaa sopeutumista huomioiden voidaan katsoa, että säätämisvaiheen olosuhteissa on tapahtunut muutos, jonka johdosta suotuisammuuskohtelun jatkamiselle ei ole perusteita.

Suuri osa EU-jäsenvaltioista vaatii tietyin poikkeuksin toimeentuloa sekä turvapaikan saaneilta ja toissijaista suojelua saavilta perheenyhdistämisen edellytyksenä. Esityksen kirjoittamishetken tiedon mukaan myös eräät maat, joilla toimeentuloedellytys ei ole toistaiseksi ollut lainkaan käytössä, kuten Ruotsi, suunnittelevat turvatun toimeentulon asettamista perheenyhdistämisen edellytykseksi jatkossa. Voidaan arvioida, erityisesti muiden EU-maiden kiristäessä perheenyhdistämisen edellytyksiä, että toimeentuloedellytykseen osalta Suomen voimassa olevaa perheenyhdistämislainsäädäntöä olisi tulevaisuudessa pidettävä EU-jäsenvaltioiden vertailussa melko suopeana. Hallitus on pitänyt tärkeänä varmistaa, että Suomen lainsäädäntö ja käytäntö eivät tältä osin ole muita Euroopan unionin jäsenvaltioita suotuisampia.

3 Esityksen tavoitteet ja keskeiset ehdotukset

3.1 Tavoitteet

Esityksen tavoitteena on tiukentaa perheenyhdistämisen edellytyksiä. Tavoitteena on edistää periaatetta maahanmuuton hallittavuudesta. Muutoksilla pyritään vähentämään maahanmuuton kustannuksia, sillä esityksen tavoitteena on, että jatkossa yhteiskunta ei vastaisi, tietyin poikkeuksin, kansainvälistä tai tilapäistä suojelua saavien ulkomaalaisen perheenjäsenen oleskelusta aiheutuvista kustannuksista vaan kustannuksista vastaisi oleskeluluvan saaja itse tai hänen perheenjäsenensä. Muutos toteuttaisi ulkomaalaislain peruseriaatetta, jonka mukaan ulkomaalaisen henkilön maassa oleskelu ei voi perustua toimeentulotukeen. Tavoitteena on edistää kansainvälistä suojelua saavien henkilöiden itsensä ja sitä kautta myös perheenjäsenen kotoutumista lisäämällä perheenkokoajan omaa vastuuta perheensä toimeentulosta. Tämä helpottaisi myös perheenjäsenen yhteiskuntaan asettumista, kun perheenkokoaja olisi perheen maahan saapuessa valmiimpi kantamaan vastuun perheestään taloudellisesti ja siten myös yhteiskuntaan sopeutumisen näkökulmasta. Muutoksella tähdätään maahanmuuttajien työllistymistä rohkaisevaan vaikutukseen. Tavoitteena on myös parantaa valtion taloudellista kantokykyä. Toimeentuloedellytyksen soveltaminen antaa keinot puuttua myös niin sanottuihin lumenavioliittoihin sekä vähentää perheenjäsenen hyväksikäyttömahdollisuuksia parantamalla näiden taloudellista asemaa. Esityksen tavoitteena on pienentää ulkomaalaislaissa perheenyhdistämisen pääsääntönä olevasta toimeentulovaatimuksesta tehtävien poikkeusten soveltamisalaa ja tältä osin yhdenmukaistaa lainsäädäntöä. Esityksen tavoitteena on tiukentaa perheenjäsenen oleskelulupien myöntämistä koskevia edellytyksiä keinoin, jotka toteuttavat ulkomaalaislain voimassaolevia pääsääntöjä ja lähtökohtia. Tavoitteena on luoda johdonmukainen ja yhdenmukainen kokonaisuus, jolla on tehokas vaikuttavuus ilman, että lisätään merkittävästi yhteiskunnalle aiheutuvaa hallinnollista taakkaa. Tavoitteena on, että muutokset on mahdollista saattaa voimaan mahdollisimman nopeasti. Tavoitteena on saada perheenyhdistämisen edellytykset vastaamaan muiden Pohjoismaiden ja EU-maiden vaatimuksia näiden tiu-

kentaessa omia järjestelmiään ja siten varmistaa, että oikeus perheenyhdistämiseen ei sellaisenaan olisi maahanmuuttohalukkuutta lisäävä tekijä.

3.2 Keskeiset ehdotukset

Perheenyhdistämisen edellytyksiä esitetään tiukennettavaksi laajentamalla toimentuloedellytyksen soveltamisalaa perheenjäsenen oleskeluluvan myöntämisen edellytyksenä. Esityksessä ehdotetaan, että toimeentuloedellytyksen soveltamisalaa laajennettaisiin koskemaan tilanteita, joissa turvattu toimeentulo ei voimassa olevan lain mukaan ole edellytys perheenjäsenen oleskeluluvan myöntämiselle mutta joissa toimeentuloedellytyksen soveltamiselle ei kuitenkaan ole kansainvälisistä velvoitteista johtuvaa estettä.

Esityksessä ehdotetaan, että toimeentuloedellytyksen soveltaminen laajennetaan koskemaan kasainvälistä suojelua saavien perheenjäseniä. Toimeentuloedellytys koskisi aina toissijaista, humanitaarista tai tilapäistä suojelua saavien perheenjäseniä näiden hakiessa oleskelulupaa perhesiteen perusteella. 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 annettusta turvapaikasta tai tiedoksi päätöksen hänen hyväksymisestään Suomeen pakolaiskiintiössä.

Käytännössä muutos koskisi kansainvälistä suojelua saavien niin sanottuja vanhoja perheenjäseniä, koska uusilla perheenjäsenillä on toimeentuloedellytys jo voimassaolevan lain mukaan.

Pakolaisaseman saaneiden perheenjäsenille asetettavan määräajan ja siihen perustuvan suotuisammuskohtelun tavoitteena on turvata perheenjäsenten oikeus perheenyhdistymiseen helpotetun menettelyn kautta hallitusti ja heidän taustansa huomioiden. Määräaika perustuu perheenyhdistämisdirektiivin jäsenvaltioita pakottavaan säännökseen: vähintään kolmen kuukauden pituinen määräaika on asetettava, jotta pakolaisaseman saaneille on mahdollista asettaa toimeentuloedellytys. Määräaikaa koskevasta sääntelystä ei ole mahdollista kansallisesti poiketa kuin tietyissä direktiivin sallimissa rajatuissa tilanteissa. Näissä direktiivin sallimissa rajoissa turvattua toimeentuloa koskevaa edellytystä ehdotetaan jatkossakin sovellettavaksi pakolaisaseman saaneiden perheenmuodostamistilanteissa, silloinkin, kun oleskelulupaa haetaan kolmen kuukauden määräajan kuluessa. Myös kansainvälistä tai tilapäistä suojelua saavan muulle omaiselle myönnettävän oleskeluluvan edellytyksenä olisi määräajasta riippumatta aina turvattu toimeentulo paitsi tietyin edellytyksin tilanteissa, joissa oleskelulupa myönnetään yksin tulleen alaikäisen lapsen ulkomailla olevalle alaikäiselle sisarukselle. Toimeentuloedellytys koskisi kolmen kuukauden määräajan puitteissa pakolaisaseman saaneiden perheenkokoajien perheenjäseniä myös silloin, jos perheenyhdistäminen olisi mahdollista sellaisessa kolmannessa maassa, johon perheenkokoajalla tai perheenjäsenellä on erityisiä siteitä.

Perheenyhdistämisen myöntäminen olisi mahdollista pakolaisstatuksen saaneiden henkilöiden perheenjäsenille myös kolmen kuukauden määräajan umpeuduttua mutta tällöin oleskeluluvan edellytykseksi tulisi turvattu toimeentulo oleskelulupamenettelyn pääsäännön mukaisesti.

Esityksellä ehdotetaan kiintiöpakolaisten osalta täsmennettäväksi sitä ajankohtaa, jonka perusteella määritellään, milloin kyseessä olisi perheenyhdistäminen ja milloin perheenmuodostaminen. Erottelulla olisi merkitystä tilanteissa, joissa perheenyhdistämistä kolmen kuukauden määräajassa haettaessa tulisi toimeentuloedellytys sovellettavaksi sillä perusteella, että kyseessä on perheenmuodostamistilanne. Kun kyse olisi pakolaiskiintiössä vastaanotettavasta henkilöstä, päätös pakolaisen hyväksymistä Suomeen pakolaiskiintiössä olisi ratkaiseva ajankohta arvioitaessa sitä, onko kyseessä perheenyhdistäminen vai perheenmuodostaminen: en-

nen päätöstä pakolaisen hyväksymiseksi Suomeen pakolaiskiintiössä perustetut perheet olisivat niin sanottuja vanhoja perheitä, joiden kohdalla kyseessä olisi perheenyhdistäminen. Siten heihin sovellettaisiin niin kutsuttua kolmen kuukauden määräaika, jolloin toimeentuloedellytystä ei vaadittaisi. Mikäli avioliitto on solmittu sen jälkeen, kun perheenkokoajalle on tehty päätös pakolaisen hyväksymiseksi Suomeen pakolaiskiintiössä, toimeentuloedellytys tulisi sovellettavaksi kolmen kuukauden määräajan kuluessa.

Ulkomaalaislain 39 §:ssä on säädetty mahdollisuus poiketa toimeentuloedellytyksestä yksittäisessä tapauksessa, jos siihen on poikkeuksellisen painava syy tai lapsen etu sitä vaatii. Tältä osin itse pykälää ei ehdoteta muutettavan. Kun toimeentuloedellytyksen soveltamisalaa laajennettaisiin koskemaan kansainvälistä tai tilapäistä suojelua saavien perheenjäseniä aiempaa laajemmin, säännöksen soveltamisalan piiri laajenisi henkilöryhmällä, joka lähtökohtaisesti saattaa olla heikommassa tai haavoittuvammassa asemassa, kuin oleskelulupaa perhesiteen perusteella hakevat perheenjäsenet keskimäärin. Kansainvälistä tai tilapäistä suojelua saaneiden henkilöiden elämäntilanteeseen ja -hallintaan saattaa liittyä henkilöiden taustasta ja kokemuksista johtuvia haasteita kuten mielenterveysongelmia tai muita vakavia terveydellisiä ongelmia. Perheenkokoajana saattaa myös olla yksin maahan saapunut alaikäinen. Mahdollisuus poiketa toimeentuloedellytyksestä yksittäistapauksessa on tarpeellinen sen varmistamiseksi, ettei toimeentulovaatimus muodostu yksittäistapauksessa kohtuuttomaksi.

Toimeentuloedellytyksestä poikkeamista lapsen edun perusteella harkittaessa olisi lapsen etua arvioitaessa aina otettava täysimääräisesti huomioon kansainväliset sopimusvelvoitteet, erityisesti lapsen oikeuksien sopimuksen 3 artiklan 1 kohta, 9 artiklan 1 kohta sekä 10 artiklan 1 kohta, perustuslain säännökset, erityisesti 19 §:n 3 momentti, jossa säädetyn mukaisesti julkisen vallan on tuettava perheen ja muiden lapsen huolenpidosta vastaavien mahdollisuuksia turvata lapsen hyvinvointi ja yksilöllinen kasvu sekä esimerkiksi ulkomaalaislain 6 § lain soveltamisesta alaikäisiin.

3.3 Vaihtoehtoiset ratkaisumallit

Perheenyhdistämisdirektiivi sisältää valikoiman erilaisia keinoja, joita jäsenvaltiot voivat soveltaa perheenyhdistämisen edellytyksenä. Tämän esityksen lähtökohta on, että perheenyhdistämisen edellytyksiä tiukennetaan keinoin, joilla on mahdollisimman tehokas vaikuttavuus mutta jotka ovat toteutettavissa nopealla aikataululla ja mahdollisimman kevyin hallinnollisin muutoksin. Vaihtoehtoisin ratkaisumalleihin liittyy tiettyjä laajempaa selvitystä vaativia kysymyksiä, jotka eivät ole olleet ratkaistavissa tämän esityksen antamiseksi asetetulla aikataululla. Vaihtoehtoisten tiukennuskeinojen käyttöönottoon liittyisi myös esimerkiksi soveltamisalan rajaamiseen liittyviä kysymyksiä, koska keinojen käyttöönotto edellyttäisi arvioita keinojen soveltamisalan rajaamisesta muun muassa työntekijän oleskeluluvalla maahan tulevien henkilöiden perheenjäsenien maahantulon helpottamisen näkökulmasta. Keinojen valikoinnissa merkitystä on pyritty mahdollisuuksien mukaan antamaan myös tavoitteelle suojeluasemien samankaltaisuudesta huomioiden direktiivin asettamat rajoitukset soveltaa keinoja turvapaikan saaneiden ja kiintiöpakolaisten perheenyhdistämisen edellytyksenä.

Asumisaikavaatimus. Hankkeessa on arvioitu mahdollisuutta asettaa niin sanottu asumisaikavaatimus. Tällä tarkoitetaan perheenyhdistämisdirektiivin mukaan sitä, että perheenkokoajan tulisi asua laillisesti sen jäsenvaltion alueella, joka on myöntänyt hänelle suojelua tietyn vähimmäisajan, joka pituus voi olla korkeintaan kaksi vuotta, ennen kuin hän voi hakea perheensä yhdistämistä. Perheenyhdistämisdirektiivin mukaan asumisaikavaatimusta ei kuitenkaan voi kohdistaa pakolaisiin vaan ainoastaan toissijaista tai tilapäistä suojelua saaviin, joten asumisaikavaatimuksen myötä suojeluasemien samankaltaisuus heikentyisi. Toimeentuloedellytyksen laajennus huomioiden ei ole arvioitu erityisen perustelluksi viivyttää sellaisten henkilöiden

oikeutta perheenyhdistämiseen, jotka työllistyttyään pystyvät tosiasiallisesti elättämään perheensä. On huomioitava, että turvattua toimeentuloa vastaavan ansiotason saavuttaminen vie joka tapauksessa aikaa. Ehdoton asumisaikavaatimus saattaisi kannustaa perheenjäseniä hakemaan itse kansainvälistä suojelua odotusajan kuluessa sen sijaan, että he hakisivat perheenjäsenen oleskelulupaa vasta asumisajan täytyttyä. Tarkastelussa on huomioitu, että sanotunlaisella perheenyhdistämisen prosessilla pidettävällä sääntelyllä saattaisi olla turvapaikanhakijavirtoja jossain määrin muualle ohjaava vaikutus.

Kotoutumisedellytys. Esitystä valmisteltaessa on arvioitu mahdollisuus ottaa käyttöön niin sanottu kotouttamisedellytys. Perheenyhdistämisdirektiivin mukaan jäsenvaltiot voivat vaatia kolmansien maiden kansalaisia noudattamaan kotouttamistoimenpiteitä kansallisen lainsäädännön mukaisesti perheenyhdistämisen ehtona. Pakolaisten tai pakolaisten perheenjäsenten osalta kotouttamistoimenpiteitä voidaan soveltaa kuitenkin vasta, kun heille on myönnetty oikeus perheenyhdistämiseen, ei siis edellytyksenä oleskeluluvan saamiselle. Ainoastaan toissijaista tai tilapäistä suojelua saavien osalta kotouttamistoimia olisi mahdollista soveltaa edellytyksenä oleskeluluvan saamiselle. Kotouttamistoimet olisi mahdollista kohdistaa joko perheenkokoajaan tai perheenjäseniin. Jos toimet kohdistettaisiin perheenjäseniin, se edellyttäisi kotouttamistoimenpiteiden järjestämistä kolmansissa maissa. Jos oleskeluluvan saamisen ehtona olisi sanotunlaisia kotouttamistoimenpiteitä, kotouttamispalveluita tulisi olla tosiasiallisesti saatavilla. Palveluiden tarjoaminen sisältäisi haasteita, myös yhdenvertaisuuden näkökulmasta, kun Suomella ei välttämättä ole edustustoa niissä lähtömaissa, joista nykytiedon perusteella merkittävä osa perheenjäsenen oleskelulupahakijoita on kotoisin. Näin ollen mahdolliset kotouttamisedellytykset olisi tarkoituksenmukaisinta kohdistaa perheenkokoajaan, jonka tehokas kotoutuminen edesauttaisi käytännössä myös perheenjäsenten kotoutumista. Direktiivi ei määrittele kotouttamistoimenpiteiden sisältöä tarkemmin. Käytännössä kotouttamistoimet voisivat tarkoittaa esimerkiksi kieli- tai yhteiskuntakokeita tai todisteena kotoutumisesta voisi käydä esimerkiksi työpaikka, opiskelupaikka tai aktiivinen osallistuminen oman kotouttamissuunnitelman täytäntöönpanoon. On kuitenkin arvioitu, että toimeentuloedellytyksen laajentamisen myötä säännöksen vaikuttavuus ei välttämättä olisi erityisen suuri, koska laajennetun toimeentuloedellytyksen täyttäviä henkilöitä voitaneen lähtökohtaisesti pitää yhteiskuntaan kotoutuneina. Turvatun toimeentulon taso edellyttää työpaikkaa ja käytännössä myös jonkinasteista kielitaitoa. Myös objektiivisten kriteereiden määrittäminen kotoutumiselle olisi haastavaa. Kotoutumisen arvioinnin pitäisi todennäköisesti olla kotoutumisesta vastaavan viranomaisen vastuulla, jolta tieto pitäisi siirtää Maahanmuuttovirastoon päätöksentekoa varten. Tiedonsiirto vaatisi oman järjestelmän.

Asuntoedellytys. Tarkastelussa on ollut myös mahdollisuus asettaa riittävän asunnon olemassaolo perheenjäsenen oleskeluluvan edellytykseksi perheenyhdistämisdirektiivin mukaisesti. Pakolaisen perheenjäseniin edellytystä on mahdollista soveltaa vain, jos perheenyhdistämistä koskevaa hakemusta ei jätetä kolmen kuukauden kuluessa pakolaisaseman myöntämisestä. Direktiivin mukaan jäsenvaltio voi vaatia hakemuksen tehneeltä henkilöltä perheenyhdistämistä koskevan hakemuksen jättämisen yhteydessä todisteita siitä, että perheenkokoajalla on asunto, jota voidaan pitää vastaavanlaisen perheen tavanomaisena asuntona samalla alueella ja joka täyttää asianomaisessa jäsenvaltiossa voimassa olevat yleiset terveys- ja turvallisuusvaatimukset. Maahanmuuttajien asunnottomuus on kasvava ongelma, joten sen varmistaminen, että perheellä olisi käytössään asunto, on tärkeä lähtökohta, joka osaltaan varmistaisi perheenjäsenille paremmat kotoutumisedellytykset Suomeen. Edellytys saattaisi kannustaa perheenkokoajaa aktiivisempaan kotoutumiseen ja oma-aloitteisempaan tulonhankintaan. Asuntoedellytyksen toteuttaminen olisi kuitenkin hallinnollisesti haastavaa ja vaatisi mahdollisesti uudenlaisen, kaksivaiheisen lupaprosessin: käytännössä asunnon olemassaoloa koskevaa todistusta on mahdotonta edellyttää esitettäväksi vielä perheenjäsenen oleskeluluvan hakemuksentekovaiheessa, jolloin lupaprosessin lopputulos ei ole hakijan tiedossa - huomioiden lisäksi, että per-

heenjäsenten oleskelulupien käsittelyajat ovat melko pitkät, keskimäärin noin yhdeksän kuukautta. Komissio on tiedonannossaan todennut, että jos odotus- ja käsittelyajat ovat pitkät, niin vaatimuksen täytyminen hakemuksen esittämisajankohtana voi olla suhteetonta ja vastoin direktiivin tavoitetta ja tehokasta vaikutusta, sillä siitä aiheutuu perheenkokoajalle merkittävä taloudellinen ja hallinnollinen lisärasite.

Perustuslain 19 § mukaan julkisen vallan tehtävänä on edistää jokaisen oikeutta asuntoon ja tukea asumisen omatoimista järjestämistä. Vaikka varsinaista subjektiivista oikeutta asuntoon ei ole, asunnon järjestäminen jää käytännössä kunnan vastuulle niissä tapauksissa, joissa henkilöllä itsellään ei ole mahdollisuutta järjestää asuntoa perheelle. Lisäksi valtion tukemiin vuokra-asuntoihin voidaan valita asukkaaksi henkilö, jolle on myönnetty ulkomaalaislaissa tarkoitettu vähintään yhden vuoden oleskeluun oikeuttava oleskelulupa sekä henkilö, jolle on myönnetty oleskelulupa opiskelun perusteella. Koska suuri osa nyt kyseessä olevista perheistä olisi todennäköisesti kuntien vuokra-asuntojen varassa, myös tästä näkökulmasta vallitsisi ajallinen ongelma, koska vuokra-asunnon tarve arvioidaan vuokra-asunnon hakuhetkeen mukaan mutta asunnon hakuhetkellä perheenjäsenillä ei vielä olisi oleskelulupaa eikä näin ollen tarvetta perheasunnolle. Käytännössä kunnan vuokra-asuntoa ei olisi mahdollista saada ennakkoivasti eikä asunnon hankkiminen yksityisiltä vuokramarkkinoilta, sikäli kun se ylipäänsä olisi mahdollista, voisi pitää kohtuullisena etukäteisvaatimuksena.

Tilanne olisi ratkaistavissa esimerkiksi kaksivaiheisella lupaprosessilla, jossa oleskelulupa myönnettäisiin alun perin ehdollisena niin, että lopullinen oleskelulupapäätös annettaisiin sitten, kun perheenkokoajalla olisi esittää todisteet perheelle sopivasta asunnosta. Uusi järjestelmä lisäisi kuitenkin hallinnollista taakkaa. Asuntoedellytyksen soveltamisen toteuttamisen kannalta on arvioitu ongelmalliseksi myös se, että asuntojen tarjonta erityisesti Helsingin seudulla ei enää vastaa riittävässä määrin kysyntään ja että vuokrat ovat nousseet korkeiksi suhteessa asukkaiden käytettävissä oleviin tuloihin. Perheenyhdistämisen edellytyksenä olevaa asuntoa ei välttämättä pystyttäisi tarjoamaan kohtuullisessa ajassa, joka puolestaan viivästyttäisi lopullista perheenjäsenen oleskelulupapäätöstä. Edellytys asettaisi haasteita myös yhdenvertaisen kohtelun näkökulmasta, koska kun sopivia asuntoja ja ennen kaikkea sopivan hintaisia asuntoja ei todennäköisesti riittäisi kaikille, perheenjäsenen oleskeluluvan edellytyksenä oleva asunto pystyttäisiin käytännössä tarjoamaan vain osalla hakijoista. Kesällä 2015 alkaeneen kasvaneen pakolaisvirran seurauksena myös perheenyhdistämisten määrä tulee lähivuosina kasvamaan ja sitä myötä myös asuntoa tarvitsevien perheiden määrä. Odotettavissa on, että kilpailu asunnoista, erityisesti pääkaupunkiseudulla, tulee kiristymään entisestään. Vaikka perheenyhdistämistilanteissa on usein mukana lapsia ja näin ollen voidaan arvioida, että asunnon tarve kohdistuisi yleisemmin hieman paremmin saatavilla oleviin suurempiin perheasuntoihin, ongelmaksi saattaisi silti muodostua asunnon järjestäminen kohtuullisessa ajassa. Myös sen määrittäminen, minkälainen asunto olisi asutokriteerin täyttävä, olisi haastavaa. Edellä mainittuja haasteita ei ole ollut mahdollista ratkaista esityksen valmisteluajataulun puitteissa. Esityksessä ehdotettu vaatimus turvatusta toimeentulosta edistää osaltaan perheen kykyä hankkia käyttöönsä sopiva asunto.

Sairausvakuutusedellytys. Valmistelussa on arvioitu mahdollisuutta ottaa käyttöön sairausvakuutusedellytys perheenjäsenen oleskeluluvan edellytyksenä. Kun henkilö on saanut kansainvälisen suojelun perusteella jatkuvan oleskeluluvan ja hänelle on merkitty kotikunta väestötietojärjestelmään, hänellä on voimassa olevan lainsäädännön mukaan myös oikeus julkisiin sosiaali- ja terveydenhuollon palveluihin kuten muillakin kotikunnan omaavilla. Näin ollen valmistelussa on todettu, että sairausvakuutusta koskevan edellytyksen käyttöönotto olisi vallitsevassa tilanteessa käytännössä merkityksetön, koska myönteisen oleskeluluvan saaneella turvapaikanhakijalla on samanlainen oikeus Kansaneläkelaitoksen hoitamiin etuuksiin kuten sairausvakuutusetuuksiin, kuin muillakin Suomessa vakinaisesti asuvilla henkilöillä.

Vähimmäisikä koskeva vaatimus. Varmistaakseen asianomaisten kotoutumisen ja estääkseen pakkoavioliitot jäsenvaltiot voivat vaatia, että perheenkokoaja ja hänen aviopuolisonsa ovat täyttäneet tietyn vähimmäisiän, joka voi olla enintään 21 vuotta, ennen kuin aviopuoliso voi tulla perheenkokoajan luokse. Näin ollen vähimmäisiän täyttämistä voisi vaatia vain silloin kun aviopuoliso on tulossa perheen luokse mutta ei, jos perheenjäsenet ovat lapsia. Komission tiedonannon mukaan puolison vähimmäis-ikä koskevan sääntelyn tavoitteena saa olla pakkoavioliittojen estäminen ja kotoutumisen edistäminen. Tämän johdosta jäsenvaltioiden on harkittava poikkeuksen tekemistä yksittäistapauksessa, jos edellä mainitut tavoitteet eivät ole merkitykselliset. Alaikäisten avioliitot eivät ole ongelma Suomen näkökulmasta. Vähimmäisikä voi toimia vain viitteenä mutta sitä ei voi käyttää yleisenä kynnysarvona siten, että sitä nuorempien hakemukset hylätään järjestelmällisesti tutkimatta konkreettisesti hakijan tilannetta. Lisäksi vähimmäisikä koskevan vaatimuksen olisi oltava täytettynä ajankohtana, jona perhe tosiasiallisesti yhdistyy, ei hakemuksen esittämishetkellä. Jos perheessä on lapsia, kokonaisuudessa tulisi aina huomioida myös lapsen etu.

Toimeentuloedellytyksen soveltaminen, kun perheenkokoajana on yksin saapunut alaikäinen turvapaikanhakija. Ulkomaalaislain 39 §:n mukaan turvattu toimeentulo on pääsääntö silloinkin, kun perheenkokoaja on yksin maahan saapunut alaikäinen mutta lapsen edun niin vaaties- sa toimeentuloedellytyksestä voidaan poiketa. Esityksen valmistelussa on arvioitu mahdollisuutta säätää poikkeus turvattua toimeentuloa koskevasta vaatimuksesta tilanteissa, joissa perheenkokoaja on yksin maahan saapunut alaikäinen. Taustalla on lähtökohta, jonka mukaan alaikäisen lapsen ei yleensä ole mahdollista huolehtia vanhempiensa toimeentulosta. Vaikka toimeentuloedellytys periaatteessa kohdistuu oleskeluluvan hakijaan eli kyseessä olevassa tilanteessa esimerkiksi vanhempaan, käytännönsyistä edellytyksen täytyminen jäisi tosiasiallisesti perheenkokoajana olevan alaikäisen vastuulle, koska hakija kykenee vain harvoin turvaamaan toimeentulonsa ennen maahan saapumista. Yksin tulleiden alaikäisten hakijoiden rajaaminen toimeentuloedellytyksen ulkopuolelle vähentäisi päätöksentekovaiheessa ratkaistavia kysymyksiä, kun mahdollisuutta poiketa toimeentuloedellytyksestä lapsen edun tai poikkeuksellisen painavan syyn takia ei tarvitsisi arvioida ja perustella päätöksessä erikseen. Toimeentuloedellytyksen puuttuminen alaikäisen yksin saapuneen lapsen ollessa perheenkokoaja saattaisi kuitenkin näyttäytyä maahanmuuttohalukkuutta lisäävänä vetotekijänä sekä altistaa lapsia hyväksikäytettäväksi lähettämällä heidät yksin hakemaan turvapaikkaa. Tämän johdosta ehdotetaan, että perheenkokoajan ollessa yksin maahan saapunut alaikäinen toimeentuloedellytyksestä poikkeamisen mahdollisuus arvioidaan 39 §:n sisältämän lapsen edun tai poikkeuksellisen painavan syyn nojalla yksittäistapauksessa. Voimassa olevan ulkomaalaislain perusteella tapauksia, joissa perheenkokoajana olevan yksin saapuneen alaikäisen osalta tulisi arvioida turvattun toimeentulon soveltamista, ei käytännössä juurikaan ole, koska alaikäisiä lapsia ei käytännössä saavu maahan yksin muuten kuin turvapaikanhakijoina ja he ovat voimassa olevan lain mukaan vapautettuja toimeentuloedellytyksen soveltamisesta, jos kyseessä on niin sanottu vanha perhe.

Turvapaikan saaneen tai kiintiöpakolaisen perheenjäsenen oleskelulupahakemukseen sovellettavaa lakia koskeva siirtymäsäännös. Tässä esityksessä ehdotetaan, että tämän lain voimaan tullessa voimassa olleita säännöksiä sovelletaan turvapaikan saaneen ulkomaalaisen perheenjäsenen oleskelulupahakemukseen, jos päätös kansainvälistä suojelua koskevaan hakemukseen on tehty ennen tämän lain voimaantuloa sekä tällaisen oleskelulupahakemuksen jatkolupahakemukseen. Tämä lain voimaan tullessa voimassa ollut lakia sovelletaan myös pakolaiskiintiössä Suomeen otetun ulkomaalaisen perheenjäsenen oleskelulupahakemukseen ja tällaisen hakemuksen aikanaan tehtävään jatkolupahakemukseen, jos päätös pakolaisen hyväksymistä Suomeen pakolaiskiintiössä on tehty ennen tämän lain voimaantuloa. Jotta turvapaikan saaneen ja kiintiöpakolaisen perheenjäsenen oikeus poikkeussääntelyyn kolmen kuukauden määräajasta voisi toteutua, edellyttää se kolmen kuukauden määräajan laskemisen sitomista

perheenkokoajan lupapäätökseen. Tästä seuraa, että uutta lakia sovellettaisiin vain niihin perheenjäsenen oleskelulupahakemuksiin, joiden perusteena oleva perheenkokoajan lupapäätös on tehty lain voimaantulon jälkeen. Valmistelussa on kuitenkin arvioitu myös vaihtoehtoa asettaa lain voimaantulosta alkava kolmen kuukauden yleinen määräaika, jonka kuluessa ennen tämän lain voimaantuloa pakolaisstatuksen saaneiden henkilöiden perheenjäsenillä olisi oikeus perheenyhdistämiseen ilman toimeentuloedellytystä. Valmistelussa on arvioitu, että sanotunlainen järjestely aiheuttaisi edustustoille perheenjäsenten oleskelulupahakemusten ruuhkan, jonka johdosta on päädytty esittämään nyt valittua vaihtoehtoa siirtymäsäännökseksi.

4 Esityksen vaikutukset

4.1 Taloudelliset vaikutukset

Toimeentuloedellytyksen laajentamisella on välittömiä myönteisiä taloudellisia vaikutuksia.

Maahanmuuttovirasto on arvioinut perheenyhdistämishakemusten määrän kasvavan tulevaisuudessa, kun muuttoliikepaineen myötä saapuneet turvapaikanhakijat alkavat saada myönteisiä oleskelulupapäätöksiä. Maahanmuuttovirasto on arvioinut, että vuonna 2016 jätettäisiin noin 17 000 perheenjäsenen oleskelulupahakemusta ja vuonna 2017 vastaava luku olisi noin 28 000. Perheenjäsenten oleskelulupahakemusten kasvupiikki alkanees kesällä 2016, jonka jälkeen jätettäneen valtaosa vuodelle 2016 arvioidusta 17 000 perheenjäsenen oleskelulupahakemuksesta. Vuodelle 2017 arvioiduista 28 000 hakemuksista alkuvuonna 2017 jätettäneen arviolta noin puolet eli yhteensä 14 000 hakemusta. Yhteensä perheenjäsenen oleskelulupahakemuksia jätettäisiin kesästä 2016 alkaen vuoden aikana arviolta jopa noin 30 000. Tulevaisuudessa jätettävien perhesideperusteisten oleskelulupahakemusten määrän ja hakemuksiin annettavien päätösten sisällön arviointi on kuitenkin erittäin epävarmaa useiden muuttujien johdosta. Tämän johdosta arvioita voi pitää korkeintaan suunta-antavana.

Vuonna 2015 noin 70 %:iin kansainvälistä suojelua saavien henkilöiden perheenjäsenten ensimmäisistä oleskelulupahakemuksista annettiin myönteinen päätös. Turvapaikkamenettelyssä vuonna 2015 annetuista myönteisissä päätöksistä annettiin turvapaikka 59 %:ssa tapauksia ja toissijaista suojelua 21 %:ssa tapauksia. Turvapaikanhakijoiden määrän merkittävän kasvun myötä ja sen myötä mahdollisesti ainakin osittain muuttuneen hakijaprofiiliin johdosta ei kuitenkaan ole mahdollista arvioida, ovatko suhdeluvut samansuuntaiset tulevaisuudessa. Arvion antaminen siitä, kuinka suurelta osalta perheenjäseniä lähtökohtaisesti tarkistettaisiin turvattu toimeentulo joko perheenkokoajan saaman toissijaisen suojelun johdosta tai sen johdosta, että perheenkokoaja on saanut pakolaisaseman mutta perheenjäsenet eivät ole jättäneet oleskelulupahakemustaan kolmen kuukauden määräajassa tai vaikka olisivat, niin kyseessä on perhe- muodostamistilanne, muu omainen tai perhe voisi asettua kolmanteen maahan, on hyvin epävarmaa. Aiempiin kokemuksiin perustuen on mahdollista arvioida, että turvattu toimeentulo saatettaisiin jatkossa edellyttää esimerkiksi noin kolmasosassa voimassa olevan lain mukaan myönteisen päätöksen saaneista perhesidehakemuksista. Arvio on hyvin epävarma.

Toimeentuloedellytyksen käyttöönoton voidaan kuitenkin arvioida vähentävän myönteisten päätösten osuutta merkittävästi tilanteissa, joissa turvattu toimeentulo on oleskeluluvan edellytys. Näissä tilanteissa myönteisen perheenjäsenen oleskelulupapäätöksen saaneiden perheenjäsenten toimeentulo olisi poikkeuksia lukuun ottamatta turvattu. On kuitenkin huomioitava, että voimassaolevan lain mukaan turvattu toimeentulo on jo nyt vaadittu uusilta perheiltä.

Vaikka esityksen tavoitteena on turvata kansainvälistä suojelua saavien henkilöiden perheenjäsenten toimeentulo, esityksen seurauksena olisi todennäköisesti perheenjäsenten oleskelulupaa hakevien määrän aleneminen, millä on välitön myönteinen taloudellinen vaikutus. Esityk-

sellä vaikutetaan osittain myös siihen, miten houkuttelevaksi turvapaikanhakumaaksi Suomi koetaan. Tiukentuneiden perheen yhdistämisen edellytysten voidaan pitkällä aikavälillä arvioida houkuttelevan jossain määrin suhteellisesti aiempaa vähemmän turvapaikanhakijoita, jolla on myönteinen taloudellinen vaikutus. Toisaalta, tiukentuneet perheen yhdistämisen edellytykset saattavat ohjata perheenjäseniä hakeutumaan maahan itse turvapaikanhakijoina sen sijaan, että hakisivat perheenjäsenen oleskelulupaa. Onkin ennakoitavissa, että perheenjäsenten oleskelulupahakemuksiin annettavien kielteisten päätösten osuuden kasvu lisää viiveellä jonkin verran perheenjäsenten omia turvapaikkahakemuksia. Siltä osin, kun yksin saapuvien alaikäisten lasten osalta edellytettäisiin turvattua toimeentuloa perheen yhdistämisen edellytyksenä, perheen yhdistämisen estyminen tarkoittaisi, että ilman huoltajaa olevat lapset jäisivät lastensuojelun vastuulle, jolla olisi kielteisiä taloudellisia vaikutuksia. Hakemusmäärien kasvua voidaan ennakoida myös muu omainen -ryhmän kohdalla, jos toimeentuloedellytystä ei vaadita, kun lupaa hakee yksin tulleen alaikäisen perheenkokoajan alaikäinen sisarus. Sisarus ei ulkomaalaislain mukaan ole perheenjäsen vaan muu omainen.

4.2 Vaikutukset viranomaisten toimintaan

Tässä esityksessä ehdotettujen muutosten myötä perheenjäsenten oleskelulupapäätöksistä hallinto-tuomioistuimille tehtävien valitusten määrän arvioidaan kasvavan. Voimassa olevan lain mukaan kansainvälistä suojelua myönnettäessä sillä, myönnetäänkö henkilölle turvapaikka, toissijaista suojelua vai humanitaarista suojelua, ei ole merkittävää vaikutusta oleskeluluvan saaneen ulkomaalaisen oikeuksiin. Toimeentuloedellytyksen asettaminen perheen yhdistämisen edellytykseksi toissijaista ja tilapäistä suojelua saavien perheenjäsenille suhteessa pakolaisaseman saaneiden perheenjäseniin, jotka ovat tietyin edellytyksin vapautettuja toimeentulo vaatimuksesta hakiessaan perheen yhdistämistä 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 perheen yhdistämisedellytysten saamiseksi. Tämä saattaisi lisätä hallintotuomioistuimille tehtävien valitusten määrää. 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.

Koska turvapaikanhakijoiden edellytettäisiin täyttävän toimeentulo vaatimuksen vain niissä tapauksissa, joissa perheen yhdistämistä koskevaa hakemusta ei jätetä kolmen kuukauden kuluessa pakolaisaseman myöntämisestä, oikeuden toteutuminen edellyttää, että perheenjäsenellä on viranomaisten puolesta tosiasiallinen mahdollisuus laittaa hakemus vireille asetetussa määräajassa. Perheenjäsenen oleskelulupahakemus jätetään Suomen edustustoon. Sen varmistaminen, että perheenjäsenellä on viranomaisen toiminnan näkökulmasta tosiasiallinen mahdollisuus jättää oleskelulupahakemus kolmen kuukauden määräajassa, tulee asettamaan ulkoasiainministeriön hallinnonalalla haasteita erityisesti tietyille ruuhkaisille edustustoille. Käytännössä ilmenisi todennäköisesti tapauksia, joissa jouduttaisiin arvioimaan sitä, onko määräajanylittyminen johtunut viranomaisesta, esimerkiksi siksi, ettei jokin edustusto ole voinut tarjota aikoja asiointia varten.

4.3 Yhteiskunnalliset vaikutukset

On ennakoitavissa, että kansainvälistä suojelua saavien henkilöiden perheenjäsenten oleskelulupahakemuksiin annettavien kielteisten päätösten osuuden kasvu lisää viiveellä jonkin verran perheenjäsenten omia turvapaikkahakemuksia. Edellytyksenä turvapaikkahakemuksen jät-

tämiselle on pääseminen kohdemaahan. Perheenjäsenen oleskelulupa tarjoaa laillisen maahan-tuloväylän.

Toimeentuloedellytyksen laajentamisen kansainvälistä suojelua saavien vanhoihin perheen-jäseniin ennakoidaan vähentävän perheenjäsenten riippuvuutta toimeentulosta ja toisaalta vähentävän perheenjäsenten oleskelupahakemuksia. Samaan aikaan se tarkoittaisi, että jat-kossa kansainvälistä suojelua saavan perheenkokoajan ja perheen oikeus viettää perhe-elämää yhdessä olisi riippuvainen perheen tulotasosta. Toisaalta jo voimassaolevan lain mukaan oikeus perhe-elämän viettämiseen on riippuvainen erilaisista edellytyksistä. Myös kansainvälistä suojelua saavien henkilöiden uusien perheiden oikeus perhe-elämän viettämiseen on jo nyt riippuvainen turvatusta toimeentulosta. Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen ratkaisukäytän-nön perusteella oikeuden toteutuminen ei tarkoita sitä, että jokaisella olisi täysi vapaus valita, missä perhe-elämää viettää. Kansainväliset velvoitteet eivät estä asettamasta perheenyhdistä-misen edellytykseksi tiettyjä vaatimuksia kunhan edellytykset eivät tosiasiallisesti rajoita oi-keutta perheenyhdistämiseen. Näin ollen oleskeluluvan edellytysten on oltava *oikeasuhteisia* ja *kohtuullisia*, jotta oikeutta perheenyhdistämiseen ei tarpeettomasti rajoiteta. Toimeentu-loedellytys oleskeluluvan edellytyksenä on ulkomaalaislain pääsääntö. Voimassaolevan lain mukaan esimerkiksi työntekijän oleskeluluvan edellytyksenä on turvattu toimeentulo, joten maassa työskentelevien oikeus perhe-elämään on jo nyt riippuvainen tulotasosta. Toimeentu-loedellytyksen laajentaminen kansainvälistä suojelua saavien niin sanottuihin vanhoihin per-heenjäseniin tuo säädöksen soveltamisalan piiriin kuitenkin perheitä, jota ovat saattaneet viet-tää yhteistä perhe-elämää pitkiäkin aikoja. Pakolaisuuden myötä he ovat lähtökohdiltaan usein heikossa asemassa olevia henkilöitä, joiden työllistymismahdollisuudet ovat pääsääntöisesti matalapalkka-aloilla. Edellytykset saavuttaa turvattua toimeentuloa koskeva taso ovat muita heikommalla ja turvatun toimeentulon tason saavuttaneita suhteessa harvempi, kuin muulla oles-kelellä maassa oleskelevä henkilö. Perheillä ei myöskään ole vaihtoehtoa perhe-elämän viettämiseen kotimaassaan tai harvemmin edes kolmannessa maassa. Näin ollen edellytys tur-vatusta toimeentulosta saattaa rajoittaa heidän mahdollisuuttaan perhe-elämän viettoon tosi-asiallisesti enemmän kuin muilla oleskeluluvilla Suomessa oleskelevien ulkomaalaisten tapa-uksessa. Tämän johdosta mahdollisuus poiketa toimeentuloa koskevasta edellytyksestä yksit-täistapauksellisen harkinnan johdosta korostuu.

Esityksellä olisi vaikutuksia perheenkokoajana toimivien kansainvälistä suojelua saavien nais-ten asemaan. Turvapaikanhakijana maahan tulleiden naisten työllistymismahdollisuudet ovat usein huonommat kuin miehillä ja naiset käytännössä työllistyvät miehiä harvemmin. Turvat-tua toimeentuloa koskevan edellytyksen asettaminen perheenyhdistämisen edellytykseksi kan-sainvälistä suojelua saaville vaikeuttaa erityisesti niiden perheenkokoajien tosiasiallisia mah-dollisuuksia perheenyhdistämiseen, jotka ovat naisia.

Esityksen mukaan turvattu toimeentulo olisi perheenjäsenen oleskeluluvan edellytys myös ti-lanteissa, joissa perheenkokoaja on yksin maahan saapunut alaikäinen lapsi. Toimeentuloedel-lytyksestä olisi yksittäistapauksessa mahdollista poiketa silloin, kun lapsen etu sitä vaatii. Koska koulua käyvillä lapsilla ei käytännössä ole mahdollisuutta turvata perheensä toimeentu-loa, perheenyhdistäminen olisi poikkeamistilanteita lukuun ottamatta käytännössä vain har-voin mahdollista. Ilman huoltajaa olevat lapset jäisivät käytännössä lastensuojelun vastuulle tukitoimien piiriin.

Työntekoa voidaan pitää kotoutumista edistävänä tekijänä. On oletettavaa, että turvapaikanha-kijat, jotka kantavat vastuun perheen toimeentulosta kotoutuvat nopeammin ja tehokkaammin. Toisaalta perheen rooli kotoutumisen näkökulmasta on myös tärkeä ja huoli ja epä tietoisuus perheen tilanteesta voi joissain tapauksissa vaikeuttaa kotoutumista. Kansainvälistä suojelua saavan henkilön kotoutumisprosessin keskeinen osa on noin vuoden kotoutumiskoulutus. Ko-

toutumiskoulutuksen ja turvattua toimeentuloa koskevan tulotason saavuttamiseen tähtäävä työnteko voi käytännössä olla hankala yhdistää. On huomioitava, että vaikeudet työllistymisessä johtuvat osittain siitä, että osaamista vastaava työtä ei ole tarjolla.

Jatkossa kansainvälistä suojelua saavien osalta perheenyhdistämiselle asetettavat edellytykset olisivat osittain riippuvaisia myönnetystä suojelulajista. Kansainvälistä suojelua saavien henkilöiden oikeusasema muodostuisi erilaiseksi sillä perusteella, saako henkilö kansainvälistä suojelua turvapaikan vai toissijaisen suojelun perusteella. Tässä esityksessä myös siirtymäsäännösten osalta olisi eroa sillä, onko henkilölle myönnetty pakolaisasema, toissijaista vai tilapäistä suojelua. Tämä tarkoittaisi muutosta voimassaolevan lain mukaiseen suojeluasemien samankaltaisuuteen asiassa, jota voi pitää merkittävänä. Turvapaikan saaneella henkilöllä tarkoitetaan henkilöä, joka on saanut pakolaissopimuksessa määritellyn turvapaikan eli pakolaisen statuksen. Toissijaista suojelua koskevat säännökset perustuvat EU:n määritelmädirektiiviin. Vaikka kummassakin tapauksessa on kyse kansainvälisestä suojelusta, kyseessä on kaksi eri kategorialla, joissa edellytykset suojelun saamiselle ovat erilaiset ja niiden kautta myönnetty suojeluasemat ovat oikeudellisesta näkökulmasta erilaiset. Vaikka suojeluasemien erilaiselle kohtelulle ei ole oikeudellista estettä, sitä on mahdollisuuksien mukaan pidettävä tavoiteltavana asiantilana yksilöiden näkökulmasta ja esimerkiksi myönnetystä suojeluasemasta tehtyjen valitusten minimoimiseksi. Tässä esityksessä suojeluasemien samankaltaisuutta on pyritty ylläpitämään mahdollisimman tehokkaasti. Koska esityksen tavoitteena on tiukentaa perheenyhdistämisen kriteereitä ja tiukennusten vaikuttavuus on sidoksissa tiukennusten mahdollisimman laajaan soveltamisalaan, nyt kyseessä olevassa tilanteessa suojeluasemien samankaltaisuutta koskevasta lähtökohdasta poikkeamista voidaan pitää perusteltuna.

Ulkomaalaislaissa pääsääntönä olevasta turvattua toimeentuloa koskevasta edellytyksestä tehtävien kategoristen poikkeusten soveltamisalan supistaminen yhdenmukaistaa luvan myöntämisen edellytyksiä ja yksinkertaistaa hallintokäytäntöä. Muutos vahvistaa yhteiskunnan luottamusta siihen, että oleskeluluvalla maahan saapuvien kolmansien maiden kansalaiset vastaavat omasta toimeentulostaan. Väärinkäytösten, kuten lumeliittojen avulla maahan pääsemisen ehkäiseminen vahvistaa niiden hakijoiden asemaa, jotka eivät pyri väärinkäyttämään tai kiertämään säännöksiä. Väärinkäytösten ehkäiseminen ja sitä kautta perusteettomien hakemusten vähentäminen lisäävät kansalaisyhteiskunnan luottamusta ja hyväksyntää lainsäädännölle ja viranomaisten toiminnalle.

5 Asian valmistelu

5.1 Valmisteluvaiheet ja –aineisto

Esitys on valmisteltu sisäasiainministeriössä virkatyönä. Valmistelussa on hyödynnetty vuonna 2012 valmistunutta selvitystä ulkomaalaislain perheenyhdistämissäännösten tarkistamisen taustaksi. Hankkeen aikana sisäasiainministeriön maahanmuutto-osasto järjesti valmistelukouksia työ- ja elinkeinoministeriön, ulkoasiainministeriön, ympäristöministeriön, sisäministeriön poliisiosaston, Poliisihallituksen sekä Maahanmuuttoviraston kanssa.

5.2 Lausunnot ja niiden huomioon ottaminen

Sisäministeriö pyysi 27.1.2016 päivätyllä kirjeellään lausuntoa valmistelemastaan hallituksen esityksestä, joka sisälsi ehdotuksen laiksi ulkomaalaislain muuttamisesta perheenyhdistämisen kriteereiden tiukentamiseksi. Lausuntoa pyydettiin yhteensä 22 taholta. Lausuntoaika oli esityksen kiireellisyydestä johtuen poikkeuksellisesti vain kolme ja puoli viikkoa, lausuntoaika päättyi 19.2.2016. Yksittäiset lausunnot löytyvät valtioneuvoston hankerekisteristä (HARE),

asianumerolla SM049:00/2015. Hankerekisteristä myös löytyy lausunnoista laadittu lausuntoyhteenveto.

Lausuntoja saapui yhteensä 36 kappaletta. Lausunnon antoivat ulkoasiainministeriö, valtiovarainministeriö, oikeusministeriö, sosiaali- ja terveysministeriö, työ- ja elinkeinoministeriö, opetus- ja kulttuuriministeriö, ympäristöministeriö, sisäministeriön rajavartio-osasto, sisäministeriön poliisiosasto, Poliisihallitus, Valtioneuvoston oikeuskansleri, Eduskunnan oikeusasiamies, Helsingin hallinto-oikeus, Yhdenvertaisuusvaltuutettu, Lapsiasiainvaltuutettu, Maahanmuuttovirasto (Migri), Kansaneläkelaitos, Suomen Kuntaliitto, Helsingin kaupunki, Amnesty International Suomen osasto, Suomen Pakolaisapu, Pakolaisneuvonta ry, Suomen Punainen Risti (SPR), UNHCR, UNICEF, Lastensuojelun keskusliitto, Suomen Ylioppilaskuntien liitto (SYL), Familia ry, Suomen Nuorisoyhteistyö - Allianssi ry, Suomen somalialaisten liitto ry, Etnisten suhteiden ja kansainvälisen muuttoliikkeen tutkimuksen seura ETMU ry, Naisasialiitto Unioni, Siirtolaisuusinstituutti ja Kristillisdemokraattinen eduskuntaryhmä. Yhteisen kannanoton toimittivat Väestöliitto ry, Biologian ja maantieteen opettajien liitto BMOL Ry, Familia ry, Marttaliitto ry, Sosiaalipoliittinen yhdistys ry, Suomen opiskelijakuntien liitto - SAMOK ry, Suomen vanhempainliitto ry ja Yhden vanhemman perheiden liitto ry sekä Ulkosuomalaisparlamentti ja Suomi-Seura ry.

Esityksestä on jatkovalmisteluvaiheessa poistettu ehdotus toimeentuloedellytyksen asettamisesta Suomen ja Pohjoismaan kansalaisen perheenjäsenen oleskeluluvan edellytykseksi. Lausuntopalautteen pohjalta esitystä on täydennetty arvioimalla tarkemmin hankkeen kokonaisvaikutuksia, erityisesti taloudellisia vaikutuksia, yhdenvertaisuusvaikutuksia, sukupuoli- sekä lapsivaikutuksia. Erityisesti on pyritty täsmentämään perusteita, jotka puoltavat sääntelyn eriyttämistä eri suojelukategorioiden välillä sekä selkeyttämään perusteita ja perusteluita, jotka koskeva yhdenvertaista kohtelua koskevasta pääsäännöstä poikkeamista. Jatkovalmistelussa on niin ikään täsmennetty toimeentuloedellytyksestä poikkeamisen perusteita. Toisaalta jatkovalmistelussa on huomioitu oikeusministeriön kanta, jonka mukaan toimeentulo vaatimuksen käyttöön ottamiselle ei sinänsä ole estettä perustuslain tai kansainvälisten sopimusten kannalta, ottaen huomioon ulkomaalaislain 39 §:ssä säädetty mahdollisuus poiketa toimeentulo vaatimuksesta yksittäistapauksessa. Jatkovalmistelussa on avattu jatkolupien myöntämistä koskevia tilanteita.

6 Riippuvuus muista esityksistä

Kansainvälisen suojelun perusteella myönnettävien oleskelulupien edellytysten tarkistamista koskevassa hallituksen esityksessä HE 2/2016 vp ehdotetaan ulkomaalaislaista poistettavaksi säännös oleskeluluvan myöntämisestä humanitaarisen suojelun perusteella. Tämän esityksen perusteluissa mainittu humanitaarista suojelua koskeva säännös mahdollisesti kumotaan ennen tämän esityksen mahdollista hyväksymistä eduskunnassa.

YKSITYISKOHTAISET PERUSTELUT

1 Lakiehdotuksen perustelut

39 §. *Toimeentuloedellytys oleskelulupaa myönnettäessä.* Pykälän 1 momenttia muutettaisiin siten, että siihen lisättäisiin viittaus lain 115 §:n 2 momenttiin. 1 momentissa säädettäisiin, että toimeentuloedellytystä ei sovelleta myönnettäessä oleskelulupa lain 6 luvun perusteella, jollei 114 §:n 4 momentista tai 115 §:n 2 momentista muuta johdu. Lisäyksen johdosta toimeentuloedellytystä sovellettaisiin myös 115 §:ssä mainituissa tilanteissa.

114 §. *Oleskeluluvan myöntäminen kansainvälistä suojelua tai tilapäistä suojelua saaneen perheenjäsenelle.* Pykälän 4 momenttia muutettaisiin siten, että kansainvälistä suojelua tai tilapäistä suojelua saaneen henkilön perheenjäsenen oleskeluluvan myöntäminen edellyttäisi turvattua toimeentuloa. Turvattu toimeentulo olisi pääsääntö kansainvälistä tai tilapäistä suojelua saaneen henkilön perheenjäsenen oleskeluluvan myöntämisen edellytyksenä perheenmuodostamisajankohdasta riippumatta.

Pykälän 4 momenttia muutettaisiin niin, että toimeentuloedellytystä ei kuitenkaan sovellettaisi, jos turvapaikan saaneen tai kiintiöpakolaisen perheenjäsenen oleskelulupahakemus jätettäisiin kolmen kuukauden määräajassa. Kolmen kuukauden määräaika alkaisi siitä, kun perheenkokoaja on saanut tiedoksi päätöksen hänelle annettusta turvapaikasta tai kolmen kuukauden kuluessa siitä, kun perheenkokoaja on saanut tiedoksi päätöksen hyväksymisestään Suomeen pakolaiskiintiössä. Käytännössä pakolaiskiintiössä Suomeen hyväksytty perheenkokoaja ei välttämättä olisi vielä saapunut Suomeen määräajan kuluessa. Lisäksi edellytettäisiin, että turvapaikan saaneen perheenkokoajan perhe olisi muodostettu ennen perheenkokoajan Suomeen tuloa tai pakolaiskiintiössä otetun perheenkokoajan perhe olisi muodostettu ennen perheenkokoajan hyväksymistä Suomeen pakolaiskiintiössä. Pakolaiskiintiössä otetun ulkomaalaisen perheenmuodostamisajankohtaa koskevalla muutoksella on selkeytetty tilanteita, joissa perhe on muodostettu pakolaisen pakolaiskiintiössä Suomeen hyväksymisen jälkeen mutta kuitenkin ennen pakolaisen Suomeen tuloa. Jatkossa tällaisessa tilanteessa perhettä kohdeltaisiin niin sanottuna uutena perheenä, jolloin turvattu toimeentulo edellytettäisiin myös kolmen kuukauden määräaikana.

Jos perheenyhdistäminen olisi mahdollista sellaisessa kolmannessa maassa, johon perheenkokoajalla tai perheenjäsenellä on erityisiä siteitä, perheenjäsenen oleskeluluvan ehtona olisi turvattu toimeentulo myös kolmen kuukauden määräajan kuluessa. Erityinen side voisi olla kyseessä silloin, kun on olemassa perusteltu tieto siitä, että joko perheenkokoajalla, perheenjäsenellä tai kummallakin on kolmannessa maassa perhettä tai kulttuurisia tai sosiaalisia siteitä. Tällainen tilanne voisi olla esimerkiksi silloin, kun perheenkokoajan perheenjäsenet asuvat kolmannessa maassa. Lisäksi edellytettäisiin, että perheellä on oikeus oleskella tai maatietoon perustuva realistinen mahdollisuus saada oleskeluoikeus kyseiseen maahan. Kolmannen maan tulisi olla todellinen vaihtoehto ja turvallinen valtio perheenkokoajalle ja perheenjäsenille. Lupaviranomaisen tulisi osoittaa, että perheenyhdistäminen on mahdollista kolmannessa maassa. Siirto tällaiseen kolmanteen maahan ei saisi aiheuttaa pakolaiselle tai hänen perheenjäsenilleen vainon tai palauttamisen riskiä, ja pakolaisella pitäisi olla mahdollisuus saada siellä suojelua pakolaisyleissopimuksen mukaisesti.

Tieto mahdollisuudesta perheenyhdistämiseen kolmen kuukauden määräajassa ilman toimeentuloedellytystä olisi annettava pakolaisille selkeästi, oikea-aikaisesti ja ymmärrettävällä tavalla viimeistään turvapaikan antamista koskevan päätöksen tiedoksi antamisen tai pakolaiskiintiössä ottamisesta tiedoksi antamisen yhteydessä. Pakolaisaseman saaneen henkilön perheenjäsen

voisi hakea perheenyhdistämistä kolmen kuukauden määräajan umpeuduttua mutta tällöin sovellettavaksi tulisi toimeentuloedellytys 39 §:n pääsäännön mukaisesti.

Toissijaista, humanitaarista tai tilapäistä suojelua saavien henkilöiden perheenjäsenten oleskeluluvan ehtona olisi aina turvattu toimeentulo. Turvatus toimeentulon edellytys laajenisi koskemaan tilanteita, joissa on kyse toissijaista, humanitaarista tai tilapäistä suojelua saavan henkilön vanhasta perheestä.

Lain 39 §:ssä on säädetty, että toimeentuloedellytyksestä voidaan poiketa yksittäisessä tapauksessa, jos siihen on poikkeuksellisen painava syy tai lapsen etu sitä vaatii. Kansainvälistä tai tilapäistä suojelua saavien henkilöiden elämäntilanteeseen saattaa liittyä taustasta johtuvia vakavia ongelmia tai he voivat lähtökohdistaan johtuen muuten olla erityisen heikossa asemassa, jolloin toimeentuloedellytyksestä poikkeamiseen saattaisi olla erityisen painava syy tai lapsen etu saattaisi sitä vaatia. Euroopan ihmisoikeustuomioistuin on tulkintakäytännössään korostanut yksittäistapauksellista harkintaa ja omaksunut kohtuullisuus-kriteerin arvioidessaan turvattua toimeentulo koskevan edellytyksen vaatimista yksittäistapauksessa. Huomioon otettavia seikkoja voisivat olla esimerkiksi mielenterveyteen ja muuhun terveydentilaan liittyvät vakavat ongelmat. Seikat, jotka ovat johtaneet suojeluaseman myöntämiseen perheenkokoajalle, eivät kuitenkaan olisi suoraan seikkoja, jotka johtaisivat toimeentuloedellytyksestä poikkeamiseen.

Pelkästään se tosiasia, että perheenjäsenet ovat lapsia, ei yksissään olisi peruste poiketa toimeentuloedellytyksen soveltamisesta. Korkein hallinto-oikeus on vuosikirjapäätöksessään 2014:50 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. Tietyt erityisolosuhteet, kuten lapsen vakava sairaus tai vamma, saattaisivat muodostaa vaaditun perusteen. Siltä osin, kun toimeentuloedellytys on jo voimassaolevan lain nojalla tullut sovellettavaksi kansainvälistä suojelua saavien osalta näiden hakiessa oleskelulupaa niin sanotuille uusille perheenjäsenille, vakiintunutta oikeuskäytäntöä poikkeussääntelyn osalta ei olisi syytä muuttaa.

Toimeentuloedellytys olisi oleskeluluvan edellytyksenä myös silloin, kun perheenkokoaja on yksin maahan saapunut alaikäinen lapsi. Lapsen edun niin vaatiessa toimeentuloedellytyksestä tulisi yksittäistapauksellisen harkinnan perusteella poiketa. Vaikka toimeentuloedellytys periaatteessa kohdistuisi oleskeluluvan hakijaan eli vanhempaan, käytännönsyistä edellytyksen täyttyminen jäisi pääsääntöisesti perheenkokoajana olevan alaikäisen vastuulle. Säännöstä sovellettaessa olisi kiinnitettävä erityistä huomiota lapsen edun toteutumiseen tilanteissa, joissa alaikäisen lapsen tulisi huolehtia vanhempiensa toimeentulosta. Poikkeaminen toimeentuloedellytyksestä olisi perusteltua ainakin silloin, kun Suomeen yksin tuleen alaikäisen vanhemmat hakevat oleskelulupaa Suomeen perhesiteen perusteella ja lapsen vakava sairaus tai vamma puoltaa toimeentuloedellytyksestä poikkeamista lapsen erityistarpeista huolehtimisen varmistamiseksi ja tämä olisi lapsen edun mukaista.

115 §. *Oleskeluluvan myöntäminen kansainvälistä suojelua tai tilapäistä suojelua saaneen muulle omaiselle.* Pykälän 2 momenttia muutettaisiin siten, että pykälässä tarkoitettun oleskeluluvan myöntäminen edellyttää, että ulkomaalaisen toimeentulo on turvattu. Toimeentuloedellytystä ei sovellettaisi, jos oleskelulupa myönnetään Suomeen yksin tulleen alaikäisen lapsen ulkomailla olevalle alaikäiselle sisarukselle. Edellytyksenä olisi, että sisarukset ovat asuneet yhdessä ja lasten vanhemmat eivät olisi elossa tai heidän olinpaikkansa olisi tuntematon.

Oleskeluluvan myöntäminen kansainvälistä tai tilapäistä suojelua saaneen muulle omaiselle edellyttäisi pääsääntöisesti turvattua toimeentuloa. Esitetty muutos tukisi 39 §:n pääsääntöä, jonka mukaan oleskeluluvan myöntäminen lähtökohtaisesti edellyttää turvattua toimeentuloa.

Toimeentuloedellytyksestä on voimassa olevan lain mukaan mahdollisuus poiketa, jos siihen on poikkeuksellisen painava syy tai lapsen etu sitä vaatii. Seikat, jotka ovat johtaneet suojeluaseman myöntämiseen perheenkokoajalle, eivät kuitenkaan olisi suoraan seikkoja, jotka johtaisivat toimeentuloedellytyksestä poikkeamiseen. Myöskään niiden edellytysten olemassaolo, joiden johdosta oleskelulupaa oltaisiin myöntämässä muulle omaiselle, eivät olisi suoraan seikkoja, jotka johtaisivat toimeentuloedellytyksestä poikkeamiseen. Pelkästään se tosiasia, että oleskeluluvan epäminen olisi kohtuutonta sen vuoksi, että asianomaisten on Suomessa tarkoitus jatkaa aikaisemmin viettämänsä kiinteää perhe-elämää tai että, omainen on täysin riippuvainen Suomessa asuvasta perheenkokoajasta, ei suoraan olisi riittävä peruste poiketa turvattua toimeentuloa koskevasta edellytyksestä. Poikkeamisperusteen toimeentuloedellytyksestä saattaisi muodostaa esimerkiksi tilanne, jossa muu omainen on lapsi, jolla on vakava sairaus tai vamma, joka puoltaisi toimeentuloedellytyksestä poikkeamista lapsen erityistarpeista huolehtimisen varmistamiseksi ja tämä olisi lapsen edun mukaista.

Perheenkokoajan ollessa yksin maahan saapunut alaikäinen mahdollisuus toimeentuloedellytyksestä poikkeamiseen tulisi arvioida erikseen lapsen etu huomioiden. Tällainen tilanne voisi tulla kysymykseen esimerkiksi silloin, kun Suomeen yksin saapuneen alaikäisen muu omainen hakee oleskelulupaa Suomeen perhesiteen perusteella ja lapsen vakava sairaus tai vamma puoltaa toimeentuloedellytyksestä poikkeamista lapsen erityistarpeista huolehtimisen varmistamiseksi. Vaikka toimeentuloedellytys periaatteessa kohdistuisi oleskeluluvan hakijaan, käytännönsyistä edellytyksen täyttyminen jäisi pääsääntöisesti perheenkokoajana olevan alaikäisen vastuulle. Ratkaisukäytännössä olisi huomioitava lapsen edun toteutumista tilanteissa, joissa alaikäisen lapsen tulisi huolehtia muun omaisen toimeentulosta. Tapauksissa, joissa perheenkokoaja olisi yksin maahan tullut alaikäinen lapsi, jonka ulkomailla olevalle alaikäiselle sisarukselle haettaisiin oleskelulupaa perhesiteen perusteella, oleskeluluvan myöntäminen ei edellyttäisi, että ulkomaalaisen toimeentulo on turvattu. Kun sekä perheenkokoaja että perheenjäsen ovat alaikäisiä lapsia, edellytys turvatusta toimeentulosta olisi käytännössä mahdoton saavuttaa. Edellytyksenä olisi, että sisarukset ovat asuneet yhdessä ja lasten vanhemmat eivät ole elossa tai heidän olinpaikkansa on tuntematon. Tilanteessa tulisi aina arvioida lapsen etu.

2 Voimaantulo

Laki ehdotetaan tulemaan voimaan ensi tilassa.

Jos päätös kansainvälistä suojelua koskevaan hakemukseen on tehty ennen tämän lain voimaantuloa, sovelletaan turvapaikan saaneen ulkomaalaisen perheenjäsenen oleskelulupahakemukseen ja sen jatkolupahakemukseen tämän lain voimaan tullessa voimassa olleita säännöksiä. Jos päätös pakolaisen hyväksymisestä Suomeen pakolaiskiintiössä on tehty ennen tämän lain voimaantuloa, sovelletaan hänen perheenjäsenen oleskelulupahakemukseen ja sen jatkolupahakemukseen tämän lain voimaan tullessa voimassa olleita säännöksiä.

Jotta turvapaikan saaneen ja kiintiöpakolaisen perheenjäsenen oikeus poikkeussääntelyyn kolmen kuukauden määräajasta voisi toteutua, edellyttää se kolmen kuukauden määräajan laskemisen sitomista perheenkokoajan lupapäätökseen. Tästä seuraa, että uutta lakia sovellettaisiin vain niihin perheenjäsenen oleskelulupahakemuksiin, joiden perusteena oleva perheenkokoajan lupapäätös on tehty lain voimaantulon jälkeen. Koska toissijaista, humanitaarista tai tilapäistä suojelua saavien perheenjäseniin ei sovellettaisi vastaavaa määräaikaa, heidän oleske-

lulupahakemuksiin sovellettaisiin perheenjäsenen oleskelulupahakemuksen ratkaisuhetkellä voimassa olevaa lakia, perheenkokoajan lupapäätöksen antamisesta tai perheenjäsenen oleskelulupahakemuksen jättämisaikakohdasta riippumatta. Siten toissijaista, humanitaarista tai tilapäistä suojelua saavien ulkomaalaisten perheenjäsenten jatkolupahakemuksiin sovellettaisiin ratkaisuhetken lakia riippumatta ensimmäisen oleskelulupahakemuksen ratkaisemiseen sovelletusta laista.

3 Suhde perustuslakiin ja säätämisyjärjestys

Perustuslain 9 §:n 4 momentin mukaan ulkomaalaisen oikeudesta tulla maahan ja oleskella Suomessa säädetään lailla. Perustuslain esitöiden mukaan (HE 309/1993 vp) mukaan sääntelyn lähtökohdaksi on kansainvälisen oikeuden pääsääntö siitä, että ulkomaalaisella ei ole yleistä oikeutta asettua toiseen maahan. Lisäksi ulkomaalaisen maahan tuloa ja oleskelua koskevassa sääntelyssä ja sen soveltamisessa on otettava huomioon Suomea sitovat kansainväliset velvoitteet ja Euroopan unionin lainsäädäntö.

Oikeus perhe-elämään on perusoikeus, joka on suojattu muu muassa Euroopan ihmisoikeussopimuksessa. Sen 8 artiklan mukaan jokaisella on oikeus nauttia yksityis- ja perhe-elämäänsä kohdistuvaa kunnioitusta. Euroopan ihmisoikeustuomioistuin on perhe-elämän suojaamista koskevassa oikeuskäytännössään korostanut sitä, että sekä valtion positiivisten että negatiivisten velvollisuuksien kohdalla tulee löytää oikeudenmukainen tasapaino yksilön ja yhteiskunnan kilpailevien intressien välillä. Kansainväliset velvoitteet eivät estä asettamasta perheenyhdistämisen edellytykseksi tiettyjä vaatimuksia kunhan edellytykset eivät tosiasiallisesti rajoita oikeutta perheenyhdistämiseen. Näin ollen oleskeluluvan edellytysten on oltava oikeasuhteisia ja kohtuullisia, jotta oikeutta perheenyhdistämiseen ei tarpeettomasti rajoiteta. Mahdollisuus poiketa toimeentuloedellytyksestä yksittäistapauksessa on tarpeen sen varmistamiseksi, että edellytykset eivät yksittäistapauksessa muodostu kohtuuttomiksi. EU:n perheenyhdistämisdirektiivin tavoitteena on suojata perhe-elämää ja määritellä EU:ssa ne vähimmäisedellytykset, joiden täytyessä jäsenvaltiossa laillisesti oleskelevalla kolmannen valtion kansalaisella on oikeus perheenyhdistämiseen. Lapsen edun huomioonottamisesta kaikessa lain nojalla tapahtuvassa päätöksenteossa perustuu lapsen oikeuksia koskevaan yleissopimukseen ja erityisesti sen 3 artiklaan, jossa todetaan, että kaikissa julkisen tai yksityisen sosiaalihuollon, tuomioistuinten, hallintoviranomaisten tai lainsäädäntöelimien toimissa, jotka koskevat lapsia, on ensisijaisesti otettava huomioon lapsen etu.

Esityksellä on vaikutuksia perhe-elämän suojan sekä lapsen edun toteutumiseen. Ehdotettavat säännösmuutokset eivät kuitenkaan sisällä sellaisia ulottuvuuksia, jotka olisivat ristiriidassa perustuslain, Suomea sitovien kansainvälisten velvoitteiden tai Euroopan unionin lainsäädännön kanssa.

Edellä mainitun perusteella lakiehdotus voidaan käsitellä perustuslain 72 §:n mukaisessa tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä. Tärkeänä pidetään kuitenkin, että perustuslakivaliokunnalle varataan tilaisuus antaa esityksestä lausunto.

Edellä esitetyn perusteella annetaan eduskunnan hyväksyttäväksi seuraava lakiehdotus:

Laki

ulkomaalaislain muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
muutetaan ulkomaalaislain (301/2004) 39 §:n 1 momentti, 114 §:n 4 momentti ja 115 §:n 2 momentti, sellaisina kuin niistä ovat 39 §:n 1 momentti ja 114 §:n 4 momentti laissa 549/2010, seuraavasti:

39 §

Toimeentuloedellytys oleskelulupaa myönnettäessä

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.

114 §

Oleskeluluvan myöntäminen kansainvälistä suojelua tai tilapäistä suojelua saaneen perheenjäsenelle

Tässä pykälässä tarkoitetun oleskeluluvan myöntäminen edellyttää, että ulkomaalaisen toimeentulo on turvattu. Toimeentuloedellytystä ei kuitenkaan sovelleta, jos:

- 1) oleskelulupahakemus perhesiteen perusteella on jätetty kolmen kuukauden kuluessa siitä, kun:
 - a) perheenkokoaja on saanut tiedoksi päätöksen hänelle annetusta turvapaikasta; tai
 - b) perheenkokoaja on saanut tiedoksi päätöksen hyväksymisestään Suomeen pakolaiskiintiössä;
- 2) perheenkokoajan perhe on muodostettu:
 - a) ennen perheenkokoajan Suomeen tuloa, jos hänelle on annettu turvapaikka; tai
 - b) ennen perheenkokoajan hyväksymistä Suomeen pakolaiskiintiössä; ja
- 3) perheenyhdistäminen ei ole mahdollista sellaisessa kolmannessa maassa, johon perheenkokoajalla tai perheenjäsenellä on erityisiä siteitä.

115 §

Oleskeluluvan myöntäminen kansainvälistä suojelua tai tilapäistä suojelua saaneen muulle omaiselle

Tässä pykälässä tarkoitetun oleskeluluvan myöntäminen edellyttää, että ulkomaalaisen toimeentulo on turvattu. Toimeentuloedellytystä ei kuitenkaan 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.

HE 43/2016 vp

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20 .

Jos päätös kansainvälistä suojelua koskevaan hakemukseen on tehty ennen tämän lain voimaantuloa, sovelletaan turvapaikan saaneen ulkomaalaisen perheenjäsenen oleskelulupahakemukseen ja sen jatkolupahakemukseen tämän lain voimaan tullessa voimassa olleita säännöksiä.

Jos päätös pakolaisen hyväksymisestä Suomeen pakolaiskiintiössä on tehty ennen tämän lain voimaantuloa, sovelletaan hänen perheenjäsenen oleskelulupahakemukseen ja sen jatkolupahakemukseen tämän lain voimaan tullessa voimassa olleita säännöksiä.

Helsingissä 7 päivänä huhtikuuta 2016

Pääministeri

Juha Sipilä

Sisäministeri Petteri Orpo

Laki**ulkomaalaislain muuttamisesta**

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
muutetaan ulkomaalaislain (301/2004) 39 §:n 1 momentti, 114 §:n 4 momentti ja 115 §:n 2 momentti, sellaisina kuin niistä ovat 39 §:n 1 momentti ja 114 §:n 4 momentti laissa 549/2010, seuraavasti:

Voimassa oleva laki

39 §

Toimeentuloedellytys oleskelulupaa myönnettäessä

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 muuta johdu.

114 §

Oleskeluluvan myöntäminen kansainvälistä suojelua tai tilapäistä suojelua saaneen perheenjäsenelle

Tässä pykälässä tarkoitetun oleskeluluvan myöntäminen ei edellytä, että ulkomaalaisen toimeentulo on turvattu, jos perhe on muodostettu ennen perheenkokoajan Suomeen tuloa.

Ehdotus

39 §

Toimeentuloedellytys oleskelulupaa myönnettäessä

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.

114 §

Oleskeluluvan myöntäminen kansainvälistä suojelua tai tilapäistä suojelua saaneen perheenjäsenelle

Tässä pykälässä tarkoitetun oleskeluluvan myöntäminen edellyttää, että ulkomaalaisen toimeentulo on turvattu. Toimeentuloedellytystä ei kuitenkaan sovelleta, jos:

1) oleskelulupahakemus perhesiteen perusteella on jätetty kolmen kuukauden kuluessa siitä, kun:

- a) perheenkokoaja on saanut tiedoksi päätöksen hänelle annettusta turvapaikasta; tai
- b) perheenkokoaja on saanut tiedoksi pää-

Voimassa oleva laki

Ehdotus

töksen hyväksymisestään Suomeen pakolaiskiintiössä;

2) perheenkokoajan perhe on muodostettu:

a) ennen perheenkokoajan Suomeen tuloa, jos hänelle on annettu turvapaikka; tai

b) ennen perheenkokoajan hyväksymistä Suomeen pakolaiskiintiössä; ja

3) perheenyhdistäminen ei ole mahdollista sellaisessa kolmannessa maassa, johon perheenkokoajalla tai perheenjäsenellä on erityisiä siteitä.

115 §

Oleskeluluvan myöntäminen kansainvälistä suojelua tai tilapäistä suojelua saaneen muulle omaiselle

Oleskeluluvan myöntäminen ei edellytä, että ulkomaalaisen toimeentulo on turvattu.

115 §

Oleskeluluvan myöntäminen kansainvälistä suojelua tai tilapäistä suojelua saaneen muulle omaiselle

Tässä pykälässä tarkoitetun oleskeluluvan myöntäminen edellyttää, että ulkomaalaisen toimeentulo on turvattu. Toimeentuloedellytystä ei kuitenkaan 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.

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20

· Jos päätös kansainvälistä suojelua koskevaan hakemukseen on tehty ennen tämän lain voimaantuloa, sovelletaan turvapaikan saaneen ulkomaalaisen perheenjäsenen oleskelulupahakemukseen ja sen jatkolupahakemukseen tämän lain voimaan tullessa voimassa olleita säännöksiä.

Jos päätös pakolaisen hyväksymisestä Suomeen pakolaiskiintiössä on tehty ennen tämän lain voimaantuloa, sovelletaan hänen perheenjäsenen oleskelulupahakemukseen ja sen jatkolupahakemukseen tämän lain voimaan tullessa voimassa olleita säännöksiä.