

Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi ulkomaalaislain muuttamisesta

ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi ulkomaalaislakia.

Esityksessä ehdotetaan ulkomaalaislakiin lisättäväksi säännökset iän selvittämisestä oikeuslääketieteellisen tutkimuksen avulla. Poliisille, Rajavartiolaitokselle ja Maahanmuuttovirastolle ehdotetaan annettavaksi mahdollisuus pyytää Helsingin yliopiston oikeuslääketieteen laitokselta oikeuslääketieteellisen tutkimuksen tekemistä oleskelulupaa hakevan tai perheenkokoajan iän selvittämiseksi, jos asianomainen suostuu tutkimukseen.

Esityksessä ehdotetaan tarkennettavaksi maahantulosäännösten kiertämistä koskevaa ulkomaalaislain säännöstä niin, että perheenjäsenen oleskelulupahakemus voitaisiin hylätä, jos perheenkokoaja on antanut henkilöllisyyttään ja perhesuhteitaan koskevia vääriä tietoja, joiden perusteella hän on saanut oman oleskelulupansa Suomeen. Lisäksi ehdotetaan, että kansainvälistä tai tilapäistä suojelua saaneen ulkomaalaisen perheen yhdistäminen edellyttäisi jatkossa riittävää toimeentuloa, jos perhe on muodostettu vasta ulkomaalaisen Suomeen tulon jälkeen. Esi-

tyksessä ehdotetaan säädettäväksi myös niistä edellytyksistä, joiden perusteella kasvattilapsi voitaisiin katsoa perheenjäseneksi. Esityksessä ehdotetaan myös, että oleskelulupa perhesiteen perusteella myönnettäisiin vain silloin kun lapsi on edelleen alaikäinen hakemuksen ratkaisuhetkellä. Perhesiteen perusteella tehtyjen hakemusten yhteydessä tapahtuvaa kuulemismenettelyä ehdotetaan muutettavaksi niin, ettei kuulemisvelvoitetta olisi silloin, kun hakemus hylätään heti perusteettomana.

Esityksessä ehdotetaan lisäksi, että kansainvälistä suojelua hakeneiden ulkomaalaisten työnteko-oikeutta rajoitettaisiin, jos he eivät pysty esittämään rajanylitykseen oikeuttavaa matkustusasiakirjaa. Voimassa olevan vaadittavan matkustusasiakirjan olemassaolo antaisi mahdollisuuden työntekoon kolmen kuukauden maassa oleskelun jälkeen kuten nykyisin, mutta ilman tällaista asiakirjaa työnteko-oikeuden saisi kuuden kuukauden kuluttua.

Laki on tarkoitettu tulemaan voimaan ensi tilassa.

SISÄLLYS

ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ.....	1
SISÄLLYS.....	2
YLEISPERUSTELUT.....	4
1 JOHDANTO.....	4
2 NYKYTILA.....	4
2.1 Lainsäädäntö ja käytäntö.....	4
<i>Oikeuslääketieteellinen iän selvittäminen</i>	4
Iän selvittämisestä osana henkilöllisyyden selvittämistä.....	4
Alaikäisten edut ja oikeudet.....	6
Oikeuslääketieteellinen tutkimus iän selvittämiseksi.....	6
<i>Perheenyhdistäminen</i>	9
Yleistä.....	9
Toimeentuloedellytys.....	10
Väärin tietojen antaminen.....	11
Oleskeluluvan myöntäminen kasvattilapselle.....	12
Edellytys lapsen alaikäisyydestä.....	13
Kuuleminen perheenyhdistämistapauksissa.....	13
Perheenyhdistäminen, jos perheenkokoja on saanut kansainvälistä suojelua.....	14
<i>Kansainvälistä suojelua hakevan työnteko-oikeus</i>	15
2.2 Kansainvälinen kehitys sekä ulkomaiden ja EU:n lainsäädäntö.....	15
Turvapaikkamenettelydirektiivi.....	16
Iän lääketieteellinen selvittäminen muissa Euroopan maissa.....	16
<i>Perheenyhdistäminen</i>	18
Euroopan ihmisoikeussopimus ja lapsen oikeuksia koskeva yleissopimus.....	18
Neuvoston direktiivi oikeudesta perheenyhdistämiseen.....	19
Viimeaikainen kehitys muissa Pohjoismaissa.....	20
Perheenyhdistämisäädäntö muissa Euroopan maissa.....	21
<i>Kansainvälistä suojelua hakevan työnteko-oikeus</i>	21
2.3 Nykytilan arviointi.....	22
<i>Oikeuslääketieteellinen tutkimus iän selvittämiseksi</i>	22
<i>Perheenyhdistäminen</i>	23
Väärin tietojen antaminen.....	23
Oleskeluluvan myöntäminen kasvattilapselle.....	23
Edellytys lapsen alaikäisyydestä.....	24
Kuuleminen perheenyhdistämistapauksissa.....	24
Toimeentuloedellytys silloin kun kansainvälistä suojelua saaneen perhe on muodostettu maahantulon jälkeen.....	24
<i>Kansainvälistä suojelua hakevan työnteko-oikeus</i>	25
3 ESITYKSEN TAVOITTEET JA KESKEISET EHDOTUKSET.....	25
3.1 Oikeuslääketieteellinen iän selvittäminen.....	25
3.2 Perheenyhdistäminen.....	26
3.3 Turvapaikanhakijan työnteko-oikeus.....	28
4 ESITYKSEN VAIKUTUKSET.....	28
4.1 Taloudelliset vaikutukset.....	28
4.2 Vaikutukset viranomaisen toimintaan.....	29
4.3 Yhteiskunnalliset vaikutukset.....	30

5	ASIAN VALMISTELU	30
5.1	Valmisteluvaiheet ja -aineisto	30
5.2	Lausunnot ja niiden huomioon ottaminen	30
	<i>Oikeuslääketieteellinen iän selvittäminen</i>	30
	<i>Perheenyhdistäminen</i>	30
	Väärin tietojen antaminen	30
	Oleskeluluvan myöntäminen kasvattilapselle	31
	Toimeentuloedellytys silloin kun kansainvälistä suojelua saaneen perhe on muodostettu maahantulon jälkeen	31
	Asumisaikaedellytys kansainvälistä suojelua saaneen perheenyhdistämisessä	31
	<i>Kansainvälistä suojelua hakevan työnteko-oikeus</i>	32
	YKSITYISKOHTAISET PERUSTELUT	33
1	LAKIEHDOTUKSEN PERUSTELUT	33
2	VOIMAANTULO	41
3	SUHDE PERUSTUSLAKIIN JA SÄÄTÄMISJÄRJESTYS	41
	LAKIEHDOTUS	43
	Laki ulkomaalaislain muuttamisesta	43
	LIITE	47
	RINNAKKAISTEKSTI	47
	Laki ulkomaalaislain muuttamisesta	47

YLEISPERUSTELUT

1 Johdanto

Hallitus päätti hallituskauden puolivälitarkastelussaan helmikuussa 2009, että kevään 2009 aikana laaditaan Suomen turvapaikkapolitiikkaa koskeva selvitys, jonka pohjalta hyväksytään tarvittavat toimenpiteet vielä saman vuoden aikana. Sisäasiainministeriö asetti selvityshankkeen, joka arvioi Suomen turvapaikkapolitiikkaa hallituksen puolivälitarkasteluasiakirjan toimeksiannon mukaisesti ja antoi loppuraporttinsa toimenpideehdotuksineen 2 päivänä kesäkuuta 2009.

Toimenpide-ehdotusten tavoitteena oli karsia tiettyjä vetotekijöitä, jotta Suomi ei olisi muita pohjoismaita ja EU-maita houkuttelevampi turvapaikanhakumaa. Toimenpideehdotuksiin sisältyi useita ehdotuksia, joiden toteuttamisen katsottiin edellyttävän voimassa olevan ulkomaalaislain (301/2004) muuttamista. Tässä esityksessä ehdotetut ulkomaalaislain muutokset liittyen oikeuslääketieteelliseen iän selvittämiseen, perheenyhdistämiseen ja kansainvälistä suojelua hakevan työnteko-oikeuteen on valmisteltu selvityshankkeen ehdotusten pohjalta.

2 Nykytila

2.1 Lainsäädäntö ja käytäntö

Oikeuslääketieteellinen iän selvittäminen

Iällä on merkitystä monien laissa säädettyjen oikeuksien ja velvollisuuksien, kuten lastensuojelun, oppivelvollisuuden, rikosoikeudellisen vastuun, työelämän ja avioitumisen kannalta. Myös turvapaikkamenettelyssä ja turvapaikanhakijoiden vastaanotossa alaikäisille ilman huoltajaa oleville turvapaikanhakijoille on turvattu erityisjärjestelyjä.

Kansainvälistä suojelua tai muuta oleskelulupaa hakevien ikä voi olla epäselvä useasta eri syystä. Kaikki hakijat eivät kykene esittämään riittävää ja luotettavaa asiakirjanäytöä. Hakijat voivat olla lähtöisin maista, joissa esimerkiksi sisällissodan tai muun selkkauksen tai asianomaisen valtion toimenpiteiden vuoksi ei ole käytettävissä väestörekiste-

riä tai vastaavaa asiakirja-aineistoa, eikä henkilötietoja koskevia asiakirjoja siksi ole luotettavasti saatavilla. Asiakirjojen puuttumisen syynä voi olla myös hakijaan kotimaassa kohdistuva viranomaisten vaino.

Kaikki hakijat, etenkin pienet lapset ja nuoret, eivät aina edes tiedä omaa ikäänsä. On lapsia, jotka ilmoittautuvat vanhemmiksi kuin mitä heidän todellisuudessa voidaan perustellusti olettaa olevan. Hakijat saattavat myös pyrkiä käyttämään väärin turvapaikkajärjestelmää tai perheenyhdistämisen menettelyä ja ilmoittautua todellista ikäänsä nuoremmiksi. Salakuljettajat tai muut maahantulossa avustavat voivat lisäksi uskotella hakijoille, että on heidän etunsa mukaista esiintyä todellista ikäänsä vanhempina tai nuorempina tai että matkalla käytetyt henkilö- ja matkustusasiakirjat tulee hävittää heti maahan saapumisen jälkeen.

Iän selvittämisestä osana henkilöllisyyden selvittämistä

Iän selvittämisen voidaan katsoa olevan osa henkilöllisyyden selvittämistä. Yhdistyneiden kansakuntien (jäljempänä YK) lapsen oikeuksia koskevalla yleissopimuksella (SopS 60/1991) taataan lapsen oikeus henkilöllisyyteen. Sopimuksen 8 artiklan mukaan on kunnioitettava lapsen oikeutta säilyttää henkilöllisyytensä ilman, että siihen puututaan laittomasti. Lapselle, jolta on laittomasti riistetty hänen henkilöllisyytensä osittain tai kokonaan, on annettava asianmukaista apua ja suojelua pyrkimyksenä nopeasti palauttaa lapselle hänen henkilöllisyytensä. YK:n lapsen oikeuksien komitean yleiskommentti 6 (2005) ohjaa lapsen oikeuksia koskevan yleissopimuksen soveltamista ilman huoltajaa oleviin alaikäisiin turvapaikanhakijoihin. Komitean suositus korostaa lapsen henkilöllisyyden mahdollisimman nopeaa selvittämistä, mikä komitean mukaan sisältää myös iän selvittämisen.

Poliisilain (493/1995) 10 §:ssä säädetään henkilöllisyyden selvittämisestä. Säännöksen nojalla poliisimiehellä on yksittäisen tehtävän suorittamiseksi oikeus saada jokaiselta

tiedot tämän nimestä, henkilötunnuksesta tai sen puuttuessa syntymäajasta ja kansalaisuudesta sekä paikasta, josta hän on tavoitettavissa. Oikeuslääketieteellisiä ikätutkimuksia on tehty eri kihlakuntien poliisilaitosten pyynnöstä hakijan suostumuksella osana kansainvälistä suojelua hakevan henkilöllisyyden selvittämistä.

Ulkomaalaislain 7 §:n mukaan asianosaisen on esitettävä selvitystä vaatimuksensa perusteista ja muutoinkin myötävaikutettava oman asiansa selvittämiseen. Viranomaisen on osoitettava asianosaiselle, mitä lisäselvitystä asiassa tulee esittää. Selvityspyynnön tulee olla yksilöity sekä oikeassa suhteessa niihin selvityskeinoihin, jotka asianosaisella on hänen olosuhteensa huomioon ottaen käytettävissään.

Oleskelulupaa hakevan ulkomaalaisen henkilöllisyyden selvittää ulkomaalaislain mukaan oleskelulupahakemuksen käsittelemisestä vastuussa oleva viranomainen, joka voi olla poliisi tai Maahanmuuttovirasto. Kansainvälisen suojelun perusteella oleskelulupaa hakevan henkilön henkilöllisyyden selvittää ulkomaalaislain 97 §:n 1 momentin mukaisesti poliisi tai Rajavartiolaitos. Ulkomaalaislain 4 §:n 2 momentin mukaan poliisin suorittamaan ulkomaalaisen maahantulon, maassa oleskelun ja maasta poistamisen edellytysten selvittämiseen sekä turvapaikanhakijan henkilöllisyyden, maahantulon ja matkareitin selvittämiseen sovelletaan poliisilain poliisitutkintaa koskevia säännöksiä. Ulkomaalaislain 4 §:n 3 momentin mukaan Rajavartiolaitoksen ulkomaalaislain nojalla suorittamaan tutkintaan sovelletaan rajavartiolaiton (578/2005) 27 §:ää. Maahanmuuttovirasto suorittaa ulkomaalaislain 97 §:n 2 momentin nojalla turvapaikkapuhuttelun, jossa selvitetään hakijan vainoperusteita tai häneen kohdistuneita muita oikeudenloukkauksia tai niiden uhkia. Pääsääntöisesti Maahanmuuttovirasto ei turvapaikkapuhuttelussa selvitä hakijan henkilöllisyyttä, vaan nojautuu ulkomaalaisrekisterin henkilötietosivulle jo merkittyyn poliisiin tai rajatarkastusviranomaisen antamaan tietoon. Jos hakijaa puhuteltaessa kuitenkin nousee esiin ristiriitaisuuksia hakijan kertomuksen ja hänen ilmoittamansa iän välillä tai hakijan ulkoinen olemus antaa ilmeisen aiheen epäillä hakijan il-

moittamaa ikää, Maahanmuuttovirasto voi selvittää tai pyytää poliisia selvittämään hakijan henkilöllisyyttä edelleen.

Ulkomaalaislain 105 a §:n 1 momentin mukaan Maahanmuuttovirastolla, poliisilla ja Rajavartiolaitoksella on oikeus salassapitosäännösten estämättä saada pyynnöstään vastaanottokeskukselta ilman huoltajaa olevan alaikäisen turvapaikanhakijan syntymäaikaa koskevia tietoja, jotka ovat välttämättömiä mainittujen viranomaisten selvittäessä alaikäisen henkilöllisyyttä, matkareittiä tai maahantulon tai oleskeluluvan myöntämisen edellytyksiä. Tietoja pyydetessä viranomaisten on erityisesti kiinnitettävä huomiota lapsen etuun. Pykälän 2 momentin mukaan ilman huoltajaa olevalle alaikäiselle on annettava tieto siitä, että 1 momentissa tarkoitettuja tietoja voidaan hänen suostumukseltaan riippumatta antaa Maahanmuuttovirastolle, poliisille ja Rajavartiolaitokselle. Tiedon antamisessa tulee ottaa huomioon lapsen ikä ja kehitystaso. Ennen kuin vastaanottokeskus antaa 1 momentissa tarkoitettua tietoa Maahanmuuttovirastolle, poliisille tai Rajavartiolaitokselle, asiasta on pykälän 3 momentin mukaan annettava tieto maahanmuuttajien kotouttamisesta ja turvapaikanhakijoiden vastaanotosta annetun lain (493/1999, jäljempänä *kotouttamislaki*) 26 §:n perusteella alaikäiselle määrätyle edustajalle.

Maahanmuuttoviraston 13 päivänä marraskuuta 2008 antaman ja 19 joulukuuta 2008 päivittämän turvapaikkaohjeen mukaan nuoren henkilön hakiessa turvapaikkaa poliisiin tai Rajavartiolaitoksen tulee kiinnittää erityistä huomiota hakijan iän selvittämiseen osana henkilöllisyyden selvittämistä. Edelleen turvapaikkaohjeen mukaan lähtökohtana on pidettävä hakijan ilmoittamaa ikää, ellei täysi-ikäisyydestä ole näyttöä tai ellei muutoin ole aivan ilmeistä, että hakija ei voi olla alaikäinen. Sisäasiainministeriön poliisiosaston ohjeessa Maahanmuuttoviraston turvapaikkaohjeen soveltamisesta (SMDno/2008/1568) todetaan poliisiin sovelletavan kyseistä ohjetta siltä osin kuin se kohdistuu poliisiin.

Ulkomaalaislain 98 §:n 3 momentin mukaan turvapaikkahakemus on ratkaistava hakijan eduksi, jos hakija on siltä osin kuin se on mahdollista myötävaikutannut asian selvit-

tämiseen ja jos viranomainen on vakuuttunut hakemuksen uskottavuudesta kansainvälisen suojelun tarpeen osalta. Turvapaikkaohjeen mukaan lapsen selvittämisvelvollisuus kansainvälistä suojelua koskevista perusteista tulee kuitenkin suhteuttaa hänen ikäänsä, eikä se voi lähtökohtaisesti olla yhtä laaja kuin aikuisen turvapaikanhakijan selvittämisvelvollisuus.

Alaikäisten edut ja oikeudet

Kansainvälistä suojelua koskevaa ja muuta oleskelulupahakemusta käsiteltäessä on noudatettava ulkomaalaislain 6 §:ää, joka koskee lain soveltamista alaikäisiin. Pykälän perusteella ulkomaalaislain nojalla tapahtuvassa päätöksenteossa, joka koskee 18 vuotta nuorempaa lasta, on erityistä huomiota kiinnitettävä lapsen etuun sekä hänen kehitykseensä ja terveyteensä liittyviin seikkoihin. Pykälässä säädetään lisäksi, että ennen 12 vuotta täyttäneitä lasta koskevan päätöksen tekemistä lasta on kuultava, jollei kuuleminen ole ilmeisen tarpeetonta. Lapsen mielipiteet tulee ottaa huomioon hänen ikänsä ja kehitystasonsa mukaisesti. Myös nuorempaa lasta voidaan kuulla, jos hän on niin kehittynyt, että hänen näkemyksiinsä voidaan kiinnittää huomiota. Pykälässä säädetään myös, että alaikäistä lasta koskevat asiat on käsiteltävä kiireellisesti.

Hallituksen esityksessä ulkomaalaislaiksi (HE 28/2003 vp) sekä hallintovaliokunnan mietinnössä (4/2004 vp) on käsitelty lapsen edun ja kuulemisvelvoitteen huomioon ottamista. 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.

Alaikäisille ilman huoltajaa oleville hakijoille taataan turvapaikka- ja vastaanottomenettelyissä erityisiä oikeuksia ja etuja. Muun muassa kotouttamislain ja lastensuojelulain (417/2007) nojalla alaikäisille ilman huoltajaa oleville hakijoille järjestetään majoituksen, kasvatuksen ja huolenpidon lisäksi muita sosiaali- sekä terveystalveluita, tulkkipalveluita ja vapaa-ajan palveluita. Alaikäisille

hakijoille tarjottavat sosiaali- ja terveystalvelut ovat huomattavasti laajemmat kuin täysi-ikäisille annettavat talvelut. Lisäksi kotouttamislain 26 §:n perusteella turvapaikkaa hakivalle lapselle, joka on Suomessa vailla huoltajaa tai muuta laillista edustajaa, voidaan määrätä edustaja. Edustaja käyttää huoltajalle kuuluvaa puhevaltaa lapsen henkilöä koskevissa asioissa siten kuin muualla laisäädännössä on säädetty. Edelleen 26 §:n mukaan edustajan tulee tehtävässään pitää huolta lapsen edusta ottaen huomioon lapsen kansallinen, kielellinen, uskonnollinen ja sivistyksellinen tausta. Ennen kuin edustaja tekee päätöksen lapsen henkilöä koskevassa asiassa, hänen tulee keskustella asiasta lapsen kanssa, jos se lapsen ikään ja kehitystasoon sekä asian laatuun nähden on mahdollista. Päätöstä tehdessään edustajan on kiinnitettävä huomiota lapsen mielipiteisiin ja toivomuksiin.

Oikeuslääketieteellinen tutkimus iän selvittämiseksi

Iän selvittämiseksi tehtävät tutkimukset ovat oikeuslääketieteellisiä tutkimuksia, joita ei tehdä sairauden tutkimiseksi ja hoitamiseksi. Oikeuslääketiede on lainopillisten kysymysten selvittelyyn sekä yksilön oikeusturvan suojelemiseen ja edistämiseen tähtäävä lääketieteen osa-alue.

Ulkomaalaislaki ei sisällä säännöksiä iän selvittämisestä oikeuslääketieteellisesti. Perustuslain 7 §:ssä säädetään oikeudesta elämään sekä henkilökohtaiseen vapauteen ja koskemattomuuteen. Pykälän 1 momentin perusteella jokaisella on oikeus koskemattomuuteen. Henkilökohtaiseen koskemattomuuteen ei pykälän 3 momentin mukaan saa puuttua ilman laissa säädettyä perustetta.

Nykyisen käytännön mukaan poliisi pyytää pääsääntöisesti Helsingin yliopiston oikeuslääketieteen laitosta tekemään hakijalle oikeuslääketieteellisen tutkimuksen tämän iän selvittämiseksi. Tutkimuksen aluksi oikeushammaslääketieteen erityispätevyyden suorittanut hammaslääkäri haastattelee hakijan selvittääkseen muun muassa hakijan aikaisempia sairauksia ja elinolosuhteita, joilla voi olla vaikutusta hakijan kasvuun ja kehitykseen. Haastattelun perusteella hammaslääkäri

valitsee hakijan iän selvittämisen kannalta soveltuvimman oikeuslääketieteellisen tutkimusmenetelmän. Yleisimmin tutkimusmenetelminä käytetään röntgenkuvauksen ja kliinisen tutkimuksen avulla tehtäviä hampaisto- ja ranneikätkimuksia. Jos hakijasta otetaan röntgenkuvia, lääkäri varmistaa välittömästi kuvien ottamisen jälkeen kuvien laadun. Tarvittaessa kuvat otetaan uudestaan. Tutkimuksen perusteella kaksi oikeushammaslääketieteen erityispätevyyden suorittanutta hammaslääkärinä tekee ensin toisistaan riippumatta arvion hakijan iästä. Tämän jälkeen hammaslääkärit laativat iästä yhteisen arvion. Heidän tulee olla yksimielisiä tai päästä yksimielisyyteen hakijan ikää koskevasta arviostaan, minkä jälkeen he laativat asiasta yhteisen lausunnon. Toinen hammaslääkäreistä on hakijaa haastatellut hammaslääkäri toisen tehdessä arvionsa pelkästään tutkimustulosten kuten esimerkiksi röntgenkuvien perusteella. Oikeuslääketieteellisen ikätutkimuksen laadun varmistamiseksi kokeneet hammaslääkärit tekevät säännöllisesti pistokokeita tarkistaen tutkimustuloksia ja niistä annettuja lausuntoja.

Nykyisin käytössä olevat menetelmät ovat suuntaa-antavia, koska luusto- ja hampaisto-kehityksessä on kysymys biologisesta kasvu-prosessista. Vaihtelut yksilöiden ja populaatioiden välillä ovat luonnollisia, ja lisäksi kasvunopeudet vaihtelevat eri ikäkausina.

Hampaistoikätkimyksessä henkilön ikä pyritään selvittämään hampaiston kehityksen ja viisaudenhampaiden juurien kehitysasteen perusteella. Kyseisessä tutkimuksessa käytetään erilaisia menetelmiä, mutta yleensä tutkimus sisältää maitohampaiden tai pysyvien hampaiden laskemisen, viisaudenhampaiden tai niiden juurien kehitysasteen tutkimisen tai hampaiden kehityksen tutkimisen röntgenkuvien avulla taikka mainittujen menetelmien yhdistelmän. Hampaistoikätkimuksia voidaan tehdä neljän - viiden kuukauden ikäisistä lapsista aina 20-vuotiaisiin nuoriin aikuisiin. Oikeuslääketieteen ja oikeushammaslääketieteen asiantuntijat pitävät hampaiden kehitystä sopivimpana menetelmänä henkilön iän määrittämiseksi, koska hampaiden kehitystä suojaa ns. geneettinen palomuri, minkä vuoksi ulkopuolisilla tekijöillä kuten sairauksilla ja ravinnon puutteella on vähiten

vaikutusta hampaiden kehitykseen. Iän arviointi pysyvien hampaiden puhkeamisen perusteella ei ole yhtä luotettava menetelmä, koska pysyvien hampaiden puhkeamiseen vaikuttavat muun muassa maitohampaiden lähtemisajankohta, sairaudet sekä hampailla suussa oleva tila. Viisaudenhampaiden juurien kehitysasteen perusteella tehdään oikeuslääketieteellisiä ikätutkimuksia lähinnä 16 - 22 -vuotiaille lapsille ja nuorille aikuisille.

Luustoikätkimyksessä yleisimmin käytettävät menetelmät ovat Greulich-Pyle (jäljempänä *GP*), Tanner & Whitehouse (jäljempänä *TW-2*) ja Radius, Ulna, Short bones (jäljempänä *RUS*). *GP*-menetelmää käytettäessä otetaan käden ja ranteen luista röntgenkuvat, joita verrataan viitekartastoon. Kartasto on laadittu vuonna 1935 eurooppalaista alkupeuraa olleiden yhdysvaltalaisen ylempään sosiaaliluokkaan kuuluneiden henkilöiden kasvussa havaituista poikkeavuuksista. Viitekartastoa ei laadittu oikeuslääketieteellistä ikätutkimusta varten eikä siinä myöskään otettu huomioon etnisestä alkuperästä johtuvia eroavaisuuksia, minkä vuoksi *GP*-menetelmää on arvosteltu epätarkaksi. *TW-2*-menetelmässä arvioidaan henkilön luuston kehittyneisyyttä ja pituuskasvuennustetta. Tutkittavan henkilön käden jokaista 20:tä luuta verrataan kuvatiivistelmään kyseisen luun luutumiskehityksestä. Viitenormit, joihin luun kehitystä verrataan, kehitettiin 1950- ja 1960-luvuilla. Joidenkin asiantuntijoiden mukaan luut kehittyvät nykyään nopeammin kuin useita vuosikymmeniä sitten, eikä myöskään *TW-2*-menetelmässä ole otettu huomioon henkilöiden etnisestä alkuperästä tai erilaisesta kehityksestä ja ravinnonsaannista johtuvia eroja. *TW-2* - ja *RUS* -menetelmiä ei voida käyttää yli 16-vuotiaiden kohdalla.

Iän oikeuslääketieteellisessä selvittämisessä tällä hetkellä käytettävät menetelmät edellyttävät ionisoivan säteilyn käyttämistä. Säteilylain (592/1991) 2 §:ssä on säädetty niistä yleisistä periaatteista, joita säteilylle altistavan toiminnan on täytettävä. Ollakseen hyväksyttävää säteilyn käytön ja muun säteilyaltistusta aiheuttavan toiminnan tulee pykälän mukaan täyttää seuraavat vaatimukset: 1) toiminnalla saavutettava hyöty on suurempi kuin toiminnasta aiheutuva haitta (oikeutus-

käytännössä tutkimukset tehtiin Helsingin yliopiston oikeuslääketieteen laitoksen ja Oulun yliopistollisen sairaalan oikeushammaslääketieteen laitoksen yhteistyönä. Oulun poliisilaitoksen pyynnöstä tutkimus tehtiin 42 hakijalle, joista 24 osoittautui täysi-ikäiseksi.

Suomeen saapui vuonna 2005 yhteensä 220, vuonna 2006 yhteensä 108, vuonna 2007 yhteensä 98 ja vuonna 2008 yhteensä 706 ilman huoltajaa olevaa alaikäistä turva-paikanhakijaa. Vuonna 2009 marraskuun alkuun mennessä heitä on saapunut Suomeen 473. Valtaosa viime vuosien alaikäisistä hakijoista on kertonut olevansa 15-vuotiaita tai sitä vanhempia. Vuonna 2009 marraskuun puoliväliin mennessä saapuneista 473 hakijasta 417 eli noin 90 % ilmoitti olevansa 15-vuotiaita tai sitä vanhempia.

Perheenyhdistäminen

Yleistä

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. Perheenkokoajalla tarkoitetaan ulkomaalaislain 3 §:n 15 kohdan mukaan Suomessa oleskelevaa henkilöä, jonka Suomessa oleskelun perusteella ulkomailla olevalle perheenjäsenelle haetaan oleskelulupaa perhesiteen perusteella. Tämän lisäksi ulkomaalaislain kansainvälistä suojelua koskeva 6 luku sisältää erityissäännöksiä oleskeluluvan myöntämisestä kansainvälistä suojelua tai tilapäistä suojelua saaneen perheenjäsenelle. Perhesiteen perusteella myönnettävän oleskeluluvan luonne ja voimassa-oloaika ovat lähtökohtaisesti samat kuin perheenkokoajalla esimerkiksi siten, että tilapäisen luvan saaneen ulkomaalaisen perheenjäsenelle myönnetään tilapäinen oleskelulupa ja jatkuvan luvan saaneen ulkomaalaisen perheenjäsenelle myönnetään jatkuva oleskelulupa. Ulkomaalaisella on Suomessa lähtökohtaisesti oikeus perheen yhdistämiseen heti oleskeluluvan myöntämisen jälkeen, jos muut edellytykset oleskeluluvan myöntämi-

seksi täyttyvät. Poikkeuksena ovat ainoastaan ulkomaalaiset, joille on myönnetty tilapäinen oleskelulupa maasta poistamisen estymisen vuoksi tai ihmiskaupan uhrit, jotka ovat saaneet tilapäisen luvan 52 a §:n mukaan. Tällöin perheenyhdistämisoikeutta ei ole. 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. Myös puolison alaikäinen lapsi katsotaan perheenjäseneksi. Edellytyksenä on, että Suomessa asuva henkilö tai tämän aviopuoliso on lapsen huoltaja. 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. Oleskelulupa voidaan joissakin tapauksissa myöntää myös muille omaisille kuin ulkomaalaislain mukaisille perheenjäsenille, jos siitä on säädetty laissa erikseen.

Oleskeluluvan myöntäminen edellyttää lupatyyppistä riippumatta, että oleskeluluvan yleiset myöntöedellytykset täyttyvät. Ulkomaalaislain 36 §:n mukaan oleskelulupa voidaan jättää myöntämättä, jos ulkomaalaisen katsotaan vaarantavan yleistä järjestystä tai turvallisuutta, kansanterveyttä taikka Suomen kansainvälisiä suhteita. Kansanterveydelliset seikat eivät kuitenkaan estä jatkuvan myöntämistä, jos luvan myöntämisen edellytykset ovat muutoin olemassa. Kansainväliin suhteisiin liittyvät seikat eivät vaikuta

oleskeluluvan myöntämiseen, jos kysymyksessä on perhesiteen perusteella myönnettävä lupa tai sellaiselle pitkään oleskelleelle kolmannen maan kansalaiselle myönnettävä EY-oleskelulupa, joka on saanut tämän aseman jo toisessa jäsenvaltiossa.

Perhesiteen perusteella haetun oleskeluluvan myöntämistä 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 peruuttamiseen tai maasta poistamiseen.

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 seikoihin. Ennen 12 vuotta täyttänyttä lasta koskevan päätöksen tekemistä lasta on kuultava, jollei kuuleminen ole ilmeisen tarpeetonta. Lapsen mielipiteet tulee ottaa huomioon hänen ikänsä ja kehitystasonsa mukaisesti. Myös nuorempaa lasta voidaan kuulla, jos hän on niin kehittynyt, että hänen näkemyksiinsä voidaan kiinnittää huomiota. Alaikäistä lasta koskevat asiat on lain mukaan käsiteltävä kiireellisesti.

Ulkomaalaislain 106 §:ssä säädetään pakolaisaseman myöntämisestä. Pakolaisaseman voi saada turvapaikkamenettelyssä tai pakolaiskiintiössä Suomeen otettuna henkilönä taikka edellä mainittujen perheenjäsenenä. Hallituksen esityksen (HE 28/2003 vp) mukaan pakolaisen perheenjäsenelle ei välttämättä aina myönnetä pakolaisasemaa, jos hänen oma asemansa ei lainkaan ole verrattavissa pakolaisaseman saaneen asemaan. Pakolaisen puoliso voi olla esimerkiksi sellaisen kolmannen maan kansalainen, jossa ei ole turvallisuusongelmia, eikä hänen katso misensa pakolaiseksi ole perusteltua. Vastaa-

vasti jos pakolainen on solminut avioliiton vasta sen jälkeen, kun hän on saapunut Suomeen, uusi puoliso voi vain poikkeuksellisesti saada pakolaisaseman.

Toimeentuloedellytys

Oleskeluluvan myöntäminen edellyttää ulkomaalaislain 39 §:n mukaan, että ulkomaalainen kykenee vastaamaan omasta toimeentulostaan. Tähän on kuitenkin joitakin poikkeuksia. Toimeentuloedellytystä ei sovelleta, jos oleskelulupa myönnetään ulkomaalaislain 6 luvun perusteella eli kun kyseessä on kansainvälistä tai tilapäistä suojelua saanut ulkomaalainen. Toimeentuloedellytystä ei sovelleta myöskään silloin, jos kyseessä on 6 luvussa mainitun henkilön perheenjäsen tai muu omainen. Toimeentuloedellytystä sovelletaan ulkomaalaislain 47 §:n 5 momentin mukaan tapauksissa, joissa Suomeen perhesiteen perusteella oleskeluluvan saaneen ulkomaalaisen perheside katkeaa ja hän hakee oleskelulupaa ulkomailla olevalle perheenjäsenelleen. Toimeentuloedellytyksestä voidaan myös poiketa, jos siihen on poikkeuksellisen painava syy tai lapsen etu sitä vaatii.

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) tarkoitetun toimeentulotuen tai vastaavan muun toimeentuloa turvaavan etuuden tarpeeseen. Tällaisena etuutena ei pidetä kustannuksia korvaavia sosiaaliturvatuksia kuten lapsilisää ja asumistukea. Jatkolupaa myönnettäessä voidaan kuitenkin sallia tilapäinen turvautuminen toimeentulotukeen tai muuhun vastaavaan toimeentuloa turvaavaan etuuteen. Toimeentulo ei saa olla ainoastaan toimeentulotuen varassa.

Hakijan on esitettävä viranomaiselle selvitys siitä, millä tavoin hänen toimeentulonsa Suomessa turvataan. Toimeentuloedellytyksen täytyminen arvioidaan aina tapauskohtaisesti. Arvioinnissa käytetään apuna suunta-antavia euromääriä. Esimerkiksi aikuisen

toimeentulo katsotaan lähtökohtaisesti turvaksi, jos hänen nettomääräiset tulonsa ovat vuodessa vähintään 10 800 € ja kuukaudessa vähintään 900 €. Riittäviksi varoiksi katsottava euromäärä ei kuitenkaan muodostu suoraan samassa taloudessa asuvien lukumäärän mukaan, vaan esimerkiksi lasten osalta käytetään pienempää euromäärää henkilöä kohden. Kustannuksia korvaavat sosiaalietuudet otetaan huomioon tuloina.

Väärien tietojen antaminen

Maahantulosäännösten kiertämisellä viitataan näennäisesti lailliseen maahanmuuttoon laillisia maahantulokeinoja väärinkäyttäen. Maahantulosäännösten kiertämisen yleisimpiä muotoja perhesidetapauksissa ovat avioliiton solmiminen pelkästään oleskeluluvan saamiseksi ilman todellista tarkoitusta viettää perhe-elämää (niin sanotut lumeavioliitot) ja väärien tietojen antaminen oleskeluluvan saamiseksi. Oleskelulupahakemus voidaan hylätä ulkomaalaislain 36 §:n 2 momentin perusteella, jos on perusteltua aihetta epäillä ulkomaalaisen tarkoituksena olevan maahantuloa tai maassa oleskelua koskevien säännösten kiertäminen esimerkiksi edellä mainituilla keinoilla. Oleskelulupa voidaan ulkomaalaislain 58 §:n perusteella myös peruuttaa, jos myöhemmin ilmenee, että oleskelulupaa haettaessa on tietoisesti annettu hakijan henkilöllisyyttä koskevia tai muita päätöksen vaikuttaneita vääriä tietoja taikka salattu sellainen seikka, joka olisi saattanut estää oleskeluluvan myöntämisen. Määräaikainen oleskelulupa voidaan peruuttaa myös, jos edellytyksiä, joiden perusteella oleskelulupa myönnettiin, ei enää ole. Tällainen tapaus voi olla esimerkiksi perhesiteen katkeaminen. Perhesiteen perusteella myönnetyn oleskeluluvan peruuttamisasiassa on kuitenkin suoritettava ulkomaalaislain 66 a §:n mukainen kokonaisharkinta. Käytännössä luvan peruuttaminen ja maasta poistaminen ei tule aina kyseeseen ulkomaalaisen henkilökohtaisen kokonaistilanteen vuoksi.

On ollut tapauksia, joissa ulkomaalainen on saanut oleskeluluvan perhesiteen perusteella maahantulosäännöksiä kiertämällä ja hakee myöhemmin oleskelulupaa kotimaahan jääneelle perheelleen. Se, että perheenkokoaja

on saanut oman oleskelulupansa maahantulosäännöksiä kiertämällä, tulee usein esille vasta tässä vaiheessa. Käytännössä perheenjäsenelle ei ole lähtökohtaisesti myönnetty oleskelulupaa tilanteissa, joissa perheenkokoaja on tullut maahan lumeavioliiton perusteella. Sen sijaan Maahanmuuttovirasto ei ole aina katsonut mahdolliseksi evätä perheenjäsenen oleskelulupahakemusta, vaikka perheenkokoajan oleskelulupa on perustunut väärien tietojen antamiseen henkilöllisyydestä ja perhesuhteista.

Ulkomaalaislain 47 §:n 5 momentin mukaan perheenkokoajan ulkomailla olevalle perheenjäsenelle voidaan myöntää oleskelulupa, vaikka perheenkokoaja olisi itse saanut oleskelulupansa perhesiteen perusteella ja luvan myöntöperusteena ollut perheside olisi katkennut. Luvan myöntäminen edellyttää, että toimeentulo on turvattu. Päätöksenteossa on kuitenkin otettava huomioon Suomessa jo luvallisesti asuvan henkilön mahdollisuus muuttaa takaisin kotimaahansa tai johonkin muuhun maahan viettämään perhe-elämää, jos perhesiteiden voidaan kokonaisuudessaan katsoa painottuvan sinne. Säännöksen tarkoituksena on estää maahantulosäännösten kiertäminen lumeavioliiton avulla. Maahanmuuttovirasto ei ole myöntänyt oleskelulupia perhesiteen perusteella tapauksissa, joissa perheenkokoaja on solminut lumeavioliiton saadakseen oleskeluluvan Suomeen, eronnut Suomessa olevasta puolisostaan ja hakenut sen jälkeen oleskelulupaa kotimaahan jääneelle puolisolleen sekä mahdollisille yhteisille lapsilleen. Vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan on katsottu, että hakemuksen hylkääminen 47 § 5 momentin perusteella ei edellytä, että myös hakijana oleva puoliso on suoraan kiertänyt maahantulosäännöksiä. Sen sijaan riittää, että hän on ollut tietoinen perheenkokoajan vilpillisestä toiminnasta. Samaan aikaan hakevien alaikäisten lasten osallistumista vilpilliseen toimintaan ei ole edellytetty. Heidän oleskelulupahakemuksensa on voitu hylätä sillä perusteella, että lasten vanhemmat ovat toimineet vilpillisesti.

Oikeuskäytännössä on katsottu, että perheenjäsenen oleskelulupaa ei voida evätä ulkomaalaislain 36 §:n 2 momentin perusteella, vaikka perheenkokoaja on syyllistynyt maahantulosäännösten kiertämiseen antamalla

vääriä tietoja, jos perheenjäsenen eli hakijan itse ei voida katsoa antaneen vääriä tietoja. Lapselle voidaan myöntää oleskelulupa vain, jos hän on alaikäinen ja naimaton. Vuoden 2008 aikana on ollut muutama kymmenen tapaus, joissa perheenkokoajalle on myönnetty oleskelulupa alaikäisenä lapsena. Suomeen tultuaan perheenkokoaja onkin ilmoittanut olevansa avioliitossa ja hakenut oleskelulupaa kotimaahan jääneelle puolisolleen ja heidän alaikäisille, yhteisille lapsilleen. Perheenkokoaja ei näissä tapauksissa olisi voinut saada oleskelulupaa, jos hän ei olisi kertonut vilpillisesti olevansa alaikäinen ja naimaton.

Ulkomaalaislain 97 §:ssä säädetään turva- ja paikkauslupien myöntämisestä kerättävistä tiedoista. Tutkinnassa kerätään henkilötiedot myös perheenjäsenistä ja muista omaisista. Säännöksen tarkoituksena on, että hakijan varhaisessa vaiheessa antamia tietoja voidaan myöhemmin hyödyntää, jos oleskelulupaa haetaan perheenjäsenelle.

Oleskeluluvan myöntäminen kasvattilapselle

Perhesiteen perusteella lapselle myönnettävän oleskeluluvan edellytyksenä ei ole, että lapsi on huoltajansa biologinen lapsi. Lapsen tulee kuitenkin olla Suomessa asuvan tai tämän aviopuolison huollettavana. Huoltosuhteesta edellytetään käytännössä asianomaisen valtion toimivaltaisen viranomaisen myöntämää, luotettavaa asiakirjaselvitystä. Asiakirjaselvitystä ei ole aina saatavissa esimerkiksi lähtömaassa vallitsevan tilanteen vuoksi. Joissain maissa ei myöskään ole niin hyvin toimivaa hallintoa, että asiakirjojen saaminen olisi mahdollista. Pääsäännöstä poiketen oleskelulupia perhesiteen perusteella on myönnetty myös lapsille, jotka eivät ole perheenkokoajansa tai tämän puolison virallisia ottolapsia ja joiden huoltosuhteesta ei ole esitetty virallista asiakirjaselvitystä (jäljempänä *kasvattilapsi*).

Maahanmuuttovirasto on tulkinnut ulkomaalaislain perheenjäsenen määritelmän sisältävää 37 §:ää siten, että kasvattilapsi katsotaan perheenjäseneksi, jos huoltajuudesta on esitetty muu riittävä selvitys. Edellytyksenä on lisäksi ollut, että kasvattilapsi on asu-

nut perheessä ennen kasvatustapahtuman Suomeen tuloa ja että lapsen vanhemmat ovat kuolleet tai kadonneet. Edellä mainittu käytäntö on vakiintunut lähinnä ratkaistaessa sellaisista maista tulevien oleskelulupahakemuksia, joiden kotimaassa ei ole pitkään jatkuneen epävakaa tilanteen johdosta toimivaa keskushallintoa. Hallinnon puuttumisesta johtuen oleskeluluvan hakijoiden ei välttämättä ole mahdollista saada maansa viranomaisilta luotettavaa asiakirjaselvitystä henkilöllisyydestään ja perhesuhteistaan. Jos asiakirjaselvitykset puuttuvat, lupaviranomaisen on pyrittävä selvittämään hakijan ja perheenkokoajan perhesuhteet muulla tavoin. Biologinen suhde lapsen ja vanhemman välillä voidaan selvittää DNA-testillä ja sitä käytetäänkin säännönmukaisesti, kun asiakirjaselvitystä ei ole saatavissa.

Kuluneen neljän vuoden aikana perhesiteen perusteella oleskelulupaa hakeviin perheisiin on yhä enenevässä määrin ilmoitettu kuuluvan kasvattilapsia. Kasvattilapsia on lähinnä kansainvälisen suojelun perusteella maahan tulleiden perheissä. Yleensä oleskelulupaa haetaan kasvattilapselle, joka on kuulunut perheenkokoajan perheeseen jo ennen tämän maahan tuloa. Uutena ilmiönä on havaittu myös tapauksia, joissa oleskeluluvan hakijana olevalla uudella, perheenkokoajan kanssa tämän Suomeen tulon jälkeen avioituneella aviopuolisoilla on myös samanaikaisesti oleskelulupaa hakevia kasvattilapsia. Kasvattilapsia näissä perhekokonaisuuksissa on noin viidesosassa hakemuksista.

Kasvattilapsien ilmoitetaan pääsääntöisesti olevan sukulaislapsia, joiden vanhemmat ovat joko kuolleet tai kadonneet. Sukulaisuussuhde voidaan selvittää DNA-testillä, mutta sukulaisuussuhteen perusteella ei voida päätellä, ovatko asianosaiset viettäneet todellista perhe-elämää ja onko lapsi ollut perheenkokoajan huollettavana. Näissä tapauksissa huoltosuhdetta on pyritty selvittämään lähinnä vain kuulemalla asianosaisia. Kasvattisuhteen selvittäminen kuulemalla on aina ongelmallista. Pieniä lapsia ei voi kuulla heidän ikänsä vuoksi lainkaan tai heidän kuulemisestaan ei ole sanottavasti apua kasvattisuhteen selvittämisessä. On yleistä, että lapsi ei haastattelussa muista tai osaa kertoa perhesuhteistaan tai arkielämästään. Harkinta

tosiasiallisen kasvattilapsisuhteen olemassaolosta perustuu pääasiassa ilmoitetun kasvattivanhemman tai kasvattivanhempien suulliseen selvitykseen.

Suurimmalle osalle kasvattilapsista myönnetään oleskelulupa. Kasvattilapseksi ilmoitetun lapsen todellista suhdetta ilmoitettuun kasvattivanhempaansa tai kasvattivanhempiinsa on vaikea saada selville. Osa kasvattilapsiksi ilmoitetuista lapsista on oletettavasti perheessä vakituisesti asuvia lapsia, mutta on myös arvioitu, että osa lapsista on otettu perheeseen siinä tarkoituksessa, että he pääsisivät perheenjäseninä Suomeen. Lisäksi on arvioitu, että osa kasvattilapsiksi ilmoitetuista ei ole käytännössä kuulunut ollenkaan oleskelulupaa hakevan perheeseen todellisina perheenjäseninä. Myöskään lapsikaupan mahdollisuutta ei voida sulkea pois. On myös viitteitä siitä, että osa teini-ikäisistä tytöistä ei ole tosiasiasa lapsen, vaan kotiapulaisen asemassa. Joissakin tapauksissa perhe on saattanut kohdella kasvattilasta toisarvoisena perheenjäsenenä, joka voidaan lähettää takaisin kotimaahan, jos hänen käyttäytymiseensä ei olla tyytyväisiä. Maahanmuuttoviraston tietoon on tullut myös joitakin tapauksia, joissa kasvattilapsina oleskeluluvan saaneet ovatkin jatkaneet itsenäistä elämää Suomeen tultuaan. Kyse on ollut suunnitelmallisesti toiminnasta, jossa oleskelulupa on saatu kasvattilapsena ilman, että asianosaisilla on ollut mitään aikomusta elää yhdessä.

Edellytys lapsen alaikäisyydestä

Ulkomaalaislain 37 §:n mukaan lapsen tulee olla alle 18-vuotias, jotta hänelle voidaan myöntää oleskelulupa perhesiteen perusteella. Edellytys lapsen alaikäisyydestä koskee myös niitä tapauksia, joissa Suomessa oleva alaikäinen lapsi toimii perheenkokoajana. Ulkomaalaislain 38 §:ssä säädetään vielä tarkemmin, että lapsen on oltava alaikäinen oleskelulupahakemuksen vireilletulopäivänä. Lakia on tulkittu niin, että lapsen ei tarvitse olla alaikäinen enää hakemuksen ratkaisupäivänä, vaikka tästä asiasta ei laissa olekaan nimenomaisesti säädetty. Oleskelulupa on siten myönnetty vireilletulohetken virallisen

huoltosuhteen perusteella, vaikka lapsi olisi tullut täysi-ikäiseksi hakemuksen käsittelyn aikana.

Lain 38 § ei koske alaikäisiä perheenkokoajia, mutta säännöksen periaatetta on sovellettu kuitenkin myös heihin. Käytännössä moni ilman huoltajaa alaikäisenä Suomeen tullut turvapaikanhakija ei ole enää siinä vaiheessa alaikäinen, kun hänen perheelleen myönnetään oleskelulupa perhesiteen perusteella. Suurin osa Suomeen ilman huoltajaa tulevista alaikäisistä turvapaikanhakijoista saapuu Suomeen lähes täysi-ikäisinä. Tällaiset hakemukset ovat yleistyneet erityisesti viimeisen kahden vuoden aikana. Vuonna 2008 Suomeen saapui 706 alaikäistä turvapaikanhakijaa ilman huoltajaa. Heistä selkeä enemmistö oli 15–17 -vuotiaita (642 hakijaa). Yli 17-vuotiaita oli 269 ja 15–17 -vuotiaita 373 henkilöä. Kuluvan vuoden maraskuun alkuun mennessä maahan on saapunut yhteensä 473 alaikäistä turvapaikanhakijaa, joista suurin osa kertoi olevansa 15-vuotiaita tai sitä vanhempia.

Oleskelulupa voidaan nykytilanteessa myöntää hakemuksen vireilletulohetken perusteella, vaikka täällä oleva perheenkokoaja ei enää hakemuksen ratkaisuhetkellä olisi-kaan vanhempiensa huollossa. Samoin oleskelulupa voidaan myöntää perhesiteen perusteella ulkomailla olevalle täysi-ikäiselle hakijalle, jos hän on ollut vireilletulohetkellä täällä olevien perheenjäsentensä huollossa.

Kuuleminen perheenyhdistämistapauksissa

Ulkomaalaislaki sisältää säännöksiä menettelystä haettaessa oleskelulupaa perhesiteen perusteella. Asianosaisten kuulemisesta perhesideasiassa on säädetty erikseen ulkomaalaislain 62 §:n 2 momentissa. Lain mukaan asianosaisille on varattava tilaisuus tulla kuulluiksi ennen asian ratkaisemista. Kuulemisvelvoite on tuomioistuinkäytännössä katsottu ehdottomaksi edellytykseksi asian ratkaisemiselle myös silloin, kun laissa säädetty edellytykset oleskeluluvan myöntämiselle perhesiteen perusteella eivät täyty.

Perheenyhdistäminen, jos perheenkokoja on saanut kansainvälistä suojelua

Kansainvälistä suojelua tai tilapäistä suojelua saaneella on tavanomaista laajempi oikeus perheenyhdistämiseen. Oleskeluluvan myöntämisestä kansainvälistä suojelua saaneen eli pakolaisen, toissijaisen suojelun tai humanitaarisen suojelun perusteella oleskeluluvan saaneen sekä tilapäistä suojelua saaneen perheenjäsenelle säädetään ulkomaalaislain 114 §:ssä. Kansainvälistä suojelua tai tilapäistä suojelua saaneella on mahdollisuus hakea oleskelulupaa myös muulle omaiselle kuin ulkomaalaislain mukaiselle perheenjäsenelle. Tästä säädetään ulkomaalaislain 115 §:ssä. Kummassakaan tapauksessa oleskeluluvan myöntäminen ei pääsäännöstä poiketen edellytä, että ulkomaalaisen toimeentulo olisi turvattu. Myös ilman huoltajaa olevan alaikäisen lapsen sisarukselle voidaan tietyissä tapauksissa myöntää oleskelulupa. Tämä edellyttää, että alaikäiselle lapselle on myönnetty yksilöllisestä inhimillisestä syystä jatkuva oleskelulupa 52 §:n perusteella. 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. Oleskeluluvan myöntämisen edellytyksenä on, 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 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 2 momentin 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 humanitaarisen suojelun tai tilapäisen suojelun perusteella. Harkinnassa on tällöin otettava huomioon se, että ehdotonta estettä perheenkokoajan paluulle kotimaahan ei ole.

Ulkomaalaislain 115 §:n mukaan oleskelulupa myönnetään kansainvälistä tai tilapäistä suojelua saaneen muulle omaiselle kuin lain määritelmän täyttävälle perheenjäsenelle, jos oleskeluluvan epääminen olisi kohtuutonta sen vuoksi, että asianomaisten on Suomessa tarkoitus jatkaa aikaisemmin viettämäänsä kiinteää perhe-elämää tai että omainen on täysin riippuvainen Suomessa asuvasta perheenkokoajasta. Yleensä oleskelulupaa haetaan 115 §:n perusteella Suomessa asuvan vanhemmille, mutta oleskelulupa voidaan myöntää muillekin omaisille. 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. Säännöksen tarkoituksena ei ole esimerkiksi rinnastaa lapsuuden perheessä edelleen asuvia täysi-ikäisiä lapsia perheenjäseniksi, jos he eivät enää ole tosiasiallisen huollon tarpeessa esimerkiksi psyykkisen tai fyysisen terveydentilansa vuoksi. 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. Perhesiteen voidaan lähtökohtaisesti katsoa katkenneen esimerkiksi tilanteessa, jossa perheenkokoaja ei ole ilman hyväksyttävää syytä ryhtynyt mihinkään toimenpiteisiin oleskeluluvan hakemiseksi omaisilleen, vaikka on jo pitkään oleskellut

Suomessa luvallisesti. Täyttä riippuvuutta arvioitaessa otetaan huomioon muun omaisen terveydentila ja henkinen hyvinvointi. Riippuvuuteen voi vaikuttaa esimerkiksi vaikea sairaus tai vamma. Myös muun omaisen ikään kiinnitetään huomiota. 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, jossa arvioidaan, kuten perheenjäsenenkin kohdalla, perheenkokoajan mahdollisuus viettää perhe-elämää hakijan kanssa jossain kolmannessa maassa. Myös muun omaisen kohdalla otetaan huomioon perhesiteen merkitys asianosaisille.

Vuonna 2008 myönnettiin oleskelulupia perhesiteen perusteella yhteensä 5784 (4149). Sulkuihin on merkitty vastaavat luvut tammi-syyskuulta 2009. Kielteisiä päätöksiä samana aikana tehtiin 1063 (896). Lupia myönnettiin avio- tai avopuolisille 1981 (1315), lapsille 2763 (2049) ja muille omaisille 325 (218). Suomen kansalaisen perheenjäsenille lupia myönnettiin 715 (567). Kielteisiä ratkaisuja tehtiin avio- tai avopuolisolle 286 (213), lapsille 247 (230), muille omaisille 414 (376) ja Suomen kansalaisten perheenjäsenille 116 (77).

Avioliiton perustella haetuista oleskeluluvista kansalaisuudesta riippuen noin 50–70 % koski vanhoja perheenjäseniä. Kasvattilapset alkoivat näkyä pääasiassa somalien tekemissä hakemuksissa vuonna 2007. Sen jälkeen kasvattilapsia koskevien hakemusten määrä on kasvanut niin, että viime aikoina jätetyissä hakemuksissa 70 - 80 %:lla perheistä on keskimäärin kahdesta kolmeen kasvattilasta.

Kansainvälistä suojelua hakevan työntekijän oikeus

Kansainvälistä suojelua hakevan työntekijän oikeus säädetään ulkomaalaislain 5 luvussa. Työntekijän oikeus on 81 §:n 1 momentin 5 kohdan mukaan

mahdollista kolmen kuukauden kuluttua kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen jättämisestä siihen asti, kunnes hakemus on lainvoimaisesti ratkaistu. Työntekijän oikeus on kaikilla kansainvälistä suojelua hakeneilla.

Kansainvälistä suojelua hakeva voi halutessaan pyytää Maahanmuuttovirastolta todistuksen työntekijän oikeudesta. Salassapitosääntöjen vuoksi Maahanmuuttovirasto voi antaa kansainvälistä suojelua hakevaa ulkomaalaista koskevaa tietoa vain hakijalle itselleen. Maahanmuuttovirasto antaa kyseisiä todistuksia vuosittain arviolta noin 30 %:lle kaikista kansainvälisen suojelun hakijoista. Hakijan esittäessä todistuksen työnantajalle työnantaja voi varmistua lain mukaisen työntekijän oikeuden olemassaolosta. Ulkomaalaislain 73 §:n 2 momentin mukaan työnantajan on varmistauduttava siitä, että palvelukseen tulevalle ja palveluksessa olevalla ulkomaalaisella on vaadittava työntekijän oleskelulupa tai että hän ei tarvitse oleskelulupaa.

2.2 Kansainvälinen kehitys sekä ulkomaiden ja EU:n lainsäädäntö

Lääketeiteellinen iän selvittäminen

Tässä luvussa käytetään oikeuslääketieteellisen iän selvittämisen sijasta termiä lääketieteellinen iän selvittäminen, joka on kansainvälisissä ja eri maiden asiakirjoissa yleisesti käytetty käsite viitattaessa alaikäisten iän selvittämiseen.

Lapsen oikeuksia koskeva yleissopimus antaa viitekehyksen ilman huoltajaa olevien alaikäisten hakijoiden iän selvittämiseksi. Sopimus sisältää muun muassa syrjimättömyyden (artikla 2), lapsen edun huomioon ottamisen (artikla 3) sekä kuulemisen (artikla 12) velvoitteet. Lisäksi sopimuksella taataan lapsen oikeus henkilöllisyyteen. Sopimuksen 8 artiklan mukaan on kunnioitettava lapsen oikeutta säilyttää henkilöllisyytensä ilman että siihen puututaan laittomasti. Lapselle, jolta on laittomasti riistetty hänen henkilöllisyytensä osittain tai kokonaan, on annettava asianmukaista apua ja suojelua pyrkimyksenä nopeasti palauttaa lapselle hänen henkilöllisyytensä.

YK:n lapsen oikeuksien komitean yleiskommentti 6 (2005) ohjaa lapsen oikeuksia

koskevan yleissopimuksen soveltamista ilman huoltajaa oleviin alaikäisiin turvapaikanhakijoihin. Komitean suositus korostaa lapsen henkilöllisyyden mahdollisimman nopeaa selvittämistä, mikä sisältää myös iän selvittämisen. Iän selvittämisen ei tulisi perustua vain henkilön fyysiseen olemukseen vaan myös psykologiseen kypsyyteen. Selvittämisen tulee tapahtua tieteellisellä, turvallisella sekä lapsen etua ja ihmisarvoa kunnioittavalla tavalla, joka ei loukkaa lapsen fyysistä koskemattomuutta.

YK:n pakolaisasiain päävaltuutetun toimisto (jäljempänä *UNHCR*) on julkaissut vuonna 1994 pakolaislapsiin ja vuonna 1997 ilman huoltajaa oleviin alaikäisiin turvapaikanhakijoihin liittyvää ohjeistusta. Ohjeistuksessa ei suljeta pois mahdollisuutta selvittää alaikäisen hakijan ikää lääketieteellisesti. *UNHCR* pitää tärkeänä, että tutkimuksia käytettäessä otetaan huomioon seuraavat seikat: 1) lääketieteellinen ikätutkimus mahdollistaa ainoastaan iän arvioinnin, minkä vuoksi normaali biologinen vaihtelu on otettava huomioon, 2) lääketieteellisessä iän selvittämisessä käytettävän teknologian tulee olla turvallista ja ihmisarvoa kunnioittavaa ja 3) asia tulisi ratkaista hakijan eduksi, jos hakijan iästä ei ole varmuutta. *UNHCR* pitää ikärajoja ja niihin sidottuja seuraamuksia ylikorostettuina. Iän selvittämisessä tulisi huomioida fyysisen olemuksen lisäksi hakijoiden psykologinen kypsyyden. *UNHCR*:n mukaan yksilön kehitystason ja haavoittuvan aseman tulisikin ohjata hakijoiden kohtelua ensisijaisesti.

Turvapaikkamenettelydirektiivi

Euroopan unionin (EU) neuvosto hyväksyi 1 päivänä joulukuuta 2005 direktiivin pakolaisaseman myöntämistä tai poistamista koskevista menettelyistä jäsenvaltioissa sovellettavista vähimmäisvaatimuksista (2005/85/EY, jäljempänä *turvapaikkamenettelydirektiivi*). Direktiivi pantiin kansallisesti täytäntöön lailla ulkomaalaislain muuttamisesta (432/2009), joka tuli voimaan 1 päivänä heinäkuuta 2009. Kansallisen täytäntöönpanon yhteydessä iän lääketieteellinen selvittäminen päätettiin jättää myöhemmin tehtävän erillisen selvitystyön varaan.

Turvapaikkamenettelydirektiivin 17 artiklassa on säädetty ilman huoltajaa oleville alaikäisille turvapaikanhakijoille myönnettävistä takeista. Artiklan 5 kohdan mukaan jäsenvaltiot voivat käyttää lääketieteellisiä tutkimuksia määrittääkseen ilman huoltajaa olevien alaikäisten iän turvapaikkahakemuksen tutkinnan yhteydessä. Edelleen artiklan 5 kohdan mukaan jäsenvaltioiden on lääketieteellisiä tutkimuksia käyttäessään varmistettava, että ilman huoltajaa olevalle alaikäiselle ilmoitetaan ennen hänen turvapaikkahakemuksensa tutkintaa kielellä, jota hänen voidaan kohtuullisesti olettaa ymmärtävän, mahdollisuudesta määrittää hänen ikänsä lääketieteellisen tutkimuksen avulla. Tällöin on annettava tietoja tutkimusmenetelmästä ja lääketieteellisen tutkimuksen mahdollisista seurauksista turvapaikkahakemuksen tutkinnan kannalta ja sen seurauksista, jos ilman huoltajaa oleva alaikäinen kieltäytyy lääketieteellisestä tutkimuksesta. Lisäksi on varmistettava, että ilman huoltajaa olevat alaikäiset ja/tai heidän edustajansa suostuvat lääketieteelliseen tutkimukseen asianomaisten alaikäisten iän määrittämiseksi ja että päätös ilman huoltajaa olevan alaikäisen turvapaikkahakemuksen hylkäämisestä ei perustu pelkästään siihen, että alaikäinen ei ole suostunut lääketieteellisen tutkimuksen suorittamiseen. Se, että ilman huoltajaa oleva alaikäinen on kieltäytynyt lääketieteellisestä tutkimuksesta, ei saa estää määrittävää viranomaista tekemästä turvapaikkahakemusta koskevaa päätöstä.

Iän lääketieteellinen selvittäminen muissa Euroopan maissa

Iän selvittäminen lääketieteellisesti on ajankohtainen kysymys monissa EU:n jäsenvaltioissa. Keskustelua käydään eri menetelmien sopivuudesta ja tulosten tarkkuudesta. Jäsenvaltiot käyttävät erilaisia lääketieteellisiä ikätutkimusmenetelmiä ja valtaosassa jäsenvaltioista on käytössä useampi eri menetelmä. Yleisimmin käytetään luuston ja hampaiden röntgentutkimuksia. Useissa jäsenvaltioissa iän selvittämisestä on säädetty laissa.

Alankomaissa lääketieteellisestä iän selvittämisestä on säädetty useissa eri laeissa kuten hallintolaissa, tietosuojaa koskevassa laissa

ja ulkomaalaislaissa. Arvio hakijan iästä perustuu varttinaluiden ja solisluiden röntgenkuviin. Tutkimuksen tuloksena on ikäarvio, jossa otetaan huomioon kahden vuoden normaali biologinen vaihteluväli. Hakijalle kerrotaan kirjallisesti ja suullisesti iän selvittämisestä lääketieteellisen tutkimuksen avulla. Tutkimuksen suorittaminen edellyttää hakijan suostumusta. Alankomaissa turvapaikanhakijan katsotaan olevan vähintään 18-vuotias, jos hän kieltäytyy lääketieteellisestä ikätutkimuksesta, sillä tutkimuksesta kieltäytyminen merkitsee hakijan iän jäämistä epäselväksi.

Belgiassa iän selvittämistä koskevat menettelyt on määritelty huoltajuutta koskevassa laissa. Menetelminä käytetään hakijan haastattelua ja hakijan hampaista, ranteesta ja solisluusta otettuja röntgenkuvia. Belgiassa normaalina biologisena vaihteluvälinä käytetään puoltatoista vuotta. Belgiassa kerrotaan hakijalle suullisesti iän selvittämiseen liittyvistä menetelmistä ja tutkimuksen mahdollisista seurauksista.

Iso-Britanniassa kansainvälistä suojelua hakevien iän selvittäminen perustuu oikeuskäytäntöön. Hakijalle tiedotetaan kirjallisesti iän selvittämisestä ja sen mahdollisista seurauksista. Useimmissa tapauksissa hakijan iän selvittää sosiaalityöntekijä. Arvio hakijan iästä perustuu hänen fyysisen olemuksensa ja käyttäytymisensä arviointiin sekä haastateluun. Iso-Britannian maahanmuuttoviranomaiset kyseenalaistavat hakijan alaikäisyyden, jos hän vaikuttaa selvästi täysi-ikäiseltä. Hakijoiden itsensä teettämien lääketieteellisten ikätutkimusten tulokset otetaan huomioon selvittäessä hakijan lupaperusteita.

Itävallassa iän selvittämisestä lääketieteellisen tutkimuksen avulla ei ole säädetty laissa. Arvio hakijan iästä perustuu hänen fyysisen olemuksensa arviointiin. Itävallan korkeimman oikeuden päätöksen mukaan ihmisen koskemattomuutta loukkaavien tutkimusten suorittaminen ei ole sallittua iän selvittämiseksi, minkä vuoksi röntgenkuvien ottaminen iän selvittämiseksi on kiellettyä. Iän selvittämisessä käytetään vähintään kahta seuraavista menetelmistä: lastenlääkärin tekemä yleistarkastus, neurologin tekemä magneettikuvaus ranneluusta tai solisluusta sekä erikoishammaslääkärin tekemä ham-

paiston tutkimus. Itävallassa normaalina biologisena vaihteluvälinä käytetään yhtä vuotta. Iän selvittäminen lääketieteellisen tutkimuksen avulla edellyttää hakijan ja/tai hänen edustajansa suostumusta, ja hakijan ja/tai hänen edustajansa yhteistyöhaluttomuus voi vaikuttaa kielteisesti hakijan uskottavuuden arviointiin.

Norjan ulkomaalaislain mukaan hakijaa voidaan pyytää osallistumaan lääketieteelliseen tutkimukseen hänen ikänsä selvittämiseksi. Tutkimusmenetelmänä käytetään hampaistotutkimusta. Tutkimuksen tekeminen perustuu hakijan suostumukseen, mutta tutkimuksesta kieltäytyminen voi vaikuttaa hakemuksen arviointiin. Norjassa tehtiin lääketieteellisiä ikätutkimuksia myös ranteesta syyskuuhun 2006 asti, jolloin tutkimuksia suorittanut sairaala irtisanoutui Norjan ulkomaalaisviraston kanssa tehdystä sopimuksesta. Irtisanoutumisen taustalla oli ensisijaisesti tutkimuksen tieteellisen todistusvoiman riittämättömyys. Norja on selvittänyt mahdollisuuksia tehdä muita lääketieteellisiä ikätutkimuksia. Norjassa heinäkuussa 2009 annetussa ehdotuksessa turvapaikkapolitiikan tiukentamiseksi esitetään muun muassa, että lääketieteellisiä ikätutkimuksia ryhdyttäisiin tekemään ilman huoltajaa oleville alaikäisille turvapaikanhakijoille aiempaa enemmän. Ehdotuksen mukaan menetelminä käytettäisiin ranne- ja hampaistotutkimuksia ja kliinistä tutkimusta. Rannetutkimus ja kliininen tutkimus tehtäisiin lastensairaalassa. Hampaistotutkimus tehtäisiin hammaslääketieteellisessä korkeakoulussa ja tutkimuksen tulos lähetettäisiin lastensairaalalle, minkä jälkeen lastensairaala tekisi hakijan iän kokonais selvityksen. Vuonna 2008 Norjaan tuli 1 374 ilman huoltajaa olevaa alaikäistä turvapaikanhakijaa, joista valtaosa ilmoitti olevansa 15 - 17 -vuotiaita. Arviolta viidesosan kohdalla katsottiin tarpeelliseksi selvittää hakijan ilmoittama ikä lääketieteellisellä tutkimuksella.

Ruotsissa lääketieteellisistä ikätutkimuksista ei ole säädetty laissa. Maahanmuuttovirastolla on käytössään iän selvittämistä koskeva sisäinen ohjeistus, jonka mukaan lääketieteellisessä selvittämisessä käytetään ranne- ja hampaistotutkimuksia. Ilman huoltajaa oleville alaikäisille turvapaikanhakijoille ei kui-

tenkaan käytännössä enää tehdä lääketieteellisiä ikätutkimuksia, koska niiden tieteellistä todistusvoimaa ei pidetä riittävänä ja niiden tekeminen pidentää turvapaikkahakemuksen käsittelyaikaa. Ilman huoltajaa olevien alaikäisten hakijoiden kohdalla viraston tavoitteena on kolmen kuukauden käsittelyaika. Viraston käsittelijä ja päätöksentekijä, joilla on lapsiin liittyvää erityisosaamista, selvittävät itse alaikäisen iän. Iän selvittäminen perustuu hakijan antamiin tietoihin ja silmämääräiseen tarkasteluun. Ruotsin maahanmuuttoviranomaiset korostavat, että iän selvittämisen tulee aina tapahtua hakijalle suotuisassa hengessä.

Saksassa lääketieteellisten ikätutkimusten tekemisestä säädetään oleskelulupia koskevassa laissa. Käytetyt menetelmät vaihtelevat eri osavaltioissa ja ulottuvat hakijan ulkoisen olemuksen arvioinnista lääketieteellisiin tutkimuksiin, kuten luuston röntgenkuvaukseen.

Tanskassa lääketieteellisestä iän selvittämisestä ei säädellä lailla. Alustavan turvapaikkakuulustelun suorittaa poliisi ulkomaalaislain mukaisesti. Poliisi selvittää hakijan henkilöllisyyden, sukupuolen, iän, kansalaisuuden ja matkareitin. Jos hakijan ulkoisen olemuksen ei katsota vastaavan tämän ilmoittamaa ikää, poliisi voi ehdottaa, että hakijalle tehdään lääketieteellinen ikätutkimus. Iän selvittäminen tehdään oikeuslääketieteellisen instituutin tekemän lääketieteellisen tutkimuksen ja siihen perustuvan oikeuslääkärineuvoston antaman lausunnon perusteella. Iän selvittämisessä käytetään hakijan fyysisen olemuksen arvioimista ja lisäksi otetaan röntgenkuvat hänen ranteestaan ja hampaisistaan. Tutkimuksen tekeminen edellyttää hakijan suostumusta. Jos kyseessä on alaikäinen hakija, edellyttää tutkimuksen tekeminen myös hänen laillisen edustajansa suostumusta. Lääketieteellisestä ikätutkimuksesta kieltäytymisellä voi olla kielteinen vaikutus hakijan hakemuksen arviointiin. Tutkimuksen tulos lähetetään ulkomaalaisvirastoon, joka tutkimuksen perusteella arvioi hakijan iän. Jos hakija on eri mieltä lääketieteellisen ikäselvityksen tuloksesta, hän voi valittaa päätöksestä pakolais-, maahanmuutto- ja kotouttamisministeriöön ja tietosuojasta vastaavalle virastolle. Vuonna 2008 Tanskaan tuli 297 ilman huoltajaa olevaa alaikäistä turva-

paikanhakijaa. Samana vuonna Tanskassa tehtiin 52 lääketieteellistä ikätutkimusta, joista noin 70 % tapauksessa hakijan arvioitiin olevan vähintään 18-vuotias.

Perheenyhdistäminen

Euroopan ihmisoikeussopimus ja lapsen oikeuksia koskeva yleissopimus

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 moraalin suojaamiseksi, tai muiden henkilöiden oikeuksien ja vapauksien turvaamiseksi. Oikeuden toteutuminen ei kuitenkaan Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen ratkaisukäytännön perusteella tarkoita sitä, että jokaisella olisi täysi vapaus valita, missä perhe-elämää viettää. Ehdotonta maahantulo-oikeutta ei sopimuksessa ole taattu. Sopimus ei sisällä valtiolle yleistä velvoitetta kunnioittaa aviopuolisoiden tekemää asuinpaikan valintaa ja hyväksyä perheenyhdistäminen alueellaan. Valtion velvoitteiden laajuus määräytyy kulloisenkin asian tosiseikkojen perusteella. Asian kannalta voi olla ratkaisevaa, onko perhe perustettu sellaiseen aikaan, että asianomaiset olivat selvillä siitä, että perhe-elämän viettäminen isäntävaltiossa oli jo alun alkaen epävarmaa johtuen jommankumman asemasta maahanmuuttajana. Huomiota voidaan kiinnittää myös siihen, onko oleskeluluvan hakija esimerkiksi syyllistynyt rikolliseen toimintaan tietoisena tekojen mahdollisesta vaikutuksesta oleskelulupaharkintaan. Lisäksi voidaan arvioida, edellyttääkö perhe-elämän viettäminen välttämättä sitä, että asianomaiset asuvat juuri siinä maassa, johon joku perheenjäsenistä hakee oleskelulupaa. Tällöin on arvioitava, voisivatko asianomaiset esimerkiksi

palata kotimaahansa viettämään perhe-elämää ja kuinka hyvin esimerkiksi alaikäinen lapsi on kotoutunut maahan. (esimerkiksi Rodrigues da Silva and Hoogkamer 31.1.2006, Gül 19.2.1996, Esmail Narenji Haghighi 14.4.2009).

Ulkomaalaislain 6 § lapsen edun huomiointamisesta kaikessa lain nojalla tapahtuvassa päätöksenteossa perustuu lapsen oikeuksia koskevaan yleissopimukseen ja erityisesti sen 3 artiklaan. Myös saman pykälän säännös lapsen kuulemisesta häntä koskevassa päätöksenteossa ja lasta koskevan asian käsitteleminen kiireellisesti perustuvat yleissopimukseen (10 ja 12 artiklat). Lapsella tarkoitetaan yleissopimuksessa alle 18-vuotiasta henkilöä, ellei lapsen soveltuvien lakien mukaan täysi-ikäisyyttä saavuteta aikaisemmin. Yleissopimus sisältää myös joukon muita säännöksiä, joilla on merkitystä perheen yhdistämistä koskevan asian ratkaisussa. Yleissopimuksen mukaan lasta tulee suojella kaikenlaiselta syrjinnältä ja rangaistukselta, jotka perustuvat hänen vanhempiensa, laillisten huoltajiensa tai muiden perheenjäsentensä asemaan, toimintaan, mielipiteisiin tai vakaumuksiin (2 artikla). Sopimusvaltioiden tulee kunnioittaa lapsen oikeutta säilyttää henkilöllisyytensä, myös kansalaisuutensa, nimensä ja sukulaissuhteensa niin kuin lainsäädännössä niistä määrätään ilman, että niihin puututaan laittomasti (8 artikla). Lapsen yksityisyyteen, perheeseen, kotiin tai kirjeenvaihtoon ei saa puuttua mielivaltaisesti tai laittomasti (16 artikla).

Neuvoston direktiivi oikeudesta perheen yhdistämiseen

EU:n neuvoston direktiivi oikeudesta perheen yhdistämiseen (2003/86/EY, jäljempänä *perheen yhdistämisdirektiivi*) annettiin 22 päivänä syyskuuta 2003. Direktiivi pantiin kansallisesti täytäntöön lailla ulkomaalaislain muuttamisesta (380/2006), joka tuli voimaan 1 päivänä heinäkuuta 2006. Direktiiviä valmisteltiin EU:ssa samanaikaisesti kun Suomessa valmisteltiin ulkomaalaislain kokonaisuudesta (HE 28/2003 vp), minkä vuoksi direktiivin säännökset pystyttiin suu- relta osin ottamaan huomioon jo tuolloin.

Perheen yhdistämisdirektiivin tavoitteena on suojata perhe-elämää ja määritellä EU:ssa ne vähimmäisedellytykset, joiden täyttyessä jäsenvaltiossa laillisesti oleskelevalla kolmannen valtion kansalaisella on oikeus perheen yhdistämiseen. Direktiivissä on erityissäännöksiä pakolaisen oikeudesta perheen yhdistämiseen. Pakolaisella tarkoitetaan direktiivissä pakolaisen oikeusasemasta annetun Geneven yleissopimuksen mukaista henkilöä. Direktiivi ei koske lainkaan toissijaista suojelua saavia eikä tilapäisen suojelun perusteella oleskeluluvan saaneita.

Ulkomaalaislain perheenjäsenen määritelmä vastaa direktiivin määritelmää. Direktiivin mukaan jäsenvaltiot voivat myöntää oleskeluluvan myös perheenkokoajan tai tämän aviopuolison ylenevässä polvessa ensimmäisen asteen sukulaiselle (vanhemmalle), jos tämä on asianosaisten huollettavana eikä saa kotimaassaan riittävä tukea sukulaisiltaan. Samaten jäsenvaltiot voivat myöntää oleskeluluvan myös perheenkokoajan tai hänen aviopuolisonsa täysi-ikäiselle naimattomalle lapselle, joka ei voi terveydentilansa vuoksi huolehtia toimeentulostaan. Suomessa oleskelulupa voidaan myöntää myös muulle omaiselle mainituilla ehdoilla, jos perheenkokoja on Suomen kansalainen tai jos hän on saanut oleskelulupansa kansainvälisen tai tilapäisen suojelun perusteella. Direktiivi sallii suotuisimmat kansalliset säännökset, mistä syystä ulkomaalaislakia ei katsottu aikanaan tarpeelliseksi muuttaa niiltä osin kuin kansallisesti säädettiin direktiiviä suotuisemmin.

Suomessa oikeus perheen yhdistämiseen syntyy lähtökohtaisesti heti oleskeluluvan saamisen jälkeen huolimatta siitä, minkä tyyppinen oleskelulupa perheenkokoajalle on myönnetty. Poikkeuksena ovat ulkomaalaiset, joille on myönnetty tilapäinen oleskelulupa maasta poistamisen estymisen vuoksi ja ihmiskaupan uhrit, jotka ovat saaneet tilapäisen oleskeluluvan. Direktiivin mukaan oikeus perheen yhdistämiseen syntyy, kun perheenkokoajalla on jäsenvaltion vähintään yhdeksi vuodeksi myöntämä oleskelulupa ja perustellut mahdollisuudet saada pysyvä oleskeluoikeus silloin, kun perheenkokoajan perheenjäsenet ovat kolmannen maan kansalaisia. Jäsenvaltiot voivat myös edellyttää, että perheenkokoaja on asunut laillisesti sen alu-

eella tietyn ajan ennen kuin hän voi hakea perheensä yhdistämistä. Vaadittu asumisaika voi olla korkeintaan kaksi vuotta. Jäsenvaltiot ovat voineet säätää poikkeuksellisesti myös kolmen vuoden asumisajasta, jos kyseisen jäsenvaltion direktiivin antamispäivänä voimassa olleessa lainsäädännössä on otettu huomioon jäsenvaltion vastaanottokapasiteetti. Komission näkemyksen mukaan jäsenvaltion tulisi kuitenkin sallia perheen yhdistämisen hakeminen jo ennen määräajan kulumista, mutta jäsenvaltio voi viivyttää perheen yhdistämistä ja luvan myöntämistä kunnes määräaika on kulunut (Komission kertomus KOM(2008) 610 lopullinen neuvostolle ja Euroopan parlamentille oikeudesta perheen yhdistämiseen annetun neuvoston direktiivin 2003/86/EY soveltamisesta). Toimeentulon lisäksi jäsenvaltiot voivat edellyttää myös asuntoa, sairausvakuutusta ja kotoittamistoimenpiteiden noudattamista oleskeluluvan myöntämiseksi.

Edellä kuvattuja edellytyksiä ei sovelleta perheen yhdistämisdirektiivin mukaan lainkaan pakolaisen perheenjäseniin. Pakolaisen perheenjäseneltä ei voi täten edellyttää toimeentuloa, asuntoa, sairausvakuutusta tai kotoittamistoimenpiteiden noudattamista. Edellytyksenä kuitenkin on, että pakolainen hakee perheen yhdistämistä kolmen kuukauden kuluessa pakolaisaseman myöntämisestä. Perheenkokoajalta ei voi myöskään edellyttää asumisaikaa, vaan pakolaisen oikeus perheen yhdistämiseen syntyy heti. Jäsenvaltiot voivat myöntää myös pakolaisen muulle omaiselle oleskeluluvan, jos hän on pakolaisen huollettavana. Toisin kuin ulkomaalaislaissa, erityissäännökset koskevat vain pakolaisen perheenjäseniä, ei muulla kansainvälisen suojelun tai tilapäisen suojelun perusteella oleskeluluvan saaneiden perheenjäseniä, koska nämä eivät kuulu direktiivin soveltamisalaan. Direktiivin mukaan jäsenvaltiot voivat rajoittaa erityissäännösten soveltamisen pakolaisiin, joiden perhesuhteet ovat olleet olemassa jo ennen heidän maahantuloaan.

Perheen yhdistämisdirektiivissä säädetään myös perusteista, joilla oleskelulupahakemus voidaan hylätä tai oleskelulupa peruuttaa. Lupahakemus voidaan direktiivin mukaan hylätä tai lupa peruuttaa, jos asiassa on käy-

tetty vääriä tai harhaanjohtavia tietoja tai asiakirjoja, tehty muunlainen petos tai käytetty muita laittomia keinoja. Hakemus voidaan hylätä tai oleskelulupa peruuttaa myös, jos avioliitto on solmittu tai adoptio tehty yksinomaan oleskeluluvan saamiseksi. Ulkomaalaislain sanamuodot poikkeavat direktiivin sanamuodoista, mutta käytännössä vastaavat säännökset sisältyvät pääosin myös ulkomaalaislakiin. Oleskeluluvan peruuttaminen väärin tietojen perusteella vastaa ulkomaalaislaissa maahantulosäännösten kiertämistä, joskin lain nykyistä sanamuotoa voidaan tulkita rajoitetusti. Direktiivi ei erittele, kuka vääriä tietoja on antanut. Lupa voidaan peruuttaa ulkomaalaislain mukaan väärin tietojen perusteella tai jos kyseessä on lumeavioliitto, koska oleskelun edellytykset ovat lakanneet tai niitä ei ole koskaan ollutkaan olemassa.

Viimeaikainen kehitys muissa Pohjoismaissa

Ruotsissa perhesiteen perusteella oleskelulupaa hakeneiden määrä on kasvanut viime vuosina. Varsinkin kansainvälistä suojelua saaneiden perheenjäsenille myönnettävien oleskelulupien määrä on kasvanut huomattavasti. Ruotsin perheen yhdistämispolitiikan, joka on Euroopan suotuisampia, arvioidaan olevan yksi syy suuriin turvapaikanhakijamääriin. Oleskeluluvan myöntäminen perheenjäsenelle ei esimerkiksi edellytä missään tapauksessa, että hakijan toimeentulo on turvattu. Toimeentuloedellytyksen käyttöönottoa joissakin tapauksissa on viime aikoina kuitenkin harkittu. Ruotsi soveltaa perheen yhdistämisdirektiiviä kansallisessa lainsäädännössään.

Norjassa perhesiteen perusteella annettavien oleskelulupien määrät ovat kasvaneet viime vuosina. Valtaosa näistä oleskeluluvista on myönnetty työntekijöiden perheenjäsenille. Viime aikoina turvapaikanhakijoiden määrä on kuitenkin ollut selvässä kasvussa Norjassa ja voidaankin olettaa, että oleskelulupia tullaan myöntämään yhä enemmän myös kansainvälistä suojelua saaneiden perheenjäsenille. Norja on tiukentanut turvapaikkapolitiikkaansa ja osa viimeaikaisista muutoksista koskee perhesiteen perusteella

myönnettäviä oleskelulupia. Norjassa on muun muassa alettu myöntää aiempaa enemmän oleskelulupia, joihin ei kuulu perheen yhdistämisoikeutta. Lisäksi perheen yhdistäminen on tiettyjen lupien osalta sidottu perheenkokoajan asumisaikaan maassa.

Tanskassa perhesiteen perusteella oleskeluluvan saaneiden määrä on laskenut viime vuosina, vaikka hakemusten määrät ovatkin nousseet. Tanskassa on muita Pohjoismaita tiukempi ja oikeusturvan osalta heikompi perheen yhdistämissä politiikka. Tanska ei sovelleta kansallisessa lainsäädännössään perheen yhdistämisdirektiiviä. Tanskassa perheenkokoajalla tulee olla riittävä toimeentulo ja tarpeeksi tilava asunto, mutta näistä edellytyksistä voidaan poiketa kaikkien kansainvälistä suojelua saavien osalta tapauskohtaisesti.

Perheen yhdistämlainsäädäntö muissa Euroopan maissa

Väärien tietojen antaminen. Lähes kaikissa jäsenmaissa väärien tietojen antaminen vaikuttaa kielteisesti perheen yhdistämistä koskevassa päätöksenteossa. Jäsenmaiden lainsäädännöstä ei kuitenkaan välttämättä ilmene, koskevatko säännökset vain oleskeluluvan hakijaa itseään vai otetaanko huomioon myös perheenkokoajan aiemmin antamat väärät tiedot.

Oleskeluluvan myöntäminen kasvattilapselle. Kasvattilapsille haettujen oleskelulupien määrä on lisääntynyt viime vuosina Euroopan maissa DNA-testien käyttöönoton jälkeen. Useissa jäsenmaissa oleskelulupaa ei kuitenkaan myönnetä muille kuin ydinperheeseen kuuluville, virallisille adoptiolapsille. Esimerkiksi Alankomaat on kiristänyt politiikkaansa kasvattilasten osalta. Vain ne perheenjäsenet, joista on ilmoitettu turvapaikkamenettelyn alussa, voivat saada oleskeluluvan perheen yhdistämisen nojalla. Hakijan on jatkossa myös annettava enemmän todisteita kasvattisuhteesta.

Oleskelulupia on haettu kasvattilapsille Suomen lisäksi muissa Pohjoismaissa, mutta Tanskassa ja Norjassa kasvattilasten määrä ei ole merkittävä. Ruotsin ja Norjan ulkomaalaislait eivät sisällä säännöksiä kasvattilapsis-

ta. Ruotsi kuitenkin edellyttää todistusta siitä, että huoltosuhde oli olemassa jo ennen perheenkokoajan maahantuloa. Norjassa edellytetään, että kasvattivanhemmillä on lähtömaan lainsäädännön mukaan hyväksyty kasvatusvelvollisuus ja vakiintunut huoltosuhde. Tanskan ulkomaalaislain mukaan alle 15-vuotiaalle kasvattilapselle voidaan myöntää oleskelulupa tietyin toimeentulo- ja asumisedellytyksin.

Toimeentuloedellytys, jos kansainvälistä suojelua saaneen perhe on muodostettu maahantulon jälkeen. Useimmat EU-maat soveltavat suotuisampia perheen yhdistämistä koskevia säännöksiä kansainvälistä suojelua saaneiden perheenjäseniin vain, jos perhe on muodostettu ennen maahan tuloa. Jos perheside on syntynyt vasta perheenkokoajan maahantulon jälkeen, sovelletaan normaaleja oleskeluluvan myöntämisen edellytyksiä, jotka liittyvät esimerkiksi toimeentuloon, sairausvakuutuksiin, asunnon vähimmäisvaatimuksiin tai kieli- ja kulttuurikokeisiin. Ruotsissa suotuisampia perheen yhdistämissäännöksiä sovelletaan kansainvälistä suojelua saaneen perheenjäseniin, vaikka perhe olisi muodostettu vasta maahantulon jälkeen. Ruotsissa oleskeluluvan myöntäminen ei edellytä näissäkään tapauksissa toimeentuloa. Useat jäsenmaat soveltavat suotuisampia perheen yhdistämissäännöksiä vain pakolaisen perheenjäseniin, ei muun kansainvälisen suojelun perusteella oleskeluluvan saaneiden perheenjäseniin. Jotkut maat soveltavat suotuisampia säännöksiä myös toissijaista suojelua saaneisiin, mutta ei esimerkiksi tilapäistä suojelua saaneisiin.

Kansainvälistä suojelua hakevan työntekijän oikeus

Turvapaikanhakijoiden työntekijäoikeudesta on keskusteltu neuvoston direktiivin turvapaikanhakijoiden vastaanottoa jäsenvaltioissa koskevista vähimmäisvaatimuksista (2003/9/EY, jäljempänä *vastaanotodirektiivi*) muuttamista koskevan ehdotuksen yhteydessä. Keskustelujen perusteella Suomen nykyinen käytäntö sallia työntekijäoikeuden kolmen kuukauden päästä kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen jättämisestä

näyttäisi olevan poikkeus verrattuna muihin jäsenvaltioihin. Varhainen työnteko-oikeus on useissa maissa toiminut vetotekijänä ja kasvattanut hakijoiden määrää, minkä vuoksi monet jäsenvaltiot ovat vastustaneet komission ehdotusta, jonka mukaan turvapaikanhakijalla olisi työnteko-oikeus kuuden kuukauden päästä hakemuksen jättämisestä. Työnteko-oikeuden sitominen selvitettyyn henkilöllisyyteen on yleistynyt Pohjoismaissa.

Norjassa turvapaikanhakijat saavat nykyisin väliaikaisen työlupavakausprosessin aikana vain, jos he pystyvät todistamaan henkilöllisyytensä. Käytäntöä on tiukennettu vuoden 2009 alkupuolella. Jos hakija ei voi saada passia tai riittävin turvatekijöin varustettua henkilöllisyystodistusta kotimaastaan, voidaan kuitenkin pitää riittävänä sitä, että hakijan henkilöllisyys on saatu suurella todennäköisyydellä selville.

Ruotsissa turvapaikanhakija saa tehdä ansiotyötä vain, jos hakemuksen käsittelyajaksi arvioidaan enemmän kuin neljä kuukautta. Lisäksi edellytetään, että hakija pystyy todistamaan henkilöllisyytensä tai, jos henkilöllisyystodistusta on mahdoton tai vaikeaa saada, että hän ainakin tekee yhteistyötä ja edesauttaa henkilöllisyytensä selvittämisessä. Työnteko-oikeus on voimassa koko turvapaikkaprosessin ajan. Työnteko-oikeutta ei ole rajoitettu tiettyyn ammattialaan tai työnantajaan, mutta työnantajan tulee tehdä ilmoitus työsuhteesta maahanmuuttovirastolle. Työnantajan tulee myös ilmoittaa työsuhteen päättymisestä. Hakija ei voi Ruotsissa saada oleskelulupaa työnteon perusteella kesken turvapaikkaprosessin. Vuoden 2008 lopulta lähtien lainvoimaisen kielteisen päätöksen saanut turvapaikanhakija on voinut tietyn edellytyksin hakea työlupaa maasta poistumatta. Tällöin edellytetään, että henkilö on ollut turvapaikkaprosessin aikana vähintään kuusi kuukautta työssä, työtä on tarjolla vähintään 12 kuukaudeksi ja työsuhte täyttää lain muut yleiset edellytykset. Työlupaa pitää hakea kahden viikon kuluessa siitä kun turvapaikkapäätös saa lainvoiman eikä päätöksestä voi valittaa. Jos työpaikka on määräaikainen, hakija saa määräaikaisen oleskelu- ja työlupavakaus korkeintaan kahdeksi vuodeksi kerrallaan. Kahden vuoden jälkeen lupaa ei enää

rajoiteta työnantajan suhteen, mutta se on yhä rajoitettu tiettyyn työhön. Jos hakija menettää työnsä, voidaan oleskelu- ja työlupavakaus perua, mikäli hakija ei löydä uutta työtä kolmen kuukauden kuluessa. Työlupavakaus saanut saa yleensä myös tuoda perheensä Ruotsiin.

Tanskassa turvapaikanhakijat eivät saa tehdä ansiotyötä hakemuksensa käsittelyn aikana. Hakijat, jotka odottavat päätöstä siitä, käsitelläänkö heidän hakemuksensa Tanskassa, tai jotka ovat saaneet kielteisen päätöksen, voivat osallistua palkattomaan toimintaan vastaanottokeskuksissa. Hakijat, joiden hakemukset käsitellään Tanskassa, saavat osallistua palkattomaan työkokeiluun ja vapaaehtoistyöhön vastaanottokeskuksen ulkopuolella. Tanskassa on kuitenkin viime vuoden aikana pohdittu kielteisen päätöksen saaneiden hakijoiden mahdollisuutta jäädä Tanskaan töihin, jos heillä jo on työpaikka. Turvapaikanhakija, jolla on työsuhteen korkeaa koulutusta vaativalla alalla, jolla Tanskassa on työvoimapulaa, voi hakea oleskelulupaa työnteon perusteella. Myös henkilö, jonka pakolaisasemaa ei ole uusittu, voi hakea oleskelulupaa työnteon perusteella, jos hänellä on pitkäaikainen työpaikka tai hän harjoittaa omaa elinkeinoa.

2.3 Nykytilan arviointi

Oikeuslääketieteellinen tutkimus iän selvittämiseksi

Valtaosa Suomeen saapuvista ilman huoltajaa olevista alaikäisistä turvapaikanhakijoista ilmoittaa olevansa vähän alle 18-vuotiaita. Toisinaan vaikuttaa ulkonäön perusteella täysin ilmeiseltä, että kyseessä ei voi olla alaikäinen. Joissakin tapauksissa tietoa saadaan Suomessa alaikäiseksi ilmoittautuneen hakijan jossakin toisessa vastuunmäärittämisasetusta soveltavassa jäsenvaltiossa täysikäisenä jättämästä turvapaikkahakemuksesta kyseisen jäsenvaltion viranomaiselta. Ulkoiseen olemukseen perustuvaan iän arviointiin verrattuna oikeuslääketieteelliseen tutkimukseen perustuva iän selvittäminen mahdollistaa kuitenkin tieteellisen, riippumattoman ja järjestelmällisen tavan selvittää henkilön ikä. Oikeuslääketieteellisten ikätutkimusten avulla pyritään osoittamaan selvästi täysi-ikäiset

turvapaikan- tai oleskeluluvan hakijat, jotka pyrkivät väärin perustein hyödyntämään turvapaikka- tai oleskelulupamenettelyä esiintymällä alaikäisenä. Tällöin kysessä ovat käytännössä lähes 20-vuotiaat ja sitä vanhemmat hakijat.

Poliisi on teettänyt oikeuslääketieteellisiä ikätutkimuksia osana turvapaikanhakijan henkilöllisyyden selvittämistä. Poliisi on pitänyt ongelmallisena sitä, että oikeuslääketieteellisestä iän selvittämisestä ei ole säädetty ulkomaalaislaissa. Tutkimukset ovat kuitenkin perustuneet hakijan suostumukseen. Sisäasiainministeriö pyysi huhtikuussa 2009 eduskunnan oikeusasiamiehen kantaa ilman nimenomaista toimivaltuutta tehtävän ikätutkimuksen hyväksyttävyyteen ja siihen, edellyttääkö ikätutkimusten säännönmukainen teettäminen lakimuutoksia. Toukokuussa 2009 antamassaan lausunnossa eduskunnan apulaisoikeusasiamies piti parempana, että ikätutkimuksia ei lainkaan suoritettaisi pelkän alaikäisen turvapaikanhakijan suostumuksen perusteella, vaan asiasta säädettäisiin lailla. Myös Maahanmuuttovirasto on toivonut ulkomaalaislakiin säädöstä ikätutkimuksista. Ilman säädösperustaa tutkimuksia ei ole voitu tehdä Maahanmuuttoviraston aloitteesta, vaikka siihen olisi ilmennyt tarvetta esimerkiksi turvapaikkapuhutteluissa esiin nousseiden seikkojen vuoksi.

Perheenyhdistäminen

Väärin tietojen antaminen

Ulkomaalaislain 36 §:n 2 momentissa säädetään maahantuloa ja maassa oleskelua koskevien säännösten kiertämisestä. Jos ulkomaalainen antaa oleskelulupahakemuksensa (ja mahdollisesti myös kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksensa) yhteydessä päätöksenteon kannalta ratkaisevia vääriä tietoja henkilöllisyydestään ja perhesuhteistaan edesauttaakseen oleskeluluvan saamista, hän syyllistyy maahantulosäännösten kiertämiseen. Väärin tietojen antaminen tulee kuitenkin ilmi usein vasta siinä vaiheessa, kun väärillä tiedoilla oleskeluluvan saanut ulkomaalainen hakee oleskelulupaa perheelleen. Voi käydä ilmi, että perheenkokoaja ei olisi saanut alun perin lupaa maassa oleskeluun,

jos hän olisi kertonut perhesuhteistaan totuudenmukaisesti. Tässä vaiheessa ulkomaalaisen oleskelulupaa ei voida kuitenkaan välttämättä peruuttaa ulkomaalaislain mukainen kokonaisharkinta huomioon ottaen. Näin ollen väärin tietojen antamisesta ja oleskeluluvan saamisesta lain säännöksiä kiertäen ei koidu perheenkokoajalle mitään seuraamuksia eikä se estä häntä saamasta oleskelulupaa perheenjäsenillekin. Tuomioistuinkäytännössä on katsottu, että ulkomaalaislain 36 §:n 2 momenttia voidaan soveltaa vain hakijaan ja lupahakemus voidaan hylätä vain, jos hakija itse on syyllistynyt maahantulosäännösten kiertämiseen. Hakijana olevan perheenjäsenen lupahakemusta ei voida näin ollen hylätä 36 §:n 2 momentin perusteella, koska hakijan ei voida katsoa syyllistyneen maahantulosäännösten kiertämiseen vääriä tietoja antamalla, vaikka täällä oleva perheenkokoaja onkin näin tehnyt oman oleskelulupahakemuksensa yhteydessä. Ulkomaalaislain 36 §:n 2 momenttia tulisi täsmentää siten, että oleskelulupa voitaisiin jättää myöntämättä, jos asiassa on annettu vääriä tietoja riippumatta siitä, onko vääriä tietoja antanut perheenkokoaja vai hakija itse. Siten esimerkiksi alaikäisenä ja naimattomana esiintynyt ulkomaalainen ei voisi yleensä enää myöhemmin saada oleskelulupaa kotimaahan jääneelle puolisolleen ja muulle perheelleen.

Oleskeluluvan myöntäminen kasvattilapselle

Suomessa omaksutun laintulkinnan mukaan oleskelulupa perhesiteen perusteella on myönnetty tietyissä tapauksissa myös sellaiselle lapselle, joka ei ole Suomessa oleskelevan huollettava virallisesti. Käytäntö muissa maissa on yleensä tiukempi. Kasvattilasten määrä onkin viime vuosina kasvanut merkittävästi myös sellaisten valtioiden kansalaisten joukossa, joiden kohdalla ei aiemmin ole yleensä esiintynyt kasvattilapsi-ilmiötä. Perheet tulevat usein sellaisista maista, joista ei ole saatavissa virallisia selvityksiä kasvattilapsisuhteen olemassaolosta. Oleskeluluvan myöntäminen kasvattilapselle, jonka sukulaisuussuhdetta ei voida selvittää DNA-testillä ja jonka huoltosuhteen selvittäminen perustuu vain asianosaisten kuulemiseen, voi tarjota laittoman maahantulon väylän. Ilmiöön voi

liittyä myös lapsikauppaa. Samalla kun torjutaan vakavia lieveilmiöitä, tulisi kuitenkin taata oikeus perhe-elämään niille, joiden kohdalla huoltosuhde on aito ja ollut olemassa jo ennen perheenkokoajan Suomeen tuloa, eikä kasvattilapsisuhdetta ole muodostettu yksinomaan oleskeluluvan saamiseksi Suomeen. Ulkomaalaislaissa tulisi määritellä, millä edellytyksillä kasvattilapsi voitaisiin katsoa 37 §:n mukaiseksi perheenjäseneksi, vaikka huoltosuhteesta ei olekaan saatavissa virallista selvitystä.

Edellytys lapsen alaikäisyydestä

Ulkomaalaislain 38 §:n sanamuodon ja vakiintuneen soveltamiskäytännön mukaan oleskelulupa voidaan myöntää perhesiteen perusteella myös 18 vuotta täyttäneelle, jos hän on ollut alaikäinen hakemuksen vireilletulopäivänä. Samoin oleskelulupa voidaan myöntää perhesiteen perusteella jo 18 vuotta täyttäneen perheenkokoajan vanhemmille, jos perheenkokoaja on ollut vanhempien hakemusten vireilletulopäivänä vielä alaikäinen. Perheenyhdistäminen ei näin ollen aina perustu todelliseen tarpeeseen yhdistää huollossa oleva lapsi vanhempiinsa. Lapsen edun periaate koskee alle 18-vuotiaita lapsia eikä se sisällä velvoitetta suojata täysi-ikäisen suhdetta vanhempaansa. On myös mahdollista, että oikeus perheenyhdistämiseen vielä täysi-ikäiseksikin tulon jälkeen lisää turva-aikahakijoiden ja erityisesti ilman huoltajaa Suomeen tulevien alaikäisten määrää. Ulkomaalaislakia tulisi muuttaa siten, että vaatimus lapsen alaikäisyydestä sidottaisiin hakemuksen vireilletulohetken sijasta sen ratkaisupäivään.

Kuuleminen perheenyhdistämistapauksissa

Ulkomaalaislain on katsottu velvoittavan kuulemaan asianosaisia perhesidetapauksessa myös silloin, kun luvan myöntäminen ei haettulla perusteella olisi lainkaan mahdollista. Hallintolain (434/2003) mukaan hakemus on tietyissä tapauksissa mahdollista hylätä heti perusteettomana ilman että asianosaista kuullaan. Tarpeettomat kuulemiset aiheuttavat turhaa työtä sekä päätöksentekijöille että asianosaisille ja pitkittävät käsittelyaikoja. La-

kia tulisi täsmentää siten, että kuulemisvelvoitetta ei olisi, jos kuulemisesta voidaan luopua siksi, että hakemus hylätään heti perusteettomana.

Toimeentuloedellytys silloin kun kansainvälistä suojelua saaneen perhe on muodostettu maahantulon jälkeen

Toisin kuin useimmissa Euroopan maissa, Suomen lainsäädännössä ei ole tehty eroa kansainvälistä suojelua tai tilapäistä suojelua saaneiden ulkomaalaisten vanhojen ja uusien perheenjäsenten välillä. Suotuisimmat perheenyhdistämissäännökset koskevat samalla tavalla perhettä, joka on muodostettu ennen perheenkokoajan maahantuloa, kuin mahdollisia uusia perheenjäseniä, joiden kanssa perhesuhde on muodostettu vasta perheenkokoajan maahantulon jälkeen. Jos kansainvälisen suojelun perusteella oleskeluluvan saanut avioituu vasta oleskeluluvan saatuaan kolmannen maan kansalaisen kanssa, voidaan puolisolle hakea oleskelulupaa kansainvälistä suojelua saaneen perheenjäsenenä. Tällöin oleskeluluvan myöntäminen ei edellytä, että hakijan toimeentulo on turvattu. Riittävä toimeentulo on lähtökohtaisesti yleensä oleskeluluvan myöntämisen edellytyksenä. Edellytys koskee myös perhesiteen perusteella myönnettäviä lupia, ellei laissa ole säädetty erikseen, että toimeentuloa ei edellytetä, kuten kansainvälistä suojelua saaneiden ja Suomen kansalaisten perheenjäsenten osalta on tehty. Lähes kaikissa muissa Euroopan maissa kansainvälistä suojelua saaneiden perheenyhdistämistä koskevia suotuisampia erityissäännöksiä sovelletaan vain, jos perhe on muodostettu jo ennen maahantuloa. Jos perhe on muodostettu maahantulon jälkeen, edellytetään pääsäännön mukaisesti normaalien oleskeluluvan myöntöedellytysten täyttymistä. Maahantulon jälkeen muodostetut perheenjäsenet eivät ole tällöin vapautettuja esimerkiksi toimeentulo- ja mahdollisista muista edellytyksistä, joita kolmansien valtioiden kansalaisten perheenyhdistämiselle on kussakin maassa asetettu.

Kansainvälistä tai tilapäistä suojelua saaneiden suotuisampien perheenyhdistämissäännösten soveltaminen ei ole kansainvälisesti vertaillenkaan perusteltua silloin, kun

perhe on muodostettu vasta maahantulon jälkeen. Oleskeluluvan myöntämisen tulisi olla mahdollista myös kuvatonlaisissa tapauksissa, mutta tällöin myöntämisen edellytyksenä tulisi olla riittävä toimeentulo, kuten muissakin perhesiteen perusteella haettavissa oleskeluluvissa. Lakia tulisi täsmentää siten, että tapauksissa, joissa on kyse uuden perheen muodostuksesta, edellytettäisiin myös toimeentuloa, jos perheenkokoja on saanut oleskelulupansa kansainvälisen suojelun tai tilapäisen suojelun perusteella.

Kansainvälistä suojelua hakevan työntekijän oikeus

Suomessa kansainvälistä suojelua hakeva voi tehdä työtä kolmen kuukauden kuluttua hakemuksensa jättämisestä siihen asti, kunnes hakemus on lainvoimaisesti ratkaistu eli siihen asti, kun Maahanmuuttovirasto, hallinto-oikeus tai korkein hallinto-oikeus on antanut asiassa ratkaisunsa tai korkein hallinto-oikeus on päättänyt olla myöntämättä valituslupaa. Nykyisten käsittelyaikojen valossa työntekijän oikeus on voimassa keskimäärin seitsemästä kuukaudesta aina kahteen vuoteen. Kansainvälistä suojelua hakevalla on tämä työntekijän oikeus suoraan ulkomaalaislain nojalla. Hakija saa tehdä työtä rajoituksetta kaikilla ammattialoilla eikä työntekijän oikeutta ole rajoitettu tiettyyn työnantajaan.

Turvapaikkamenettelyn aikana ja kielteisen kansainvälistä suojelua koskevan päätöksen jälkeen henkilö voi hakea työntekijän oleskelulupaa ulkomaalaislain 49 §:n mukaisesti. Kysymys on kuitenkin poikkeusmenettelystä, eikä lupaa lähtökohtaisesti myönnetä Suomesta haettuna, vaan ensimmäistä työntekijän oleskelulupaa tulee hakea lähtömaassa Suomen edustuston kautta.

Valtaosa eli yli 80 % turvapaikanhakijoista ei esitä henkilö- tai matkustusasiakirjaa. Ongelma on sama myös muualla Euroopassa. Asiakirjojen puute voi johtua kotimaan epäselvistä olosuhteista, mutta usein asiakirjat hävitetään ennen maahantuloa matkoja järjestävien salakuljettajien ohjeiden mukaan maahantulosäännösten kiertämiseksi. Tarkoitus on näin vaikeuttaa asiaa tutkivan viranomaisen työtä ja välttää mahdollinen nopea

palauttaminen. Jos väärin henkilötietojen antamiseen liittyen epäillä rikosta, poliisin tai muun esitutkintaviranomaisen on toimitettava esitutkintalain (449/1987) 2 §:n nojalla esitutkinta.

Kansainvälistä suojelua hakevilla on velvollisuus osallistua toimeentulotukea vastaan vastaanottokeskuksen osoittamaan palkattomaan ja pienimuotoiseen opinto- ja työtoimintaan vastaanottokeskuksessa. Arvioidaan, että suurin osa hakijoista osallistuu vain tähän toimintaan eikä sijoitu kansainvälistä suojelua hakevina työmarkkinoille.

Suomessa voimassa olevaa kansainvälistä suojelua hakevien työntekijän oikeutta on perinteisesti pidetty tarkoituksenmukaisena muun muassa laittoman työnteon ehkäisemisen näkökulmasta. On myös katsottu, että hakijoiden työttömyydestä aiheutuu lisämenoja, joita voidaan vähentää sallimalla työntekijän oikeus hakemuksen käsittelyn aikana. Työn tekemisen merkitys hakijan itsensä kannalta on suuri erityisesti silloin, kun hakemuksen käsittelyaika on pitkä. Toisaalta työntekijän oikeus voi toimia perusteettomien suojeluhakemusten jättämisen vetokijänä. Myös harmaan talouden torjunnan kannalta on tärkeää, että työmarkkinoille sijoittuvat ulkomaalaiset tulevat lähtökohtaisesti tätä tarkoitusta varten luotujen maahantulomenettelyjen kautta.

3 Esityksen tavoitteet ja keskeiset ehdotukset

3.1 Oikeuslääketieteellinen iän selvittäminen

Esityksellä on tarkoitus panna kansallisesti täytäntöön oikeuslääketieteellistä iän selvittämistä koskevat turvapaikkamenettelydirektiivin säädökset. Tavoitteena on, että oikeuslääketieteellisen tutkimuksen tekemisestä kansainvälisen suojelun tai muulla perusteella oleskelulupaa hakevan ulkomaalaisen iän selvittämiseksi säädettäisiin laissa. Tämä on perusteltua sekä hakijoiden että viranomaisten oikeusturvan kannalta.

Oikeuslääketieteellisestä iän selvittämisestä ei ole tarkoitus tehdä automaattista käytäntöä ilman huoltajaa olevien alaikäisten turvapaikkaprosessissa. Vaikka valtaosa viime

vuosina saapuneista alaikäisistä on kertonut olevansa 15-vuotiaita tai vanhempia, tutkimuksiin tulisi ryhtyä vain, jos on perusteita epäillä, että ilmoitettu ja todellinen ikä poikkeavat ratkaisevasti toisistaan.

Tutkimuksen tekemiseen olisi aina oltava asianosaisen todellinen ja nimenomainen suostumus. Lisäksi tutkimuksen tekeminen edellyttäisi, että alaikäinen hakija ymmärtää suostumuksen merkityksen. Ottaen huomioon perustuslain 7 §:ssä taatun oikeuden henkilökohtaiseen koskemattomuuteen suostumuksen edellyttäminen on suhteellisuusvaatimuksen näkökulmasta perusteltua.

Henkilöllisyyden ja siihen liittyen iän selvittäminen on tärkeää sekä oleskelulupaa kansainvälisen suojelun tai muulla perusteella hakevan ulkomaalaisen että maahanmuuttoviranomaisten näkökulmasta. Erityisen tärkeää iän selvittäminen on ilman huoltajaa olevien alaikäisten hakijoiden kohdalla. Lapsen edun kannalta on keskeistä, että lapsi pääsee oikeaan, omia valmiuksiaan vastaavaan ikäympäristöönsä, eikä alaikäisille hakijoille tarkoitetuissa vastaanottoyksiköissä majoiteta täysi-ikäisiä hakijoita. Selvä henkilöys myös tukee oleskeluluvan saaneen lapsen kotoutumista Suomeen.

Yhteiskunnan kannalta iän selvittämisellä on merkitystä myös, kun pyritään välttämään ylimääräisiä kustannuksia, jotka aiheutuvat täysi-ikäisten hakijoiden majoittamisesta alaikäisille tarkoitetuissa yksiköissä. Myös luvan myöntämisessä voidaan päätyä virheelliseen ratkaisuun, jos alaikäiseksi ilmoittautunutta pidetään ikänsä vuoksi esimerkiksi haavoittuvassa asemassa olevana tai oikeutettuna perheen yhdistämiseen, vaikka todellisuudessa hän olisikin täysi-ikäinen.

Esityksen tavoitteena on myös vähentää turvapaikka- ja oleskelulupamenettelyyn liittyviä väärinkäytöksiä ja maahantulosäännösten kiertämistä sekä poistaa tiettyjä vetotekijöitä, jotta Suomi ei olisi muita pohjoismaita ja EU-maita houkuttelevampi maa oleskeluluvan tai turvapaikan haulle. Iän selvittämiseksi tehtävillä oikeuslääketieteellisillä tutkimuksilla voi olla ennalta ehkäisevä vaikutus, jos hakijat tutkimuksista tietoisina eivät anna itsestään vääriä tietoja.

Tarkoituksena on, että oikeuslääketieteellisten tutkimusten tekeminen keskitettäisiin

sinne, missä on niiden edellyttämä erityispätevyys. Tämä edistäisi myös tutkimustulosten yhdenmukaisuutta ja vähentäisi tutkimuksesta aiheutuvia kustannuksia. Esityksen tavoitteena ei kuitenkaan ole rajoittaa oikeuslääketieteellisten tutkimusten tekemiseen liittyvien tiettyjen lääketieteellisten menetelmien käyttöä. Vaikka nykyisin tutkimukset pääsääntöisesti tehdään hampaisto- ja luustoikätkimyksinä, tarkoituksena on tehdä mahdolliseksi vaihtoehtoisten oikeuslääketieteellisten menetelmien käyttäminen ajatellen erityisesti menetelmien kehittymistä tulevaisuudessa.

Menettelyn joustavuuteen pyritään sillä, että myös Rajavartiolaitos ja Maahanmuuttovirasto voisivat poliisin lisäksi pyytää oikeuslääketieteellisen tutkimuksen tekemistä hakijan iän selvittämiseksi. Näin tutkimusten teettäminen olisi joustavaa ja välttyttäisiin menettelyä hidastavilta lisäselvityspyynnöiltä. Tarkoitus on seurata esityksen vaikutuksia viranomaisten hallinnollisiin ja taloudellisiin voimavaroihin.

Oikeuslääketieteellisen ikätutkimuksen tekemisestä voidaan antaa tarkempia säännöksiä valtioneuvoston asetuksella. Lisäksi voidaan tarvittaessa laatia yhteistyössä viranomaisten kesken ohje iän selvittämistä koskevien käytännön menettelyjen yhdenmukaistamiseksi ja viranomaisyhteistyön sujuvuuden varmistamiseksi. On esimerkiksi tarpeen selvittää, miten ikätutkimuksen tulos vaikuttaa alaikäiselle määrätyn edustajan tehtävästä vapauttamiseen ja miten hakijan syntymäaika määräytyy tehdyn tutkimuksen jälkeen. Viranomaisyhteistyössä valmistellaan myös hakijoille annettava iän selvittämistä koskeva esite.

3.2 Perheenyhdistäminen

Esityksen tavoitteena on vähentää perheenyhdistämismenettelyyn liittyviä väärinkäytöksiä ja maahantulosäännösten kiertämistä. Näin pyritään myös poistamaan tiettyjä vetotekijöitä, jotta Suomi ei olisi muita pohjoismaita ja EU-maita houkuttelevampi maa turvapaikan haulle. Lisäksi esityksellä lähennetään kansainvälistä suojelua saaneiden perheenyhdistämistä koskevaa lainsäädäntöä

muiden EU:n jäsenvaltioiden ja muiden Pohjoismaiden lainsäädäntöihin, jolloin perheen yhdistäminen ei olisi nykyisenlainen maahanmuuttohalukkuutta lisäävä tekijä.

Väärien tietojen antamista koskevan säännöksen tavoitteena on vähentää väärinkäytöksiä. Oleskeluluvan hakeminen väärillä perhetiedoilla tulee vähemmän houkuttelevaksi, kun väärien tietojen antaminen vaikuttaa myöhemmin mahdollisuuksiin saada kotimaahan jäänyt perhe Suomeen. Esityksellä tarkennettaisiin maahantulosäännösten kiertämistä ehkäisevää sääntelyä kaikkien oleskelulupien osalta. Perheenjäsenen oleskelulupahakemus voitaisiin hylätä, jos olisi perusteltua aihetta epäillä perheenkokoajan saaneen oleskelulupansa Suomeen väärin perustein, vaikka hakijan itsensä ei katsottaisi syyllistyneen maahantulosäännösten kiertämiseen.

Toimeentulon edellyttäminen tapauksissa, joissa kansainvälistä tai tilapäistä suojelua saaneen perhe on muodostettu vasta maahantulon jälkeen, on yleinen käytäntö muissa EU:n jäsenmaissa ja toisi siten Suomen lainsäädännön lähemmäksi muiden Euroopan maiden lainsäädäntöjä. Kansainvälistä suojelua saaneiden tai tilapäistä suojelua saaneiden perheen yhdistäminen ei edelleenkään edellyttäisi riittävää toimeentuloa, jos perhe on perustettu ennen perheenkokoajan Suomeen tuloa. Perheen yhdistäminen olisi mahdollista myös silloin, kun perhe on perustettu vasta Suomeen tulon jälkeen, mutta tällöin oleskeluluvan myöntäminen perheenjäsenelle edellyttäisi riittävää toimentuloa.

Esityksessä ehdotetaan myös määriteltäväksi, millä perusteella kasvattilapselle voitaisiin myöntää oleskelulupa perhesiteen perusteella. Säännöksen tarkoituksena on suojata todellista perhe-elämää mahdollistamalla perheen yhdistäminen myös niissä tilanteissa, joissa lapsi on tosiasiallisesti osa perhettä ja Suomessa asuvien tai Suomeen muuttavien huollettavana, mutta huoltosuhteesta ei voida esimerkiksi kotimaan tilanteen vuoksi saada virallista selvitystä. Samalla säännöksen tarkoituksena on estää erityisesti sellaista maahantulosäännösten kiertämistä, jossa esimerkiksi taloudellisessa hyötymistarkoituksessa ilmoitetaan perheenjäseniksi lapsia, joilla ei ole todellisia perhesiteitä oleskelulupaa ha-

kevaan perheeseen. Alaikäisen lapsen muuttaminen vieraaseen maahan perheen kanssa, johon hänellä ei ole todellista sidettä, voi useissa tapauksissa olla myös lapsen edun vastaista. Säännöksiä selkiyttämällä torjutaan myös lapsikaupan mahdollisuutta ja annetaan muutoinkin paremmat valmiudet puuttua lupamenettelyn keinoin lapsen hyväksikäytön eri ilmenemismuotoihin. Esityksellä lisättäisiin ulkomaalaislakiin säännökset siitä, millä edellytyksillä kasvattilapsi voitaisiin rinnastaa perheenjäseneksi. Kasvattilapsi rinnastettaisiin perheenjäseneksi, jos lapsi olisi ollut Suomessa olevan perheenkokoajan huollossa jo ennen tämän Suomeen tuloa ja lapsi olisi edelleen huollon tarpeessa.

Esityksessä ehdotetaan, että oleskelulupa perhesiteen perusteella myönnettäisiin vain silloin kun lapsi on edelleen alaikäinen oleskelulupahakemuksen ratkaisua jankkohtana. Hakemuksen vireilletulo hetki ei siis enää olisi ratkaiseva. Oleskelulupaa ei myönnettäisi lapsen tultua täysi-ikäiseksi, koska virallinen huoltosuhte on tällöin päätynyt eikä asianosainen ole enää perheenjäsenen ulkomaalaislain 37 §:ssä tarkoitetulla tavalla. Ehdotuksen tarkoituksena on vähentää Suomen houkuttelevuutta turvapaikanhakumaana sekä erityisesti ilman huoltajaa tulevien turvapaikanhakijoiden määrää.

Luopumalla tarpeettomista kuulemisista perhesiteen perusteella tehtyjä hakemuksia käsiteltäessä nopeutettaisiin päätöksentekoa vaarantamatta kuitenkaan hakijoiden oikeusturvaa. Perhesiteen perusteella tehtyjen hakemusten yhteydessä tapahtuvaa kuulemismenettelyä ehdotetaan muutettavaksi siten, että kuulemisvelvoitetta ei olisi silloin kun hakemus voidaan hylätä heti perusteettomana. Kuuleminen voitaisiin katsoa tarpeettomaksi vain tilanteissa, joissa oleskelulupaa ei voitaisi myöntää siksi, että jo hakemuksesta käy ilmi, ettei luvan myöntäminen ole ulkomaalaislain mukaan mahdollista lainkaan haetulla perusteella.

Osa ehdotetuista säädösmuutoksista noudattaa jo vakiintunutta laintulkintaa. Erityisesti kasvattilasten ja kuulemisten osalta on valmistelun aikana pohdittu myös soveltamiskäytännön selkiyttämistä ilman varsinaisia säädösmuutoksia. Lain muuttaminen on kuitenkin katsottu selkeämmäksi ratkaisuksi.

Se on perusteltua myös hallinnon läpinäkyvyyden ja oikeusturvan kannalta.

3.3 Turvapaikanhakijan työnteko-oikeus

Ehdotus merkitsee luopumista kaikkia kansainvälistä suojelua hakeneita koskevasta automaattisesta työnteko-oikeudesta kolme kuukautta hakemuksen jättämisen jälkeen. Vaadittavan rajanylitykseen oikeuttavan matkustusasiakirjan olemassaolo antaisi kuitenkin mahdollisuuden työntekoon kolmen kuukauden maassa oleskelun jälkeen kuten nykyisinkin. Raja nostettaisiin kuuteen kuukauteen hakijoille, joilta puuttuu voimassa oleva vaadittava rajanylitykseen oikeuttava matkustusasiakirja. Tämän voidaan arvioida osaltaan pienentävän sellaisten hakijoiden määrää, joiden syynä tulla Suomeen on muita mahdollisia kohdemaita nopeampi pääsy työmarkkinoille. Arvio muutoksen vaikutuksesta perustuu kansainvälisiin kokemuksiin signaalivaikutuksista, joita työnteko-oikeuden kaivamisella on voitu saavuttaa.

Koska voimassa olevan vaadittavan rajanylitykseen oikeuttavan asiakirjan esittäminen antaisi edelleen mahdollisuuden työntekoon kolmen kuukauden maassa oleskelun jälkeen, esitys voi vähentää matkustusasiakirjojen hävittämistä maahantulon yhteydessä ja kannustaa niitä hakijoita, joilla kyseinen asiakirja on, esittämään sen viranomaisille. Vaikka ehdotus ei ole täysin yhteneväinen esimerkiksi Ruotsissa ja Norjassa omaksutun järjestelmän kanssa, ehdotuksella saavutettaisiin sama vaikutus, mutta Suomen järjestelmä olisi selkeämpi, ennakoitavampi ja läpinäkyvämpi, mitä voidaan pitää sekä viranomaisten että hakijoiden etuna.

4 Esityksen vaikutukset

4.1 Taloudelliset vaikutukset

Oikeuslääketieteelliseen iän selvittämiseen, perheenyhdistämiseen ja kansainvälistä suojelua hakevan työnteko-oikeuteen liittyvät

toimenpiteet, joilla voidaan vähentää väärinkäytöksiä ja maahantulosäännösten kiertämistä turvapaikka- ja oleskelulupamenettelyissä, säästävät viranomaistoiminnan resursseja ja kustannuksia. Esityksellä vaikutetaan myös ennaltaehkäisevästi perusteettomasti kansainvälisen suojelun ja muilla perusteilla oleskelulupaa hakevien määrään, millä on välitöntä taloudellista vaikutusta.

Turvapaikanhakijoiden määrän vaihtelun vuoksi on vaikeaa arvioida niiden henkilöiden määrää, joille oikeuslääketieteellinen ikätutkimus olisi tarpeen tehdä. Kun alaikäisistä valtaosa on 15 - 17 -vuotiaita, iän selvittäminen voi olla tarpeen useiden kohdalla. Oikeuslääketieteellisestä iän selvittämisestä ei kuitenkaan ole tarkoitus tehdä automaattista käytäntöä ilman huoltajaa olevien alaikäisten turvapaikkaprosessissa.

Helsingin yliopiston oikeuslääketieteen laitoksen mukaan iän selvittämiseksi tehtävän oikeuslääketieteellisen tutkimuksen kustannukset riippuvat kulloinkin käytetyistä tutkimusmenetelmistä. Tutkimuskustannukset vaihtelevat noin 365 euroa maksavan normaalin iän arvioinnin ja noin 770 euroa maksavan vaativan iän arvioinnin välillä. Lisäksi kustannuksia aiheuttavat röntgenkuvaukset ja tulkaukset. Edellä mainittujen lisäksi kuluja aiheutuu myös poliisin, Rajavartiolaitoksen tai Maahanmuuttoviraston virkamiehen mukanaolosta tutkimuksessa ja muista iän selvittämiseen liittyvistä hallinnollisista toimituksista.

Turvapaikanhakijoiden vastaanoton kustannukset korvataan täysimääräisesti valtion varoista. Ilman huoltajaa olevan alaikäisen turvapaikanhakijan vuosikustannus on merkittävästi suurempi kuin täysi-ikäisen, sillä alaikäiselle hakijalle tarjottavat sosiaali- ja terveyspalvelut ovat laajemmat kuin täysi-ikäiselle tarjottavat. Vuonna 2008 yhden täysi-ikäisen turvapaikanhakijan vastaanotto-keskuspaikan kustannukset olivat 14 900 euroa vuodessa. Vastaava vuosikustannus ryhmäkodissa asuvan ilman huoltajaa olevan alaikäisen turvapaikanhakijan osalta oli 49 700 euroa. Tukiasunnossa asuvan, 16 vuotta täyttäneen ilman huoltajaa olevan alaikäisen osalta vuosikustannus oli 28 900 euroa. Ilman huoltajaa oleville alaikäisille turvapaikanhakijoille järjestetään majoituksen, kasva-

tuksen, hoidon tai ohjauksen lisäksi sosiaali- ja terveystalvveluita, vapaa-ajanpalvveluita, oikeusapupalvveluita ja tulkkipalvveluita. Samoin ala-ikäisten edustajille maksetaan palkkiota sekä kulukorvaus. On perusteltua, että alaikäiseksi itsensä ilmoittanut, mutta todellisuudessa täysi-ikäinen hakija ei käytä alaikäisille tarkoitettuja palvveluja, eikä näin myöskään kuluta alaikäisten vastaanottoon varattuja voimavaroja.

Poliisin maasta poistamis- ja noutokulje- tuksista aiheutuviin menoihin kohdistetun arviomäärärahan käyttöperustetta laajennettiin siten, että vuoden 2009 alusta alkaen arviomäärärahaa on voitu käyttää turvapaikanhakijoiden henkilöllisyyden varmistamisesta aiheutuviin kuluihin. Vuoden 2010 talousarvioesityksessä tämä mahdollisuus on kuitenkin poistettu tältä momentilta. Olisi tarkoituksenmukaista, että oikeuslääketieteellistä iän selvittämistä koskevan säännöksen astutua voimaan tarkoitukseen varataan määrärahat siten, että kyseiselle arviomäärärahamomentille palautetaan mahdollisuus käyttää määrärahaa iän selvittämiseen. Myös Rajavartiolaitoksella ja Maahanmuuttovirastolla tulisi olla mahdollisuus käyttää arviomäärärahaa iän selvittämisessä. Lisäksi Helsingin yliopiston oikeuslääketieteen laitoksella tulisi taata riittävät resurssit, jotta iän selvittäminen oikeuslääketieteellisen tutkimuksen avulla ei pitkittä turvapaikkaprosessia ja siten lisää vastaanoton kustannuksia.

Esityksessä ehdotetaan niille turvapaikanhakijoille, jotka eivät esitä viranomaisille ulkomaalaislain 11 § 1 momentin 1 kohdan mukaista asiakirjaa, kuuden kuukauden odotusaikaa ennen kuin he voivat tehdä työtä. Tämä poikkeaa esimerkiksi Norjassa ja Ruotsissa omaksutusta mallista, jossa selvittämätön henkilöllisyys voi johtaa työnteko-oikeuden epäämiseen koko hakemuksen käsittelyajaksi. Koska käsittelyajat voivat valitusvaiheineen venyä jopa muutaman vuoden mittaisiksi, nyt ehdotettua mallia voidaan pitää hakijan ja yhteiskunnan kannalta parempana vaihtoehtona. Toisaalta, kun kansainvälistä suojelua hakenut ulkomaalainen ei pääse ansiotyöhön, hän on enemmän toimeentulotuen varassa. Sisäasiainministeriössä on tarkoitus selvittää, miten toimeentulotuen mahdollisia vetotekijöitä voitaisiin vähentää. Sa-

massa yhteydessä selvitetään, kuinka suureksi vastaanoton palvvelujen arvo tulee määritellä osana hyödykkeinä maksettavaa perusosaa eli voitaisiinko perusosan rahamäärää pienentää loukkaamatta perustuslain vähimmäistoimeentulon ja yhdenvertaisuuden säännöksiä.

4.2 Vaikutukset viranomaisen toimintaan

Oikeuslääketieteellisestä iän selvittämisestä ja siihen liittyvästä toimivallasta ei ole aiemmin säädetty ulkomaalaislaissa. Käytännössä vain poliisi on teettänyt tutkimuksia iän selvittämiseksi. Jos poliisin lisäksi myös Rajavartiolaitoksella ja Maahanmuuttovirastolla olisi mahdollisuus pyytää oikeuslääketieteellisen ikätutkimuksen tekemistä, tutkimusten tekeminen olisi entistä joustavampaa ja vältyttäisiin turvapaikka- tai oleskelulupamenettelyä hidastavilta viranomaisten välisiltä lisäselvityspyynnöiltä.

Esityksellä voidaan lyhentää kansainvälistä suojelua koskevien ja oleskelulupahakemusten käsittelyaikoja, kun perusteettomien hakemusten määrä vähenee. Lisäksi hakemukset, joihin liittyy maahantulosäännösten kiertämistä, ovat usein työläitä selvittää. Lain- säädännön muutoksilla voidaan vaikuttaa ennaltaehkäisevästi tällaisten hakemusten määrään. Resurssija on siten mahdollista ohjata enemmän sellaisten hakemusten ratkaisemiseen, joihin mainittuja seikkoja ei liity. Näin sellaiset kansainvälistä suojelua ja perhesid- lupaa hakevat, joiden tapauksessa ei ole kysymys säännösten kiertämisestä, voivat saada asiansa nopeammin ratkaistuiksi.

Ulkomaalaislain 6 §:n 3 momentin mukaan alaikäistä lasta koskeva asia on käsiteltävä kiireellisesti. Lisäksi perhesiteen perusteella tehtyyn oleskelulupahakemukseen tehty päätös on ulkomaalaislain 69 a §:n mukaan annettava hakijalle tiedoksi viimeistään yhdeksän kuukauden kuluttua hakemuksen jättämisestä. Oleskelulupahakemusten käsittelyaikoja on pyritty jatkuvasti lyhentämään. Ehdotus lapsen alaikäisyyden sitomisesta hakemuksen ratkaisupäivään asettaa lupaviranomaisille entistä painavamman perusteen lyhentää ja seurata alaikäisiä koskevien hakemusten käsittelyaikoja. Hakemusten käsittelyyn osallis-

tuvien viranomaisten tulee taata kohtuulliset käsittelyajat myös ennalta arvaamattomissa tilanteissa, jotta hakijan oikeusturva ei kärsisi viranomaistoiminnasta johtuvista syistä.

Oleskelulupa - ja turvapaikanhakulomakkeiden ajantasaisuus tulee tarkistaa esityksen johdosta. Lomakkeissa tulee erityisesti huomioida, että niissä kerrotaan selkeästi värienteijien antamisen seurauksista.

4.3 Yhteiskunnalliset vaikutukset

Esityksellä kirjataan lakiin jo osittain vaikiintuneita käytäntöjä, millä yhdenmukaistetaan lain soveltamista. Samalla myös hallintokäytäntöjen läpinäkyvyys lisääntyy. Väärinkäytösten ehkäiseminen ja perusteettomien hakemusten väheneminen vahvistavat niiden hakijoiden asemaa, jotka eivät pyri väärinkäyttämään tai kiertämään säännöksiä. Lisäksi väärinkäytösten ehkäiseminen ja perusteettomien hakemusten väheneminen lisäävät kansalaisyhteiskunnan luottamusta ja hyväksyntää lainsäädännölle ja viranomaisten toiminnalle.

5 Asian valmistelu

5.1 Valmisteluvaiheet ja -aineisto

Esitys on valmisteltu sisäasiainministeriössä. Valmistelussa on hyödynnetty turvapaikanpolitiikkaan liittyvän selvityshankkeen loppuraportista saatuja lausuntoja. Selvityshankkeen loppuraporttia koskevassa lausuntopyynnössä pyydettiin lausunnonantajia erityisesti ottamaan kantaa niihin ehdotuksiin, joihin liittyy hallituksen esityksen antaminen syyskaudella 2009. Lisäksi lausuntopyynnössä todettiin, että itse hallituksen esitykseen liittyvä lausuntokierros tulitisiin toteuttamaan tavallista lausuntoaikaa huomattavasti lyhyemmällä ajalla.

Sisäasiainministeriön maahanmuutto-osaston johdolla järjestettiin kesällä 2009 oikeuslääketieteellistä ikätutkimusta koskevia valmistelukokouksia, joihin osallistuivat sisäasiainministeriön poliisi- ja rajavartiolaitos sekä oikeusyksikkö, oikeusministeriö,

sosiaali- ja terveysministeriö, Maahanmuuttovirasto ja Helsingin yliopiston oikeuslääketieteen laitos. Perheen yhdistämiseen liittyen sisäasiainministeriön maahanmuutto-osasto järjesti valmistelukokouksia Maahanmuuttoviraston edustajien kanssa.

5.2 Lausunnot ja niiden huomioon ottaminen

Esitysluonnoksesta pyydettiin lausunto 155 taholta. Lausuntoa pyydettiin muun muassa oikeusministeriöltä, ulkoasiainministeriöltä, valtiovarainministeriöltä, opetusministeriöltä, työ- ja elinkeinoministeriöltä, sosiaali- ja terveysministeriöltä, ylimmiltä laillisuusvalvojilta, vähemmistövaltuutetulta, tasa-arvovaltuutetulta ja lapsiasiavaltuutetulta. Lausuntoa pyydettiin myös eräiltä keskusvirastoilta, työ- ja elinkeinokeskuksilta ja turvapaikanhakijoiden vastaanottokeskuksilta, eräiltä työmarkkinajärjestöiltä ja kansalais- ja muilta järjestöiltä.

Oikeuslääketieteellinen iän selvittäminen

Lausunnonantajat pitivät perusteltuna sitä, että iän selvittämiseksi tehtävästä oikeuslääketieteellisestä ikätutkimuksesta säädetään lain tasolla. Lausunnoissa kiinnitettiin huomiota muun muassa perustuslain 7 §:ssä turvattuun henkilön koskemattomuuteen, tutkimuksesta kieltäytymisen seurauksiin, ulkomailla oleskelulupaa hakevan henkilön iän selvittämiseen sekä alaikäisen edustajan asemaan. Lääketieteellinen tutkimus iän selvittämiseksi perustuu ehdotetun säännöksen mukaan vapaaehtoisuuteen. Tutkimuksesta kieltäytymisen seurausten osalta ehdotusta on täsmennetty, ja edustajan asemaa vahvistettu. Tutkimusmenetelmien laadun takaamiseksi viranomaisaloitteista tutkimusta ei katsottu mahdolliseksi säätää suoritettavaksi muualla kuin Suomessa olevan hakijan tai perheenkokoajan osalta.

Perheen yhdistäminen

Värienteijien antaminen

Osa lausunnonantajista piti ehdotettua muutosta hyvänä ja jotkut tahot olisivat laa-

jentaneet säännöksen koskemaan myös muuta maahantulosäännösten kiertämistä. Toisaalta lausunnoissa tuotiin esille perhelämän suojaan liittyvät näkökohdat. Erityisesti säännöksen soveltaminen alaikäisiin lapsiin nähtiin ongelmallisena. Lausuntojen perusteella vaikutti siltä, että ehdotetun säännöksen yksityiskohtaisista perusteluista ei käynyt riittävän selvästi ilmi se, että ulkomaalaislain yleissäännökset lapsen edun huomioonottamisesta häntä koskevassa päätöksenteossa ja perhesiteen perusteella tehtyihin hakemuksiin liittyvä kokonaisharkinta tulee aina ottaa huomioon myös ehdotettua säännöstä sovellettaessa. Ehdotetun pykälän yksityiskohtaisia perusteluja on jatkovalmistelussa tarkennettu tältä osin.

Oleskeluluvan myöntäminen kasvattilapselle

Kasvattilapsen määritelmän sisällyttämistä ulkomaalaislakiin pidettiin lähtökohtaisesti hyvänä ratkaisuna. Useissa lausunnoissa korostettiin lapsen edun huomioon ottamisen tärkeyttä, ja osassa toivottiin siksi väljempää sääntelyä. Jatkovalmistelussa säännösehdotuksen muotoiltua muutettiin siten, että myös lähtömaasta lähdön jälkeen muodostetut kasvattisuhteet huomioidaan, jos edellytykset muutoin täyttyvät. Näin oleskelulupa voitaisiin myöntää kasvattisuhteen perusteella myös niissä tapauksissa, joissa kasvattisuhte on muodostettu muualla kuin lähtömaassa, mutta kuitenkin jo ennen Suomeen tuloa. Tällä pyritään turvaamaan sellaista perhelämää, joka on esimerkiksi pitkittyneen pakolaisuuden vuoksi vakiintunut vasta lähtömaasta lähdön jälkeen.

Toimeentuloedellytys silloin kun kansainvälistä suojelua saaneen perhe on muodostettu maahantulon jälkeen

Lausunnonantajien näkemykset jakaantuvat puolesta ja vastaan. Myös toimeentuloedellytyksen osalta katsottiin jatkovalmistelussa tarpeelliseksi vielä täsmentää yksityiskohtaisia perusteluja muistuttamalla mahdollisuudesta poiketa toimeentuloedellytyksestä siten kuin jo voimassa olevassa ulkomaalaislain 39 §:ssä säädetään.

Asumisaikaedellytys kansainvälistä suojelua saaneen perheen yhdistämisessä

Lausunnolla olleeseen esitysluonnokseen sisältyi myös esitys tiettyjä ryhmiä koskevas- ta vuoden asumisaikavaatimuksesta ennen oikeutta perheen yhdistämiseen. Lausunnonantajat suhtautuivat esitykseen pääosin kielteisesti. Esitystä pidettiin ongelmallisena yhdenvertaisen kohtelun näkökulmasta. Erityisen ongelmallisena pidettiin sitä, että ehdotettu säännös ei antanut mahdollisuutta poiketa edellytyksestä, jos esimerkiksi lapsen etu sitä vaatii. Esityksen nähtiin myös lisäävän valituksia hallintotuomioistuimessa, kun yhä useampi muuta kansainvälistä suojelua tai tilapäistä suojelua saanut valittaisi päätöksestä saadakseen pakolaisen aseman ja siten oikeuden perheen yhdistämiseen ilman vuoden asumisaikavaatimusta. Jatkovalmistelussa asumisaikavaatimusta koskevaa ehdotusta ei nähty olevan mahdollista muokata siten, että esitetyt näkökohdat olisi voitu ottaa huomioon ja samalla saavuttaa toivottu lopputulos. Säännösehdotus on siten poistettu nyt annettavasta esityksestä. Asumisaikavaatimuksen vaikutuksia tultaneen pohtimaan myöhemmässä vaiheessa muun muassa kotoutumisen näkökulmasta.

Edellytys lapsen alaikäisyydestä

Vaikka asumisaikavaatimuksesta luovuttiin, esityksen jatkovalmisteluissa haluttiin pitää kiinni tavoitteesta muokata ulkomaalaislain muutosesityksestä sellainen kokonaisuus, jossa sen eri tekijät yhdessä vähentäisivät Suomen houkuttelevuutta turvapaikanhakumaana muihin pohjoismaihin ja EU-maihin nähden. Jatkovalmistelussa tarkasteltiin mahdollisuutta muuttaa ulkomaalaislain 38 §:ää turvapaikkapolitiikkaa koskevassa selvityksessä esiin tuodulla tavalla. Selvityksessä esitettiin tarkasteltavaksi, tulisiko ulkomaalaislain soveltamiskäytäntöä muuttaa siten, että perheenkokoaja katsottaisiin alaikäiseksi vain, jos hän vielä päätöshetkellä on alaikäinen. Ulkomaalaislaissa ei ole erillistä säännöstä alaikäisistä perheenkokoajista, mutta voimassa olevan 38 §:n periaatetta on sovellettu myös heihin. Tässä esityksessä päädyttiin ehdottamaan, että edellytystä lap-

sen alaikäisyydestä tarkastellaan aina ratkaisuhetken, ei hakemusajankohdan valossa. Riippumatta siitä, onko alaikäinen hakijana vai perheen kokoajana, kyse on alaikäisen lapsen oikeudesta perheen yhdistämiseen. Muutamassa turvapaikkapolitiikkaa koskevasta selvityksestä annetussa lausunnossa otettiin kantaa tähän asiaan. Lausunnoissa kiinnitettiin erityisesti huomiota käsittelyaikojen vaihtelun ja pituuden vaikutukseen hakijan oikeusturvaan.

Kansainvälistä suojelua hakevan työntekijän oikeus

Esitysluonnokseen sisältynyttä ehdotusta kansainvälistä suojelua hakeneiden työntekijän oikeuden rajoittamisesta pidettiin useissa lausunnoissa sääntelyltään liian epätasapainoisena ja käytännössä vaikeana toteuttaa. Tämän johdosta päädyttiin ehdottamaan kahta erillistä lakia, joissa molemmissa työntekijän oikeus käy ilmi suoraan lain säännöksestä.

YKSITYISKOHTAISET PERUSTELUT

1 Lakiehdotuksen perustelut

6 a §. *Oikeuslääketieteellinen tutkimus iän selvittämiseksi.* Ehdotettu pykälä sisältäisi säännökset edellytyksistä, joilla iän selvittäminen oikeuslääketieteellisen tutkimuksen avulla voitaisiin tehdä. Pykälän 1 momentissa säädettäisiin mahdollisuudesta tehdä oikeuslääketieteellinen tutkimus oleskelulupaa hakevan ulkomaalaisen tai perheenkokoajan iän selvittämiseksi, jos se on tarpeen hänen iästään antamiensa tietojen oikeellisuuden varmistamiseksi.

YK:n lapsen oikeuksia koskevan yleissopimuksen mukaan lapsen oikeudet kuuluvat erottelematta kaikille alle 18-vuotiaille henkilöille (artiklat 1 ja 2). Kyseisen sopimuksen 3 artiklan mukaan lapsia koskeissa toiminna on ensisijaisesti otettava huomioon lapsen etu. Ulkomaalaislain 6 §:n mukaan ulkomaalaislain nojalla tapahtuvassa päätöksenteossa, joka koskee 18 vuotta nuorempaa lasta, on erityistä huomiota kiinnitettävä lapsen etuun sekä hänen kehitykseensä ja terveyteensä liittyviin seikkoihin.

Ilman huoltajaa olevan alaikäisen turvapaikanhakijan iän selvittämisen voidaan katsoa olevan osa henkilöllisyyden selvittämistä. Lapsen oikeuksia koskevalla yleissopimuksella taataan lapsen oikeus henkilöllisyyteen. Sopimuksen 8 artiklan mukaan on kunnioitettava lapsen oikeutta säilyttää henkilöllisyytensä ilman, että siihen puututaan laittomasti. Lapselle, jolta on laittomasti riistetty hänen henkilöllisyytensä osittain tai kokonaan, on annettava asianmukaista apua ja suojelua pyrkimyksenä nopeasti palauttaa lapselle hänen henkilöllisyytensä. YK:n lapsen oikeuksien komitean yleiskommentti 6 (2005) ohjaa lapsen oikeuksia koskevan yleissopimuksen soveltamista ilman huoltajaa oleviin alaikäisiin turvapaikanhakijoihin. Komitean suositus korostaa lapsen henkilöllisyyden mahdollisimman nopeaa selvittämistä, mikä komitean mukaan sisältää myös iän selvittämisen.

Iän selvittäminen oikeuslääketieteellisesti on tarpeen etenkin kansainvälistä suojelua koskevaa hakemusta ratkaistaessa, kun ilman huoltajaa olevan alaikäiseksi itsensä ilmoit-

taneen turvapaikanhakijan todellinen ikä on epäselvä. Iän oikeuslääketieteelliselle selvittämiseksi voi olla tarvetta myös muuta oleskelulupa-asiaa ratkaistaessa, erityisesti kun on kysymys perhesiteen perusteella haettava oleskeluluvasta.

Hakijan ikää selvitetään ensisijaisesti asiakirjojen ja rekistereiden sekä hakijan kuulemisen avulla. Lähtökohtana pidetään hakijan ilmoittamaa ikää, jollei hakijan iästä ole luotettavaa näyttöä tai jollei muutoin ole aivan ilmeistä, että hakijan todellinen ikä ei voi olla sama kuin hänen ilmoittamansa ikä. Jos iän selvittäminen ei näillä keinoin ole mahdollista, voi oikeuslääketieteellisen ikätutkimuksen tekeminen olla tarpeen.

Oikeuslääketieteellinen tutkimus ei anna täsmällistä tietoa hakijan iästä. Viranomaisen tulee ottaa tämä huomioon päätöstä tehdessään ja ratkaista asia epäselvässä tapauksessa hakijan eduksi.

Oleskelulupaa hakevan ulkomaalaisen tai perheenkokoajan iän selvittämiseksi tehtävät oikeuslääketieteelliset tutkimukset tulisi tilastoida valtakunnallisesti, jotta voitaisiin seurata ja arvioida niistä etenkin mahdollisesti alaikäisille henkilöille aiheutuvaa säteilyn kokonaisaltistusta. Tilastoinnin avulla voitaisiin myös seurata ja arvioida tutkimusten merkitystä oleskelulupaa hakevalle tai perheenkokoajalle tehtäviin oleskelulupapäätöksiin, joiden kannalta täysi-ikäisyydellä on merkitystä. Lisäksi tilastointi mahdollistaisi tutkimusten taloudellisten vaikutusten seurannan ja arvioinnin.

Pykälän 2 momentin mukaan tutkimuksen tekemisen edellytyksenä olisi, että tutkittava on antanut tietoon ja vapaaseen tahtoon perustuvan kirjallisen suostumuksensa siihen. Lisäksi edellytettäisiin hänen huoltajansa tai muun laillisen edustajansa kirjallista suostumusta. Säännös perustuu turvapaikkamenetelydirektiivin 17 artiklan 5 kohtaan, jossa säädetään, että jäsenvaltiot voivat käyttää lääketieteellisiä tutkimuksia määrittääkseen ilman huoltajaa olevien alaikäisten iän turvapaikkahakemuksen yhteydessä. Edelleen kohdassa säädetään, että jos lääketieteellisiä tutkimuksia käytetään, jäsenvaltioiden on varmistettava, että ilman huoltajaa olevat ala-

ikäiset ja/tai heidän edustajansa suostuvat lääketieteelliseen tutkimukseen asianomaisen alaikäisten iän määrittämiseksi.

Perustuslain 7 §:n mukaan jokaisella on oikeus elämään sekä henkilökohtaiseen vapauteen, koskemattomuuteen ja turvallisuuteen. Pykälän mukaan henkilökohtaiseen koskemattomuuteen ei saa puuttua ilman laissa säädettyä perustetta. Tutkittavan suostumuksen olisi oltava aidosti tämän vapaaseen tahtoon perustuva, nimenomainen ja milloin tahansa peruutettavissa. Suostumuksen tulisi olla kirjallinen, jotta suostumuksen saamisesta ei jälkepäin tule epäselvyyttä. Kotouttamislain 26 §:n mukaan edustaja käyttää huoltajalle kuuluvaa puhevaltaa lapsen henkilöä ja varallisuutta koskevissa asioissa, määrää lapsen asumisesta sekä hoitaa lapsen varallisuutta siten kuin oikeudenkäymiskäärin 12 luvun 1 ja 2 §:ssä, hallintolain (434/2003) 14 §:ssä, hallintolainkäyttölain (586/1995) 17 §:ssä ja 18 §:n 3 momentissa sekä holhustoimesta annetussa laissa (442/1999) säädetään. Hallintolain 14 §:n 1 momentin perusteella alaikäisen puolesta puhevaltaa tämän henkilöä koskevassa asiassa käyttää hänen huoltajansa tai muu laillinen edustajansa. Hallintolain 14 §:n 3 momentin mukaan 15 vuotta täyttäneellä alaikäisellä ja hänen huoltajallaan tai muulla laillisella edustajallaan on kummallakin oikeus erikseen käyttää puhevaltaa asiassa, joka koskee alaikäisen henkilöä. Alaikäiseksi ilmoittautuneen ulkomaalaisen antaman suostumuksen osalta sovellettavaksi tulee myös ulkomaalaislain 6 §:n 2 momentti, jonka mukaan ennen 12 vuotta täyttäneeltä lasta koskevan päätöksen tekemistä on lasta kuultava, jollei kuuleminen ole ilmeisen tarpeetonta. Lapsen mielipiteet tulee ottaa huomioon hänen ikänsä ja kehitystasonsa mukaisesti. Suostumusta pyydetessä olisi varmistuttava siitä, että sekä tutkittavalla että hänen huoltajallaan tai laillisella edustajallaan on tämän pykälän 4 momentissa tarkoitettut tiedot.

Hallituksen esityksessä ulkomaalaislaiksi (HE 28/2003 vp) sekä hallintovaliokunnan mietinnössä (4/2004 vp) on käsitelty lapsen edun ja kuulemisvelvoitteen huomioon ottamista. Lapsen etu tulee harkita kokonaisuudessaan ottaen huomioon lapsen yksilölliset tarpeet, toivomukset ja mielipiteet. On huo-

mattava, että lapsen etu on aina yksilöllinen ja sidottu lapsen kulloiseenkin elämäntilanteeseen. Lisäksi on selvítettävä, poikkeako lapsen etu mahdollisesti huoltajan edusta. Kotouttamislain 26 §:n perusteella turvapaikkaa hakevalle lapselle määrätyn edustajan tulee tehtävässään pitää huolta lapsen edusta ottaen huomioon lapsen kansallinen, kielellinen, uskonnollinen ja sivistyksellinen tausta. Ennen kuin edustaja tekee päätöksen lapsen henkilöä koskevassa asiassa, hänen tulee keskustella asiasta lapsen kanssa, jos se lapsen ikään ja kehitystasoon sekä asian laatuun nähden on mahdollista. Päätöstä tehdessään edustajan on kiinnitettävä huomiota lapsen mielipiteisiin ja toivomuksiin.

Pykälän 3 momentissa säädettäisiin, että tutkimuksesta kieltäytymisestä seuraa, että asianomaista kohdellaan täysi-ikäisenä, jollei kieltäytymiselle ole hyväksyttävää syytä. Hyväksyttävänä syynä tutkimuksesta kieltäytymiselle voitaisiin pitää esimerkiksi henkilön fyysiseen tai psyykkiseen terveyteen liittyviä seikkoja tai hänen aiempia traumatisoivia kokemuksiaan, joiden vuoksi hän voi perustellusti tuntea pelkoa tutkimusta kohtaan. Turvapaikkamenettelydirektiivin 17 artiklan 5 kohdan mukaisesti 3 momentissa säädettäisiin edelleen, että tutkimuksesta kieltäytyminen ei yksinään voisi olla peruste kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen hylkäämiselle.

Pykälän 4 momentissa säädettäisiin velvollisuudesta antaa hakijalle tai perheenkokoajalle tietoja. Säännös perustuu turvapaikkamenettelydirektiivin 17 artiklan 5 kohtaan, jossa säädetään, että jos lääketieteellisiä tutkimuksia käytetään, on annettava tietoja tutkimusmenetelmästä ja lääketieteellisen tutkimuksen mahdollisista seurauksista turvapaikkahakemuksen tutkinnan kannalta ja sen seurauksista, jos ilman huoltajaa oleva alaikäinen kieltäytyy lääketieteellisestä tutkimuksesta. Ehdotetun 4 momentin mukaan ennen suostumuksen pyytämistä hakijalle tai perheenkokoajalle sekä hakijan tai perheenkokoajan huoltajalle tai muulle lailliselle edustajalle on annettava tiedot iän selvittämisen merkityksestä, siinä käytettävistä oikeuslääketieteellisistä tutkimusmenetelmistä, näiden mahdollisista terveysvaikutuksista, tutkimuksen seurauksista sekä tutkimuksesta

kieltäytymisen seurauksista. Tiedot annettaisiin ennen kuin suostumus oikeuslääketieteellisen ikätutkimuksen tekemiseen pyydetään. Alaikäisiksi itsensä ilmoittaneille ilman huoltajaa oleville oleskelulupaa kansainvälisen suojelun perusteella hakeville ulkomalaisille tiedot annettaisiin turvapaikkamenettelydirektiivin mukaisesti ennen kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen käsittelemistä.

Hakijalle tai perheenkokoajalle kerrottaisiin iän selvittämisen merkityksestä osana hakemusasian ratkaisemiseen liittyvää henkilöllisyyden selvittämistä. Lisäksi kerrottaisiin iän selvittämisessä Suomessa kulloinkin käytettävistä oikeuslääketieteellisistä tutkimusmenetelmistä, joita nykyisin ovat hampaisto- ja luustoikä tutkimukset. Hakijalle tai perheenkokoajalle kerrottaisiin myös tutkimuksen yhteydessä tehtävästä hänen terveydentilaansa liittyvästä haastattelusta. Annettaviin tietoihin kuuluisivat myös tutkimuksen mahdolliset terveysvaikutukset ja tutkimuksen seuraukset. Jos tutkimusmenetelmä edellyttää ionisoivan säteilyn käyttöä, sen seurauksista olisi kerrottava. Tutkimuksen seurauksena alaikäiseksi itsensä ilmoittaneelta, mutta täysi-ikäiseksi osoittautuneelta kansainvälistä suojelua hakevalta ulkomaalaiselta voitaisiin evätä alaikäisille hakijoille kuuluvat turvapaikkamenettelyyn ja vastaanottoon liittyvät oikeudet ja etuudet.

Hakijalla tai perheenkokoajalla sekä hakijan tai perheenkokoajan huoltajalla tai muulla laillisella edustajalla olisi oikeus saada edellä mainitut tiedot äidinkielellään tai kielellä, jota hänen perustellusti voidaan olettaa ymmärtävän. Tarvittaessa tieto annettaisiin tulkkauksella tai kääntämällä. Yksittäistapauksissa annettavan tiedon lisäksi viranomaiset valmistelisivat tutkimusta ja sen suorittamista koskevat esitteet.

6 b §. *Oikeuslääketieteellisen tutkimuksen tekeminen.* Pykälä sisältäisi säännökset oikeuslääketieteellisen tutkimuksen tekemisestä iän selvittämiseksi. Pykälän 1 momentissa säädettäisiin, että oikeuslääketieteellisen tutkimuksen oleskelulupaa Suomessa hakevan ulkomaalaisen tai perheenkokoajan iän selvittämiseksi tekisi poliisin, Rajavartiolaitoksen tai Maahanmuuttoviraston pyynnöstä Helsingin yliopiston oikeuslääketieteen lai-

tos. Pääsääntöisesti turvapaikanhakijan iän selvittämistä pyytäisi poliisi tai Rajavartiolaitos ja vain poikkeuksellisesti Maahanmuuttovirasto, mikäli hakijaa virastossa puhuteltaessa ilmenee uusia seikkoja, joiden perusteella iän oikeuslääketieteellinen selvittäminen katsotaan tarpeelliseksi.

Viranomaisten aloitteesta tutkimuksia tehtäisiin vain Suomessa, jotta voidaan varmistua siitä, että mahdollisesti ionisoivan säteilyn käyttämisestä edellyttävä tutkimus suoritetaan kansallisen lainsäädännön vaatimusten mukaisesti. Tutkimusten keskittäminen Helsingin yliopiston oikeuslääketieteen laitokselle olisi tärkeää tutkimustulosten yhdenmukaisuuden ja hakijan oikeusturvan vuoksi.

Tutkimuksesta aiheutuvat kustannukset suoritettaisiin valtion varoista, koska tutkimus tehtäisiin viranomaisen pyynnöstä. Tutkimuksen kustannusten korvaaminen on perusteltua sekä tutkittavan oikeusturvan että kansallisen edun kannalta. Silloin kun poliisi, Rajavartiolaitos tai Maahanmuuttovirasto ei pyydä iän selvittämistä oikeuslääketieteellisen tutkimuksen avulla, asianomainen voi teettää tutkimuksen omalla kustannuksellaan. Omasta aloitteesta ja omalla kustannuksella tehtävän tutkimuksen olisi täytettävä samat luotettavuusvaatimukset kuin poliisin, Rajavartiolaitoksen tai Maahanmuuttoviraston pyytämän ja valtion varoista kustannettavan tutkimuksen. Jos tutkimuksessa käytetään ionisoivaa säteilyä, tutkimuksen oikeutuksen arvioi säteilylain 39 §:ssä säädetyssä vastuussa oleva lääkäri tai hammaslääkäri tapauskohtaisesti. Asianomaisen itsensä teettämä tutkimus eroaisi viranomaisten pyytämästä tutkimuksesta ainoastaan siinä, että häneltä perittäisiin tutkimuksesta aiheutuneet kustannukset eli palkkio tehdyistä toimenpiteistä, tulosten lähettämiskulut sekä maksu tutkimuksesta ja siihen sisältyvästä lausunosta. Viranomaisten tulisi antaa tarvittavat ohjeet tätä omasta aloitteesta ja omalla kustannuksella tehtävää tutkimusta varten.

Helsingin yliopiston oikeuslääketieteen laitos olisi velvollinen seuraamaan iän selvittämiseen liittyvien tutkimusmenetelmien kehittymistä ja tarpeen vaatiessa arvioimaan käytettävien menetelmien oikeutusta. Iän selvittämiseen tähtävien tutkimusmenetelmien kehittyminen ajan myötä vaikuttaa merkittä-

västi käytetyn menetelmän oikeutuksen har- kintaan. Etenkin ionisoivalle säteilylle altis- tavan toiminnon oikeutukseen olisi kiinnitet- tävä erityistä huomiota, jos on käytettävissä ionisoivalle säteilylle vähemmän altistava vaihtoehtoinen menetelmä, jolla voidaan saavuttaa riittävä tutkimustulos. Tutkimuksen hyötyjen ja haittojen arvioinnissa otettaisiin huomioon käytettävissä olevat ja vaihtoehtoi- set menetelmät tutkimuksen tarkoituksen to- teuttamiseksi, sekä näiden menetelmien tehokkuus, edut ja riskitekijät. Käytössä olevi- en ja vaihtoehtoisten menetelmien yleistä oi- keutusta olisi tarvittaessa erikseen arvioitava, kun saadaan uutta merkittävää tietoa niiden käytettävyydestä, tehokkuudesta tai seurauk- sista.

Edelleen 1 momentin mukaan tutkimukses- ta olisi laadittava kahden asiantuntijan yhtei- nen lausunto. Asiantuntijoista ainakin toisen olisi oltava Helsingin yliopiston oikeuslääke- tieteen laitoksen palveluksessa. Asiantunti- joina voisivat toimia laillistettu lääkäri tai hammaslääkäri, joilla on tutkimuksen edel- lyttämä pätevyys. Kyseinen pätevyys voisi olla esimerkiksi oikeushammaslääketieteen erityispätevyys. Koska oikeuslääketieteelli- nen tutkimus ei anna täsmällistä tietoa haki- jan iästä, on katsottu tarpeelliseksi säätää, et- tä kaksi asiantuntijaa antaa tutkimuksen pe- rusteella yhteisen lausunnon. Jos lausunnon antajat eivät pysty antamaan tutkimustulosten perusteella yksimielistä arviota hakijan iästä, tehdyllä oikeuslääketieteellisellä ikätutki- muksella ei ole merkitystä hakijan iän selvit- tämisen kannalta.

Helsingin yliopiston oikeuslääketieteen lai- toksen olisi viipymättä toimitettava toimenpi- teen tulosten perusteella annettu lausuntonsa 6 b §:n 1 momentissa tarkoitettulle tutkimusta koskevan pyynnön tehneelle viranomaiselle. Viranomaisen säilyttäisi salassa pidettävän lausunnon viranomaisten toiminnan julki- suudesta annetun lain (621/1999) mukaisesti. Tieto lausunnosta merkittäisiin ulkomaalais- rekisteriin. Tutkimusta koskevan pyynnön tehnyt viranomaisen antaisi toimenpiteiden tulosten perusteella annetun lausunnon tie- doksi tutkittavalle ja varaisi hänelle ja hänen huoltajalleen tai muulle lailliselle edustajal- leen tarvittaessa tilaisuuden tulla kuulluksi lausunnon johdosta. Hallintolain (434/2003)

34 §:n mukaan asianosaiselle on ennen asian ratkaisemista varattava tilaisuus lausua mie- lipiteensä asiasta sekä antaa selityksensä sel- laisista vaatimuksista ja selvityksistä, jotka saattavat vaikuttaa asian ratkaisuun.

Tutkittava voi kyseenalaistaa oikeuslääke- tieteellisen tutkimuksen perusteella annetun lausunnon osana häntä koskevaa turvapaika- tai oleskelulupapäätöksestä tehtävää vali- tusta siten kuin ulkomaalaislaissa säädetään. Oikeuslääketieteellisen tutkimuksen perus- teella annettavasta lausunnosta ei olisi erillis- tä valitusoikeutta.

Pykälän 2 momentissa säädettäisiin, että Helsingin yliopiston oikeuslääketieteen lai- toksen pyynnöstä tutkimusta varten tarvitta- vat toimenpiteet voitaisiin tehdä myös kes- kussairaalaissa, kunnallisessa terveyskeskuk- sessa tai yksityisen terveydenhuollon toimin- tayksikössä. Tutkimusta varten tarvittavia toimenpiteitä tekevän olisi oltava terveyden- huollon ammattihenkilö. Helsingin yliopiston oikeuslääketieteen laitoksen pyynnöllä var- mistettaisiin, että kyseisessä keskussairaala- sa, kunnallisessa terveyskeskuksessa tai yksi- tyisessä terveydenhuollon toimintayksikössä on tarvittava ammatillinen asiantuntemus tutkimusta varten tarvittavien toimenpiteiden tekemiseksi.

Jos tutkimuksessa käytetään ionisoivaa sä- teilyä, Helsingin yliopiston oikeuslääketie- teen laitoksen on röntgentutkimuksen suorit- tamista koskevassa pyynnössään kerrottava tutkimuksen syyt ja tutkimuksen tekemistä varten tarvittavat tiedot sekä turhien tutki- musten välttämiseksi ne kriteerit, joiden pe- rusteella tutkimus jätetään tekemättä (esi- merkiksi tutkittavalla on vaurioita kuvatta- valla alueella). Tällöin Helsingin yliopiston oikeuslääketieteen laitoksen on myös ennak- koon varmistuttava siitä, että organisaatiot, joista röntgentutkimukset pyydetään, täyttä- vät säteilylainsäädännön toimintaedellytykset ja että toimintayksikön laitteistot soveltuvat ikää selvittävien tutkimusten tekemiseen. Li- säksi on varmistettava, että kuvaukset suorit- tava henkilöstö on pätevä ja saanut tarvitta- van koulutuksen kyseisten tutkimusten teke- miseen.

Jos kyseessä olisi röntgenkuvien ottami- nen, tekisi kyseisen toimenpiteen terveyden- huollon ammattihenkilö, jolla on röntgenku-

saanut oman oleskelulupansa Suomessa asuvan ulkomaalaisen alaikäisenä ja naimattomana lapsena, ja Suomeen tultuaan hän ilmoittaakin olevansa täysi-ikäinen ja hakemansa oleskelulupaa perhesiteen perusteella kotimaahan jääneelle puolisolleen. Tällöin perhesiteen perusteella tehty oleskelulupahakemus voitaisiin hylätä, koska perheenkokoaja on saanut oleskelulupansa vääriltä tietojalta antamalla. Säännöstä voitaisiin soveltaa myös esimerkiksi tilanteissa, joissa perheenkokoajana toimii Suomeen yksin tullut alaikäinen, joka on saanut oleskeluluvan yksilöllisen inhimillisen syyn vuoksi ulkomaalaislain 52 §:n perusteella ja joka hakee oleskeluluvan saatuaan lupaa vanhemmilleen, joiden oli kertonut oman lupahakemuksensa yhteydessä kuolleen tai kadonneen, mutta joiden olinpaikka onkin ollut koko ajan tiedossa. Säännös voisi tulla sovellettavaksi esimerkiksi myös silloin, kun oleskelulupa on myönnetty haavoittuvassa asemassa olevalle naiselle, joka hakee oleskeluluvan saatuaan lupaa aviomiehelleen, vaikka hän on itse saanut oman oleskelulupansa sillä perusteella, että hänellä ei ole kotimaassaan ketään, jonka luokse hän voisi turvallisesti palata.

Harkinnassa voitaisiin hyödyntää perheenkokoajan aiemmin oman oleskelulupasiansa yhteydessä antamia tietoja. Erityisesti turvapaikkatutkinnaassa kerätään tarkat tiedot turvapaikanhakijan perheenjäsenistä ja muista omaisista. Oleskelulupaa tai kansainvälistä suojelua hakevalle tulisi jo hakemusvaiheessa kertoa, että väärin tietojen antaminen voi vaikuttaa myöhemmin kielteisesti perheenyhdistämismahdollisuuteen. Oleskelulupa voitaisiin jättää myöntämättä maahantulosäännösten kiertämisen perusteella, vaikka itse perhesuhteen aitoutta ei kyseenalaistettaisikaan. Kussakin tapauksessa tulisi kuitenkin ottaa huomioon ulkomaalaisen kokonaistilanne ulkomaalaislain 66 a §:n mukaisesti. Kyseisen pykälän mukaan lupaharkinnassa on otettava huomioon perhesiteiden luonne ja kiinteys, täällä oleskelevan perheenkokoajan maassa oleskelun pituus sekä perheeseen liittyvät, kulttuuriset ja sosiaaliset siteet kotimaahan. Päätöksenteossa tulee lisäksi aina huomioida Suomea sitovat kansainväliset ihmisoikeusvelvoitteet, jotka ilmenevät muun

muussa Euroopan ihmisoikeussopimuksessa ja lapsen oikeuksia koskevassa yleissopimuksessa. Kaikessa alaikäistä koskevassa päätöksenteossa tulee kiinnittää huomiota lapsen etuun sekä hänen kehitykseensä ja terveyteensä liittyviin seikkoihin siten kuten ulkomaalaislain 6 §:ssä säädetään. Lapsen kuulemisessa tulee ottaa huomioon hänen ikänsä ja kehitystasonsa. Päätöksenteossa tulee huomioida, edellyttääkö lapsen oikeus perhe-elämään oleskeluluvan myöntämistä Suomeen vai voiko perhe-elämää viettää josakin toisessa maassa.

Tapauksen yhteydessä tulisi luonnollisesti myös harkittavaksi, voidaanko perheenkokoajan oleskelulupa peruuttaa ulkomaalaislain 58 §:n 4 momentin perusteella.

37 §. Perheenjäsen. Pykälää täsmennettäisiin lapsen määritelmän osalta. Pykälään ehdotetaan lisättäväksi uusi 3 momentti, jossa säädettäisiin edellytyksistä, joiden perusteella kasvattilapsi voitaisiin katsoa perheenjäseneksi.

Pykälän 1 momentin mukaan perheenjäseneksi katsotaan alle 18-vuotias naimaton lapsi, jonka huoltaja on Suomessa asuva henkilö tai tämän aviopuoliso. Perheenjäseneksi katsotaan myös Suomessa asuvan alaikäisen huoltaja. Oleskelulupia on käytännössä myönnetty myös kasvattilapsille, jos lapsen ja vanhemman välillä on ollut tosiasiallinen huoltosuhte huolimatta siitä, että vanhempi ei ole lapsen virallinen huoltaja. Vakiintunut soveltamiskäytäntö kirjattaisiin lakiin. Ehdotettavassa uudessa 3 momentissa määriteltäisiin kasvattilapsi. Alle 18-vuotias naimaton lapsi katsottaisiin kasvattilapseksi, jos huoltosuhteesta ei ole saatavissa virallista selvitystä. Kasvattilapsen määritelmään sisältyisi lisäksi, että lapsi on tosiasiallisessa huollossa ja tosiasiallisen huollon tarpeessa oleskelulupahakemuksen ratkaisupäivänä. Tosiasiallisen huollon tarvetta ei olisi esimerkiksi silloin, kun lähes täysi-ikäinen nuori asuu kasvatusvanhemman luona, jos heidän elämäntilanteestaan käy ilmi, että kasvattilapsi viettää jo itsenäistä elämää. Näyttövelvollisuus vakiintuneen huoltosuhteen olemassaolosta olisi käytännössä kasvattisuhteeseen vetoavilla. Myös kasvattilapseksi ilmoitetulta lapselta voitaisiin edellyttää hänen ikänsä huomioon

ottaen uskottavaa selvitystä kasvattisuhteesta ulkomaalaislain 6 § huomioon ottaen.

Kasvatilapsen rinnastaminen 1 momentissa määriteltyyn lapseen edellyttäisi lisäksi luotettavaa selvitystä siitä, että lapsen aikaisemmat huoltajat ovat todistettavasti kuolleet tai kadoksissa. Kasvatilapsen aikaisemman huoltajan nykyisistä olosuhteista edellytettäisiin käytännössä uskottavaa ja ristiriidatonta selvitystä. Momentissa edellytettäisiin lisäksi, että lapsella on ollut tosiasiallinen huoltosuhde perheenkokoajaan eli kasvattivanhempaansa tai tämän aviopuolisoon ennen perheenkokoajan Suomeen tuloa. Myös tästä edellytettäisiin luotettavaa selvitystä. Tosiasiallinen huoltosuhde on voinut katketa kasvatusvanhemman Suomeen muuton seurauksena ja lapsi voi näin olla hänestä perheenkokoajan Suomeen muuton jälkeen huolehtineen henkilön tosiasiallisessa huollossa ja käytännössä nykyisen huoltajansa kasvattilapsi. Tässä yhteydessä olisi huomioitava, ettei ehdotetun momentin edellytyksiä voida sivuuttaa soveltamalla muuta omaista koskevia ulkomaalaislain 50 §:n ja 115 §:n säännöksiä. Jos oleskelulupaa yksin hakevan lapsen ja Suomessa asuvan perheenkokoajan välillä ei ole ollut tosiasiallista perhesidettä ja huoltosuhdetta ennen kasvatusvanhemman tuloa Suomeen, edellytyksiä oleskeluluvan myöntämiselle perhesiteen perusteella ei ole muutoin kuin virallisen adoption kautta. Kasvatilasta ei rinnastettaisi ehdotetun momentin 1 kohdan perusteella lapseen myöskään tilanteissa, joissa varsinaisen perheenkokoajan lähtömaassa oleva aviopuoliso on ottanut kasvatilapsen perheenkokoajan maasta lähdön ja Suomeen tulon jälkeen. Edellytyksenä olisi, että koko perheen olisi tullut viettää yhteistä perhe-elämää. Ehdotuksessa katsotaan, että perheenyhdistämissäännösten tarkoituksena ei ole suojata jo olemassa olevan ydinperheen laajentamista kasvatilapsilla sen jälkeen, kun lähtömaahan jääneen perheen tarkoituksena on muuttaa Suomeen. Momentissa säädettäisiin vielä tilanteista, joissa kasvatilapsi on yksin Suomeen tullut alaikäinen ja hakee oleskelulupaa kasvattivanhempalleen. Tällöin kasvatilapsi on itse perheenkokoaja. Momentissa edellytettäisiin vastaavasti, että Suomessa oleva kasvatilapsi on ollut kasvattivanhempansa

tosiasiallisessa huollossa ennen Suomeen tuloaan.

38 §. *Edellytys lapsen alaikäisyydestä.* Voimassa olevan ulkomaalaislain 38 §:n mukaan lapsen on oltava alaikäinen sinä päivänä, jona oleskelulupahakemus tulee vireille. Pykälän sisältämää säännöstä ehdotetaan muutettavaksi siten, että lapsen on oltava edelleen alaikäinen sinä päivänä, jolloin lapsen oleskelulupahakemus ratkaistaan. Voimassa olevan ulkomaalaislain 37 §:n mukaan perheenjäseneksi katsotaan alle 18-vuotiaat naimattomat lapset, joiden huoltaja on Suomessa asuva henkilö tai tämän aviopuoliso. Täysi-ikäinen ei ole enää vanhempiensa huollossa eikä siten enää 37 §:ssä tarkoitettu perheenjäsen, jolle oleskelulupa perhesiteen perusteella voidaan myöntää.

Ulkomaalaislain 37 §:n mukaan perheenjäseneksi katsotaan myös Suomessa olevan lapsen huoltaja. Tällöin lapsi on perheenkokoaja. Nykyinen 38 § koskee vain oleskeluluvan hakijaa. Pykälään ehdotetaan lisättäväksi säännös, joka ottaa huomioon myös ne tilanteet, joissa täällä oleva lapsi hakee oleskelulupaa huoltajalleen. Myös tällöin edellytettäisiin, että lapsi on alaikäinen sinä päivänä, jolloin perheenjäsenen oleskelulupahakemus ratkaistaan. Oleskelulupaa ei myönnettäisi näin ollen oleskelulupahakemuksen käsittelyn aikana täysi-ikäiseksi tulleen perheenkokoajan perheenjäsenille (huoltajille).

Voimassa olevaan 38 §:ään sisältyy myös edellytys siitä, että edellytykset oleskeluluvan myöntämiselle ovat täyttyneet jo asian vireilletulopäivänä. Käytännössä tämä tarkoittaa sitä, että perheenkokoajalla on oltava oleskelulupa ennen kuin perheenjäsenelle voidaan hakea oleskelulupaa perhesiteen perusteella. Edellytys säilyisi laissa, mutta lain sanamuotoa selkiytettäisiin.

Ehdotettu 38 §:n muutos tulisi sovellettavaksi myös 52 §:n 4 momentin perusteella oleskelulupaa hakeviin. Lain 52 §:n 4 momentti koskee oleskeluluvan myöntämistä saman pykälän 1 momentin perusteella oleskeluluvan saaneen, Suomeen yksin tulleen alaikäisen ulkomailla olevalle alaikäiselle sisaruselle. Jos ulkomailla oleva sisarus tulisi täysi-ikäiseksi oleskelulupahakemuksen käsittelyn aikana, hänelle ei myönnettäisi oleskelulupaa. Sen sijaan ehdotettu muutos ei tu-

lisi sovellettavaksi perheenkokoajaan 52 §:n 4 momenttia koskevissa tapauksissa. Momentin tarkoituksena on ollut suojata ensisijaisesti ulkomailla yksin olevan alaikäisen sisaruksen oikeutta perhe-elämään. Tarkoituksena on ollut rinnastaa yksin tullut sisarus ulkomaalaislain 115 §:n muuhun omaiseen, minkä vuoksi perheenkokoajan alaikäisyydellä ei ole sisaruksen hakemuksen ratkaisuhetkellä merkitystä. Myös Korkein hallinto-oikeus on 27 päivänä maaliskuuta 2009 antamassaan päätöksessä nro 2009:31 linjannut, että perheenkokoajan alaikäisyys ei ole edellytys luvan myöntämiseksi sisarukselle 52 §:n 4 momentin perusteella. Sen sijaan ehdotettu 38 § tulisi sovellettavaksi niissä tilanteissa, joissa oleskelulupaa haetaan yksin tulleen alaikäisen perheenjäsenelle eli huoltajalle 52 §:n 3 momentin mukaan. Tällöin oleskeluluvan myöntäminen perustuu täällä olevan alaikäisen ja ulkomaalaislain 37 §:n perheenjäsenen määritelmää vastaavan perheenjäsenen (eli huoltajan) väliseen suhteeseen. Oleskeluluvan myöntämisen edellytyksenä olisi täten, että täällä oleva perheenkokoaja olisi edelleen perheenjäsenen hakemuksen ratkaisupäivänä alaikäinen.

39 §. *Toimeentuloedellytys oleskelulupaa myönnettäessä.* Voimassa olevan ulkomaalaislain 39 §:n mukaan oleskeluluvan myöntäminen edellyttää, että ulkomaalaisen toimeentulo on turvattu, jollei laissa toisin säädetä. Pykälässä täsmennetään vielä, että toimeentuloedellytystä ei sovelleta, jos lupa myönnetään ulkomaalaislain 6 luvun perusteella. Tämän esityksen 114 §:ää koskevan muutosehdotuksen mukaan toimeentuloedellytystä sovellettaisiin myönnettäessä oleskelulupa kansainvälistä suojelua saaneen perheenjäsenelle, jos perhe on muodostettu vasta Suomeen tulon jälkeen. Tämän johdosta lain 39 §:n 1 momenttia ehdotetaan muutettavaksi siten, että toimeentuloedellytystä ei sovelleta myönnettäessä oleskelulupa 6 luvun perusteella, jollei 114 §:n 4 momentista muuta johdu.

62 §. *Menettely haettaessa oleskelulupaa perhesiteen perusteella.* Voimassa olevan ulkomaalaislain 62 §:n 2 momentin mukaan oleskeluluvan hakijalle ja perheenkokoajalle on varattava tilaisuus tulla kuulluiksi ennen perhesiteen perusteella haetun oleskelulupa-

hakemuksen ratkaisemista. Pykälän 2 momenttia ehdotetaan muutettavaksi siten, että mainittuja asianosaisia ei tarvitsisi kuulla, jos hakemus hylätään heti perusteettomana. Vastaavanlainen säännös on hallintolain 34 §:n 2 momentin 1 kohdassa. Oikeus tulla omassa asiassa kuulluksi on yksi perustuslain 21 §:ssä lausutuista hallinnon keskeisistä oikeusturvaperiaatteista. Siksi säännöstä tulee tulkita suppeasti.

Kuulluksi tulemisen oikeus koskee lähtökohdiltaan kaikkia sellaisia asioita, joissa asianosaisella voidaan katsoa olevan intressi antaa selvitystä. Kuuleminen voitaisiin katsoa tarpeettomaksi ja hakemus hylätä heti vain silloin, kun oleskelulupahakemuksesta käy selvästi ilmi, että laista ei löydy perustetta oleskeluluvan myöntämiseksi, eikä mikään lisäselvitys voisi muuttaa tätä tosiseikkaa. Kuuleminen olisi siten tarpeetonta esimerkiksi tilanteessa, jossa lupaa haetaan Suomessa oleskelevan ulkomaalaisen muulle omaiselle, mutta Suomessa oleskeleva perheenkokoaja ei ole saanut omaa oleskelulupaansa kansainvälisen suojelun tai tilapäisen suojelun perusteella. Vain kansainvälisen suojelun tai tilapäisen suojelun perusteella oleskeluluvan saaneen ulkomaalaisen muu omainen voi saada oleskeluluvan perhesiteen perusteella.

81 §. *Työnteko ilman oleskelulupaa.* Pykälää ehdotetaan muutettavaksi siten, että sen 1 momentin 5 kohta poistettaisiin ja korvattaisiin uudella 2 momentilla. Voimassaolevan 1 momentin 5 kohdan mukaan ulkomaalaisella on kansainvälistä suojelua haettuaan oikeus tehdä ansiotyötä, kun hän on oleskellut Suomessa kolme kuukautta. Tämä oikeus rajoitettaisiin uudessa 2 momentissa koskemaan ulkomaalaisia, jotka ovat kansainvälistä suojelua haettuaan oleskelleet Suomessa kolme kuukautta ja joilla tämän lisäksi on hallussaan 11 §:n 1 momentin 1 kohdassa tarkoitettu voimassaoleva vaadittava rajanylitykseen oikeuttava matkustusasiakirja. Ilman kyseistä asiakirjaa Suomeen saapuneiden kansainvälistä suojelua hakeneiden ulkomaalaisten työnteon edellytyksenä olisi, että he ovat hakemuksen jätettyään oleskelleet maassa kuusi kuukautta. Muita edellytyksiä työnteko-oikeudelle ei asetettaisi.

Työntekoon oikeutettu kansainvälistä suojelua hakenut ulkomaalainen saisi tehdä työtä rajoituksitta kaikilla ammattialoilla eikä työnteko-oikeutta olisi rajoitettu tiettyyn työnantajaan.

Työnteko-oikeus olisi voimassa siihen asti kunnes kansainvälistä suojelua koskeva hakemus on lainvoimaisesti ratkaistu. Työnteko-oikeudesta ei tarvitsisi tehdä erillistä päätöstä, vaan oikeus työntekoon ilmenisi suoraan laista. Maahanmuuttovirasto antaisi nykykäytännön mukaisesti turvapaikanhakijan pyynnöstä hänelle todistuksen hänen työnteko-oikeudestaan.

114 §. *Oleskeluluvan myöntäminen kansainvälistä suojelua tai tilapäistä suojelua saaneen perheenjäsenelle.* Pykälän 4 momenttia ehdotetaan muutettavaksi. Pykälässä säädetään oleskeluluvan myöntämisen edellytyksistä kansainvälistä suojelua tai tilapäistä suojelua saaneen perheenjäsenelle. Voimassa olevan lain mukaan pakolaisen, toissijaisen suojelun tai humanitaarisen suojelun perusteella oleskeluluvan saaneen taikka tilapäistä suojelua saaneen ulkomaalaisen perheenjäsenelle myönnetään oleskelulupa, jos perheenkokoaja asuu Suomessa tai hänelle on myönnetty oleskelulupa Suomeen muutto varten ja jos hakijan ei katsota vaarantavan yleistä järjestystä, turvallisuutta tai kansanterveyttä.

Voimassa olevan 114 §:n 4 momentin mukaan oleskeluluvan myöntäminen perhesiteen perusteella kansainvälistä suojelua saaneen perheenjäsenelle ei edellytä, että hakijan toimeentulo on turvattu. Ulkomaalaislaissa ei ole eroteltu sitä, onko hakijan täytynyt olla perheenkokoajan perheenjäsen jo ennen Suomeen tuloa. Kyseistä momenttia ehdotetaan muutettavaksi siten, että toimeentuloedellytystä sovellettaisiin perheenkokoajan Suomeen tulon jälkeen muodostettuihin perheisiin. Jos perhe olisi muodostettu ennen perheenkokoajan Suomen tuloa, tilanne pysyisi nykyisenä eli perheen yhdistämisen edellytyksenä ei olisi turvattua toimeentuloa. Käytännössä suurin osa perheistä on muodostettu jo ennen maahantuloa. Toimeentuloedellytys tulisi sovellettavaksi esimerkiksi silloin, kun kolmannen maan kansalaisesta tulee perheenjäsen avioitumisen kautta vasta sen jälkeen kun perheenkokoaja on tullut

Suomeen. Perheenjäsen voitaisiin katsoa niin sanotuksi uudeksi perheenjäseneksi myös, jos perheenkokoaja olisi ollut aiemminkin aviossa nykyisen puolisonsa kanssa ja oleskelulupaa haettaisiin Suomeen tulon jälkeen solmitun uuden avioitumisen perusteella. Lähtökohtaisesti edellytettäisiin, että perheenkokoaja on ilmoittanut aiemmin oman oleskelulupa-asiansa yhteydessä perheenjäsenistään, jotka hakevat oleskelulupaa niin sanottuina vanhoina perheenjäseninä. Jos perheenkokoajan ilmoittamat tiedot poikkeaisivat aikaisemmasta ilmoituksesta, perhesuhteen olemassaolosta edellytettäisiin säännönmukaisesti luotettavaa asiakirjaselvitystä, jotta perheenjäsenet voitaisiin katsoa vanhoiksi perheenjäseniksi. Jos perhe olisi muodostettu ennen perheenkokoajan Suomen tuloa, perheenkokoajan Suomeen tulon jälkeen syntyneet biologiset lapset katsottaisiin vanhoiksi perheenjäseniksi.

Toimeentuloedellytyksestä voidaan yksittäisessä tapauksessa poiketa, jos siihen on poikkeuksellisen painava syy tai lapsen etu sitä vaatii. Asiaa koskeva säännös on lain 39 § 1 momentissa.

Siirtymäsäännös. Lakiin ehdotetaan otettavaksi siirtymäsäännös, jonka mukaan lain voimaan tullessa vireillä oleviin asioihin sovelletaan lain voimaan tullessa voimassa olleita säännöksiä. Kuitenkin 81 §:n 2 momentissa säädettyjä edellytyksiä sovelletaan myös ennen tämän lain voimaantuloa maahan saapuneiden kansainvälistä suojelua hakeneiden ulkomaalaisten työnteko-oikeuteen, jos he eivät ole olleet maassa kolmea kuukautta tai jos he ovat olleet maassa yli kolme kuukautta, mutta eivät ole tehneet ansiotyötä.

2 Voimaantulo

Laki ehdotetaan tulemaan voimaan mahdollisimman pian sen jälkeen, kun se on hyväksytty.

3 Suhde perustuslakiin ja säätämisjärjestys

Perustuslain 7 §:n henkilökohtaisen koskemattomuuden kannalta on keskeistä, että oikeuslääketieteellinen tutkimus iän selvit-

tämiseksi on asianosaiselle vapaaehtoinen. Esityksen mukaan asianosaisen suostumuksen tulisi olla kirjallinen ja perustua tietoon ja vapaaseen tahtoon. Jos hakija tai perheenkokoaja ilmoittaa olevansa alaikäinen, edellytettäisiin lisäksi hänen huoltajansa tai muun laillisen edustajansa kirjallista suostumusta. Esityksen mukaan ennen suostumuksen pyytämistä asianomaiselle ja hänen huoltajalleen tai muulle lailliselle edustajalleen olisi annettava tiedot oikeuslääketieteellisen tutkimuksen merkityksestä, käytettävistä tutkimusmenetelmistä, tutkimuksen seurauksista ja tutkimuksesta kieltäytymisen seurauksista.

Perustuslain 10 §:n 1 momentin mukaan jokaisen yksityiselämä, kunnia ja kotirauha on turvattu. Henkilötietojen suojasta säädetään tarkemmin lailla. Yksityiselämän suojan kannalta merkityksellistä on, että oikeuslääketieteellisessä tutkimuksessa iän selvittämiseksi tehtävä toimenpide, sen tulos ja tulosta koskeva lausunto ovat henkilötietolaissa (523/1999) tarkoitettuja henkilötietoja. Jos näitä henkilötietoja käsittelee viranomainen, niiden luovuttamiseen sovelletaan lakia viranomaisten toiminnan julkisuudesta.

Perustuslain 9 §:n mukaan ulkomaalaisen oikeudesta tulla Suomeen ja oleskella maassa säädetään lailla. Riittävä toimeentulo kuuluu ulkomaalaislain mukaisiin oleskeluluvan yleisiin myöntämisedellytyksiin. Laissa on erikseen säädetty, että vaatimusta ei sovelleta ulkomaalaisiin, jotka ovat saavat oleskeluluvan kansainvälisen suojelun tai tilapäisen suojelun perusteella. Toimeentuloedellytys ei koske myöskään näiden ulkomaalaisten perheenjäseniä riippumatta siitä, onko perhe perustettu ennen vai jälkeen suojelua saaneen Suomeen tuloa. Tässä esityksessä ehdotetaan, että ulkomaalaislain yleisiin oleskeluluvan myöntämisen edellytyksiin sisältyvä vaatimus toimeentulosta koskisi vastaisuudessa myös kansainvälistä suojelua ja tilapäistä suojelua saaneiden perheenjäseniä, jos perhe on muodostettu suojelua saaneen maahantulon jälkeen. Maahan saapumista, maassa oleskelua ja perheenyhdistämistä koskevat ulkomaalaislain säännökset ja Euroopan yhteisön lainsäädäntö antavat ulkomaalaiselle erilaisia oikeuksia riippuen muun muassa siitä, mistä maasta ulkomaalainen tulee ja mikä

on hänen maassa oleskelunsa tarkoitus. Esimerkiksi perheenyhdistämisdirektiivin suotuisimmat perheenyhdistämissäännökset koskevat vain niitä ulkomaalaisia, jotka ovat saaneet jäsenvaltiossa pakolaisen aseman. Jäsenvaltiot voivat myös rajoittaa direktiiviin perustuvien suotuisempien säännösten soveltamista pakolaisiin, joiden perhesuhteet ovat olleet olemassa jo ennen heidän maahantuloaan. Ehdotettu toimeentuloedellytystä koskeva säännös ei täten poikkea ulkomaalaislainsäädännössä ja Euroopan yhteisön lainsäädännössä omaksutusta yleisestä lähestymistavasta, eikä se näin ollen ole ristiriidassa perustuslain 6 §:n yhdenvertaisuuden kanssa.

Oikeus tulla kuulluksi on yksi perustuslain 21 §:ään sisältyvistä ja hallintolaissa säännellyistä keskeisistä oikeusturvaperiaatteista. Oikeutta voidaan rajoittaa vain hyvin painavista syistä. (PeVL 8/2004 vp). Oikeutta ei voi esimerkiksi rajoittaa pelkästään hallinnon tehokkuuteen perustuvista syistä. Säännökset tulee myös muotoilla niin, että kuulemismahdollisuus ilmenee niistä pääsääntönä (PeVL 12/2002 vp). Kuulematta jättäminen voi olla perusteltua tilanteissa, joissa vaatimus jätetään tutkimatta tai hylätään heti perusteettomana. Hallintolain 34 §:n perusteissa (HE 72/2002) on mainittu esimerkkinä tilanne, jossa vaatimus hylätään perusteettomana silloin, kun eläkkeen hakija ei täytä eläkkeen saamiseen oikeuttavaa ikärajaa. Ehdotettu 62 §:n muutos mahdollistaisi kuulemisesta luopumisen perheenyhdistämistapauksissa silloin, kun selkeästi suoraan laista ilmenevä välttämätön edellytys oleskeluluvan myöntämiseksi puuttuu, eikä kuulemisella siten voitaisi saada sellaista tietoa, joka vaikuttaisi asian ratkaisuun. Kuulemisvelvoite olisi edelleen perheenyhdistämistapauksissakin kuitenkin pääsääntö.

Edellä mainituin 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 30 päivänä huhtikuuta 2004 annetun ulkomaalaislain (301/2004) 38 §, 39 §:n 1 momentti, 62 §:n 2 momentti, 81 § ja 114 §:n 4 momentti, sellaisena kuin niistä on 81 § osaksi laissa 516/2008, sekä

lisätään lakiin uusi 6 a ja 6 b §, 36 §:ään, sellaisena kuin se on osaksi laissa 358/2007, uusi 3 momentti ja 37 §:ään, sellaisena kuin se on osaksi laissa 380/2006, uusi 3 momentti seuraavasti:

6 a §

Oikeuslääketieteellinen tutkimus iän selvittämiseksi

Oleskelulupaa hakevan ulkomaalaisen tai perheenkokoajan iän selvittämiseksi voidaan tehdä oikeuslääketieteellinen tutkimus, jos se on tarpeen hänen iästään antamiensa tietojen oikeellisuuden varmistamiseksi.

Tutkimuksen tekeminen edellyttää, että tutkittava on antanut tietoon ja vapaaseen tahtoon perustuvan kirjallisen suostumuksensa siihen. Lisäksi edellytetään hänen huoltajansa tai muun laillisen edustajansa kirjallista suostumusta.

Tutkimuksesta kieltäytymisestä seuraa, että asianomaista kohdellaan täysi-ikäisenä, jolle kieltäytymiselle ole hyväksyttävää syytä. Tutkimuksesta kieltäytyminen ei yksinään voi olla peruste sille, että kansainvälistä suojelua koskeva hakemus hylätään.

Ennen suostumuksen pyytämistä hakijalle tai perheenkokoajalle sekä hakijan tai perheenkokoajan huoltajalle tai muulle lailliselle edustajalle on annettava tiedot iän selvittämisen merkityksestä, siinä käytettävistä oikeus-

lääketieteellisistä tutkimusmenetelmistä, näiden mahdollisista terveysvaikutuksista, tutkimuksen seurauksista sekä tutkimuksesta kieltäytymisen seurauksista. Tiedot on annettava hakijan tai perheenkokoajan sekä hakijan tai perheenkokoajan huoltajan tai muun laillisen edustajan äidinkielellä tai kielellä, jota hänen perustellusti voidaan olettaa ymmärtävän.

6 b §

Oikeuslääketieteellisen tutkimuksen tekeminen

Oikeuslääketieteellisen tutkimuksen oleskelulupaa Suomessa hakevan ulkomaalaisen tai perheenkokoajan iän selvittämiseksi tekee poliisin, Rajavartiolaitoksen tai Maahanmuuttoviraston pyynnöstä Helsingin yliopiston oikeuslääketieteen laitos. Tutkimuksesta on laadittava kahden asiantuntijan yhteinen lausunto. Asiantuntijoista ainakin toisen on oltava Helsingin yliopiston oikeuslääketieteen laitoksen palveluksessa. Asiantuntijoina voivat toimia laillistettu lääkäri tai hammas-

lääkäri, joilla on tutkimuksen edellyttämä pätevyys.

Tutkimusta varten tarvittavat toimenpiteet voi tehdä Helsingin yliopiston oikeuslääketieteen laitoksen pyynnöstä myös keskussairaala, kunnallinen terveyskeskus tai yksityisen terveydenhuollon toimintayksikkö. Tutkimusta varten tarvittavia toimenpiteitä tekevän on oltava terveydenhuollon ammattihenkilö. Poliisin, Rajavartiolaitoksen tai Maahanmuuttoviraston virkamies varmistaa toimenpiteen tekemisen yhteydessä tutkittavan henkilöllisyyden. Tutkittavan huoltajalla tai muulla laillisella edustajalla on oikeus olla läsnä tutkimusta suoritettaessa.

Valtioneuvoston asetuksella voidaan antaa tarkempia säännöksiä tutkimuksen tekemisestä.

36 §

Yleiset edellytykset oleskeluluvan myöntämiselle

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.

37 §

Perheenjäsen

Edellä 1 momentissa määriteltyyn lapseen rinnastetaan alle 18-vuotias naimaton lapsi, joka on huoltajansa tosiasiallisessa huollossa ja tosiasiallisen huollon tarpeessa oleskelulupahakemuksen ratkaisupäivänä, mutta jonka huoltosuhteesta ei ole saatavissa virallista selvitystä (*kasvatilapsi*). 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 en-

nen perheenkokoajan Suomeen saapumista. Jos perheenkokoaja on Suomessa oleva kasvattilapsi, rinnastaminen edellyttää luotettavaa selvitystä siitä, että tosiasiallinen huoltosuhte on ollut olemassa ennen perheenkokoajan Suomeen saapumista.

38 §

Edellytys lapsen alaikäisyydestä

Oleskeluluvan myöntäminen perhesiteen perusteella alaikäiselle naimattomalle lapselle edellyttää, että lapsi on alaikäinen sinä päivänä, jolloin lapsen oleskelulupahakemus ratkaistaan. Oleskeluluvan myöntäminen alaikäisen perheenkokoajan perheenjäsenelle edellyttää, että perheenkokoaja on alaikäinen sinä päivänä, jolloin perheenjäsenen oleskelulupahakemus ratkaistaan. Oleskeluluvan myöntämisen edellytyksenä on lisäksi, että perheenkokoajalla on oleskelulupa jo asian vireilletulopäivänä.

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.

62 §

Menettely haettaessa oleskelulupaa perhesiteen perusteella

Oleskeluluvan edellytysten selvittämiseksi on 1 momentissa mainituille asianosaisille varattava tilaisuus tulla kuulluiksi ennen asian ratkaisemista, jollei hakemusta hylätä heti perusteettomana.

81 §

Työnteko ilman oleskelulupaa

Oikeus tehdä ansiotyötä ilman oleskelulupaa on ulkomaalaisella, joka:

1) tulee kutsun tai sopimuksen nojalla tulokiksi, opettajaksi, asiantuntijaksi tai urheilutuomariksi enintään kolmen kuukauden ajaksi;

2) tulee kutsun tai sopimuksen nojalla ammattitaiteilijaksi tai urheilijaksi, mukaan lukien avustava, huoltava ja valmentava henkilökunta, enintään kolmen kuukauden ajaksi;

3) työskentelee merimiehenä joko kauppaluetteloon merkityllä aluksella tai, tultuaan palvelukseen muualla kuin Suomessa, aluksella, joka pääasiassa liikennöi ulkomaisen satamien välillä;

4) tulee marjojen, hedelmien, erikoiskasvien, juuresten ja vihannesten poimintaan tai korjuuseen taikka turkistarhatyöhön enintään kolmen kuukauden ajaksi;

5) tulee suorittamaan toisessa Euroopan unionin tai Euroopan talousalueen valtiossa toimivan yrityksen vakituisena työntekijänä palvelujen tarjoamisvapauden piiriin kuuluvaa tilapäistä hankinta- tai alihankintatyötä, jos hänellä on mainitussa valtiossa oleskeluun ja työntekoon oikeuttavat luvat, jotka ovat voimassa työn päätyttyä Suomessa; tai

6) tulee Suomeen tutkijaksi toisessa jäsenvaltiossa solmitun tutkijadirektiivin mukaisen vastaanottosopimuksen perusteella tutkijadirektiivissä tarkoitettua tieteellisen tutkimushankkeen suorittamista varten enintään kolmen kuukauden ajaksi.

Ulkomaalaisella on kansainvälistä suojelua haettuaan oikeus tehdä ansiotyötä ilman oleskelulupaa:

1) kun hänellä on 11 §:n 1 momentin 1 kohdassa tarkoitettu asiakirja ja hän on oleskellut maassa kolme kuukautta; tai

2) kun hän on oleskellut maassa kuusi kuukautta.

Kun työnantajalla tai toimeksiantajalla ei ole toimipaikkaa Suomessa, ulkomaalaisella on oikeus tehdä ansiotyötä ilman oleskelulupaa:

1) tuote-esittelijänä tai elokuvatyöntekijänä enintään kolmen kuukauden ajan;

2) ulkomaisessa omistuksessa tai hallinnassa olevan moottoriajoneuvon henkilökuntaan kuuluvana, kun ulkomaalainen kuljettaa ajoneuvoa, jonka rajan ylittävä kuljetus viedään määräpaikkaan tai haetaan lähtöpisteestä, taikka kun liikennöinti Suomessa liittyy säännölliseen reittiliikenteeseen paikkakuntien välillä, joista ainakin yksi sijaitsee ulkomailla, eikä ulkomaalaisella ole asuinpaikkaa Suomessa; tai

3) ulkomailta Suomeen suuntautuvan seuramatkan matkanjohtajana.

Jos samaa ammattialaa koskeva työntekijän oleskelulupahakemus tai elinkeinonharjoittajan jatko-oleskelulupahakemus on tehty aikaisemman oleskeluluvan voimassa ollessa, ulkomaalainen saa jatkaa työntekoa kunnes hakemus on ratkaistu.

114§

Oleskeluluvan myöntäminen kansainvälistä suojelua tai tilapäistä suojelua saaneen perheenjäsenelle

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

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20

Tämän lain voimaan tullessa vireillä oleviin asioihin sovelletaan lain voimaan tullessa voimassa olleita säännöksiä.

Edellä 81 §:n 2 momentissa säädettyjä edellytyksiä sovelletaan myös ennen tämän lain voimaantuloa maahan saapuneiden ulkomaalaisten työnteko-oikeuteen, jos he eivät hakemuksen jätettyään ole olleet maassa kolme kuukautta tai jos he ovat olleet maassa yli kolme kuukautta, mutta eivät ole tehneet ansiotyötä.

Helsingissä 13 päivänä marraskuuta 2009

Tasavallan Presidentti

TARJA HALONEN

Maahanmuutto- ja eurooppaministeri *Astrid Thors*

*Liite
Rinnakkaisteksti*

Laki

ulkomaalaislain muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
muutetaan 30 päivänä huhtikuuta 2004 annetun ulkomaalaislain (301/2004) 38 §, 39 §:n 1 momentti, 62 §:n 2 momentti, 81 § ja 114 §:n 4 momentti, sellaisena kuin niistä on 81 § osaksi laissa 516/2008, sekä

lisätään lakiin uusi 6 a ja 6 b §, 36 §:ään, sellaisena kuin se on osaksi laissa 358/2007, uusi 3 momentti ja 37 §:ään, sellaisena kuin se on osaksi laissa 380/2006, uusi 3 momentti seuraavasti:

Voimassa oleva laki

Ehdotus

6 a §

Oikeuslääketieteellinen tutkimus iän selvittämiseksi

Oleskelulupaa hakevan ulkomaalaisen tai perheenkokoajan iän selvittämiseksi voidaan tehdä oikeuslääketieteellinen tutkimus, jos se on tarpeen hänen iästään antamiensa tietojen oikeellisuuden varmistamiseksi.

Tutkimuksen tekeminen edellyttää, että tutkittava on antanut tietoon ja vapaaseen tahtoon perustuvan kirjallisen suostumuksensa siihen. Lisäksi edellytetään hänen huoltajansa tai muun laillisen edustajansa kirjallista suostumusta.

Tutkimuksesta kieltäytymisestä seuraa, että asianomaista kohdellaan täysi-ikäisenä, jolle ei kieltäytymiselle ole hyväksyttävää syytä. Tutkimuksesta kieltäytyminen ei yksinään voi olla peruste sille, että kansainvälistä suojelua koskeva hakemus hylätään.

Ennen suostumuksen pyytämistä hakijalle tai perheenkokoajalle sekä hakijan tai perheenkokoajan huoltajalle tai muulle lailliselle edustajalle on annettava tiedot iän selvittämisen merkityksestä, siinä käytettävistä oikeuslääketieteellisistä tutkimusmenetelmistä, näiden mahdollisista terveysvaikutuksista, tutkimuksen seurauksista sekä tutkimuksesta kieltäytymisen seurauksista. Tiedot on annettava hakijan tai perheenkokoajan sekä haki-

jan tai perheenkokoajan huoltajan tai muun laillisen edustajan äidinkielellä tai kielellä, jota hänen perustellusti voidaan olettaa ymmärtävän.

6 b §

Oikeuslääketieteellisen tutkimuksen tekeminen

Oikeuslääketieteellisen tutkimuksen oleskelulupaa Suomessa hakevan ulkomaalaisen tai perheenkokoajan iän selvittämiseksi tekee poliisin, Rajavartiolaitoksen tai Maahanmuuttoviraston pyynnöstä Helsingin yliopiston oikeuslääketieteen laitos. Tutkimuksesta on laadittava kahden asiantuntijan yhteinen lausunto. Asiantuntijoista ainakin toisen on oltava Helsingin yliopiston oikeuslääketieteen laitoksen palveluksessa. Asiantuntijoina voivat toimia laillistettu lääkäri tai hammaslääkäri, joilla on tutkimuksen edellyttämä pätevyys.

Tutkimusta varten tarvittavat toimenpiteet voi tehdä Helsingin yliopiston oikeuslääketieteen laitoksen pyynnöstä myös keskussairaala, kunnallinen terveyskeskus tai yksityisen terveydenhuollon toimintayksikkö. Tutkimusta varten tarvittavia toimenpiteitä tekemään on oltava terveydenhuollon ammattihenkilö. Poliisin, Rajavartiolaitoksen tai Maahanmuuttoviraston virkamies varmistaa toimenpiteen tekemisen yhteydessä tutkittavan henkilöllisyyden. Tutkittavan huoltajalla tai muulla laillisella edustajalla on oikeus olla läsnä tutkimusta suoritettaessa.

Valtioneuvoston asetuksella voidaan antaa tarkempia säännöksiä tutkimuksen tekemisestä.

36 §

Yleiset edellytykset oleskeluluvan myöntämiselle

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.

37 §

Perheenjäsen

Edellä 1 momentissa määriteltyyn lapseen rinnastetaan alle 18-vuotias naimaton lapsi, joka on huoltajansa tosiasiallisessa huollossa ja tosiasiallisen huollon tarpeessa oleskelulupahakemuksen ratkaisupäivänä, mutta jonka huoltosuhteesta ei ole saatavissa virallista selvitystä (kasvatilapsi). 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. Jos perheenkokoaja on Suomessa oleva kasvatilapsi, rinnastaminen edellyttää luotettavaa selvitystä siitä, että tosiasiallinen huoltosuhte on ollut olemassa ennen perheenkokoajan Suomeen saapumista.

38 §

Edellytys lapsen alaikäisyydestä

Oleskeluluvan myöntäminen perhesiteen perusteella alaikäiselle naimattomalle lapselle edellyttää, että lapsi on alaikäinen sinä päivänä, jolloin lapsen oleskelulupahakemus on tullut vireille, jos edellytykset oleskeluluvan myöntämiselle täytyivät vireilletulopäivänä.

39 §

Toimeentuloedellytys oleskelulupaa myönnettäessä

Oleskeluluvan myöntäminen edellyttää, että

38 §

Edellytys lapsen alaikäisyydestä

Oleskeluluvan myöntäminen perhesiteen perusteella alaikäiselle naimattomalle lapselle edellyttää, että lapsi on alaikäinen sinä päivänä, jolloin lapsen oleskelulupahakemus ratkaistaan. Oleskeluluvan myöntäminen alaikäisen perheenkokoajan perheenjäsenelle edellyttää, että perheenkokoaja on alaikäinen sinä päivänä, jolloin perheenjäsenen oleskelulupahakemus ratkaistaan. Oleskeluluvan myöntämisen edellytyksenä on lisäksi, että perheenkokoajalla on oleskelulupa jo asian vireilletulopäivänä.

39 §

Toimeentuloedellytys oleskelulupaa myönnettäessä

Oleskeluluvan myöntäminen edellyttää, et-

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.

tä 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.*

62 §

Menettely haettaessa oleskelulupaa perhesiteen perusteella

62 §

Menettely haettaessa oleskelulupaa perhesiteen perusteella

Oleskeluluvan edellytysten selvittämiseksi on 1 momentissa mainituille asianosaisille varattava tilaisuus tulla kuulluiksi ennen asian ratkaisemista.

Oleskeluluvan edellytysten selvittämiseksi on 1 momentissa mainituille asianosaisille varattava tilaisuus tulla kuulluiksi ennen asian ratkaisemista, *jollei hakemusta hylätä heti perusteettomana.*

81 §

Työnteko ilman oleskelulupaa

Oikeus tehdä ansiotyötä ilman oleskelulupaa on ulkomaalaisella, joka:

1) tulee kutsun tai sopimuksen nojalla tulkiksi, opettajaksi, asiantuntijaksi tai urheilutuomariksi enintään kolmen kuukauden ajaksi;

2) tulee kutsun tai sopimuksen nojalla ammattitaiteilijaksi tai urheilijaksi, mukaan lukien avustava, huoltava ja valmentava henkilökunta, enintään kolmen kuukauden ajaksi;

3) työskentelee merimiehenä joko kauppaalusluetteloon merkityllä aluksella tai, tultuaan palvelukseen muualla kuin Suomessa, aluksella, joka pääasiassa liikennöi ulkomaisen satamien välillä;

4) tulee marjojen, hedelmien, erikoiskasvien, juuresten ja vihannesten poimintaan tai korjuuseen taikka turkistarhatyöhön enintään kolmen kuukauden ajaksi;

5) *on kansainvälistä suojelua haettuaan oleskellut Suomessa kolme kuukautta, enintään hakemuksen lainvoimaiseen ratkaisuun asti;*

6) tulee suorittamaan toisessa Euroopan

81 §

Työnteko ilman oleskelulupaa

Oikeus tehdä ansiotyötä ilman oleskelulupaa on ulkomaalaisella, joka:

1) tulee kutsun tai sopimuksen nojalla tulkiksi, opettajaksi, asiantuntijaksi tai urheilutuomariksi enintään kolmen kuukauden ajaksi;

2) tulee kutsun tai sopimuksen nojalla ammattitaiteilijaksi tai urheilijaksi, mukaan lukien avustava, huoltava ja valmentava henkilökunta, enintään kolmen kuukauden ajaksi;

3) työskentelee merimiehenä joko kauppaalusluetteloon merkityllä aluksella tai, tultuaan palvelukseen muualla kuin Suomessa, aluksella, joka pääasiassa liikennöi ulkomaisen satamien välillä;

4) tulee marjojen, hedelmien, erikoiskasvien, juuresten ja vihannesten poimintaan tai korjuuseen taikka turkistarhatyöhön enintään kolmen kuukauden ajaksi;

5) tulee suorittamaan toisessa Euroopan unionin tai Euroopan talousalueen valtiossa toimivan yrityksen vakituksena työntekijänä palvelujen tarjoamisvapauden piiriin kuuluvaa tilapäistä hankinta- tai alihankintatyötä,

unionin tai Euroopan talousalueen valtiossa toimivan yrityksen vakituisena työntekijänä palvelujen tarjoamisvapauden piiriin kuuluvaa tilapäistä hankinta- tai alihankintatyötä, jos hänellä on mainitussa valtiossa oleskeluun ja työntekoon oikeuttavat luvat, jotka ovat voimassa työn päätyttyä Suomessa; tai

7) tulee Suomeen tutkijaksi toisessa jäsenvaltiossa solmitun tutkijadirektiivin mukaisen vastaanottosopimuksen perusteella tutkijadirektiivissä tarkoitetun tieteellisen tutkimushankkeen suorittamista varten enintään kolmen kuukauden ajaksi.

Kun työnantajalla tai toimeksiantajalla ei ole toimipaikkaa Suomessa, ulkomaalaisella on oikeus tehdä ansiotyötä ilman oleskelulupaa:

1) tuote-esittelijänä tai elokuvatyöntekijänä enintään kolmen kuukauden ajan;

2) ulkomaisessa omistuksessa tai hallinnassa olevan moottoriajoneuvon henkilökuntaan kuuluvana, kun ulkomaalainen kuljettaa ajoneuvoa, jonka rajan ylittävä kuljetus viedään määräpaikkaan tai haetaan lähtöpisteestä, taikka kun liikennöinti Suomessa liittyy säännölliseen reittiliikenteeseen paikkakuntien välillä, joista ainakin yksi sijaitsee ulkomailla, eikä ulkomaalaisella ole asuinpaikkaa Suomessa; tai

3) ulkomailta Suomeen suuntautuvan seuramatkan matkanjohtajana.

Jos samaa ammattialaa koskeva työntekijän oleskelulupahakemus tai elinkeinonharjoittajan jatko-oleskelulupahakemus on tehty aikaisemman oleskeluluvan voimassa ollessa, ulkomaalainen saa jatkaa työntekoa kunnes hakemus on ratkaistu.

jos hänellä on mainitussa valtiossa oleskeluun ja työntekoon oikeuttavat luvat, jotka ovat voimassa työn päätyttyä Suomessa; tai

6) tulee Suomeen tutkijaksi toisessa jäsenvaltiossa solmitun tutkijadirektiivin mukaisen vastaanottosopimuksen perusteella tutkijadirektiivissä tarkoitetun tieteellisen tutkimushankkeen suorittamista varten enintään kolmen kuukauden ajaksi.

Ulkomaalaisella on kansainvälistä suojelua haettuaan oikeus tehdä ansiotyötä ilman oleskelulupaa:

1) kun hänellä on 11 §:n 1 momentin 1 kohdassa tarkoitettu asiakirja ja hän on oleskellut maassa kolme kuukautta; tai

2) kun hän on oleskellut maassa kuusi kuukautta.

Kun työnantajalla tai toimeksiantajalla ei ole toimipaikkaa Suomessa, ulkomaalaisella on oikeus tehdä ansiotyötä ilman oleskelulupaa:

1) tuote-esittelijänä tai elokuvatyöntekijänä enintään kolmen kuukauden ajan;

2) ulkomaisessa omistuksessa tai hallinnassa olevan moottoriajoneuvon henkilökuntaan kuuluvana, kun ulkomaalainen kuljettaa ajoneuvoa, jonka rajan ylittävä kuljetus viedään määräpaikkaan tai haetaan lähtöpisteestä, taikka kun liikennöinti Suomessa liittyy säännölliseen reittiliikenteeseen paikkakuntien välillä, joista ainakin yksi sijaitsee ulkomailla, eikä ulkomaalaisella ole asuinpaikkaa Suomessa; tai

3) ulkomailta Suomeen suuntautuvan seuramatkan matkanjohtajana.

Jos samaa ammattialaa koskeva työntekijän oleskelulupahakemus tai elinkeinonharjoittajan jatko-oleskelulupahakemus on tehty aikaisemman oleskeluluvan voimassa ollessa, ulkomaalainen saa jatkaa työntekoa kunnes hakemus on ratkaistu.

114 §

Oleskeluluvan myöntäminen kansainvälistä suojelua tai tilapäistä suojelua saaneen perheenjäsenelle

Tässä pykälässä tarkoitetun oleskeluluvan myöntäminen ei edellytä, että ulkomaalaisen toimeentulo on turvattu.

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 muo-

dostettu ennen perheenkokoajan Suomeen tuloa.

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20

Tämän lain voimaan tullessa vireillä oleviin asioihin sovelletaan lain voimaan tullessa voimassa olleita säännöksiä.

Edellä 81 §:n 2 momentissa säädettyjä edellytyksiä sovelletaan myös ennen tämän lain voimaantuloa maahan saapuneiden ulkomaalaisten työnteko-oikeuteen, jos he eivät hakemuksen jätettyään ole olleet maassa kolmea kuukautta tai jos he ovat olleet maassa yli kolme kuukautta, mutta eivät ole tehneet ansiotyötä.