

Hallintovaliokunta

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi ulkomaalaislain muuttamisesta

JOHDANTO

Vireilletulo

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi ulkomaalaislain muuttamisesta (HE 43/2016 vp): Asia on saapunut hallintovaliokuntaan mietinnön antamista varten. Asia on lisäksi lähetetty perustuslakivaliokuntaan lausunnon antamista varten.

Lausunto

Asiasta on annettu seuraava lausunto:

- perustuslakivaliokunta PeVL 27/2016 vp

Asiantuntijat

Valiokunta on kuullut:

- ylijohtaja Jorma Vuorio, sisäministeriö
- ylitarkastaja Tuuli Tuunanen, sisäministeriö
- eduskunnan oikeusasiamies Petri Jääskeläinen, Eduskunnan oikeusasiamiehen kanslia
- lainsäädäntösihteeri Tommy Walkila, ulkoasiainministeriö
- lainsäädäntöneuvos Timo Makkonen, oikeusministeriö
- vanhempi hallitussihteeri Juha-Pekka Suomi, työ- ja elinkeinoministeriö
- sosiaalineuvos Viveca Arrhenius, sosiaali- ja terveysministeriö
- tulosalueen johtaja Pauliina Helminen, Maahanmuuttovirasto
- ylitarkastaja Juhani Ruutu, Poliisihallitus
- lakimies Merike Helander, Lapsiasiavaltuutetun toimisto
- ylitarkastaja Päivi Keskitalo, Yhdenvertaisuusvaltuutetun toimisto
- oikeudellinen asiantuntija Mikko Aarnio, Amnesty International, Suomen osasto ry
- erityisasiantuntija Taina Martiskainen, Lastensuojelun Keskusliitto
- toiminnanjohtaja Elina Castrén, Pakolaisneuvonta ry
- perheenyhdistämisen suunnittelija Tiina Salmio, Suomen Punainen Risti
- professori Olli Mäenpää

Valiokunta on saanut kirjallisen lausunnon:

- Helsingin hallinto-oikeus
- Suomen Kuntaliitto
- Suomen Somaliliitto ry

Valiokunnan mietintö HaVM 11/2016 vp

- nuorempi tutkija Mervi Leppäkorpi

HALLITUKSEN ESITYS

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

Esityksen tavoitteena on hallita maahanmuuttoa, vähentää maahanmuuton kustannuksia, edistää kansainvälistä tai tilapäistä suojelua saavien perheenkokoajien kykyä vastata perheensä toimeentulosta, helpottaa perheenjäsenten yhteiskuntaan asettumista sekä varmistaa, ettei Suomi näyttäyty erityisen houkuttelevana turvapaikanhakumaana.

Laki on tarkoitettu tulemaan voimaan ensi tilassa.

VALIOKUNNAN PERUSTELUT

Laajamittainen muuttopaine Eurooppaan

Euroopan unioniin on vuonna 2015 kohdistunut ennen näkemättömän suuri muuttopaine. Tarkkoja henkilömääriä ei ole käytettävissä. On kuitenkin arvioitu, että jopa yli 1,5 miljoonaa ihmistä on ylittänyt viime vuonna unionin ulkorajan laittomasti ja ilmeisesti vain osa heistä on rekisteröitynyt turvapaikanhakijoiksi.

Eurooppaan pyrkineiden ja edelleen pyrkivien joukossa on kansainvälistä suojelua hakevien lisäksi myös muun muassa parempaa toimeentuloa ja muutoinkin parempaa elämää etsiviä ihmisiä. Eri ryhmistä koostuvien muuttovirtojen ja niiden edelleen liikkumisen laajuus ovat osoittaneet, etteivät jäsenvaltiot ole olleet valmiita vastaamaan nykyrakenteilla tällaisista suurista ja edelleen jatkuvista ihmisvirroista aiheutuviin haasteisiin.

Valiokunta on aiemmin arvioinut, etteivät jäsenmaat ole pitkään tiedossa olleista uhkatekijöistä ja paineista huolimatta järjestäneet tai kyenneet järjestämään rajavalvontaansa, turvapaikanhakijoiden rekisteröintiä ja vastaanottojärjestelmiään uhkatekijöiden edellyttämälle tasolle. EU:n ulkorajojen valvonnan pettäminen on johtanut vakaviin ongelmiin Schengen-järjestelmän uskottavuuden ohella myös muun muassa Dublin III -asetuksen (EU) N:o 604/2013 toimivuuden suhteen (HaVL 2/2016 vp).

Alueella, jolla ei ole sisäisiä rajoja, laitton maahantulo yhden jäsenvaltion ulkorajan läpi vaikuttaa kaikkiin muihin Schengen-alueen jäsenvaltioihin. Muuttovirrat ovatkin päässeet laajalti liikkumaan vapaasti unionin sisällä, mikä on johtanut siihen, että useat jäsenmaat ovat ottaneet rajatar- kastukset käyttöön sisärajoillaan.

Valiokunnan mietintö HaVM 11/2016 vp

Euroopan komissio on antanut muuttoliikkeen hallitsemiseksi 13.5.2015 tiedonannon Euroopan muuttoliikestrategiasta (HaVL 6/2015 vp). Mainitussa muuttoliikeagendassa komissio kuvaa monipuolisesti niitä toimenpiteitä, joita se näkee tarpeelliseksi muuttoliikeproblematiikan johdosta. Varsin pian tiedonannon julkistamisen jälkeen komissio on lisäksi antanut ensimmäiset lainsäädäntöehdotuksensa, joita on annettu sen jälkeen jatkuvasti. Hallintovaliokunta on puolestaan antanut maahanmuuttoon liittyen unioniasioissa kuluvan vaalikauden aikana tähän mennessä parikymmentä lausuntoa. Parhaillaan valiokunnassa on vireillä useita tähän asiakokonaisuuteen kuuluvia komission ehdotuksia.

Syntyneen Euroopan maahanmuuttokriisin hallitsemiseksi unionissa on tehty komission aloitteiden pohjalta monia päätöksiä. Kauttaaltaan merkittävänä ongelmana on ollut se, ettei tehtyjä päätöksiä ole pantu jäsenmaissa kunnolla täytäntöön ja ettei myöskään jo aiemmin hyväksytyjä maahantulon ja rajavalvonnan keskeisiä perusnormeja ole noudatettu asianmukaisesti. Tilanteessa, jossa jäsenmaiden tulisi toimia yhtenäisesti, ne ovat edelleen kovin erimielisiä seurauksin, että maahanmuuttokriisi on näyttänyt alkuvuodesta 2016 pahenevan edelleen (HaVL 6/2016 vp). Viime aikoina paine Turkin suunnalta Eurooppaan on kuitenkin toistaiseksi merkittävästi vähentynyt. Samaan aikaan kesän saapuminen on käynnistänyt muuttovirrat uudelleen keskisen Välimeren reitillä.

Syntyneessä Euroopan laajuisessa maahanmuuttokriisissä, jonka tulevaa kehitystä on vaikea ennakoida, EU:n jäsenmaat ovat laajalti tiukentaneet tai tiukentamassa maahantuloon liittyvää lainsäädäntöään. Hallituksen esityksen mukaan perheen yhdistämisen edellytyksiin kuuluu valtaosassa EU-jäsenmaita vaatimus toimeentuloedellytyksen täyttämistä sekä turvapaikan saaneiden että toissijaista suojelua saaneiden perheenjäsenten osalta, ellei perheen yhdistämishakemusta ole jätetty perheen yhdistämisdirektiivin (2003/86/EY) mukaisesti tietyn aikarajan sisällä. Ja kuten edellä on todettu, jäsenmaat ovat laajalti tiukentamassa perheen yhdistämisen edellytyksiä. Sellaisissakin maissa, joissa turvattua toimeentuloa ei aiemmin ole edellytetty, kuten Ruotsissa, valmistellaan saadun selvityksen mukaan parhaillaan edellytyksen käyttöönottoa.

Muuttoliikepaine on ulottunut myös Suomeen. Vuonna 2015 maahamme on tullut yli 32 000 turvapaikanhakijaa. Kasvu on ollut edellisiin vuosiin verrattuna noin kymmenkertainen. Maamme väkilukuun suhteutettuna Suomeen on saapunut erityisen suuri määrä turvapaikanhakijoita. Suomen osalta on myös aiheellista todeta, ettei maamme ole pääsääntöisesti läpikulkumaa, vaan maahan pyrkivien kohdemaana.

Tässä yhteydessä on taustatekijänä syytä myös viitata siihen, että maamme julkisen talouden tila on vaikea. Yhteiskunnan osallistumista erityyppisten kustannusten kattamiseen ja etuuksien maksamiseen on jouduttu leikkaamaan sekä jo entuudestaan ankaraa verorasitusta kiristämään. Yhteiskunnan kantokyky on osana kokonaiskantokykyä valiokunnan mielestä sen vuoksi perusteltua ottaa huomioon myös arvioitaessa edellytyksiä kattaa maahanmuuttoon liittyviä kustannuksia tai tarjota siihen liittyviä taloudellisia etuuksia.

Hallituksen esityksen taustaa

Vuonna 2015 hyväksytyssä pääministeri Juha Sipilän hallitusohjelmassa (29.5.2016) todetaan, että perheen yhdistämisen kriteerejä tarkennetaan Euroopan unionin (EU) perheen yhdistämisd-

Valiokunnan mietintö HaVM 11/2016 vp

rekhtiivin (2003/86/EY) mukaisesti. Lisäksi hallituksen joulukuussa 2015 hyväksymässä turvapaikkapoliittisessa toimenpideohjelmassa todetaan, että perheenyhdistämisen kriteerejä tiukennetaan EU:n perheenyhdistämisdirektiivin nojalla.

Valiokunta pitää perusteltuna, että kansallisesti otetaan huomioon kansainvälisessä toimintaympäristössä tapahtuvia muutoksia sekä niistä seuraava tarve tarkistaa kansallista lainsäädäntöä suhteessa muihin EU-jäsenvaltioihin. EU:ssa on jo pidempään ollut tavoitteena yhtenäinen maahanmuutto- ja turvapaikkapolitiikka. Se edellyttää kuitenkin huomattavan yhtenäistä normistoa ja normien täytäntöön panoa sekä sitä, että kaikki jäsenvaltiot noudattavat tehtyjä sitoumuksia.

Valiokunta toteaa, että perheenyhdistämissäännösten uudistamisen tavoitteena on hallituksen esityksen mukaan hallita maahanmuuttoa, vähentää maahanmuuton kustannuksia, edistää kansainvälistä tai tilapäistä suojelua saavien perheenkokoajien kykyä vastata perheensä toimeentulosta, helpottaa perheenjäsenten yhteiskuntaan asettumista sekä saada perheenyhdistämisedellytykset vastaamaan muiden Pohjoismaiden ja EU-maiden vaatimuksia näiden tiukentaessa omia järjestelmiään.

Hallintovaliokunta on mietinnössään HaVM 3/2016 vp viitannut määritelmädirektiivin implementoinnin yhteydessä lausumaansa siitä, että valiokunta on pitänyt välttämättömänä, että unionissa kyetään toteuttamaan yhtenäistä eurooppalaista maahanmuuttopolitiikkaa. Tämä merkitsee mahdollisimman pitkälle menevää lainsäädännön harmonisoimista ja sen yhdenmukaista soveltamista. Yksittäiset valtiot eivät etenäkään vapaan liikkuvuuden alueella voi ratkaista kansainväliseen suojeluun liittyviä kysymyksiä (HaVM 26/2008 vp).

Perheen yhdistäminen

Yleistä perheen yhdistämisestä

Ulkomaalaisen oikeudesta tulla Suomeen ja oleskella maassa säädetään perustuslain 9 §:n 4 momentin mukaan lailla. Säännöksen lähtökohtana on kansainvälisen oikeuden voimassa oleva pääsääntö, jonka mukaan ulkomaalaisella ei ole yleisesti oikeutta asettua toiseen maahan (HE 309/1993 vp). Kansainvälisistä ihmisoikeussopimuksista ja myös Eurooppa-oikeudesta johtuu kansalliseen lainsäädäntöön ulottuvia rajoituksia. Valiokunta viittaa tässä kohdin esillä olevaan asiaan liittyen kansainvälisten velvoitteiden ja EU-oikeuden osalta myös käsiteltävänä olevan hallituksen esityksen perusteluihin ja perustuslakivaliokunnan lausuntoon PeVL 27/2016 vp.

Perheen yhdistämisellä tarkoitetaan sitä, että Suomessa luvallisesti oleskelevan henkilön perheenjäsenet voivat hakea oleskelulupaa Suomeen perhesiteen perusteella. Suomessa luvallisesti oleva henkilö eli niin sanottu perheenkokoaja on voinut saapua maahan esimerkiksi työntekijänä, opiskelijana tai turvapaikanhakijana. Perheenkokoaja voi olla myös syntyperäinen Suomen kansalainen tai kansalaisuuslain (359/2003) nojalla maamme kansalaisuuden saanut henkilö. Tähän saakka kansainvälistä suojelua saaneiden perheenjäsenet ovat olleet pienin ryhmä perhesiteen perusteella haetuissa oleskeluluvissa. Suuremman ryhmän ovat muodostaneet ainakin toistaiseksi Suomessa opiskelevan tai työskentelevän ulkomaalaisen perheenjäsenet.

Valiokunnan mietintö HaVM 11/2016 vp

Oleskelulupa perhesiteen perusteella voidaan myöntää lähtökohtaisesti vain henkilölle, joka sisältyy ulkomaalaislain perheenjäsenen määritelmään. Ulkomaalaislain perheenjäsenen määritelmä perustuu niin sanottuun ydinperheen käsitteeseen, johon katsotaan kuuluvan Suomessa asuvan henkilön aviopuoliso ja alaikäinen naimaton lapsi, jonka huoltaja on Suomessa asuva henkilö (ulkomaalaislain 37 §). Myös aviopuolison alaikäinen lapsi katsotaan perheenjäseneksi. Lapsen rinnastetaan lisäksi alle 18-vuotias naimaton kasvattilapsi. Perheenjäseneksi katsotaan myös samaa sukupuolta oleva henkilö, jos parisuhde on rekisteröity. Aviopuolisoihin puolestaan rinnastetaan jatkuvasti avioliitonomaisissa olosuhteissa elävät henkilöt sukupuolestaan riippumatta hallituksen esityksestä tarkemmin ilmenevin edellytyksin.

Perheenkokoajalla tarkoitetaan ulkomaalaislain 3 §:n 15 kohdan mukaan Suomessa oleskelevaa henkilöä, jonka Suomessa oleskelun perusteella ulkomailla olevalle perheenjäsenelle haetaan oleskelulupaa perhesiteen perusteella.

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

Kansainvälistä tai tilapäistä suojelua saavan henkilön perheen yhdistäminen voimassa olevan lainsäädännön perusteella

Kansainvälistä suojelua hakeneelle voidaan antaa ulkomaalaislain 87 §:n mukainen turvapaikka tai 88 §:n mukainen oleskelulupa toissijaisen suojelun perusteella. Hallituksen esityksen perusteluissa mainittua humanitaarista suojelua koskevaa oleskelulupaa ei enää voida myöntää ulkomaalaislain 88 a §:n tultua kumotuksi lailla 332/2016 (HaVM 3/2016 vp, PeVL 6/2016 vp, HE 2/2016 vp). Lisäksi pakolaisia voidaan ottaa maahan niin sanotussa pakolaiskiintiössä (90 §) ja tilapäistä suojelua antaa mainitun lain 109 §:n perusteella.

Nykyinen ulkomaalaislaki on säädetty hallituksen esitysten HE 28/2003 vp ja HE 151/2003 vp pohjalta (HaVM 4/2004 vp ja PeVL 4/2004 vp). Turvattu toimeentulo on jo ollut alun perin voimassa pääsääntönä myös perheenjäsenen oleskeluluvan myöntämisessä. Hallituksen esityksen HE 28/2003 vp perustelujen mukaan keskeistä on, että yhteiskunta ei vastaisi ulkomaalaisen oleskelun kustannuksista, vaan kustannuksista huolehtisi oleskeluluvan saaja itse, hänen perheenjäsenensä tai muu taho.

Perheenyhdistämisen edellytyksiä on tiukennettu vuonna 2010 (HaVM 5/2010 vp, PeVL 16/2010 vp, HE 240/2009 vp). Tuolloin on muun muassa asetettu toimeentuloedellytys kansainvälistä suojelua saaneiden henkilöiden perheenjäsenille, jos perhe on muodostettu vasta perheenkokoajan Suomeen tulon jälkeen. Lisäksi on otettu käyttöön oikeuslääketieteellinen tutkimus oleskeluluvan hakijan ja perheenkokoajan iän selvittämiseksi sekä säännös, jonka mukaan 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.

Alaikäiselle tai vastaavasti hänen huoltajalleen perhesiteen perusteella myönnettävän oleskeluluvan edellytyksiä on myös muutettu siten, että luvan myöntäminen on mahdollista, jos lapsi on ala-

Valiokunnan mietintö HaVM 11/2016 vp

ikäinen sinä päivänä, jolloin oleskelulupahakemus ratkaistaan. Aikaisemmin ratkaisevaa on ollut hakemuksen vireillepanohetki. Lisäksi lakiin on lisätty määritelmä kasvattilapsesta ja säädetty edellytyksistä luvan myöntämiselle ilman virallista selvitystä huoltosuhteesta.

Vuonna 2012 ovat puolestaan tulleet voimaan ulkomaalaislain muutokset, joilla perheenkokoajan vireillepano-oikeudesta on luovuttu osana biometrinen tunnistaminen käyttöön. Perheenjäsenen on itse asioitava Suomen edustustossa saadakseen hakemuksen vireille ja antaakseen biometriset tunnistet (HaVM 39/2010 vp, PeVL 47/2010 vp, HE 104/2010 vp).

Kansallista lainsäädäntöä on viimeksi tarkistettu vastaamaan direktiiviä lailla 332/2016. Ulkomaalaislain muutoksella on poistettu laista humanitaarista suojelua koskenut kansallinen peruste, jota ei määritelmädirektiivi tunne (2011/95/EU) eikä Yhdistyneiden kansakuntien pakolaisen oikeusasemaa koskeva yleissopimus (SopS 77—78/1968) sääntelee.

Voimassa olevan ulkomaalaislain 39 §:n 1 momentin mukaan oleskeluluvan myöntäminen edellyttää, että ulkomaalaisen toimeentulo on turvattu, jollei ulkomaalaislaissa toisin säädetä. Toimeentuloedellytyksestä voidaan yksittäisessä tapauksessa poiketa, jos siihen on poikkeuksellisen painava syy tai lapsen etu sitä vaatii. Lain 114 §:n mukaan oleskeluluvan myöntäminen kansainvälistä tai tilapäistä suojelua saaneen perheenjäsenelle ei edellytä, että toimeentulo on turvattu, jos perhe on muodostettu ennen perheenkokoajan Suomeen tuloa. Lain 115 §:n mukaan oleskeluluvan myöntäminen kansainvälistä tai tilapäistä suojelua saaneen muulle omaiselle kuin ulkomaalaislaissa tarkoitettulle perheenjäsenelle ei edellytä, että muun omaisen toimeentulo on turvattu.

Oikeus perhe-elämään

Perhe-elämän suoja on keskeinen kansainvälisissä sopimuksissa, EU-oikeudessa ja Suomen perustuslaissa turvattu oikeus. Perheenyhdistämiselle on kuitenkin mahdollista asettaa tiettyjä edellytyksiä, mutta edellytysten on täytettävä Suomea sitovat kansainväliset velvoitteet ja perustuslain kirjaukset eli oltava muun muassa oikeasuhtaisia niin, että ne eivät rajoita perheenyhdistämistä suhteettoman paljon tai muodostu yksittäistapauksessa kohtuuttomiksi.

EU:n vuonna 2003 hyväksytyn ja Suomessa vuonna 2006 täytäntöön pannun perheenyhdistämisdirektiivin tavoitteena on suojata perhe-elämää ja määritellä EU:ssa ne vähimmäisedellytykset, joiden täytyessä jäsenvaltiossa laillisesti oleskelevalla kolmannen valtion kansalaisella on oikeus perheenyhdistämiseen. Vähimmäisedellytykset liittyvät muun muassa perheenjäsenen määrittelyyn, oleskelulupahakemuksen käsittelyaikaan ja pakolaisaseman saaneille annettavaan muita suotuisampaan kohteluun määrääjän puitteissa. Lisäksi direktiivi sisältää vapaavalintaisia lisäedellytyksiä liittyen toimeentuloon, kotoutumiseen, asuntoon, vähimmäisasumisaikaan, puolisojen vähimmäisikään ja sairausvakuutukseen, joiden käyttöönotosta jäsenvaltiot päättävät. Perheenyhdistämisdirektiivin mukaan jäsenvaltio voi vaatia perheenyhdistämistä koskevan hakemuksen jättämisen yhteydessä todisteita siitä, että perheenkokoajalla on vakaat ja säännölliset tulot ja varat, jotka riittävät perheenkokoajan ja hänen perheenjäsentensä ylläpitoon ilman, että heidän on turvauduttava asianomaisen jäsenvaltion sosiaalihuoltojärjestelmään.

Valiokunnan mietintö HaVM 11/2016 vp

Oikeus perhe-elämään on suojattu muun muassa Euroopan ihmisoikeussopimuksen (EIS) 8 artiklassa, jonka mukaan jokaisella on oikeus nauttia yksityis- ja perhe-elämäänsä kohdistuvaa kunnioitusta. Euroopan ihmisoikeustuomioistuin (EIT) on tulkintakäytännössään katsonut, että 8 artiklan velvoitteet eivät aseta valtiolle yleistä velvollisuutta noudattaa maahanmuuttajan valintaa asuinmaasta tai velvollisuutta hyväksyä perheenyhdistämistä alueellaan. EIT on lausunut myös, että periaatteessa se ei pidä kohtuuttomana vaatimusta, että maahan sijoittuneen ulkomaalaisen on osoitettava riittävän itsenäiset ja pysyvät tulot, joiden avulla hän voi huolehtia perheenyhdistämisessä tarkoitetun perheenjäsenen perustoimeentulosta. Tuomioistuin kuitenkin on tutkinut, onko toimeentulovaatimus kyseisessä tapauksessa kohtuullinen (EIT, Konstatinov v. Alankomaat, 26.4.2007).

Euroopan unionin perusoikeuskirjan perheen suojaa koskevassa 7 artiklassa todetaan, että jokaisella on oikeus siihen, että hänen yksityis- ja perhe-elämäänsä kunnioitetaan. Lapsen edun huomioon ottaminen kaikessa lain nojalla tapahtuvassa päätöksenteossa perustuu muun muassa lapsen oikeuksia koskevan yleissopimuksen 3 artiklaan.

Kansainvälistä tai tilapäistä suojelua saavan henkilön perheen yhdistämisen edellytysten tarkistaminen

Käsiteltävänä oleva lakiehdotus merkitsee perheenyhdistämistä koskevan sääntelyn tarkistamista niissä puitteissa, että se täyttää perheenyhdistämisdirektiivin ja kansainvälisten velvoitteiden asettamat vaatimukset sekä siten on EU:n oikeusvaltioperiaatteen mukainen.

Lakiehdotus ei kuitenkaan ole toimeentuloedellytyksen osalta mainittua direktiiviä suotuisampi. Hallituksen esityksessä ei ehdoteta otettavaksi käyttöön muita direktiivin sallimia lisäedellytyksiä. Näiltä osin lakiehdotus on perheenyhdistämisdirektiivin minimiedellytyksiä huomattavasti suotuisampi.

Direktiiviä sovelletaan ainoastaan niihin perheenkokoajiin, jotka ovat kolmannen maan kansalaisia. Se ei siten koske oman maan tai EU-kansalaisen perheenjäsenen oleskeluoikeutta. Direktiivissä on erityissäännöksiä pakolaisen oikeudesta perheen yhdistämiseen. Pakolaisella tarkoitetaan direktiivissä pakolaissopimuksen mukaista henkilöä eli henkilöä, joka on saanut turvapaikan, tai kiintiöpakolaista.

Hallituksen esityksessä ulkomaalaislakia ehdotetaan muutettavaksi siten, että toimeentuloedellytyksen täyttäminen on kansainvälistä tai tilapäistä suojelua saaneen henkilön perheenjäsenen oleskeluluvan myöntämisen edellytys aina tilanteissa, joissa perheenkokoaja saa toissijaista tai tilapäistä suojelua (HE:n 114 §:n 4 momentin johdantokappale). Valiokunta toteaa, että tällainen sääntely on sopusoinnussa perheenyhdistämisdirektiivin kanssa.

Toimeentuloedellytys ei koske lakiehdotuksen mukaan turvapaikan saaneen ja kiintiöpakolaisen perheenjäseniä silloin, kun perheenyhdistämistä koskeva hakemus on jätetty kolmen kuukauden kuluessa siitä, kun perheenkokoaja on saanut tiedoksi päätöksen hänelle annetusta turvapaikasta tai päätöksen tiedoksi hänen hyväksymisestään Suomeen maamme pakolaiskiintiössä (HE:n 114 §:n 4 momentin 1 kohta). Lisäksi edellytetään, että turvapaikan saaneen perheenkokoajan perhe on muodostettu ennen perheenkokoajan Suomeen tuloa ja pakolaiskiintiössä otetun per-

Valiokunnan mietintö HaVM 11/2016 vp

heenkokoajan perhe on muodostettu ennen perheenkokoajan hyväksymistä Suomeen pakolaiskiintiössä (HE:n 114 §:n 4 momentin 2 kohta). Valiokunta toteaa, että mahdollisuus kolmen kuukauden määräajassa hakea perheen yhdistämistä niin, ettei toimeentuloedellytystä sovelleta, koskee vain niin sanottuja vanhoja perheenjäseniä, koska uusia perheenjäseniä toimeentuloedellytys koskee jo voimassa olevan lain mukaan.

Edellä mainittu kolmen kuukauden määräaika perustuu perheenyhdistämisdirektiivin jäsenvaltioita velvoittavaan säännökseen. Hallituksen esityksessä todetaan, että pakolaisaseman saaneiden niin sanottujen vanhojen perheiden jäsenille asetettavan määräajan ja siihen perustuvan suotuisamman kohtelun tavoitteena on turvata tällaisten perheiden perheenjäsenten oikeus perheenyhdistämiseen helpotetun menettelyn kautta hallitusti ja heidän taustansa huomioiden. Toissijaista tai tilapäistä suojelua saavien osalta vastaavaa määräaika ei direktiivissä ole.

Jos pakolaisstatuksen saaneen perheen yhdistäminen on mahdollista sellaisessa kolmannessa maassa, johon perheen kokoajalla tai perheenjäsenellä on erityisiä siteitä, sovelletaan perheen yhdistämiseen Suomessa toimeentuloedellytystä. Toisin sanoen kolmen kuukauden määräajan voimassa oleva suotuisampi kohtelu ei koske näitä tilanteita (HE:n 114 §:n 4 mom. 3 kohta).

Lakiehdotus lähtee siitä, että perheenkokoajan muun omaisen kuin perheenjäsenen oleskeluluvan myöntämisen perhesiteen perusteella edellytyksenä on aina turvattu toimeentulo perheenkokoajalle myönnetystä suojelulajista riippumatta. Toimeentuloedellytystä ei kuitenkaan nykyiseen tapaan sovelleta, jos oleskelulupa myönnetään Suomeen tulleen alaikäisen lapsen ulkomaille olevalle sisarukselle, jos sisarukset ovat asuneet yhdessä ja jos heidän vanhempansa eivät ole elossa tai näiden olinpaikka on tuntematon (HE:n 115 §:n 2 momentti, ks. myös ulkomaalaislain 52 §:n 4 mom.).

Valiokunta tähdentää sitä voimassa olevan ulkomaalaislain 39 §:n 1 momentista ilmenevää seikkaa, että toimeentuloedellytyksestä voidaan yksittäistapauksessa poiketa, jos siihen on poikkeuksellisen painava syy tai lapsen etu sitä vaatii. Kyseistä sääntelyä hallituksen esityksessä ei ehdoteta muutettavaksi. Valiokunta käsittelee jäljempänä tarkemmin mahdollisuutta poiketa toimeentuloedellytyksestä. Tässä kohdin valiokunta joka tapauksessa painottaa, että poikkeamismahdollisuuden merkitys korostuu, kun toimeentuloedellytyksen soveltamisalaa laajennetaan hallituksen esityksessä ehdotetulla tavalla. Poikkeamismahdollisuus on keskeinen säännös sen varmistamiseksi, ettei toimeentuloedellytyksen soveltaminen muodostu kohtuuttomaksi yksittäistapauksessa. Poikkeamismahdollisuutta arvioitaessa on aina huomioitava Suomea sitovat kansainväliset velvoitteet, EU-oikeus ja perustuslaki sekä kansainvälinen ja kansallinen oikeuskäytäntö.

Toimeentuloedellytyksestä poikkeaminen yksittäistapauksessa

Ulkomaalaislain 39 §:n 1 momentti sisältää pääsäännön siitä, että oleskeluluvan myöntäminen edellyttää ulkomaalaisen toimeentulon olevan turvattu, jollei ulkomaalaislaissa toisin säädetä.

Ulkomaalaislain 39 §:n 2 momentissa turvatun toimeentulon sisältöä täsmennetään. Momentista ilmenee, että ulkomaalaisen toimeentulo katsotaan turvatuksi ensimmäistä oleskelulupaa myönnettäessä, jos hänen maassa oleskelunsa kustannetaan tavanomaiseksi katsottavilla ansiotyöstä,

Valiokunnan mietintö HaVM 11/2016 vp

yrittäjätoiminnasta, eläkkeistä, varallisuudesta tai muista lähteistä saatavilla tuloilla siten, että hänen ei voida olettaa joutuvan toimeentulotuesta annetussa laissa (1412/1997) tarkoitetun toimeentulotuen tai vastaavan muun toimeentuloa turvaavan etuuden tarpeeseen. Tällaisena etuutena ei pidetä kustannuksia korvaavia sosiaaliturvaetuuksia.

Pykälän 3 momentin mukaan jatkolupaa myönnettäessä ulkomaalaisen toimeentulon on oltava turvattu, kuten 2 momentissa on säädetty, kuitenkin niin, että tilapäinen turvautuminen toimeentulotukeen tai muuhun vastaavaan toimeentuloa turvaavaan etuuteen ei ole luvan myöntämisen esteenä.

Käytännössä kustannuksia korvaaviksi sosiaaliturvaetuuksiksi on saadun selvityksen perusteella hallintopäätöksiä tehtäessä katsottu lapsilisä, alle 16-vuotiaan vammaistuki, elatustuki, opintotuki (siltä osin kuin on kyse opintorahasta ja asumislisästä) ja asumistuki. Kustannuksia korvaavat sosiaaliturvaetudet on otettu huomioon tuloina, joiden katsotaan vähentävän muun vaadittavan toimeentulon euromäärää. Oleskeluluvan hakijan tulojen ja varojen vähimmäismäärä voi siis muodostua kustannuksia korvaavien sosiaaliturvaetuuksien ja muiden tulojen ja varojen yhteismäärästä. Kustannuksia korvaavana etuutena ei ole pidetty työmarkkinatukea, jonka tarkoitus on korvata työttömän perustoimeentuloa työttömyyden aikana.

Myös perustuslakivaliokunta on edellä esitetyn tavoin todennut, ettei Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen ratkaisukäytännön mukaan perhe-elämän suojasta johdu valtiolle yleistä velvollisuutta hyväksyä perheenyhdistämistä alueellaan. Tuomioistuin ei myöskään ole pitänyt periaatteessa kohtuuttomana vaatimusta siitä, että maahan sijoittuneen ulkomaalaisen on osoitettava riittävän itsenäiset ja pysyvät tulot, joiden avulla hän voi huolehtia perheenyhdistämisessä tarkoitetun perheenjäsenen perustoimeentulosta. Tuomioistuin on kuitenkin tutkinut, onko toimeentulo vaatimus kyseisessä tapauksessa kohtuullinen ("reasonable").

Toimeentuloedellytyksen sääntely jää perustuslakivaliokunnan lausunnon mukaan lakiehdotuksessa perustuslain 80 §:n yksilön oikeuksien ja velvollisuuksien perusteiden sääntelyn kannalta varsin väljäksi. Ottaen huomioon 39 §:n 2 momentin kiinnittymisen toimeentulotukea koskevaan lainsäädäntöön perustuslakivaliokunta ei nyt käsillä olevassa, yksilöllistä kohtuullisuusharkintaa edellyttävässä sääntely-yhteydessä pidä tarkoituksenmukaisena, että laissa säädettäisiin esimerkiksi täsmällisistä toimeentuloedellytyksen täyttävistä rahamääristä.

Perustuslakivaliokunta toteaa edelleen lausunnossaan, että hallituksen esityksessä 39 §:n soveltamiskäytännöstä kerrotun ja perustuslakivaliokunnan saaman selvityksen perusteella kiinteä, Maahanmuuttoviraston ohjeisiin perustuva varsin suureen euromäärään sidottu toimeentuloedellytys vaikuttaa muodostuvan oikeasuhtaisuusvaatimuksen kannalta ongelmalliseksi erityisesti ottaen huomioon edellytyksen piiriin ehdotuksen myötä tulevien henkilöiden asema ja ansaintamahdollisuudet. Perustuslakivaliokunnan kannan mukaisesti myös hallintovaliokunta katsoo olevan selvää, että Maahanmuuttoviraston ohjeissa esitettävät euromääräiset rajat ovat vain suuntaa-antavia. Viranomaisen ohjeistuksella ei voida tiukentaa toimeentuloedellytystä siitä, mikä se lain perusteella olisi. Muutenkin on syytä korostaa suositusluonteisten ohjeiden ja velvoittavien oikeussääntöjen välistä eroa (ks. PeVL 16/2016 vp, s. 4—5, PeVL 53/2010 vp, s. 4). Ohjeita ei voida soveltaa, jos ne ovat ristiriidassa velvoittavien oikeusnormien kanssa. Harkittaessa toimeentuloedellytyksen täyttymistä on asiaa suoraan sääntelevien lainkohtien lisäksi noudatettava perustus-

Valiokunnan mietintö HaVM 11/2016 vp

lakia ja ihmisoikeussopimusten määräyksiä sekä myös otettava huomioon asiaa koskeva oikeuskäytäntö (ks. myös PeVL 16/2010 vp). Hallintovaliokunta toteaa täydentäen, että toimeentuloedellytyksen täyttyminen tulee aina arvioida tapauskohtaisesti ilman, että toimeentulon edellyttämiä euromääriä sovellettaisiin kaavamaisesti.

Oikeuskäytännön osalta hallintovaliokunnalle on asiantuntijakuulemisessa esitetty, että hallintotuomioistuinten oikeuskäytäntö on monin kohdin vahvistanut toimeentuloharkinnassa noudatettavia linjoja ja osin myös muokannut toimeentuloedellytyksen soveltamista. Lisäksi toimeentuloedellytyksen soveltamisen taustalla on useita korkeimman hallinto-oikeuden ennakkopäätöksiä. Näin ollen oikeuskäytäntöön perustuvaa oikeudellista perustaa on valiokunnalle esitettyssä selvityksessä pidetty vahvana ja vakiintuneena.

Perustuslakivaliokunnan lausunnosta ilmenee lisäksi oikeasuhtaisuuden kannalta olevan merkityksellistä myös se, että toimeentuloedellytyksen piiriin muutoksen myötä tulevien voi olla käytännössä vaikea saavuttaa riittävää tulotaso. Näin ollen toimeentuloedellytyksen soveltaminen voi muodostua tosiasialliseksi esteeksi perheen yhdistämiselle. Sanottu seikka on omiaan korostamaan ulkomaalaislain 39 §:n 1 momentin sen säännöksen merkitystä, jonka mukaan toimeentuloedellytyksestä voidaan yksittäisessä tapauksessa poiketa, jos siihen on poikkeuksellisen painava syy tai lapsen etu sitä vaatii.

Toimeentuloedellytyksestä poikkeamista koskeva säännös on jo alun perin säädetty perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella (PeVL 4/2004 vp). Tältä osin hallituksen esityksestä antamassaan lausunnossa perustuslakivaliokunta katsoo ottaen huomioon toimeentuloedellytyksen soveltamisalan, että ehdotetun laajennuksen poikkeamiskynnys muodostuu kuitenkin varsin korkeaksi. Lisäksi säännöksessä käytetyn ilmaisun "poikkeuksellisen painava syy" merkitys jää säännöksen sanamuodon ja sen perustelujen valossa avoimeksi.

Toimeentuloedellytyksen piiriin tulee uudistuksen myötä henkilöryhmä, joka lähtökohtaisesti saattaa olla heikommassa tai haavoittuvammassa asemassa kuin oleskelulupaa perhesiteen perusteella hakevat perheenjäsenet keskimäärin. Lakiehdotuksen perusteluissa arvioidaan, että kansainvälistä tai tilapäistä suojelua saaneiden henkilöiden elämäntilanteeseen ja -hallintaan saattaa liittyä henkilöiden taustasta ja kokemuksista johtuvia haasteita, kuten mielenterveysongelmia tai muita vakavia terveydellisiä ongelmia. Perustuslakivaliokunnan käsityksen mukaan tällaiset seikat olisi otettava huomioon arvioitaessa poikkeuksellisen painavan syyn olemassaoloa. Perustuslakivaliokunnan mielestä on tärkeää, ettei poikkeamisen kynnyksen muodostu tulkintakäytännössä kohtuuttoman korkeaksi. Perustuslakivaliokunta korostaa lausunnossaan myös sitä, että poikkeamisen edellytyksiä on arvioitava Suomea sitovien kansainvälisten ihmisoikeusvelvoitteiden mukaisesti. Näin ymmärrettynä sääntely ei muodostu valtiosääntöoikeudellisesti ongelmalliseksi. Hallintovaliokunta yhtyy perustuslakivaliokunnan lausuntoon.

Alaikäinen perheenkokoajana ja toimeentuloedellytys

Toimeentuloedellytyksen ehdotetaan hallituksen esityksessä koskevan myös tilanteita, joissa perheenkokoajana on yksin saapunut alaikäinen. Esityksen perustelujen mukaan edellytyksen täyttyminen jäisi käytännön syistä tosiasiallisesti perheenkokoajana olevan alaikäisen vastuulle, sillä

Valiokunnan mietintö HaVM 11/2016 vp

oleskelulupaa hakeva perheenjäsen harvoin pystyy turvaamaan toimeentulonsa ennen maahan saapumista.

Perustuslakivaliokunta toteaa ehdotetun sääntelyn olevan merkityksellistä perustuslain 6 §:n 3 momentin kannalta. Sen mukaan lapsia on kohdeltava tasa-arvoisesti yksilöinä ja heidän tulee saada vaikuttaa itseään koskeviin asioihin kehitystään vastaavasti. Säännöksellä on korostettu vaatimusta lasten kohtelemisesta paitsi keskenään yhdenvertaisesti myös aikuisväestöön nähden tasa-arvoisina, periaatteessa yhtäläiset perusoikeudet omaavina ihmisinä (HE 309/1993 vp). Lasta tulee kohdella yksilönä, ei pelkästään passiivisena toiminnan kohteena. Toisaalta säännös muodostaa perustan lasten vajaavaltaisena ja aikuisväestöä heikompana ryhmänä tarvitsemalle erityiselle suojelulle ja huolenpidolle (PeVL 58/2006 vp). Merkitystä on myös perustuslain 19 §:n 3 momentin säännöksellä, jonka mukaan julkisen vallan on tuettava perheen ja muiden lapsen huolenpidosta vastaavien mahdollisuuksia turvata lapsen hyvinvointi ja yksilöllinen kasvu, ja lapsen oikeuksia koskevan yleissopimuksen määräyksillä.

Lapsen oikeuksia koskevan yleissopimuksen 3 artiklan mukaan kaikissa julkisen tai yksityisen sosiaalihuollon, tuomioistuinten, hallintoviranomaisten tai lainsäädäntöelimien toimissa, jotka koskevat lapsia, on ensisijaisesti otettava huomioon lapsen etu. Lapsen oikeuksien komitean yleiskannanoton (General comment No. 14; 29.5.2013) mukaan lapsen edulla pyritään kaikkien lapselle sopimuksessa turvattujen oikeuksien toteutumisen varmistamiseen. Sopimuksen 10 artiklan mukaan lapsen tai hänen vanhempiensa hakemukset, jotka koskevat sopimusvaltioon saapumista tai sieltä lähtemistä perheen jälleenyhdistämiseksi, on käsiteltävä myönteisesti, humaanisti ja kiireellisesti.

Perustuslakivaliokunta kiinnittää lausunnossaan huomiota siihen, että alaikäisellä perheenkokoajalla on tosiasiallisesti vain vähäinen mahdollisuus täyttää toimeentuloedellytys. Erityisen merkittäväksi muodostuu näin ollen ulkomaalaislain 39 §:n sääntely mahdollisuudesta poiketa toimeentuloedellytyksestä. Lapsen etu on säännöksessä mainittu erikseen poikkeamisen perusteena. Hallituksen esityksen mukaan poikkeaminen toimeentuloedellytyksestä olisi perusteltua ainakin silloin, kun Suomeen yksin tulleen alaikäisen vanhemmat hakevat oleskelulupaa Suomeen perhesiteen perusteella ja lapsen vakava sairaus tai vamma puoltaa toimeentuloedellytyksestä poikkeamista lapsen erityistarpeista huolehtimisen varmistamiseksi ja tämä olisi lapsen edun mukaista. Näissä perustelumaininnoissa kynnys poikkeussäännöksen soveltamiselle muodostuu perustuslakivaliokunnan käsityksen mukaan varsin korkeaksi. Perustuslakivaliokunta huomauttaa painokkaasti, että perheenyhdistämistä koskevassa päätöksenteossa on kiinnitettävä erityistä huomiota lapsen oikeuksia koskevan yleissopimuksen ja Euroopan ihmisoikeussopimuksen määräyksiin sekä otettava huomioon ulkomaalaislain 6 §:n sääntely lapsen edusta (ks. myös PeVL 16/2010 vp, PeVL 4/2004 vp).

Hallintovaliokunta katsoo aiheelliseksi tässä yhteydessä mainita vielä, että korkein hallinto-oikeus on vuosikirjapäätöksessään 2014:50 linjannut, ettei lapsen etu edellyttänyt toimeentuloedellytyksestä poikkeamista yksinomaan siitä syystä, että oleskeluluvan epääminen saattoi johtaa yhteiselämän katkeamiseen lapsen ja toisen vanhemman välillä. Toimeentuloedellytyksestä poikkeaminen lapsen edun perusteella edellytti myös muita yksilöllisiä lapsen etuun konkreettisesti vaikuttavia seikkoja tai olosuhteita.

Valiokunnan mietintö HaVM 11/2016 vp

Kolmen kuukauden määräaika

Asiantuntijakuulemisessa on kiinnitetty valiokunnan huomiota siihen, että edellä mainittu kolmen kuukauden määräaika perheen yhdistämishakemuksen vireillepanoon Suomen ulkomaan edustustossa voi ylittyä esimerkiksi sen johdosta, että jokin edustusto ei kykene tarjoamaan aikojaa asiointia varten. Valiokunta on tietoinen siitä, että myös maamme ulkomaan edustustojen resurssit ovat nykyisessä taloudellisessa tilanteessa niukat. Valiokunta katsoo joka tapauksessa, että tilanteessa, jossa henkilön oikeus on laissa sidottu määräajassa tehtyyn toimenpiteeseen, viranomaisen on lähtökohtaisesti turvattava henkilön tosiasiallinen mahdollisuus sanottuun toimenpiteeseen määräajassa. Tämän vuoksi on tärkeää, että edustustojen toiminta pystytään järjestämään niin, että perheenjäsenen oleskelulupahakemuksen jättäminen määräajassa onnistuu.

Valiokunta kiinnittää huomiota siihen, että 16.5.2016 voimaan tulleen sisäministeriön asetuksen Maahanmuuttoviraston toiminnan maksullisuudesta (1522/2015) muutoksen johdosta kansainvälistä suojelua saavien henkilöiden perheenjäsenten oleskelulupahakemuksista peritään hakemuksen käsittelymaksu, jolla katetaan hakemusprosessista aiheutuneita kustannuksia. Aikuisten osalta hakemusmaksu on hakemuksen omakustannusprosessin hintainen, ja alaikäisten hakijoiden osalta hakemusmaksun suuruus on puolet omakustannushinnasta.

Hallintovaliokunta katsoo, että mikäli perheenjäsenen oleskelulupahakemuksen jättäminen määräajassa ei ole onnistunut viranomaisesta johtuvasta syystä, poikkeamista toimeentuloedellytyksestä on pidettävä kohtuullisena. On selvää, ettei tällaisessa tapauksessa viivästyminen voi aiheuttaa luvan hakijalle määräajasta johtuvaa oikeuden menetystä.

Lapsen etu ulkomaalaislakiin perustuvassa päätöksenteossa

Edellä on tarkasteltu lapsen edun huomioon ottamista toimeentuloedellytyksen kannalta. Lapsen etu on kuitenkin laajempi kysymys. Sen huomioon ottaminen lasta koskevassa päätöksenteossa perustuu lapsen oikeuksia koskevaan yleissopimukseen, jota on edellä jo käsitelty. Lapsen edun huomioon ottamisesta häntä koskevassa päätöksenteossa säädetään ulkomaalaislain 6 §:ssä.

Ulkomaalaislain säätämiseen liittyvästä hallintovaliokunnan mietinnöstä ilmenee, että lapsen edun arvioiminen ja lapsen kuuleminen korostuu ulkomaalaislain mukaisessa päätöksenteossa erityisesti turvapaikka-asioissa ja myönnettäessä oleskelulupia perhesiteen perusteella. Lasta koskevissa ratkaisuissa on keskeistä, että päätöksentekijä selvittää, mikä ratkaisu on juuri kyseessä olevan lapsen edun mukainen. Lapsen etu tulee harkita kokonaisuudessaan ottaen huomioon lapsen yksilölliset tarpeet, toivomukset ja mielipiteet. On huomattava, että lapsen etu on aina yksilöllinen ja sidottu lapsen kulloiseenkin elämäntilanteeseen. Lisäksi on selvítettävä, poikkeako lapsen etu mahdollisesti huoltajan edusta. Lapsen etua arvioitaessa on aina otettava täysimääräisesti huomioon kansainväliset sopimusvelvoitteet (HaVM 4/2004 vp).

Edellä sanottu koskee lapsen edun huomioon ottamista myös säädettävän lain soveltamisessa. Myös hallituksen esityksessä on tuotu esiin, että kansainväliset velvoitteet on huomioitava lapsen etua arvioitaessa.

Valiokunnan mietintö HaVM 11/2016 vp

Kotoutuminen

Useat lausunnonantajat ovat lausunnoissaan tuoneet esiin kotoutumiseen liittyvät vaikeudet, jos perhettä ei voida yhdistää. Hallituksen esityksessä on lähdetty siitä, että työelämä on erittäin tehokas kotouttaja, ja esityksen tavoitteena on kansainvälistä suojelua saavien henkilöiden työmarkkinoille ohjaava vaikutus. Perheen kotoutumista edistää myös se, että perheenkokoaja pysyy vastaamaan perheensä toimeentulosta. Luonnollisesti myös perheen rooli on kotoutumisessa keskeinen.

Valiokunta yhtyy edellä mainittuihin hallituksen esityksen näkemyksiin. Valiokunta tähdentää painokkaasti, että on välttämätöntä edistää olennaisesti kansainvälistä suojelua saavien tosiasiallisia työllistymismahdollisuuksia. Kotouttamistoimenpiteisiin mukaan lukien kansainvälistä suojelua saavien työllistyminen on panostettava nykyisessä maahanmuuttotilanteessa aivan uudella tehokkuudella ja tuloksellisuudella. Sanottu koskee myös kansainvälistä suojelua saavien sijoittamista kuntiin. Olemassa olevat kotouttamistoimenpiteet eivät ole riittäviä nykytilanteessa.

Tietojen antaminen turvapaikan saaneen tai pakolaiskiintiössä Suomeen otetun henkilön perheenjäsenen oikeudesta oleskelulupa (Uusi 206 a §)

Ulkomaalaislain 114 §:ssä ehdotetaan säädettäväksi, ettei toimeentuloedellytystä pääsääntöisesti sovelleta olemassa olevan perheen osalta, jos oleskelulupahakemus perhesiteen perusteella on jätetty kolmen kuukauden kuluessa siitä, kun perheenkokoaja on saanut tiedoksi päätöksen hänelle annetusta turvapaikasta tai hyväksymisestä Suomeen pakolaiskiintiössä. Lainkohdan perusteluisissa (s. 29) on todettu, että tieto mahdollisuudesta perheenyhdistämiseen kolmen kuukauden määräajassa ilman toimeentuloedellytystä olisi annettava pakolaisille selkeästi, oikea-aikaisesti ja ymmärrettävällä tavalla viimeistään turvapaikan antamista tai Suomeen pakolaiskiintiössä hyväksymistä koskevan päätöksen tiedoksi antamisen yhteydessä. Hallintovaliokunta ehdottaa perustuslakivaliokunnan lausuntoon viitaten nimenomaisen säännöksen ottamista lakiin tällaisesta tietojen antamisesta lisäämällä ulkomaalaislakiin uuden 206 a §:n.

Voimaantulo ja siirtymäsäännökset

Muutosten on tarkoitus tulla voimaan mahdollisimman pian. Jotta turvapaikan saaneen ja kiintiöpakolaisen perheenjäsenen oikeus poikkeussääntelyyn kolmen kuukauden määräajassa voi toteutua, edellyttää se kolmen kuukauden määräajan alkamisajankohdan sitomista turvapaikan saaneen perheenkokoajan lupapäätökseen ja kiintiöpakolaisen osalta päätökseen hänen hyväksymisestään pakolaiskiintiössä Suomeen. Sen johdosta hallituksen esityksen mukaisesti uutta lakia sovelletaan vain niihin turvapaikan saaneen henkilön perheenjäsenen oleskelulupahakemuksiin, joiden perusteena oleva perheenkokoajan oleskelulupapäätös on tehty lain voimaantulon jälkeen. Vastaavasti kiintiöpakolaisen kyseessä ollessa uutta lakia sovelletaan niihin hänen perheenjäsentensä oleskelulupahakemuksiin, joiden perusteena oleva perheenkokoajan hyväksymistä pakolaiskiintiössä Suomeen koskeva päätös on tehty säädettävänä olevan lain tultua voimaan.

Koska toissijaista tai tilapäistä suojelua saavien perheenjäseniin ei sovelleta vastaavaa määräaika, heidän ensimmäisiin oleskelulupahakemuksiinsa ja jatkolupahakemuksiinsa sovelletaan perheenjäsenen oleskelulupahakemuksen ratkaisuhetkellä voimassa olevaa lakia perheenkoko-

Valiokunnan mietintö HaVM 11/2016 vp

ajan lupapäätöksen antamisesta tai perheenjäsenen oleskelulupahakemuksen jättämisaikakohdasta riippumatta. Siten toissijaista tai tilapäistä suojelua saavien ulkomaalaisten perheenjäsenten jatkolupahakemuksiin sovelletaan ratkaisuhetken lakia riippumatta ensimmäisen oleskelulupahakemuksen ratkaisemiseen sovelletusta laista.

Perustuslakivaliokunnan lausunto

Perustuslakivaliokunnan lausunnosta ilmenee, että lakiehdotus voidaan käsitellä tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä.

Yhteenveto

Hallituksen esityksestä ilmenevistä syistä ja saamansa selvityksen perusteella hallintovaliokunta pitää lakiehdotusta tarpeellisena ja tarkoituksenmukaisena. Valiokunta ehdottaa lakiehdotukseen lisättäväksi uuden 206 a §:n. Muilta osin valiokunta ehdottaa lakiehdotuksen hyväksymistä muuttamattomana tästä mietinnöstä ilmenevin kannanotoin.

VALIOKUNNAN PÄÄTÖSEHDOTUS

Hallintovaliokunnan päätösehdotus:

Eduskunta hyväksyy muutettuna hallituksen esitykseen HE 43/2016 vp sisältyvän lakiehdotuksen. (Valiokunnan muutosehdotukset)

Valiokunnan muutosehdotukset

Laki

ulkomaalaislain muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
muutetaan ulkomaalaislain (301/2004) 39 §:n 1 momentti, 114 §:n 4 momentti ja 115 §:n 2 momentti, sellaisina kuin niistä ovat 39 §:n 1 momentti ja 114 §:n 4 momentti laissa 549/2010, **sekä lisätään lakiin uusi 206 a § seuraavasti:**

39 §

Toimeentuloedellytys oleskelulupaa myönnettäessä

Oleskeluluvan myöntäminen edellyttää, että ulkomaalaisen toimeentulo on turvattu, jollei tässä laissa toisin säädetä. Toimeentuloedellytyksestä voidaan yksittäisessä tapauksessa poiketa, jos siihen on poikkeuksellisen painava syy tai lapsen etu sitä vaatii. Toimeentuloedellytystä ei sovel-

Valiokunnan mietintö HaVM 11/2016 vp

leta myönnettäessä oleskelulupa 6 luvun perusteella, jollei 114 §:n 4 momentista tai 115 §:n 2 momentista muuta johdu.

114 §

Oleskeluluvan myöntäminen kansainvälistä suojelua tai tilapäistä suojelua saaneen perheenjäsenelle

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

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

a) perheenkokoaja on saanut tiedoksi päätöksen hänelle annetusta turvapaikasta; tai
b) perheenkokoaja on saanut tiedoksi päätöksen hyväksymisestään Suomeen pakolaiskiintiössä;

2) perheenkokoajan perhe on muodostettu:

a) ennen perheenkokoajan Suomeen tuloa, jos hänelle on annettu turvapaikka; tai
b) ennen perheenkokoajan hyväksymistä Suomeen pakolaiskiintiössä; ja
3) perheenyhdistäminen ei ole mahdollista sellaisessa kolmannessa maassa, johon perheenkokoajalla tai perheenjäsenellä on erityisiä siteitä.

115 §

Oleskeluluvan myöntäminen kansainvälistä suojelua tai tilapäistä suojelua saaneen muulle omaiselle

Tässä pykälässä tarkoitetun oleskeluluvan myöntäminen edellyttää, että ulkomaalaisen toimeentulo on turvattu. Toimeentuloedellytystä ei kuitenkaan sovelleta, jos oleskelulupa myönnetään Suomeen yksin tulleen alaikäisen lapsen ulkomailla olevalle alaikäiselle sisarukselle, jos sisarukset ovat asuneet yhdessä ja jos heidän vanhempansa eivät ole elossa tai näiden olinpaikka on tuntematon.

206 a § (Uusi)

Tiedon antaminen turvapaikan saaneen tai pakolaiskiintiössä Suomeen otetun henkilön perheenjäsenen oikeudesta oleskelulupa

Turvapaikan antamista tai henkilön ottamista Suomeen pakolaiskiintiössä koskevan päätöksen tiedoksi antamisen yhteydessä on annettava tieto mahdollisuudesta oleskeluluvan myöntämiseen perheenjäsenelle toimeentuloedellytystä soveltamatta siten kuin 114 §:n 4 momentin 1 kohdassa säädetään.

Valiokunnan mietintö HaVM 11/2016 vp

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20 .

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

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

Helsingissä 14.6.2016

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

puheenjohtaja Pirkko Mattila ps
varapuheenjohtaja Timo V. Korhonen kesk
jäsen Thomas Blomqvist r
jäsen Antti Häkkänen kok
jäsen Mika Kari sd
jäsen Elsi Katainen kesk
jäsen Mikko Kärnä kesk
jäsen Sirpa Paatero sd
jäsen Olli-Poika Parviainen vihr
jäsen Juha Pylväs kesk
jäsen Wille Rydman kok
jäsen Joonas Räsänen sd
jäsen Vesa-Matti Saarakkala ps
jäsen Matti Semi vas
varajäsen Kari Tolvanen kok

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Ossi Lantto

Valiokunnan mietintö HaVM 11/2016 vp
Vastalause 1

VASTALAUSE 1

Perustelut

Pakolaisstatuksen saaneen oikeus perheenyhdistämiseen ilman toimeentuloedellytystä

Hallituksen esityksen mukaan toimeentuloedellytys koskisi myös turvapaikan saaneiden ja kiintiöpakolaisten perheenjäseniä silloin, kun perheenyhdistämistä koskevaa hakemusta ei ole jätetty kolmen kuukauden kuluessa siitä, kun perheenkokoaja on saanut tiedoksi päätöksen hänelle annetusta turvapaikasta tai tiedoksi päätöksen hänen hyväksymisestään Suomeen pakolaiskiintiösä.

Pakolaisstatuksen saaneita koskeva kolmen kuukauden aikaraja perustuu Euroopan unionin perheenyhdistämisdirektiivin (2003/86/EY) pakottavaan minimisäännökseen. Hallituksen esityksessä toimeentuloedellytys asetettaisiin ilman aikarajaa myös pakolaisaseman saaneille direktiivin sallimissa puitteissa, eli kun kyse on muusta omaisesta kuin perheenjäsenestä tai kun perheenyhdistäminen olisi mahdollista sellaisessa kolmannessa maassa, johon perheenkokoajalla tai perheenjäsenellä on erityisiä siteitä.

Vuodesta 2012 lähtien perhesiteen perusteella tehtävää oleskelulupahakemusta ei ole enää voinut laittaa vireille Suomessa oleskeleva perheenkokoaja, vaan oleskelulupaa hakevan on jätettävä hakemus. Käytännössä hakemus jätetään yleensä hakijan oleskelupaikasta katsottuna lähimpään Suomen edustustoon.

Kansainvälistä suojelua saavien perheenjäsenet oleskelevat usein maissa, joissa Suomen edustustoon pääseminen ei ole helppoa. Lähin edustusto voi esimerkiksi sijaita naapurimaassa, ja matka voi olla vaikea ja vaarallinen. Tämä huomioiden kolmen kuukauden aikaa oleskelulupahakemuksen jättämiselle on pidettävä lyhyenä ja tämän vuoksi aikaraja esitetään pidennettäväksi yhdeksään kuukauteen. Joustavoittamalla hakemuksen jättämisaikaa voitaisiin osaltaan myös tasata ajallisesti kriisialueiden lähimaissa sijaitseviin edustustoihin kohdistuvaa hakijapainetta.

Alaikäisen perheenkokoajan toimeentuloedellytys

Hallituksen esityksessä ehdotettu toimeentuloedellytyksen laajentaminen koskisi myös yksin tulleiden alaikäisten lasten perheenjäseniä lukuun ottamatta alaikäisiä sisaruksia, joille myönnetään oleskelulupa ulkomaalaislain 52 §:n 4 momentin perusteella.

Hallituksen esityksessä katsotaan, että lapsen edun huomioimiseksi riittäisi mahdollisuus poiketa toimeentuloedellytyksestä yksittäistapauksessa ulkomaalaislain 39 §:n mukaisilla perusteilla. Ottaen huomioon, että alaikäisellä ei käytännössä ole mahdollisuutta hankkia perheenyhdistämiseen riittäviä tuloja, olisi toimeentuloedellytyksestä poikkeaminen edellytys perheenyhdistämiselle. Hallituksen esityksen perusteluiden mukaan toimeentuloedellytyksestä poikkeaminen lapsen edun perusteella ei olisi pääsääntö, vaan edellyttäisi yksilöllisiä lapsen etuun konkreettisesti vaikuttavia seikkoja tai olosuhteita. Esimerkkeinä mainitaan lapsen vakava sairaus tai vamma.

Valiokunnan mietintö HaVM 11/2016 vp
Vastalause 1

Perustuslakivaliokunta on hallintovaliokunnalle lakiesityksestä antamassaan lausunnossa (PeVL 27/2016 vp) kiinnittänyt huomiota yksin tulleiden alaikäisten perheenjäseniä koskevaan toimeentuloedellytykseen ja katsonut toimeentulovaatimuksesta poikkeamisen kynnyksen nyt ehdotetulla lainsäätelyllä asettuvan varsin korkeaksi.

Ottaen huomioon kansainvälisen suojelun tarpeessa olevien yksin tulleiden alaikäisten erityisen haavoittuvan aseman sekä Suomea sitovien lapsen oikeuksia koskevien kansainvälisten sopimusten määräykset on ulkomaalaislain 39 §:n 1 momentin mukaiseen poikkeamismahdollisuuteen perustuvaa järjestelyä pidettävä riittämättömänä lapsen edun turvaamiseksi.

Tämän vuoksi esitetään, että kansainvälisen suojelun perusteella oleskeluluvan saaneen yksin Suomeen tulleen alaikäisen perheenjäseniin ei sovelleta toimeentuloedellytystä näiden hakiessa oleskelulupaa perhesiteen perusteella.

Perheenjäsenen toimeentuloedellytyksen tulorajat

Ulkomaalaislaissa oleskeluluvan hakijalta edellytettävää turvattua toimeentuloa ei ole euromääräisesti määritelty ulkomaalaislaissa tai muussa lain tai asetuksen tasoisessa normissa. Ulkomaalaislain 39 §:n 2 momentin mukaan ulkomaalaisen toimeentulo katsotaan turvatuksi, jos hänen oleskelunsa kustantamiseen on sellaisia tuloja, että hänen ei voida olettaa joutuvan toimeentulotuen tai vastaavan etuuden tarpeeseen. Toimeentuloedellytyksen täytyminen arvioidaan aina tapauskohtaisesti ja arvioinnissa käytetään apuna maahanmuuttoviraston vahvistamia suuntavia euromääriä. Esimerkiksi aikuisen toimeentulo katsotaan lähtökohtaisesti turvatuksi, jos hänen nettomääräiset tulonsa ovat kuukaudessa vähintään 1 000 euroa. Toisen samaan talouteen kuuluvan aikuisen osalta toimeentuloedellytys on 700 euroa kuukaudessa. Lasten osalta käytetään pienempää ja monilapsisissa perheissä lasten lukumäärän nojalla pienenevää euromäärää henkilöä kohden noin 500—300 euron haarukassa.

Toimeentuloedellytyksen ja maahanmuuttoviraston käyttämien tulorajojen avulla pyritään huolehtimaan, että maahan muuttavalla on edellytykset kustantaa täällä oleskelunsa omalla työllään, eikä hän näin kuormita julkista taloutta. Tältä osin toimeentuloedellytystä ja käytettyjä tulorajoja voidaan pitää perusteltuina arvioitaessa oleskeluluvan saamisen edellytyksiä yleisesti.

Haettaessa oleskelulupaa perhesiteiden perusteella on kuitenkin huomioitava myös Suomen perustuslain ja Suomea sitovien kansainvälisten sopimusten vaatimukset perhe-elämän suojan kunnioittamisesta. Euroopan ihmisoikeustuomioistuimien on ratkaisussaan Konstantinov v. Alankomaat (26.4.2007) katsonut, ettei Euroopan ihmisoikeussopimuksesta ja sen perhe-elämän suojaa koskevasta 8 artiklasta sinänsä voida johtaa kieltoa asettaa toimeentuloedellytystä perheenyhdistämisen ehdoksi. Samalla tuomioistuimien on kuitenkin lausunut, että toimeentuloedellytyksen tason on tällöin oltava kohtuullinen. Perustuslakivaliokunta on hallintovaliokunnalle lakiesityksestä antamassaan lausunnossa (PeVL 27/2016 vp) kiinnittänyt huomiota siihen, että Suomessa toimeentuloedellytyksen taso on varsin korkea ja sitä voi olla käytännössä vaikea täyttää. Vaikka toimeentuloedellytys muodollisesti kohdistuu oleskelulupaa hakevaan perheenjäseneseen, ei näillä yleensä tosiasiaissa ole riittäviä tuloja, vaan toimeentuloedellytys voidaan yleensä täyttää vain Suomessa oleskelevan perheenkokoajan tuloilla. Erityisesti kansainvälisen suojelun perusteella maahan tulleiden asema työmarkkinoilla on kuitenkin keskimäärin vaikea, ja nykyiset tulorajat

Valiokunnan mietintö HaVM 11/2016 vp
Vastalause 1

voivat useimmissa tapauksissa olla hyvin vaikeita saavuttaa. Mikäli toimeentuloedellytys käytännössä estää perheen yhdistämisen kokonaisilta maahanmuuttajaryhmiltä, ei toimeentuloedellytyksen tasoa voida pitää enää kohtuullisena Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen edellyttämällä tavalla. Lisäksi perustuslakivaliokunta on lausunnossaan kiinnittänyt huomiota siihen, että nykyinen toimeentuloedellytyksen täyttymisen sääntely laissa on varsin väljä. Tämä väljyys voi muodostua ongelmalliseksi tällaisen luonteeltaan yksilön oikeuksiin olennaisesti vaikuttavan sääntelyn täsmällisyysvaatimuksen kannalta.

Olisi perusteltua säätää perhesiteen perusteella haettavia oleskelulupia koskien lievempi toimeentuloedellytys, joka olisi helpompi täyttää. Tämä myös motivoisi Suomessa oleskelevia perheenkokoajia pyrkimään työllistymään mahdollisimman tehokkaasti. Oikeusvarmuutta lisäksi, jos lain tai asetuksen tasolla säädettäisiin nykyistä tarkemmin ainakin niistä periaatteista, joiden mukaan toimeentulo vaatimuksen täytyminen arvioidaan.

Mainituilla perusteilla ehdotetaan ulkomaalaislaissa erikseen säädettäväksi toimeentuloedellytyksen täyttymisestä haettaessa oleskelulupaa perhesiteen perusteella. Ehdotetussa sääntelyssä toimeentuloedellytys kytkettäisiin ulosottokaaren sääntelyyn velalliselle palkan ulosmittauksessa jätettävästä ehdottomasti suojatusta tulosta. Tämä ulosottokaaren 4 luvun 48 §:ssä tarkoitettu ulosmittaukselta turvattu palkan suojaosuus on insolvenssilainsäädännössä katsottu minimiksi, jonka velallinen tarvitsee omiin sekä perheensä elinkustannuksiin. Esitetty ulkomaalaislain muutos vastaisi pitkälti Ruotsin lainsäädännössä omaksuttua tapaa määritellä toimeentuloedellytyksen täytyminen perheen yhdistämisen yhteydessä.

Näin määriteltynä toimeentuloedellytys täytyisi pienemmillä tuloilla kuin maahanmuuttoviraston nykyisessä käytännössä. Ulosottokaaren 4 luvun 48 §:n mukainen suojaosuus on lain voimaantulo hetkellä vuonna 2007 ollut velallisen itsensä osalta 19,90 euroa päivässä 30 päivän ajalta kuukaudessa. Suojaosuuden euromäärää on sittemmin tarkistettu oikeusministeriön asetuksella vuosittain siten kuin kansaneläkeindeksistä annettu laissa (456/2001) säädetään. Vuonna 2016 velallisen suojaosuus palkan ulosmittauksessa on 22,60 euroa päivässä eli 678 euroa kuukaudessa. Velallisen elatuksen varassa olevasta lisätään suojaosuuteen 8,11 euroa päivässä eli 243,30 euroa kuukaudessa. Vaikka ulosottokaaren mukaista suojaosuutta laskettaessa myös elatuksen varassa ilman tuloja olevasta puolisoista lisätään suojaosuuteen vastaava 243,30 euroa kuukaudessa, ehdotetaan nyt esitettävässä perheen yhdistämistä koskevassa uudessa lainsäädännössä, että ulosottokaaren logiikasta poiketen puolison osalta toimeentuloedellytys olisi vastaava kuin perheenkokoajalla itsellään eli 678 euroa kuukaudessa. Näin esimerkiksi puolison ja kahden lapsen perheen yhdistämisen yhteydessä perheenjäsenten toimeentulo katsottaisiin turvatuksi, jos perheenkokoajan ja yhdistettävien perheenjäsenten oleskelun kustantamiseen olisi osoittamassa 1 842,30 euron nettotulot kuukaudessa.

Yksityiskohtaiset perustelut

Perheenjäsenen toimeentuloedellytyksestä oleskelulupaa perhesiteen perusteella myönnettäessä ehdotetaan säädettäväksi ulkomaalaislaissa uudessa 39 a §:ssä. Pykälässä säädettäisiin lain 39 §:n 2 momentin vaatimuksista poiketen tulojen määrästä, joilla toimeentuloedellytys katsottaisiin täytetyksi, kun kyseessä ovat perhesiteen perusteella oleskelulupaa hakevat Suomessa oleskelevat

Valiokunnan mietintö HaVM 11/2016 vp
Vastalause 1

henkilön perheenjäsenet. Tulojen määrästä säädettäisiin viittaamalla ulosottokaaren 4 luvun 48 §:n 1 momentissa tarkoitettuun velallisen suojaosuuteen.

Ehdotetussa säännöksessä viitatus ulosottokaaren suojaosuuden mukaiset tulot olisivat enimmäismääriä, joilla perhesiteen perusteella oleskelulupaa hakevan perheenjäsenen toimeentulo katsottaisiin ainakin turvatuksi. Perhesiteen perusteella tehtävien oleskelulupahakemusten käsittely perustuisi kuitenkin edelleen ennen kaikkea kokonaisharkintaan. Säännös ei siis rajoittaisi toimeentuloedellytyksestä poikkeamista yksittäisessä tapauksessa ulkomaalaislain 39 §:n 1 momentin mukaisesti eikä myöskään estäisi muilla perusteilla katsomasta tapauskohtaisesti toimeentuloa turvatuksi matalammilla tuloilla.

Ensimmäisen momentin mukaan oleskelulupaa perhesiteen perusteella hakevan ulkomaalaislain 37 §:ssä tarkoitettun perheenjäsenen toimeentuloedellytyksen täyttymisessä huomioitaisiin myös Suomessa oleskelevan perheenkokoajan tuloja. Tältä osin kirjaus vastaisi sitä, miten toimeentuloedellytystä on vakiintuneesti sovellettu.

Ensisijaisesti perheenkokoajan tulojen katsotaan kuluvan hänen oman toimeentulonsa turvaamiseen, mutta siltä osin kuin tulot ylittävät ulosottokaaren 4 luvun 48 §:n 1 momentissa tarkoitettun velallisen suoja-osuuden palkan ulosmittauksessa, ne huomioitaisiin hänen perheenjäsentensä tuloedellytystä täytettäessä.

Toisen momentin mukaan oleskelulupaa perhesiteen perusteella hakevan ulkomaalaislain 37 §:n 1 ja 2 momentissa tarkoitettun puolison toimeentulo katsottaisiin turvatuksi, mikäli hänen maassa oleskelunsa kustantamiseen voidaan osoittaa tulot, jotka määrältään vastaavat vähintään ulosottokaaren 4 luvun 48 §:n 1 momentissa tarkoitettua velallisen suojaosuutta palkan ulosmittauksessa. Puolison toimeentuloedellytys vastaisi siis perheenkokoajan toimeentuloedellytystä.

Kolmannen momentin mukaan oleskelulupaa perhesiteen perusteella hakevan ulkomaalaislain 37 §:n 1 momentissa tarkoitettun alaikäisen lapsen tai tähän 3 momentin perusteella rinnastettavan toimeentulo katsotaan turvatuksi, mikäli hänen maassa oleskelunsa kustantamiseen voidaan osoittaa tulot, jotka määrältään vastaavat vähintään ulosottokaaren 4 luvun 48 §:n 1 momentissa tarkoitettuun velallisen suojaosuuteen aina yhdestä velallisen elatuksen varassa olevasta kyseisen lainkohdan perusteella lisättävää osuutta.

Ehdotus

Edellä olevan perusteella ehdotamme,

että lakiehdotus hyväksytään muutettuna.

Valiokunnan mietintö HaVM 11/2016 vp
Vastalause 1

Laki

ulkomaalaislain muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
muutetaan ulkomaalaislain (301/2004) 39 §:n 1 momentti, 114 §:n 4 momentti ja 115 §:n 2 momentti, sellaisina kuin niistä ovat 39 §:n 1 momentti ja 114 §:n 4 momentti laissa 549/2010, sekä lisätään lakiin uusi 39 a ja 206 a § seuraavasti:

39 §

Toimeentuloedellytys oleskelulupaa myönnettäessä

Oleskeluluvan myöntäminen edellyttää, että ulkomaalaisen toimeentulo on turvattu, jollei tässä laissa toisin säädetä. Toimeentuloedellytyksestä voidaan yksittäisessä tapauksessa poiketa, jos siihen on poikkeuksellisen painava syy tai lapsen etu sitä vaatii. Toimeentuloedellytystä ei sovelleta myönnettäessä oleskelulupa 6 luvun perusteella, jollei 114 §:n 4 momentista tai 115 §:n 2 momentista muuta johdu.

39 a § (Uusi)

Toimeentuloedellytys myönnettäessä oleskelulupaa perhesiteen perusteella

Oleskelulupaa perhesiteen perusteella hakevan 37 §:ssä tarkoitetun perheen jäsenen toimeentuloedellytyksen täyttymisessä huomioidaan myös Suomessa oleskelevan perheenkokoajan 39 §:n 2 momentissa tarkoitetut tulot siltä osin kuin ne ylittävät suuruudeltaan ulosottokaaren 4 luvun 48 §:n 1 momentissa tarkoitetun velallisen suojaosuuden.

Puolison toimeentulo katsotaan turvatuksi, mikäli hänen maassa oleskelunsa kustantamiseen on osoittaa tulot, joka vastaavat määrältään vähintään ulosottokaaren 4 luvun 48 §:n 1 momentissa tarkoitettua velallisen suojaosuutta.

Alle 18-vuotiaan lapsen tai häneen rinnastettavan toimeentulo katsotaan turvatuksi, mikäli hänen maassa oleskelunsa kustantamiseen on osoittaa tulot, joka vastaavat määrältään vähintään ulosottokaaren 4 luvun 48 §:n 1 momentissa tarkoitettua suojaosuutta velallisen elatuksen varassa olevan perheenjäsenen osalta.

114 §

Oleskeluluvan myöntäminen kansainvälistä suojelua tai tilapäistä suojelua saaneen perheenjäsenelle

Tässä pykälässä tarkoitetun oleskeluluvan myöntäminen edellyttää, että ulkomaalaisen toimeentulo on turvattu. Toimeentuloedellytystä ei kuitenkaan sovelleta, jos kyse on yksin Suomeen tulleen alaikäisen perheenkokoajan perheenjäsenestä tai jos:

Valiokunnan mietintö HaVM 11/2016 vp
Vastalause 1

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

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

115 §

Oleskeluluvan myöntäminen kansainvälistä suojelua tai tilapäistä suojelua saaneen muulle omaiselle

Tässä pykälässä tarkoitetun oleskeluluvan myöntäminen edellyttää, että ulkomaalaisen toimeentulo on turvattu. Toimeentuloedellytystä ei kuitenkaan sovelleta, jos oleskelulupa myönnetään Suomeen yksin tulleen alaikäisen lapsen ulkomailla olevalle alaikäiselle sisarukselle, jos sisarukset ovat asuneet yhdessä ja jos heidän vanhempansa eivät ole elossa tai näiden olinpaikka on tuntematon.

206 a § (Uusi)

Tiedon antaminen turvapaikan saaneen tai pakolaiskiintiössä Suomen otetun henkilön perheenjäsenen oikeudesta oleskelulupa

Turvapaikan antamista tai henkilön ottamista Suomeen pakolaiskiintiössä koskevan päätöksen tiedoksi antamisen yhteydessä on annettava tieto mahdollisuudesta oleskeluluvan myöntämiseen perheenjäsenelle toimeentuloedellytystä soveltamatta siten kuin 114 §:n 4 momentin 1 kohdassa säädetään.

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20 .

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

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

Valiokunnan mietintö HaVM 11/2016 vp
Vastalause 1

Helsingissä 14.6.2016

Sirpa Paatero sd
Mika Kari sd
Joonas Räsänen sd

Valiokunnan mietintö HaVM 11/2016 vp
Vastalause 2

VASTALAUSE 2

Perustelut

Meneillään on maailman suurin pakolaiskriisi sitten toisen maailmansodan. Ehdotettu lainsäädäntömuutos on kuitenkin ihmisoikeusnäkökulmasta käsin kyseenalainen reaktio humanitaariseen kriisiin. Tärkeintä nyt on, että hallitus keskittää voimavaransa kotouttamisen edistämiseen. Nyt esitettävät muutokset yhdistettyinä jo aiemmin tehtyihin tiukennuksiin tulevat tosiasiallisesti estämään sen, että monien kansainvälistä suojelua saavien perheen yhdistämisoikeus toteutuisi. Esitetty muutos voi siis johtaa siihen, että entistä useampi erityisen haavoittuvassa asemassa oleva ihminen jää inhimillisesti kohtuuttomaan tilanteeseen. Muutos heikentäisi perustavia ihmisoikeuksia, kuten lasten oikeutta perheeseen ja turvalliseen elämään, ja vaikeuttaisi ratkaisevasti monien ihmisten kotoutumista.

Perheen yhdistämisen hakeminen on vaikeutunut erityisesti sen vuoksi, että hakijoiden edellytetään henkilökohtaisesti jättävän hakemuksensa lähimpään Suomen ulkomaan edustustoon. Tämä vaatii pakolaisten perheenjäseniltä useita käyntejä edustustossa, joka sijaitsee ehkä jossain aivan toisessa maassa kuin heidän omassa oleskelumaassaan. Tämä ei ole kohtuullista.

Perheen yhdistämistä tulisi jatkossa lähtökohtaisesti hakea kolmen kuukauden sisällä siitä, kun turvapaikkapäätös on saatu. Perheen yhdistämisprosessi on perheelle monella tapaa pitkä ja vaikea, ja kolmen kuukauden määräaika voi tosiasiallisesti rajata huomattavasti ihmisten mahdollisuutta perheen yhdistämiseen sellaisissa tilanteissa, joissa sisällölliset edellytykset muuten täyttyisivät. Lopputulos ei ole ihmisoikeuksien näkökulmasta hyväksyttävä. Esimerkiksi Belgiassa vastaava aikaraja on 12 kuukautta.

Tulovaatimus on kohtuuton, syrjivä ja epäjohdonmukainen. Se on korkeampi kuin esimerkiksi vähimmäissosiaaliturva Suomessa ja myös korkeampi kuin esimerkiksi monien suomalaisten palkansaajaperheiden tulotaso. Lisäksi se on korkeampi kuin monissa EU-maissa ja koskettaisi useampia ihmisryhmiä kuin esimerkiksi Belgiassa. Myös EU:n perheen yhdistämisdirektiivissä (2003/86/EY) lausutaan, että pakolaisten perheen yhdistämisessä olisi säädettävä tavanomaisista suotuisammista edellytyksistä heidän haavoittuvan asemansa vuoksi. Hallituksen esitys ei vastaa tätä direktiivissä ilmaistua tavoitetta.

Emme hyväksy näin korkean toimeentulorajan asettamista perheen yhdistämiselle. Ehdotuksessa paitsi Suomen kansalaiset myös kansainvälistä suojelua saavat asetetaan keskenään eriarvoiseen asemaan. Euroopan ihmisoikeussopimuksen 8 artiklan mukaan jokaisella on oikeus nauttia yksityis- ja perhe-elämäänsä kohdistuvaa suojaa, ja YK:n lapsen oikeuksien sopimuksen 9 artiklan mukaan jokaisella lapsella on oikeus elää vanhempiensa kanssa. Toimeentulovaatimus kaventaa ihmisten mahdollisuutta perheen yhdistämiseen ja perhe-elämään.

Periaatteellisesta näkökulmasta ongelmallista on, että toimeentuloedellytyksiä ja niistä poikkeamista koskevat säädökset ovat melko väljiä ja tulkinnanvaraisia ja niiden soveltaminen perustuu selvitysten mukaan ensisijaisesti Maahanmuuttoviraston omaan ohjeistukseen. Keskeisesti ihmisten oikeuksiin vaikuttavan sääntelyn tulisi olla selkeää, tarkkarajaista ja perustua lakiin.

Valiokunnan mietintö HaVM 11/2016 vp
Vastalause 2

Lakiesitys koskisi myös Suomessa jo olevia ihmisiä. Koska lakiesitystä perustellaan erityisesti ns. vetovoimatekijöiden vähentämisellä, esityksen soveltamisalan ulottaminen Suomessa jo oleviin perheisiin ei ole kohtuullista eikä esityksen tavoitteiden näkökulmasta johdonmukaista.

Perheenyhdistämisen edellytyksiin on jo tehty aiemmin useita kiristyksiä, viimeksi vain muutama vuosi sitten. Näiden muutosten vaikutuksia esimerkiksi perusoikeuksien ja erityisten lasten oikeuksien toteutumisen tai kotoutumisen kannalta ei ole vielä kattavasti arvioitu. Jotkin esille nousseet tapaukset viittaavat siihen, että nykyinenkin laki on niin tiukka, että se johtaa kohtuutomiin lopputulemiin. Enemmistö suomalaisista todennäköisesti ei pidä niitä eettisesti hyväksyttävänä eivätkä ne välttämättä vastaa lainsäätäjänkään tarkoitusta.

Nyt ehdotetut muutokset uhkaavat lisätä tällaisten tapausten määrää. Lainsäädännön jatkuva kiristäminen on ristiriidassa maahanmuutto- ja kotoutumispolitiikan ennakoitavuuden ja pitkäjänteisyyden kanssa. Ennen uusia muutoksia on syytä arvioida tähänastisten muutosten vaikutus, esille nousseet epäkohdat ja uusia ehdotuksia tehtäessä erityisesti niiden vaikutukset lapsiin.

Useat lausunnonantajat ovat kiinnittäneet huomiota siihen, että hallituksen esitys voi vakavasti haitata turvapaikanhakijoiden ja pakolaisten kotoutumista Suomeen. Perhe-elämä on työn ohella erittäin merkittävä kotoutumista tukeva tekijä. Lisäksi lausunnonantajat ovat huomauttaneet, että perheenyhdistäminen on laillinen, hallittu ja turvallinen maahantulokanava. Sen olennainen vaikeuttaminen saattaa siten lisätä lähtömaissa painetta muita maahanmuuttoväyliä, myös vaarallisia ja salakuljettajia hyödyntäviä kanavia, kohtaan. Molemmista näkökulmista ehdotus olisi silloin ristiriidassa hallituksen itse julkilausumien tavoitteiden kanssa.

Näkemyksemme mukaan nyt esitettävät muutokset yhdistettyinä jo aiemmin tehtyihin tiukennuksiin tulevat estämään monien kansainvälistä suojelua saavien perheenyhdistämisoikeuden toteutumisen.

Suomi tarvitsee selkeää maahanmuuttopolitiikkaa, mutta se ei saa tarkoittaa sitä, että ihmisoikeudet unohdetaan täysin, kuten nyt tässä ehdotuksessa tehdään. Emme kannata sellaista politiikkaa, missä perheenyhdistäminen tietoisesti tehdään vaikeaksi ja tietyissä tapauksissa mahdottomaksi ja joka johtaa siihen, että turvapaikan saaneet eivät integroidu vaan syrjäytymisen riski kasvaa.

Ehdotus

Edellä olevan perusteella ehdotamme,

että lakiehdotus hylätään.

Helsingissä 14.6.2016

Thomas Blomqvist r
Olli-Poika Parviainen vihr
Matti Semi vas