

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi ulkomaalaislain muuttamisesta

ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi ulkomaalaislakia.

Esityksessä ehdotetaan tiukennettavaksi perheenyhdistämisen edellytyksiä koskevia säännöksiä. Tiukennukset pohjautuisivat EU:n perheenyhdistämisdirektiiviin.

Ulkomaalaislakia muutettaisiin siten, että turvattua toimeentuloa koskeva vaatimus perheenjäsenen oleskeluluvan edellytyksenä laajennettaisiin koskemaan sellaisia henkilöryhmiä, joihin toimeentuloedellytystä ei suotuisamman kohtelun johdosta voimassa olevan lain mukaan sovelleta. Jatkossa sekä kansainvälistä suojelua saavilta että Suomen kansalaisilta edellytettäisiin turvattua toimeentuloa ennen kuin perheenyhdistämishakemus voitaisiin hyväksyä.

Tavoitteena on edistää perheenkokoajan kykyä vastata perheensä toimeentulosta ja helpottaa perheenjäsenten yhteiskuntaan asettumista, kun perheenkokoaja olisi perheen maahan saapuessa valmiimpi kantamaan vastuun perheestään taloudellisesti ja siten myös yhteiskuntaan sopeutumisen näkökulmasta. Tavoitteena on myös vaikuttaa siihen, missä määrin turvapaikanhakijat hakeutuvat juuri Suomeen. Perheenyhdistämisen ehtojen tiukentamisen tavoitteena on varmistaa, ettei Suomi näyttäyty poikkeuksellisen houkuttelevan turvapaikanhakumaana.

Laki on tarkoitettu tulemaan voimaan ensi tilassa.

SISÄLLYS

ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ	1
SISÄLLYS	2
YLEISPERUSTELUT	3
1 JOHDANTO	3
2 NYKYTILA	4
2.1 Lainsäädäntö ja soveltamiskäytäntö	4
Perheenyhdistämisen yleiset edellytykset	4
Toimeentuloedellytys perheenyhdistämisessä	6
Perheenyhdistäminen, jos perheenkokoja on saanut kansainvälistä suojelua	6
Suomen kansalaisen ja pohjoismaan kansalaisen oikeus perheenyhdistämiseen	8
Toimeentuloedellytyksestä poikkeaminen yksittäistapauksessa	8
Perheenyhdistäminen lukuina	9
2.2 Kansainvälinen kehitys sekä ulkomaiden ja EU:n lainsäädäntö	10
Neuvoston direktiivi oikeudesta perheenyhdistämiseen	10
Kansainväliset velvoitteet	11
Perheenyhdistämistä koskeva lainsäädäntö ja viimeaikainen kehitys muissa pohjoismaissa ja EU-maissa	12
2.3 Nykytilan arviointi	15
3 ESITYKSEN TAVOITTEET JA KESKEISET EHDOTUKSET	16
Vaihtoehtoiset ratkaisumallit	19
4 ESITYKSEN VAIKUTUKSET	21
4.1 Taloudelliset vaikutukset	21
4.2 Vaikutukset viranomaisten toimintaan	22
4.3 Yhteiskunnalliset vaikutukset	23
5 ASIAN VALMISTELU	23
5.1 Valmisteluvaiheet ja -aineisto	23
5.2 Lausunnot ja niiden huomioon ottaminen	23
6 RIIPPUVUUS MUISTA ESITYKSISTÄ	23
YKSITYISKOHTAISET PERUSTELUT	25
1 LAKIEHDOTUKSEN PERUSTELUT	25
2 TARKEMMAT SÄÄNNÖKSET JA MÄÄRÄYKSET	29
3 VOIMAANTULO	29
4 SUHDE PERUSTUSLAKIIN JA SÄÄTÄMISJÄRJESTYS	29
LAKIEHDOTUS	31
Laki ulkomaalaislain muuttamisesta	31
LIITE	34
RINNAKKAISTEKSTI	34
Laki ulkomaalaislain muuttamisesta	34

YLEISPERUSTELUT

1 Johdanto

Pääministeri Juha Sipilän hallitusohjelmassa todetaan, että perheenyhdistämisen kriteerejä tarkennetaan EU:n perheenyhdistämisdirektiivin mukaisesti.

Esityksen tavoitteena on tiukentaa perheenyhdistämisen edellytyksiä. Muutosten toteuttamiseksi esitetään keinoja, jotka eivät edellyttäisi hallinnollisia muutoksia ja joilla näin ollen pystyttäisiin tehokkaasti ja nopeasti tiukentamaan perheenyhdistämisen edellytyksiä ilman, että merkittävästi lisätään viranomaisten hallinnollista taakkaa. Tiukentaminen toteutettaisiin laajentamalla toimeentuloedellytyksen soveltamista perheenyhdistämisen edellytyksenä.

Perheenyhdistämällä tarkoitetaan sitä, että Suomessa luvallisesti oleskelevan henkilön perheenjäsenet voivat hakea oleskelulupaa Suomeen perhesiteen perusteella. Ulkomaalaislain mukaan oleskeluluvan myöntämisen pääsääntöisenä edellytyksenä on turvattu toimeentulo. Turvattu toimeentulo on pääsääntö myös silloin, kun oleskelulupaa haetaan perhesiteen perusteella. Ulkomaalaislakiin sisältyy kuitenkin poikkeuksia, joiden johdosta toimeentuloedellytystä ei sovelleta silloin, kun tiettyjen henkilöryhmien perheenjäsenille myönnetään oleskelulupa perhesiteen perusteella. Tällaisesta suotuisammasta kohtelusta on säädetty kansainvälistä ja tilapäistä suojelua saavien henkilöiden sekä Suomen ja pohjoismaiden kansalaisten kolmansista maista tulevien perheenjäsenten oleskelulupien myöntämisen osalta. Hankkeessa yhdenmukaistettaisiin perheenyhdistämisen pääsääntönä olevan toimeentuloedellytyksen soveltamista laajentamalla sen soveltamisala tilanteisiin, joissa turvattua toimeentuloa ei voimassa olevan lain mukaan vaadita mutta joissa toimeentuloedellytyksen soveltamiselle ei ole kansainvälisistä velvoitteista johtuvaa estettä.

Ulkomaalaislakia muutettaisiin siten, että toimeentuloedellytyksen täyttyminen olisi jatkossa perheenjäsenen oleskeluluvan myöntämisen edellytys aina tilanteissa, joissa perheenkokoaja saa toissijaista tai tilapäistä suojelua. Turvattu toimeentulo olisi perheenjäsenen oleskeluluvan edellytys myös tilanteissa, joissa turvapaikan saaneen kolmannen maan kansalaisen tai kiintiöpakolaisen perheenjäsenen oleskelulupahakemusta ei esitetä kolmen kuukauden kuluessa pakolaisaseman myöntämisestä. Toimeentuloedellytystä sovellettaisiin kuitenkin kolmen kuukauden määräajan kuluessa perheenmuodostamistilanteissa, kun oleskelulupaa haetaan kansainvälistä suojelua saavaan kolmannen maan kansalaisen muulle omaiselle kuin perheenjäsenelle tai perheenyhdistäminen olisi mahdollista sellaisessa kolmannessa maassa, johon perheenkokoajalla tai perheenjäsenellä on erityisiä siteitä. Myös Suomen kansalaisen ja pohjoismaan kansalaisen perheenjäsenen oleskeluluvan myöntämisen edellytyksenä olisi jatkossa turvattu toimeentulo. Suomen kansalaisen perheenjäsenelle myönnettäisiin jatkossa oleskelulupa perhesiteen perusteella vain ulkomailta haettuna.

Tavoitteena on edistää sen toteutumista, että myönteisen oleskelulupapäätöksen saaneet turvapaikanhakijat kotoutuvat tehokkaammin ja nopeammin joutuessaan kantamaan vastuun perheensä toimeentulosta. Muutoksilla pyritään vähentämään julkiselle taloudelle aiheutuvia kustannuksia. Tavoitteena on karsia perheenyhdistämistä koskevasta lainsäädännöstä sellaisia vetotekijöitä, joiden pohjalta Suomi näyttäytyisi muita pohjois- ja EU-maita houkuttelevampana turvapaikanhakumaana. Turvapaikanhakijoiden määrän kasvun myötä muiden maiden tiukentaessa järjestelmiään, myös Suomen on tarpeen tiukentaa perheenyhdistämisen kriteereitä EU-direktiivin sallimissa puitteissa. Myös Suomen kansalaisen perheenjäsenen etu on, että perheen toimeentulo on turvattu.

2 Nykytila

2.1 Lainsäädäntö ja soveltamiskäytäntö

Perheenyhdistämisen yleiset edellytykset

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

Oleskeluluvan myöntämisestä perhesiteen perusteella kolmannen valtion kansalaisen perheenjäsenelle säädetään pääasiassa ulkomaalaislain oleskelua koskevassa 4 luvussa. Oleskeluluvan myöntämisen edellytyksistä säädetään yleensä sen säännöksen yhteydessä, jossa määritellään perheenkokoajan luvan myöntämisen edellytykset. Tämän lisäksi ulkomaalaislain kansainvälistä suojelua koskeva 6 luku sisältää erityissäännöksiä oleskeluluvan myöntämisestä kansainvälistä suojelua saaneen perheenjäsenelle. Kansainvälistä suojelua saavilla henkilöillä tarkoitetaan kiintiöpakolaisia sekä kolmannen maan kansalaisia, joille on myönnetty kansallisessa turvapaikkamenettelyssä turvapaikka, toissijaista suojelua tai humanitaarista suojelua.

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

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

Oleskelulupahakemuksen perhesiteen perusteella panee vireille oleskeluluvan hakija itse. Hakijan tulee aina esittää riittävä selvitys perhesuhteistaan. Oleskelulupa voidaan myöntää perhesiteen perusteella lähtökohtaisesti vain sellaiselle henkilölle, joka vastaa ulkomaalaislain perheenjäsenen määritelmää. Ulkomaalaislain perheenjäsenen määritelmä perustuu niin sanottuun ydinperheen käsitteeseen. Perheenjäseneksi katsotaan ulkomaalaislain 37 §:n mukaan Suomessa asuvan henkilön aviopuoliso ja alaikäinen, naimaton lapsi, jonka huoltaja on Suomessa asuva henkilö. Myös aviopuolison alaikäinen lapsi katsotaan perheenjäseneksi. Oleskeluluvan edellytyksenä ei ole, että lapsi on huoltajansa biologinen lapsi vaan riittää, että Suomessa asuva henkilö tai tämän aviopuoliso on lapsen huoltaja. Lapsen rinnastetaan myös kasvattilapsi, jolla tarkoitetaan alle 18-vuotiasta naimatonta lasta, joka on huoltajansa tosiasiallisessa huollossa ja tosiasiallisen huollon tarpeessa oleskelulupahakemuksen ratkaisupäivänä, mutta jonka huoltosuhteesta ei ole saatavissa virallista selvitystä.

Rinnastaminen edellyttää lisäksi luotettavaa selvitystä siitä, että lapsen aikaisemmat huoltajat ovat todistettavasti kuolleet tai kadoksissa ja että lapsella on ollut tosiasiallinen huoltosuhde perheenkokoajaan tai tämän aviopuolisoon ennen perheenkokoajan Suomeen saapumista.

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

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

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

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

Perhesiteen perusteella haetun oleskeluluvan myöntämättä jättämistä harkittaessa on aina suoritettava ulkomaalaislain 66 a §:n mukainen kokonaisharkinta. Kokonaisharkinnassa otetaan huomioon ulkomaalaisen perhesiteiden luonne ja kiinteys, hänen maassa oleskelunsa pituus sekä hänen perheeseen liittyvät, kulttuuriset ja sosiaaliset siteensä kotimaahan. Sama koskee perhesiteen perusteella myönnetyn oleskeluluvan peruuttamista taikka perheenkokoajan tai hänen perheenjäsenensä maasta poistamista. Käytännössä säännös merkitsee sitä, että oleskelulupa voidaan myöntää kokonaisharkinnan perusteella, vaikka muuten oltaisiininkin päätymässä luvan myöntämättä jättämiseen, 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 seikkoihin. Ennen 12 vuotta täyttäneeltä 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. Hallintovaltiokunnan mietinnön (HaVM 4/2004 vp) mukaan lapsen edun arvioiminen ja lapsen kuuleminen korostuu ulkomaalaislain mukaisessa päätöksenteossa erityisesti turvapaikka-asioissa ja myönnettäessä oleskelulupia perhesiteen perusteella. Lasta koskevissa 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 selvitettävä, poikkeako lapsen etu mahdollisesti huoltajan edusta.

Ulkomailta perheenjäsenen oleskelulupaa haettaessa hakemus jätetään Suomen edustustoon. Tilanteissa, joissa oleskelulupa on mahdollista hakea Suomessa, hakemus jätetään paikallispoliisille.

Toimeentuloedellytys perheenyhdistämisessä

Oleskeluluvan myöntäminen edellyttää ulkomaalaislain 39 §:n mukaan, 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.

Ulkomaalaislain 39 §:n mukaan ulkomaalaisen toimeentulo katsotaan turvatuksi ensimmäistä oleskelulupaa myönnettäessä, jos hänen maassa oleskelunsa kustannetaan tavanomaisiksi katsottavilla ansiotyöstä, yrittäjätoiminnasta, eläkkeistä, varallisuudesta tai muista lähteistä saatavilla tuloilla siten, että hänen ei voida olettaa joutuvan toimeentulotuesta annetussa laissa tarkoitetun toimeentulotuen tai vastaavan muun toimeentuloa turvaavan etuuden tarpeeseen. Tällaisena etuutena ei pidetä kustannuksia korvaavia sosiaaliturvaetuksia 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. Käytännössä hakijan toimeentulon turvaamisesta vastaa maassa jo oleskeleva perheenkokoaja.

Toimeentuloedellytyksen täyttyminen arvioidaan aina tapauskohtaisesti. Arvioinnissa käytetään apuna suuntaa-antavia euromääriä. Esimerkiksi aikuisen toimeentulo katsotaan lähtökohtaisesti turvatuksi, jos hänen nettomääräiset tulonsa ovat vuodessa vähintään 12 000 euroa ja kuukaudessa vähintään 1 000 euroa. Riittäviksi varoiksi katsottava euromäärä ei kuitenkaan muodostu suoraan samassa taloudessa asuvien lukumäärän mukaan, vaan esimerkiksi toisen samaan talouteen kuuluvan aikuisen osalta toimeentuloedellytys on 8400 euroa vuodessa ja 700 euroa kuukaudessa. Lasten osalta käytetään pienempää ja monilapsisissa perheissä lasten lukumäärän nojalla pienenevää euromäärää henkilöä kohden. Jos perheessä on esimerkiksi kaksi aikuista ja kaksi alaikäistä lasta, toimeentuloon vaaditaan yhteensä 2 600 euroa kuukaudessa. Kustannuksia korvaavat sosiaalietuudet, kuten lapsilisät, otetaan huomioon tuloina.

Perheenyhdistäminen, jos perheenkokoja on saanut kansainvälistä suojelua

Oleskeluluvan myöntämisestä kansainvälistä tai tilapäistä suojelua saaneen perheenjäsenelle säädetään ulkomaalaislain 114 §:ssä. Kansainvälistä suojelua saavilla henkilöillä tarkoitetaan kiintiöpakolaisia sekä kolmannen maan kansalaisia, joille on myönnetty

turvapaikkamenettelyssä turvapaikka, toissijaista suojelua tai humanitaarista suojelua. Lain 114 §:n 4 momentin mukaan pykälässä tarkoitetun oleskeluluvan myöntäminen ei edellytä, että ulkomaalaisen toimeentulo on turvattu, jos perhe on muodostettu ennen perheenkokoajan Suomeen tuloa. Tällöin kyseessä on niin sanottu vanha perhe. Lähtökohtaisesti edellytetään, että perheenkokoaja on ilmoittanut aiemmin oman oleskelulupa-asiansa yhteydessä perheenjäsenistään, jotka hakevat oleskelulupaa vanhoina perheenjäseninä. Perheenyhdistäminen on mahdollista myös silloin, kun perhe on perustettu vasta Suomeen tulon jälkeen eli kyseessä on niin sanottu uusi perhe mutta tällöin oleskeluluvan myöntäminen perheenjäsenelle edellyttää turvattua toimeentuloa. Toimeentuloedellytys tulee sovellettavaksi esimerkiksi silloin, kun kolmannen maan kansalaisesta tulee perheenjäsen avioitumisen kautta vasta sen jälkeen kun perheenkokoaja on tullut Suomeen. Lähtökohta perheenmuodostamistilanteissa on, että tehdessään päätöksen perustaa perheen tilanteessa, jossa osapuolilla ei ole oleskelulupaa, osapuolet eivät ole voineet luotta perhe-elämän viettämisen mahdollisuuksiin Suomessa eikä tällöin ole ehdotonta oikeutta jatkaa perhe-elämää itse valitsemassaan asuinmaassa.

Oleskeluluvan myöntämisen ensimmäisenä edellytyksenä kansainvälistä suojelua tai tilapäistä suojelua saaneen perheenjäsenelle on ulkomaalaislain 114 §:n mukaan se, että perheenkokoaja asuu Suomessa tai hänelle on myönnetty oleskelulupa Suomeen muuttoa varten. Toiseksi edellytetään, että hakijan ei katsota vaarantavan yleistä järjestystä, turvallisuutta tai kansanterveyttä. Jos näitä vaarantavia seikkoja ilmenee, suoritetaan ulkomaalaislain 114 §:n 2 momentin mukaan kokonaisharkinta, jossa otetaan huomioon perheenkokoajan mahdollisuus viettää perhe-elämää hakijan kanssa jossain kolmannessa maassa. Harkinnassa on otettava huomioon perhesiteen merkitys asianosaisille. 114 §:ssä säädetään vielä erityisestä kokonaisharkinnasta, jos perheenkokoaja on saanut oleskeluluvan toissijaisen suojelun perusteella ja luvan myöntämisen peruste on aseellinen selkkaus, taikka jos hän on saanut oleskeluluvan tilapäisen suojelun perusteella. Harkinnassa on tällöin otettava huomioon se, että ehdotonta estettä perheenkokoajan paluulle kotimaahan ei ole.

Kansainvälistä suojelua tai tilapäistä suojelua saaneella on ulkomaalaislain 115 §:n nojalla mahdollisuus hakea oleskelulupaa myös muulle omaiselle kuin ulkomaalaislain mukaiselle perheenjäsenelle. Ulkomaalaislain 115 §:n mukaan oleskelulupa myönnetään kansainvälistä tai tilapäistä suojelua saaneen muulle omaiselle kuin ulkomaalaislain määritelmän täyttävälle perheenjäsenelle, jos oleskeluluvan epäminen olisi kohtuutonta sen vuoksi, että asianomaisten on Suomessa tarkoitus jatkaa aikaisemmin viettämänsä kiinteää perhe-elämää tai että omainen on täysin riippuvainen Suomessa asuvasta perheenkokoajasta. Yleensä oleskelulupaa haetaan 115 §:n perusteella Suomessa asuvan henkilön vanhemmille, mutta oleskelulupa voidaan myöntää muillekin omaisille kuten sisaruksille. Oleskeluluvan myöntämisen kannalta on ratkaisevaa, että perheessä asuvan muun omaisen ja perheen välillä on sellainen suhde, että oleskeluluvan rajoittaminen pelkästään ydinperheen jäsenille olisi kohtuutonta. Oleskelulupaa ei välttämättä myönnetä perheessä asuvalle muulle omaiselle, vaikka muu perhe olisi muuttamassa Suomeen, jos muu omainen kuitenkin kykenee viettämään itsenäistä elämää kotimaassaan. 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. Oleskeluluvan myöntäminen 115 §:n nojalla ei edellytä, että ulkomaalaisen toimeentulo on turvattu.

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

Suomen kansalaisen ja pohjoismaan kansalaisen oikeus perheenyhdistämiseen

Ulkomaalaislain 50 §:n mukaan Suomessa asuvan Suomen kansalaisen perheenjäsenelle ja tämän alaikäiselle naimattomalle lapselle myönnetään perhesiteen perusteella jatkuva oleskelulupa. Jatkuva oleskelulupa myönnetään Suomessa asuvan Suomen kansalaisen muulle omaiselle kuin perheenjäsenelle, jos oleskeluluvan epääminen olisi kohtuutonta sen vuoksi, että asianomaisten on Suomessa tarkoitus jatkaa aikaisemmin viettämäänsä kiinteää perhe-elämää tai että omaisen on täysin riippuvainen Suomessa asuvasta Suomen kansalaisesta. Oleskeluluvan myöntäminen Suomen kansalaisen perheenjäsenelle ei edellytä, että ulkomaalaisen toimeentulo on turvattu.

Ulkomaalaislain 60 §:n sisältämän pääsäännön mukaan oleskelulupaa on haettava ulkomailla ennen Suomeen saapumista siinä maassa, jossa hakija laillisesti oleskelee. Suomen kansalaisen perheenjäsenelle myönnetään kuitenkin 50 §:n mukaan oleskelulupa Suomesta tai ulkomailla haettuna. Suomen kansalaisten perheenjäseniä koskevaa erityissääntelyä on perusteltu sillä, että näin on mahdollistettu yhteisen perhe-elämän viettäminen Suomessa jo lupaprosessin aikana, koska oleskelulupapäätökset ovat pääsääntöisesti olleet myönteisiä toimeentuloedellytyksen puuttumisen vuoksi. Muun omaisen on kuitenkin odotettava lupahakemuksen käsittelyä ulkomailla.

Pohjoismaan kansalaisen perheenjäsenen maahantuloon sovelletaan ulkomaalaislain 10 luvun säännöksiä unionin kansalaisen ja häneen rinnastettavan oleskelusta. Lain 158 a §:n mukaan pohjoismaan kansalaisen perheenjäsenellä on oleskeluoikeus, vaikka hänen toimeentulonsa ei olisi turvattu. Pohjoismaan kansalaisen perheenjäsenelle, joka on kolmannen maan kansalainen, voidaan myöntää oleskelulupa ulkomaalaislain 50 a §:n nojalla, jos 10 luvun vapaan liikkuvuuden edellytykset eivät täyty. Lain 50 a §:n mukaan oleskeluluvan myöntäminen pohjoismaan kansalaisen perheenjäsenelle tai tämän alaikäiselle lapselle ei edellytä, että ulkomaalaisen toimeentulo on turvattu.

Toimeentuloedellytyksestä poikkeaminen yksittäistapauksessa

Ulkomaalaislain 39 §:n nojalla toimeentuloedellytyksestä voidaan yksittäisessä tapauksessa poiketa, jos siihen on poikkeuksellisen painava syy tai lapsen etu sitä vaatii. Kansainvälisen suojelun tilanteissa toimeentuloedellytyksestä poikkeaminen on voimassa olevan lain mukaan merkityksellinen niissä tilanteissa, joissa on kyse niin kutsutusta uudesta perheestä eli perhe on muodostettu vasta perheenkokoajan Suomeen tulon jälkeen. Jos perhe on muodostettu ennen perheenkokoajan Suomeen tuloa, oleskeluluvan myöntäminen ei edellä mainitun mukaisesti edellytä turvattua toimeentuloa. Suomen kansalaisten osalta säännös toimeentuloedellytyksestä poikkeamisesta on voimassa olevan lain johdosta merkityksetön, koska Suomen kansalaisen perheenjäsenen oleskeluluvan edellytyksenä ei ole turvattua toimeentuloa.

Korkein hallinto-oikeus on katsonut (KHO vuosikirjapäätös 2014:50), ettei lapsen etu edellytä toimeentuloedellytyksestä poikkeamista yksinomaan siitä syystä, että oleskeluluvan epääminen saattaa johtaa yhteiselämän katkeamiseen lapsen ja toisen vanhemman välillä. Toimeentuloedellytyksestä poikkeaminen lapsen edun perusteella edellyttää myös muita yksilöllisiä lapsen etuun konkreettisesti vaikuttavia seikkoja tai olosuhteita.

Perheenyhdistäminen lukuina

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

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

Vuonna 2015 myönteisen kansainvälisen suojelun päätöksen sai 1628 henkilöä. Turvapaikka myönnettiin 1112 henkilölle, toissijaista suojelua myönnettiin 397 henkilölle. Vuonna 2014 myönteisen kansainvälisen suojelun päätöksen sai 994 henkilöä. Näistä turvapaikka myönnettiin 501 henkilölle, toissijaista suojelua myönnettiin 488 henkilölle. Vuonna 2013 myönteisen kansainvälisen suojelun päätöksen sai 1347 henkilöä. Turvapaikka myönnettiin 556 henkilölle, toissijaista suojelua 780 henkilölle. Kiintiöpakolaisia otettiin vuonna 2015 yhteensä 1034, vuonna 2014 yhteensä 1030 ja vuonna 2013 yhteensä 746. Tilapäistä suojelua ei ole toistaiseksi myönnetty lainkaan.

Perhesiteen perusteella tapahtuva maahanmuutto on perinteisesti muodostanut suuren osan maahanmuutosta Suomeen. Muita perusteita oleskeluluvulle ovat esimerkiksi työ ja opiskelu. Vuonna 2015 Maahanmuuttovirasto myönsi kaikkiaan 6036 hakijalle ensimmäisen oleskeluluvan perhesiteen perusteella, kun myönteisiä ratkaisuja ensimmäisiin opiskelulupiin tehtiin yhteensä 17 796. Vuonna 2014 Maahanmuuttovirasto myönsi kaikkiaan 6774 hakijalle ensimmäisen oleskeluluvan perhesiteen perusteella, kun myönteisiä ratkaisuja ensimmäisiin opiskelulupiin tehtiin yhteensä 17 995. Vuonna 2013 vastaava luku oli 6468, kun myönteisiä ratkaisuja ensimmäisiin oleskelulupiin tehtiin yhteensä 17 503.

Perhesideperusteella myönnettyistä ensimmäisistä oleskeluluvista vain osassa perheenkokoajana toimii kansainvälistä suojelua saava henkilö. Vuonna 2015 ensimmäisiä oleskelulupia kansainvälistä suojelua saaneen perheenjäsenille myönnettiin yhteensä 986, vuonna 2014 yhteensä 1094 ja vuonna 2013 yhteensä 875. Näistä oleskeluluvan saaja oli muu omainen vuonna 2015 vuonna 2015 yhteensä 33 tapauksessa, vuonna 2014 yhteensä 14 tapauksessa ja vuonna 2013 yhteensä 38 tapauksessa.

Kansainvälistä suojelua saavia enemmän myönteisiä ensimmäisiä oleskelulupapäätöksiä perhesiteen perusteella annettiin muulla perusteella. Esimerkiksi Suomessa opiskelevan tai työskentelevän ulkomaalaisen perheenjäsenille annettiin myönteisiä ensimmäisiä oleskelulupapäätöksiä vuonna 2015 yhteensä 4152, vuonna 2014 yhteensä 4526 ja vuonna 2013 yhteensä 4760. Suomen kansalaisten ulkomaalaisille perheenjäsenille annettiin myönteisiä päätöksiä ensimmäisiin oleskelulupiin vuonna 2015 yhteensä 898 kappaletta, vuonna 2014 yhteensä 1154 kappaletta ja vuonna 2013 yhteensä 825 kappaletta.

2.2 Kansainvälinen kehitys sekä ulkomaiden ja EU:n lainsäädäntö

Neuvoston direktiivi oikeudesta perheenyhdistämiseen

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

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

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

Direktiivi sisältää perheenyhdistämisen perusedellytysten lisäksi valinnaisia lisäedellytyksiä, joiden soveltamisesta jäsenvaltiot päättävät. Direktiivin 7 artiklan mukaan jäsenvaltio voi vaatia hakemuksen tehneeltä henkilöltä perheenyhdistämistä koskevan hakemuksen jättämisen yhteydessä todisteita siitä, että perheenkokoajalla on: a) asunto, jota voidaan pitää vastaavanlaisen perheen tavanomaisena asuntona samalla alueella ja joka täyttää asianomaisessa jäsenvaltiossa voimassa olevat yleiset terveys- ja turvallisuusvaatimukset; b) sairausvakuutus, joka kattaa asianomaisessa jäsenvaltiossa sekä perheenkokoajan että hänen perheenjäsentensä kaikki sellaiset riskit, jotka se kattaa yleensä asianomaisen jäsenvaltion omien kansalaisten osalta; c) vakaat ja säännölliset tulot ja varat, jotka riittävät perheenkokoajan ja hänen perheenjäsentensä ylläpitoon ilman, että heidän on turvauduttava asianomaisen jäsenvaltion sosiaalihuoltojärjestelmään. Jäsenvaltiot voivat vaatia kolmansien maiden kansalaisia noudattamaan kotouttamistoimenpiteitä kansallisen lainsäädännön mukaisesti. Jäsenvaltiot voivat lisäksi vaatia, että perheenkokoaja on asunut laillisesti sen alueella tietyn

ajan, jonka pituus voi olla enintään kaksi vuotta, ennen kuin hän voi hakea perheensä yhdistämistä.

Edellä kuvattuja lisäedellytyksiä ei perheenyhdistämisdirektiivin 12 artiklan mukaan kuitenkaan lähtökohtaisesti voi soveltaa pakolaisen perheenjäseniin. Kyseessä on jäsenvaltioita velvoittava pakottava säännös. Lisäedellytyksiä voidaan direktiivin mukaan kuitenkin tietyissä rajatuissa tapauksissa soveltaa pakolaisen perheenjäseniin: 1) jos perheenyhdistämistä koskevaa hakemusta ei esitetä kolmen kuukauden kuluessa pakolaisaseman myöntämisestä 2) jos perhe on muodostettu perheenkokoajan Suomeen tulon jälkeen, 3) jos kyse on muista omaisista kuin perheenjäsenistä tai 4) jos perhe voisi yhdistyä kolmannessakin maassa, johon perheenkokoajalla ja/tai perheenjäsenellä on erityisiä siteitä. Edellä mainitun mukaisesti direktiivi antaa turvapaikan saaneille ja kiintiöpakolaisille mahdollisuuden hakea perheenyhdistämistä kolmen kuukauden kuluessa pakolaisaseman myöntämisestä ilman lisäedellytyksiä. Lisäedellytyksiä on kuitenkin mahdollista asettaa edellä 2-4 -kohdissa mainituissa tilanteissa eli silloin, kun perhe on muodostettu perheenkokoajan Suomeen tulon jälkeen, kyse on muista omaisista kuin perheenjäsenistä tai perhe voisi yhdistyä kolmannessakin maassa, johon perheenkokoajalla ja/tai perheenjäsenellä on erityisiä siteitä. Erityissäännökset koskevat vain pakolaisen perheenjäseniä, ei muulla kansainvälisen suojelun tai tilapäisen suojelun perusteella oleskeluluvan saaneiden perheenjäseniä, koska nämä eivät kuulu direktiivin soveltamisalaan.

Kansainväliset velvoitteet

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

Sopimus ei sisällä valtiolle yleistä velvoitetta kunnioittaa aviopuolisoiden tekemää asuinpaikan valintaa ja hyväksyä perheenyhdistäminen alueellaan. Ehdotonta maahantulo-oikeutta ei sopimuksessa ole taattu. Valtion velvoitteiden laajuus määräytyy kulloisenkin asian tosiseikkojen perusteella. Euroopan ihmisoikeustuomioistuin on vakiintuneessa oikeuskäytännössään todennut, että valtion positiivisten ja negatiivisten velvollisuuksien kohdalla tulee löytää oikeudenmukainen tasapaino yksilön ja yhteiskunnan kilpailevien intressien välillä. Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen ratkaisukäytännön perusteella oikeuden toteutuminen ei tarkoita sitä, että jokaisella olisi täysi vapaus valita, missä perhe-elämää viettää. Kansainväliset velvoitteet eivät estä asettamasta perheenyhdistämisen edellytykseksi tiettyjä vaatimuksia kunhan edellytykset eivät tosiasiallisesti rajoita oikeutta perheenyhdistämiseen. Näin ollen oleskeluluvan edellytysten on oltava oikeasuhteisia ja kohtuullisia, jotta oikeutta perheenyhdistämiseen ei tarpeettomasti rajoiteta.

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

Euroopan unionin tuomioistuin on perheenyhdistämistä koskevassa ratkaisukäytännössään korostanut yksittäistapauksellista arviointia. Tuomioistuimen mukaan jäsenvaltioiden on

arvioitava tasapainoisesti ja järkevästi kaikkia käsillä olevia etuja tutkiessaan perheenyhdistämistä koskevia hakemuksia. Lisäksi tuomioistuin katsoo direktiivin, että jäsenvaltiot arvioivat kussakin yksittäisessä tapauksessa kaikkia asiaan liittyviä tekijöitä. Tämä velvoite pätee myös, kun jäsenvaltio on käyttänyt mahdollisuutta edellyttää todisteita tiettyjen edellytysten, kuten toimeentuloedellytyksen täyttymisestä. Yksikään tekijöistä ei erikseen johda automaattisesti tiettyyn päätökseen, mutta niiden on oltava mukana yhtälössä yhtenä asiaan liittyvänä tekijänä. Esimerkkejä muista asiaan liittyvistä tekijöistä ovat henkilön perhesuhteiden luonne ja vakaus, jäsenvaltiossa oleskelun pituus, perhesiteet tai kulttuuriset tai sosiaaliset siteet lähtömaahan, elinolot lähtömaassa, asianomaisten lasten iät, se, että perheenjäsen on syntynyt ja/tai kasvanut jäsenvaltiossa, perhesiteet tai kulttuuriset tai sosiaaliset siteet jäsenvaltioon, perheenjäsenten huollettavuus tai avioliiton ja/tai perhesuhteiden suojaaminen. Jäsenvaltioilla on laaja harkintavalta, kun ne ottavat asianmukaisesti huomioon yksittäiseen tapaukseen liittyvät tekijät. Niitä rajoittavia periaatteita ovat kuitenkin Euroopan ihmisoikeussopimuksen 8 artikla, Euroopan unionin perusoikeuskirjan 7 artikla, joka koskee perheen suojaa ja perhe-elämän kunnioittamista, sekä Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen ja Euroopan unionin tuomioistuimen asiaa koskeva oikeuskäytäntö.

Lapsen oikeuksien yleissopimuksen (SopS 59-60/1991) mukaiset lasten oikeudet ovat luonteeltaan universaaleja, jakamattomia, toisistaan riippuvaisia ja toisiinsa liittyviä. Lapsella tarkoitetaan lapsen oikeuksien yleissopimuksessa alle 18-vuotiaasta henkilöä, ellei lapsen soveltuvien lakien mukaan täysi-ikäisyyttä saavuteta aikaisemmin. Ulkomaalaislain 6 § lapsen edun huomioonottamisesta kaikessa lain nojalla tapahtuvassa päätöksenteossa perustuu lapsen oikeuksia koskevaan yleissopimukseen ja erityisesti sen 3 artiklaan, jossa todetaan, että kaikissa julkisen tai yksityisen sosiaalihuollon, tuomioistuinten, hallintoviranomaisten tai lainsäädäntöelimien toimissa, jotka koskevat lapsia, on ensisijaisesti otettava huomioon lapsen etu. Myös saman pykälän säännös lapsen kuulemisesta häntä koskevassa päätöksenteossa ja lasta koskevan asian käsitteleminen kiireellisesti perustuvat yleissopimukseen. Sopimuksen 8 artikla koskee sopimusvaltioiden sitoutumista kunnioittamaan lapsen oikeutta säilyttää henkilöllisyytensä, myös kansalaisuutensa, nimensä ja sukulaissuhteensa niin kuin lainsäädännössä niistä määrätään ilman, että niihin puututaan laittomasti. Sopimuksen 9 artiklan mukaan sopimusvaltiot takaavat, ettei lasta eroteta vanhemmistaan heidän tahtonsa vastaisesti paitsi, kun toimivaltaiset viranomaiset toteavat sen olevan lapsen edun mukaista soveltuvien lakien ja menettelytapojen mukaisesti. 10 artiklan mukaan lapsen tai hänen vanhempiansa hakemukset jotka koskevat sopimusvaltioon saapumista tai sieltä lähtemistä perheen jälleenyhdistämiseksi käsiteltävä myönteisesti, humanisti ja kiireellisesti. 12 artiklassa säädetään, että sopimusvaltiot takaavat lapselle, joka kykenee muodostamaan omat näkemyksensä, oikeuden vapaasti ilmaista nämä näkemyksensä kaikissa lasta koskevissa asioissa ja lapsen näkemykset on otettava huomioon lapsen iän ja kehitystason mukaisesti. 16 artiklan mukaan lapsen yksityisyyteen, perheeseen, kotiin tai kirjeenvaihtoon ei saa puuttua mielivaltaisesti tai laittomasti.

Perheenyhdistämistä koskeva lainsäädäntö ja viimeaikainen kehitys muissa pohjoismaissa ja EU-maissa

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

Ruotsi on kuitenkin tiukentamassa kansainväliseen suojeluun liittyvää sääntelyä ja myös perheenyhdistämisen ehtoja aiotaan kiristää. Ruotsin hallitus on turvapaikanhakijoiden määrän kasvun johdosta esittänyt, että Ruotsi ottaisi tilapäisesti käyttöön perheenyhdistämisdirektiivin

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

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

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

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

Norjassa hallitus ehdottaa tiukennuksia turvapaikan myöntämiseen ja turvapaikanhakijoiden etuuksiin. Tavoitteena on, että perheenyhdistämisen ja kansalaisuuden saamisen kriteerejä tiukennetaan. Norjan oikeusministeriö on laatinut poliittisen ehdotuksen ulkomaalaislain

kiristämiseksi. Ehdotus, joka on lähetetty laajalle lausuntokierrokselle, sisältää myös lakimuutoksia perheenyhdistämisen kiristämiseksi. Ehdotuksessa esitetään, että henkilö, jolla on pakolaisstatus, voisi hakea perheenyhdistämistä vasta neljän vuoden maassa oleskelun jälkeen ja kun toimeentuloedellytykset täyttyvät. Ehdotuksessa myös esitetään, että alaikäisille yksin Norjaan saapuneille turvapaikanhakijoille, ei myönnettäisi perheenyhdistämistä, ennen kuin he ovat täyttäneet 18 vuotta.

Saksassa perheenyhdistämisen edellytykset ovat lähtökohtaisesti tiukat. Saksan ulkomaalaisvirastolla on kuitenkin huomattavasti liikkumavaraa päätöksissään ja päätöksenteossa painotetaan kokonais kuvan muodostumista perheen tilanteesta yksittäisten ehtojen tarkan täyttymisen arvioinnin sijaan. Lähtökohtaisesti edellytyksenä perheenjäsenen oleskeluluvulle on toimeentuloedellytyksen täyttyminen. Kansainvälistä suojelua saaneiden henkilöiden perheenjäsenten osalta toimeentuloedellytyksen edellytetään täyttyvän vain, jos perheenyhdistämistä ei ole haettu kolmen kuukauden kuluessa siitä, kun perheenkokoajalle on myönnetty turvapaikka tai toissijaista suojelua. Jos toimeentuloedellytykset ei täyty virasto arvioi, onko perheenkokoaja kuitenkin yrittänyt saada toimeentuloa ja myös tämä saattaa riittää luvan saantiin. Lähtökohtaisesti edellytyksenä perheenyhdistämiselle on myös asunto. Lisäksi perheenkokoajalta edellytetään pääsääntöisesti jonkin asteista kotoutumista. Saksassa on sovittu muun muassa toissijaista suojelua saavien pakolaisten perheenyhdistämisen rajoittamisesta: liittohallituksen aikeena on edistää paluuta vanhaan käytäntöön, joka koskisi kahden vuoden niin sanottu karenssiaika ennen kuin voi hakea perheenyhdistämistä. Suunnitelmissa siten on myös luopua toissijaista suojelua saaville myönnetystä poikkeuksesta toimeentuloedellytykseen, mikäli perheenyhdistämistä haetaan kolmen kuukauden kuluessa perheenkokoajalle myönnetystä suojelusta. Saksassa ei ole kansainvälistä suojelua saavien osalta käytössä erityistä asumisaikaa, joka perheenkokoajan tulisi asua maassa ennen kuin perheenjäsenen saavat hakea perheenjäsenen oleskelulupaa. Saksan kansalaisten perheenjäseniin ei sovelleta toimeentuloedellytyksiä. Mikäli perheenkokoajana on kansainvälistä suojelua saava lapsi, toimeentuloedellytyksiä ei lain mukaan vaadita lainkaan.

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

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

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

Valtaosa EU-jäsenvaltioista ja pohjoismaista vaatii lähtökohtaisesti toimeentuloa sekä turvapaikan saaneilta ja toissijaista suojelua saavilta perheenyhdistämisen edellytyksenä, ellei

hakemusta ole direktiivin mukaisesti jätetty tietyn aikarajan sisällä. Tavallisin pituus aikarajalle on 3 kuukautta. Belgiassa ja Norjassa perheen yhdistämishakemus tulisi jättää 12 kuukautta perheen kokoajan oleskeluluvan myönnyttyä ja Virossa, Unkarissa ja Puolassa vastaava aikaraja on 6 kuukautta. Belgia ja Norja vaativat toimeentuloa vain ns. uusilta perheiltä. Esimerkiksi Ruotsi, Ranska, Iso-Britannia, Italia ja Kroatia eivät aseta toimeentuloa lainkaan edellytykseksi perheen yhdistämiseksi. Pääsääntöisesti jäsenvaltiot eivät vaadi perheen kokoajalta asumisaikaa jäsenvaltiossa perheen yhdistämisen edellytyksenä. Kuitenkin mm. Latvia, Liettua, Tshekki ja Itävalta vaativat toissijaista suojelua saavilta 15–24 kuukautta asumisaikaa ennen oikeutta perheen yhdistämiseen. Turvapaikanhakijamäärien kasvettua merkittävästi koko Euroopan alueella, valtaosa EU- ja pohjoismaista harkitsee lainsäädäntömuutoksia myös perheen yhdistämisen edellytysten osalta.

2.3 Nykytilan arviointi

Eurooppaan suuntautuu tällä hetkellä suurin muuttopaine toisen maailmansodan jälkeen. Turvapaikanhakijoiden määrä ylitti vuonna 2015 Euroopassa 1,2 miljoonan rajan. Kasvaneet turvapaikanhakijamäärät Euroopassa ja muualla maailmassa heijastuvat myös Suomeen. Suomeen kohdistuvan muuttoliikkeen aiheuttama paine kasvoi merkittävästi syksyn 2015 aikana. Suomeen saapui vuonna 2015 yli 32 000 turvapaikanhakijaa. Turvapaikkaa koskevien hakemusten määrä Suomessa kasvoi vuoden 2015 aikana edellisiin vuosiin verrattuna todella merkittävästi, noin kymmenkertaiseksi. Suomeen on tullut suhteessa maan väkilukuun eurooppalaisesti vertailten erityisen suuri määrä hakijoita. Turvapaikanhakijoiden määrän kasvu näkyy myös alaikäisten turvapaikanhakijoiden määrän kasvuna. Yksin tulleiden alaikäisten turvapaikanhakijoiden määrä on kasvanut vuoden 2015 aikana yli 15-kertaiseksi verrattuna aikaisempiin vuosiin.

Keväällä 2015 hyväksytyyn hallitusohjelmaan kirjattiin tavoite tarkentaa perheen yhdistämisen kriteereitä EU:n perheen yhdistämisdirektiivin mukaisesti. Hallitus piti jo tuolloin, ennen turvapaikanhakijamäärien merkittävää kasvua, tärkeänä tarkistaa, että Suomen perheen yhdistämislainsäädäntö ja -käytäntö vastaavat hallituksen linjaa eivätkä ole muita Euroopan unionin jäsenvaltioita suotuisampia. Vuoden 2015 aikana merkittävästi kasvaneet turvapaikanhakijamäärät ovat korostaneet tarvetta arvioida turvapaikanhakijavirtojen ohjautumista kohdemaihin näiden voimassaolevan lainsäädännön houkuttelevuuden näkökulmasta. Suomen järjestelmä ei ole kansainvälisesti vertailtuna löyhä, mutta muiden maiden tiukentaessa järjestelmiään myös Suomen on tarpeen tiukentaa perheen yhdistämisen kriteereitä EU-direktiivin sallimissa puitteissa. Lisäksi on korostunut tarve arvioida kansallisen lainsäädännön kykyä vastata kasvaneisiin turvapaikanhakijamääriin.

Turvapaikanhakijoiden määrässä nopeasti tapahtunut jyrkkä kasvu, ilmiötä jo seuranneet lainsäädäntö- ja politiikkamuutokset, aiemmasta poikkeava hakijaprofiili sekä muut tekijät tekevät mahdolliseksi ennakoida jätettyihin turvapaikkahakemuksiin annettavien päätösten sisältöä edes laajemmassa mittakaavassa. Vaikka turvapaikkahakemuksiin annettavien myönteisten ja kielteisten päätösten osuus sekä myönteisten päätösten sisältö saattavat tulevaisuudessa poiketa tähänastisesta, merkittävästi kasvaneista turvapaikanhakijamääristä johtuen voidaan kuitenkin ennakoida ainakin se, että turvapaikkoja ja toissijaista suojelua tullaan lähivuosina myöntämään moninkertaisesti edellisten vuosien lukuihin nähden eli tuhansille turvapaikanhakijoille.

Perhesiteen perusteella tapahtuva maahanmuutto on perinteisesti muodostanut suuren osan maahanmuutosta Suomeen. Toistaiseksi kansainvälistä suojelua saavien perheenjäsenet ovat olleet pieni ryhmä perhesiteen perusteella haettavissa oleskeluluvissa. Maahanmuuttovirasto on kuitenkin arvioinut perheen yhdistämishakemusten määrän kasvavan tulevaisuudessa, kun

muuttoliikepaineen myötä saapuneet turvapaikanhakijat alkavat saada myönteisiä oleskelulupapäätöksiä. Maahanmuuttovirasto arvioi aiempien kokemusten perusteella, että yhtä myönteistä turvapaikkapäätöstä kohden tehdään keskimäärin kolme perheen yhdistämishakemusta. Perhesidehakemusten määrät tulevatkin Maahanmuuttoviraston arvioin mukaan lisääntymään lähivuosina useilla tuhansilla.

Voimassa olevan lainsäädännön mukaan oleskeluluvan edellytyksenä olevan turvaton toimeentulon täyttymistä vaaditaan vain niissä kansainvälisen suojelun tilanteissa, joissa perhe on muodostettu vasta perheenkokoajan Suomeen saapumisen jälkeen. Koska nämä niin sanotut uudet perheet muodostavat vain osan kansainvälistä suojelua saavien perheenkokoajien perheenjäsenten hakemuksista, nykyisellä järjestelmällä ei ole suojelutauksia henkilöitä työmarkkinoille ja toimeentulon piiriin ohjaavaa tai kannustavaa vaikutusta. Vaikka turvapaikanhakijoiden tilanne vaatii erityistä huomioita niiden syiden vuoksi, jotka ovat pakottaneet heidät pakenemaan kotimaastaan viettämästä perhe-elämää, nykyinen sääntely ei ole linjassa ulkomaalaislain peruseräilyperiaatteen ja oleskelulupien myöntämistä koskevan pääsäännön kanssa, jonka mukaan kolmannen maan kansalaisen maassa oleskelu ei lähtökohtaisesti voi perustua toimeentulotukeen. Turvapaikanhakijoiden määrän kasvun myötä korostuu tarve edistää myönteisen turvapaikkapäätöksen saaneiden henkilöiden työllistymistä ja sitä kautta kotoutumista. Myönteisiä turvapaikkapäätöksiä seuraavien perhesideperusteisten hakemusten ennakoitavan kasvun myötä korostuu valtion taloudellisen kantokykyyn näkökulmasta vastuun siirtäminen aiempaa vahvemmin perheiden itsensä kannettavaksi.

Suuri osa EU-jäsenvaltioista vaatii toimeentuloa sekä turvapaikan saaneilta ja toissijaista suojelua saavilta perheen yhdistämisen edellytyksenä, ellei hakemusta ole perheen yhdistämisdirektiivin mukaisesti jätetty tietyn aikarajan sisällä. Esityksen kirjoittamishetken tiedon mukaan eräät maat, joilla toimeentuloedellytys ei ole toistaiseksi ollut lainkaan käytössä, kuten Ruotsi, suunnittelevat turvaton toimeentulon asettamista perheen yhdistämisen edellytykseksi jatkossa. Voidaan arvioida, erityisesti muiden EU-maiden kiristäessä perheen yhdistämisen edellytyksiä, että toimeentuloedellytykseen osalta Suomen voimassaolevaa perheen yhdistämislainsäädäntöä olisi tulevaisuudessa pidettävä EU-jäsenvaltioiden vertailussa melko suopeana. Hallitus on pitänyt tärkeänä varmistaa, että Suomen lainsäädäntö ja käytäntö eivät ole muita Euroopan unionin jäsenvaltioita suotuisampia.

Turvapaikanhakijoita enemmän ensimmäisiä oleskelulupia perhesiteen perusteella jättivät esimerkiksi Suomessa opiskelevan tai työskentelevän ulkomaalaisen perheenjäsenet sekä Suomen kansalaisten ulkomaalaiset perheenjäsenet. Koska oleskeluluvan myöntäminen Suomen kansalaisen tai pohjoismaan kansalaisen perheenjäsenelle ei voimassa olevan lain mukaan edellytä, että ulkomaalaisen toimeentulo on turvattu, nykytilanne on myös tältä osin ristiriidassa turvattua toimeentuloa oleskeluluvan myöntämisen edellytyksenä korostavan lähtökohdan kanssa. Myös Suomen kansalaisten ja pohjoismaan kansalaisten pitäisi lähtökohtaisesti pystyä huolehtimaan taloudellisesti maahan saapuvista perheenjäsenistään. Voimassaolevalle poikkeussääntelylle, jonka mukaan Suomen kansalaisen ja pohjoismaiden kansalaisten perhe-elämänsuojaa on pidetty muita vahvempana, ei nähdä enää riittäviä perusteita. Asia on nähtävä paitsi yhdenvertaisuuskysymyksenä niin myös yhteiskunnan taloudelliseen kantokykyyn liittyvänä tosiasiana. Perhe-elämän toteuttamisesta perheen yhdistämisen kautta syntyy erityisesti tiukassa taloudellisessa tilanteessa vastaanottavalla valtiolla tuntuva rasite, ellei perheenkokoajan aktiivista vastuuta perheen toimeentulosta edistetä. Tilanne, jossa mahdollisesti kielitaidoton ulkomaalainen perheenjäsen saapuu maahan ilman perheen turvattua toimeentuloa mahdollistaa ulkomaalaisen hyväksikäyttötilanteita. Lisäksi oleskeluluvan myöntäminen ilman turvattua toimeentuloa mahdollistaa avioliiton solmimisen maahantulosäännösten kiertämistarkoituksessa.

3 Esityksen tavoitteet ja keskeiset ehdotukset

Esityksen tavoitteena on tiukentaa perheenyhdistämisen edellytyksiä. Perheenyhdistämisen edellytyksiä esitetään tiukennettavan laajentamalla toimeentuloedellytyksen soveltamisalaa perheenjäsenen oleskeluluvan myöntämisen edellytyksenä. Esityksessä ehdotetaan, että toimeentuloedellytyksen soveltaminen laajennettaisiin koskemaan tilanteita, joissa turvattu toimeentulo ei voimassa olevan lain mukaan ole edellytys perheenjäsenen oleskeluluvan myöntämiselle mutta joissa toimeentuloedellytyksen soveltamiselle ei kuitenkaan ole kansainvälisistä velvoitteista johtuvaa estettä. Esityksessä ehdotetaan, että toimeentuloedellytyksen soveltaminen laajennetaan koskemaan aina toissijaista tai tilapäistä suojelua saavien ulkomaalaisten perheenjäseniä näiden hakiessa oleskelulupaa perhesiteen perusteella sekä pakolaisten perheenjäseniä silloin, kun perheenyhdistämistä ei ole haettu kolmen kuukauden kuluessa perheenkokoajalle myönnetystä pakolaisasemasta. Turvapaikan saaneiden henkilöiden perheenjäsenille asetettava kolmen kuukauden määräajan ja siihen perustuvan suotuisammuuskohtelun tavoitteena on turvata turvapaikan saaneiden henkilöiden perheenjäsenten oikeus perheenyhdistymiseen helpotetun menettelyn kautta hallitusti ja heidän taustansa huomioiden. Kolmen kuukauden määräaika perustuu perheenyhdistämisdirektiivin jäsenvaltioita pakottavaan säännökseen, josta ei ole mahdollista kansallisesti poiketa kuin tietyissä direktiivin sallimissa rajatuissa tilanteissa. Direktiivin sallimissa puitteissa turvattua toimeentuloa koskevaa edellytystä sovellettaisiin kuitenkin pakolaisaseman saaneiden perheenmuodostamistilanteissa silloinkin, kun oleskelulupaa haetaan kolmen kuukauden määräajan kuluessa, kuten voimassaolevan lain mukaan. Myös kansainvälistä suojelua saavan muulle omaiselle myönnettävän oleskeluluvan edellytyksenä olisi määräajasta riippumatta aina turvattu toimeentulo paitsi tietyin edellytyksin tilanteissa, joissa oleskelulupa myönnetään yksin tulleen alaikäisen lapsen ulkomailla olevalle alaikäiselle sisarukselle. Toimeentuloedellytys koskisi kolmen kuukauden määräajan puitteissa turvapaikan saaneiden perheenkokoajien perheenjäseniä myös silloin, kun perheenyhdistäminen olisi mahdollista sellaisessa kolmannessa maassa, johon perheenkokoajalla tai perheenjäsenellä on erityisiä siteitä. Perheenyhdistämisen hakeminen olisi mahdollista pakolaisstatuksen saaneiden perheenjäsenille myös kolmen kuukauden määräajan umpeuduttua mutta tällöin oleskeluluvan edellytykseksi tulisi turvattu toimeentulo pääsäännön mukaisesti.

Ulkomaalaislain 39 §:ssä on säädetty mahdollisuus poiketa toimeentuloedellytyksestä yksittäisessä tapauksessa, jos siihen on poikkeuksellisen painava syy tai lapsen etu sitä vaatii. Tältä osin pykälää ei ehdoteta muutettavan. Kuitenkin, kun toimeentuloedellytyksen soveltamisalaa laajennetaan koskemaan henkilöpiiriä, joka lähtökohtaisesti saattaa olla heikommassa tai haavoittuvammassa asemassa, kuin oleskelulupaa perhesiteen perusteella hakevat perheenjäsenet keskimäärin, myös tarve arvioida yksittäistapauksessa poikkeaminen toimeentuloedellytyksen soveltamisesta korostuu. On tärkeää huomioida, että koska turvapaikan tai toissijaista tai tilapäistä suojelua saaneiden henkilöiden elämäntilanteeseen ja -hallintaan saattaa liittyä henkilöiden taustasta ja kokemuksista johtuvia haasteita kuten mielenterveysongelmia ja muita terveydellisiä haasteita, jotka saattavat vaikeuttaa työllistymistä, päätöksenteossa olisi tärkeää huomioida mahdollisuus yksittäisessä tapauksessa poiketa toimeentuloedellytyksestä silloin, kun siihen on poikkeuksellisen painava syy tai lapsen etu sitä vaatii.

Esityksellä ehdotetaan kiintiöpakolaisten osalta täsmennettäväksi sitä ajankohtaa, jonka perusteella määritellään, milloin kyseessä olisi perheenyhdistäminen ja milloin perheenmuodostaminen. Erottelulla olisi merkitystä tilanteissa, joissa perheenyhdistämistä kolmen kuukauden määräajassa haettaessa arvioidaan mahdollisuutta soveltaa toimeentuloedellytystä sillä perusteella, että kyseessä on perheenmuodostamistilanne. Kun kyse

olisi pakolaiskiintiössä vastaanotettavasta henkilöstä, päätös pakolaisen hyväksymistä Suomeen pakolaiskiintiössä olisi ratkaiseva ajankohta arvioitaessa sitä, onko kyseessä perheenyhdistyminen vai perheenmuodostaminen: ennen päätöstä pakolaisen hyväksymiseksi Suomeen pakolaiskiintiössä perustetut perheet olisivat niin sanottuja vanhoja perheitä, joiden kohdalla kyseessä olisi perheenyhdistyminen. Siten heihin sovellettaisiin niin kutsuttua kolmen kuukauden määräaikaa, jolloin toimeentuloedellytystä ei vaadittaisi.

Esityksessä ehdotetaan, että toimeentulovaatimus laajennetaan koskemaan myös Suomen kansalaisten perheenyhdistämistilanteita. Perheenyhdistämisdirektiivi ei koske oman maan kansalaisen perheenjäsenen oleskeluoikeutta eikä siten säätele Suomen kansalaisen perheenjäsenen oleskelulupaan liittyviä tilanteita. Suomen kansalaisilla tarkoitetaan paitsi syntyperäisiä Suomen kansalaisia myös kansalaisuuslain (359/2003) nojalla kansalaisuuden saaneita maahanmuuttajia. Myös Suomen kansalaisten pitäisi pystyä taloudellisesti huolehtimaan maahan saapuvista perheenjäsenistään eikä aiemmalle poikkeussääntelylle, jonka mukaan Suomen kansalaisen perhe-elämänsuojaa on pidetty muita vahvempana nähä enää riittäviä perusteita. Muutos olisi siten nähtävä paitsi yhdenvertaisuuskysymyksenä niin myös yhteiskunnan kantokykyyn liittyvänä tosiasiana ja maahan saapuvan perheenjäsenen etuna, kun perheen toimeentulon olisi oltava turvattu. Esityksessä ehdotetaan, että Suomen kansalaisen perheenjäsenelle myönnettäisiin jatkossa oleskelulupa perhesiteen perusteella vain ulkomailta haettuna. Kun hankkeessa ehdotetaan turvaton toimeentulon asettamista Suomen kansalaisen perheenjäsenelle myönnettävän ensimmäisen oleskeluluvan ehdoksi, Suomen kansalaisten perheenjäsenten oleskelulupahakemuksiin annettavien kielteisten päätösten osuuden ennakoidaan kasvavan. Koska oleskeluluvan saaminen olisi jatkossa epävarmempaa toimeentuloedellytyksen täyttymistä koskevan harkinnan johdosta, perustetta poiketa oleskeluluvan hakemista ulkomailla koskevasta pääsäännöstä sillä perusteella, että oleskelulupa päätös todennäköisesti on myönteinen ja perhe voisi viettää perhe-elämää jo lupaprosessin kestäessä, ei enää olisi.

Toimeentulovaatimus laajennettaisiin koskemaan myös pohjoismaiden kansalaisten perheenyhdistämistilanteita. Myös pohjoismaiden kansalaisten perheenjäsenten maassa oleskelun tulee jatkossa perustua turvattuun toimeentuloon, kuten tässä esityksessä ehdotetun mukaisesti myös muiden sellaisten ryhmien, joiden osalta aiemmin on poikettu toimeentuloedellytyksestä. Muutos on perusteltu, jotta pohjoismaiden kansalaisten perheenjäsenten kohtelu on yhdenvertaista Suomen kansalaisten perheenjäsenten kanssa, joille tässä esityksessä esitetään asetettavaksi toimeentuloedellytys perheenjäsenen oleskeluluvan edellytyksenä. Siltä osin, kun kyse on EU:hun kuuluvasta pohjoismaan kansalaisen perheenjäsenestä, joka on käyttänyt Euroopan unionin kansalaisten ja heidän perheenjäsentensä oikeudesta liikkua ja oleskella vapaasti jäsenvaltioiden alueella annetussa Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivissä 2004/38/EY (*vapaan liikkuvuuden direktiivi*) säädettyä liikkumisoikeuttaan siirtymällä toiseen jäsenvaltioon tai oleskelemalla toisessa jäsenvaltiossa ja perheenjäsenen on siirtynyt hänen mukanaan tai seurannut häntä myöhemmin, perheenjäsenen maahantuloon ja oleskeluun sovelletaan tätä koskevia ulkomaalaislain 10 luvun säännöksiä.

Tavoitteena on, että jatkossa yhteiskunta ei vastaisi, tietyin poikkeuksin, kansainvälistä tai tilapäistä suojelua saavien tai Suomen tai pohjoismaiden kansalaisten ulkomaalaisen perheenjäsenten oleskelusta aiheutuvista kustannuksista, vaan kustannuksista vastaisi oleskeluluvan saaja itse tai hänen perheenjäsenensä. Muutos toteuttaa ulkomaalaislain peruseriaatetta, jonka mukaan maassa oleskelu ei voi perustua toimeentulotukeen.

Esityksen tavoitteena on tiukentaa perheenjäsenten oleskelulupien myöntämistä koskevia edellytyksiä keinoin, jotka toteuttavat ulkomaalaislain voimassaolevia pääsääntöjä ja lähtökohtia. Tavoitteena on edistää kolmansien maiden kansalaisten kotoutumista lisäämällä

perheenkokoajan omaa vastuuta perheensä toimeentulosta, joka helpottaa perheenjäsenten yhteiskuntaan asettumista, kun perheenkokoaja olisi perheen maahan saapuessa valmiimpi kantamaan vastuun perheestään taloudellisesti ja siten myös yhteiskuntaan sopeutumisen näkökulmasta. Muutoksella tähdätään maahanmuuttajien työllistymistä rohkaisevaan vaikutukseen. Tavoitteena on parantaa valtion taloudellista kantokykyä, kun kolmansien maiden kansalaisten maassa oleskelu ei pääsääntöisesti voisi perustua toimeentulotukeen. Toimeentuloedellytyksen soveltaminen antaa keinot puuttua myös niin sanottuihin lumeavioliittoihin sekä lumeavioliiton piirteitä omaaviin tilanteisiin sekä vähentää perheenjäsenen hyväksikäyttömahdollisuuksia parantamalla näiden taloudellista asemaa. Esityksen tavoitteena on pienentää ulkomaalaislaissa perheenyhdistämisen pääsääntönä olevasta toimeentulovaatimuksesta edellä mainituin perustein tehtävien poikkeusten soveltamisalaa ja tältä osin yhdenmukaistaa lainsäädäntöä. Tavoitteena on luoda looginen ja yhdenmukainen kokonaisuus, jolla on tehokas vaikuttavuus ilman, että lisätään yhteiskunnalle aiheutuvaa hallinnollista taakkaa. Tavoitteena on, että muutokset on mahdollista saattaa voimaan mahdollisimman nopeasti. Tavoitteena on saada perheenyhdistämisen edellytykset vastaamaan muiden pohjoismaiden ja EU-maiden vaatimuksia myös näiden tiukentaessa omia järjestelmiään ja siten varmistaa, että oikeus perheenyhdistämiseen ei sellaisenaan olisi maahanmuuttohalukkuutta lisäävä tekijä.

Vaihtoehtoiset ratkaisumallit

Asumisaikavaatimus. Hankkeessa on arvioitu mahdollisuutta asettaa niin sanottu asumisaikavaatimus. Tällä tarkoitetaan perheenyhdistämisdirektiivin mukaan sitä, että perheenkokoajan tulisi asua laillisesti sen jäsenvaltion alueella, joka on myöntänyt hänelle suojelua tietyn ajan, joka pituus voi olla korkeintaan kaksi vuotta, ennen kuin hän voi hakea perheensä yhdistämistä. Perheenyhdistämisdirektiivin mukaan asumisaikavaatimusta ei voi kohdistaa sellaisiin pakolaisiin, joiden perhesuhteet ovat olleet olemassa jo ennen heidän maahantuloaan. On arvioitu, että toimeentuloedellytyksen laajennus huomioiden ei ole erityisen perusteltua viivyttää sellaisten henkilöiden oikeutta perheenyhdistämiseen, jotka pystyvät tosiasiallisesti elättämään perheensä, koska perheen saaminen maahan usein tosiasiallisesti edistää kotoutumista. On huomioitu, että erityisesti perheenkokoajan lasten osalta säännöksen lykkäävä vaikutus saattaisi tosiasiallisesti hankaloittaa kotoutumista, kun oleskeluluvan vasta odotusajan jälkeen saavien lasten kotoutuinen lykkääntyisi asumisajan verran. Lähtökohtaisesti lasten voidaan olettaa kotoutuvan sitä paremmin, mitä nuorempina ha asettuvat yhteiskuntaan. Asumisaikavaatimus saattaisi kannustaa perheenjäseniä hakemaan itse kansainvälistä suojelua odotusajan kuluessa sen sijaan, että he hakisivat perheenjäsenen oleskelulupaa vasta asumisajan täytyttyä. Tarkastelussa on huomioitu, että sanotunlaisella perheenyhdistämisprosessia pidentävällä sääntelyllä saattaisi olla turvapaikanhakijavirtoja muualle ohjaava vaikutus. Lisäksi joissain tapauksissa perhesiteet saattaisivat katketa odotusaikana, joka osaltaan saattaisi vähentää oleskelulupahakemusten määrää.

Kotoutumisedellytys. Esitystä valmisteltaessa on arvioitu mahdollisuus ottaa käyttöön niin sanottu kotouttamisedellytys. Perheenyhdistämisdirektiivin mukaan jäsenvaltiot voivat vaatia kolmansien maiden kansalaisia noudattamaan kotouttamistoimenpiteitä kansallisen lainsäädännön mukaisesti perheenyhdistämisen ehtona. Pakolaisten tai pakolaisten perheenjäsenten osalta kotouttamistoimenpiteitä voidaan soveltaa kuitenkin vasta, kun heille on myönnetty oikeus perheenyhdistämiseen. Kotouttamistoimet olisi mahdollista kohdistaa joko perheenkokoajaan tai perheenjäseniin. Jos toimet kohdistettaisiin perheenjäseniin, se edellyttäisi kotouttamistoimenpiteiden järjestämistä kolmansissa maissa. Jos oleskeluluvan saamisen ehtona olisi sanotunlaisia kotouttamistoimenpiteitä, kotouttamispalveluita tulisi olla tosiasiallisesti saatavilla. Palveluiden tarjoaminen sisältäisi haasteita, myös yhdenvertaisuuden näkökulmasta, kun Suomella ei aina ole edustustoa niissä lähtömaissa, joista suuri osa

perheenjäsenen oleskelulupahakijoita on kotoisin. Näin ollen mahdolliset kotouttamisedellytykset olisi tarkoituksenmukaisinta kohdistaa perheenkokoajaan, jonka parempi kotoutuminen edesauttaisi käytännössä myös perheenjäsenten kotoutumista. Direktiivi ei määrittele kotouttamistoimenpiteiden sisältöä tarkemmin. Käytännössä kotouttamistoimet voisivat tarkoittaa esimerkiksi kieli- tai yhteiskuntakokeita tai todisteena kotoutumisesta voisi käydä esimerkiksi työpaikka, opiskelupaikka tai aktiivinen osallistuminen oman kotouttamissuunnitelman täytäntöönpanoon. On kuitenkin arvioitu, että toimeentuloedellytyksen laajentamisen myötä säännöksen vaikuttavuus ei olisi erityisen suuri, koska laajennetun toimeentuloedellytyksen täyttäviä henkilöitä voitaneen lähtökohtaisesti pitää yhteiskuntaan kotoutuneina, koska turvattu toimeentulo edellyttää käytännössä työpaikkaa ja melko korkea vaaditun toimeentulon taso edellyttää käytännössä myös kielen osaamista. Myös objektiivisten kriteereiden määrittäminen kotoutumiselle on haastavaa. Kotoutumisen arvioinnin pitäisi todennäköisesti olla kotoutumisesta vastaavan viranomaisen vastuulla, jolta tieto pitäisi siirtää Maahanmuuttovirastoon päätöksentekoa varten. Tiedonsiirto vaatisi oman järjestelmän. On arvioitu, että kotouttaminen on erittäin tärkeä päämäärä mutta kotoutumisen edistäminen tapahtuu parhaiten oman kotouttamisjärjestelmän puitteissa, ei luvansaannin edellytyksenä.

Asuntoedellytys. Tarkastelussa on ollut myös mahdollisuus asettaa riittävän asunnon olemassaolo perheenjäsenen oleskeluluvan edellytykseksi perheenyhdistämisdirektiivin mukaisesti. Pakolaisen perheenjäseniin edellytystä on mahdollista soveltaa vain, jos perheenyhdistämistä koskevaa hakemusta ei esitetä kolmen kuukauden kuluessa pakolaisaseman myöntämisestä. Direktiivin mukaan jäsenvaltio voi vaatia hakemuksen tehneeltä henkilöltä perheenyhdistämistä koskevan hakemuksen jättämisen yhteydessä todisteita siitä, että perheenkokoajalla on asunto, jota voidaan pitää vastaavanlaisen perheen tavanomaisena asuntona samalla alueella ja joka täyttää asianomaisessa jäsenvaltiossa voimassa olevat yleiset terveys- ja turvallisuusvaatimukset. Maahanmuuttajien asunnottomuus on kasvava ongelma, joten sen varmistaminen, että perheellä olisi käytössään asunto, on tärkeä lähtökohta, joka osaltaan varmistaisi perheenjäsenille paremmat kotouttamisedellytykset Suomeen. Edellytys saattaisi kannustaa perheenkokoajaa aktiivisempaan kotoutumiseen ja oma-aloitteisempaan tulonhankintaan. Asuntoedellytyksen toteuttaminen olisi kuitenkin hallinnollisesti haastavaa ja vaatisi mahdollisesti uudenlaisen, kaksivaiheisen lupaprosessin: käytännössä asunnon olemassaoloa koskevaa todistusta on mahdotonta edellyttää esitettäväksi vielä perheenjäsenen oleskeluluvan hakemuksentekovaiheessa, jolloin lupaprosessin lopputulos ei ole hakijan tiedossa - huomioiden lisäksi, että perheenjäsenten oleskelulupien käsittelyajat ovat melko pitkät, keskimäärin xxx kuukautta. Komissio on todennut (Komission tiedonanto Euroopan parlamentille ja neuvostolle oikeudesta perheenyhdistämiseen annetun neuvoston direktiivin 2003/86/EY soveltamista koskevista ohjeista), että jos odotus- ja käsittelyajat ovat pitkät, niin vaatimuksen täytyminen hakemuksen esittämisajankohtana voi olla suhteetonta ja vastoin direktiivin tavoitetta ja tehokasta vaikutusta, sillä siitä aiheutuu perheenkokoajalle merkittävä taloudellinen ja hallinnollinen lisärasite.

Perustuslain 19 § mukaan julkisen vallan tehtävänä on edistää jokaisen oikeutta asuntoon ja tukea asumisen omatoimista järjestämisestä. Vaikka varsinaista subjektiivista oikeutta asuntoon ei ole, asunnon järjestäminen jää käytännössä kunnan vastuulle niissä tapauksissa, joissa henkilöllä itsellään ei ole mahdollisuutta järjestää asuntoa perheelle. Lisäksi valtion tukemiin vuokra-asuntoihin voidaan valita asukkaaksi henkilö, jolle on myönnetty ulkomaalaislaissa tarkoitettu vähintään yhden vuoden oleskeluun oikeuttava oleskelulupa sekä henkilö, jolle on myönnetty oleskelulupa opiskelun perusteella. Näitä lainkohtia on valmisteltu parhaillaan muutettaviksi niin, että myös alle vuoden pituisen oleskeluluvan haltija voitaisiin valita asukkaaksi valtion tuella rakennettuun vuokra-asuntoon. Koska suuri osa nyt kyseessä olevista perheistä olisi todennäköisesti kuntien vuokra-asuntojen varassa, myös tästä näkökulmasta

vallitsisi ajallinen ongelma, koska vuokra-asunnon tarve arvioidaan vuokra-asunnon hakuhetkeen mukaan mutta asunnon hakuhetkellä perheenjäsenillä ei vielä olisi oleskelulupaa eikä näin ollen tarvetta perheasunnolle. Käytännössä kunnan vuokra-asuntoa ei olisi mahdollista saada ennakoivasti eikä asunnon hankkiminen yksityisiltä vuokramarkkinoilta, sikäli kun se ylipäänsä olisi mahdollista, voisi pitää kohtuullisena etukäteisvaatimuksena tai tarkoituksenmukaisena ylipäänsä.

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

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

Toimeentuloedellytyksen soveltaminen, kun perheenkokoajana on yksin saapunut alaikäinen turvapaikanhakija. Ulkomaalaislain 39 §:n mukaan elatusvelvollisuus on pääsääntö silloinkin, kun perheenkokoaja on yksin maahan saapunut alaikäinen mutta lapsen edun niin vaatiessa toimeentuloedellytyksestä voidaan poiketa. On arvioitu mahdollisuutta säätää poikkeus turvattua toimeentuloa koskevasta vaatimuksesta tilanteissa, joissa perheenkokoaja on yksin maahan saapunut alaikäinen, jonka huoltaja tai sisarus hakee oleskelulupaa perhesiteen perusteella. Taustalla on lähtökohta, jonka mukaan alaikäisen lapsen ei tulisi huolehtia vanhempiensa toimeentulosta. Tällainen ei yleensä ole käytännössä mahdollista. Vaikka toimeentuloedellytys periaatteessa kohdistuu oleskeluluvan hakijaan eli kyseessä olevassa tilanteessa vanhempaan, käytännönsyistä edellytyksen täytyminen jäisi tosiasiallisesti perheenkokoajana olevan alaikäisen vastuulle. Säännös myös vähentäisi päätöksentekovaiheessa ratkaistavia kysymyksiä, kun 39 §:n sisältämää mahdollisuutta poiketa toimeentuloedellytyksestä lapsen edun tai poikkeuksellisen painavan syyn takia ei tarvitsisi

arvioida ja perustella päätöksessä erikseen. Toimeentuloedellytyksen puuttuminen alaikäisen yksin saapuneen lapsen ollessa perheenkokoaja saattaisi kuitenkin näyttäytyä maahanmuuttohalukkuutta lisäävänä vetotekijänä sekä altistaa lapsia hyväksikäytettäväksi lähettämällä heidät yksin hakemaan turvapaikkaa. Tämän johdosta ehdotetaan, että perheenkokoajan ollessa yksin maahan saapunut alaikäinen toimeentuloedellytyksestä poikkeamisen mahdollisuus arvioidaan 39 §:n sisältämän lapsen edun nojalla. Voimassa olevan lain perusteella tapauksia, joissa perheenkokoajana olevan yksin saapuneen alaikäisen osalta tulisi arvioida turvatuun toimeentulon soveltamista, ei ole, koska alaikäisiä lapsia ei käytännössä saavu maahan yksin muuten kuin turvapaikanhakijoina ja he ovat voimassaolevan lain mukaan vapautettuja toimeentuloedellytyksen soveltamisesta.

4 Esityksen vaikutukset

4.1 Taloudelliset vaikutukset

Toimeentuloedellytyksen laajentamisella koskemaan kaikkia toissijaista ja tilapäistä suojelua saavien perheenjäseniä sekä niitä pakolaisaseman saaneita, jotka eivät esitä perheenjäsenä koskevaa oleskelulupahakemusta kolmen kuukauden kuluessa pakolaisaseman myöntämisestä, on välittömiä myönteisiä taloudellisia vaikutuksia. Toissijaista suojelua saavien määrä on viime vuosina vaihdellut hieman, vuonna 2015 toissijaista suojelua sai 397 henkilöä, vuonna 2014 yhteensä 488 henkilöä ja vuonna 2013 yhteensä 780 henkilöä. Turvapaikan sai vuonna 2014 yhteensä 501 henkilöä ja vuonna 2013 yhteensä 556 henkilöä. Kiintiöpakolaisia otettiin vuonna 2015 yhteensä 1034, vuonna 2014 yhteensä 1 030 henkilöä ja vuonna 2013 yhteensä 746 henkilöä. On pidettävä mahdollisena, että suuri osa turvapaikan saaneiden ulkomaalaisten perheenjäsenistä hakisi oleskelulupaa kolmen kuukauden kuluessa perheenkokoajan saamasta turvapaikkapäätöksestä, jolloin turvattu toimeentulo ei olisi oleskeluluvan edellytys. Kun kuitenkin huomioidaan turvapaikanhakijoiden määrässä vuonna 2015 tapahtunutta lähes kymmenkertaista kasvua seuraava ennakoitava kasvu myös perhesidehakemusten määrässä, voidaan arvioida, että niiden kansainvälistä suojelua saavien henkilöiden perheenjäsenien lukumäärä, joita toimeentuloedellytys tulee jatkossa koskemaan, tulee nousemaan. Näitä ryhmiä ovat toissijaista suojelua saavat sekä turvapaikan saaneiden perheenjäsenet, jota eivät ole laittaneet oleskelulupahakemustaan vireille kolmen kuukauden kuluessa perheenkokoajalle myönnetystä oleskeluluvasta tai tällaisten henkilöiden perheenmuodostamistilanteet, tilanteet, joissa oleskelulupaa haetaan muulle omaiselle tai joissa perheen olisi mahdollista yhdistyä kolmannessa maassa. Ehdotetut muutokset tuovat myönteisiä taloudellisia vaikutuksia, kun vastuu toimeentulosta ei yksittäistapauksellisen harkinnan seurauksena tehtäviä poikkeuksia lukuun ottamatta enää voisi kuulua valtiolle.

Esityksellä vaikutetaan pidemmällä aikavälillä perheenjäsenien oleskelulupahakemuksiin annettavien kielteisten päätösten suhteellisen osuuden kasvuun sekä perheenjäsenen oleskelulupaa hakevien määrään alentavasti, millä on välitön myönteinen taloudellinen vaikutus.

4.2 Vaikutukset viranomaisten toimintaan

Esityksessä ei ehdoteta muutoksia viranomaisten välisiin suhteisiin tai niiden toimivaltaan.

Ehdotettujen toimeentuloedellytyksen soveltamisalaan tehtävien laajennusten myötä kielteisten päätösten osuuden perheenjäsenien oleskelulupahakemuksia koskeviin päätöksiin ennakoidaan kasvavan. Tämän seurauksena perheenjäsenien kielteisistä oleskelulupapäätöksistä hallinto-

oikeuksille tehtävien valitusten määrän arvioidaan kasvavan. Kun huomioidaan, että toimeentuloedellytyksen kohteena oleva henkilöryhmä laajenee, myös mahdollisuus yksittäistapauksessa poiketa toimeentuloedellytyksestä poikkeuksellisen painavasta syystä tai lapsen edun nojalla tulee koskemaan laajempaa henkilöpiiriä, joka osaltaan saattaa johtaa hallinto-oikeuksille tehtävien valitusten määrän kasvuun. Myös turvapaikanhakijoiden määrän kasvun ennakoidaan lisäävän hallinto-oikeuksille tehtävien valitusten määrää.

Voimassa olevan lain mukaan kansainvälistä suojelua myönnettäessä sillä, myönnetäänkö henkilölle turvapaikka, toissijaista suojelua vai tilapäistä suojelua, ei ole merkittävää vaikutusta oleskeluluvan saaneen ulkomaalaisen oikeuksiin. Toimeentuloedellytyksen asettaminen perheenyhdistämisen edellytykseksi toissijaista ja tilapäistä suojelua saavien perheenjäsenille suhteessa pakolaisaseman saaneiden perheenjäseniin, jotka ovat vapautettuja toimeentulo vaatimuksesta tietyin poikkeuksin hakiessaan perheenyhdistämistä kolmen kuukauden kuluessa pakolaisaseman myöntämisestä, saattaa aiheuttaa myönnetystä suojelulajista tehtävien valitusten lisääntymistä. Toissijaista tai tilapäistä suojelua saaville olisi eduksi saada pakolaisasema suotuisempien perheenyhdistämisedellytysten takia. Myös tämä saattaa lisätä hallinto-oikeuksiin tehtävien valitusten määrää.

Koska turvapaikanhakijoiden edellytettäisiin täyttävän toimeentulo vaatimuksen vain niissä tapauksissa, joissa perheenyhdistämistä koskevaa hakemusta ei esitetä kolmen kuukauden kuluessa pakolaisaseman myöntämisestä, oikeuden toteutuminen edellyttää, että perheenjäsenellä on viranomaisten puolesta tosiasiallinen mahdollisuus laittaa hakemus vireille asetetussa määräajassa. Perheenjäsenen oleskelulupahakemus jätetään Suomen edustustoon. Sen varmistaminen jatkossa, että perheenjäsenellä on tosiasiallinen mahdollisuus jättää oma oleskelulupahakemuksensa kolmen kuukauden määräajassa, tulee asettamaan hallinnollisia haasteita ulkoasiainministeriön hallinnonalalla erityisesti tietyille ruuhkaisille edustustoille.

Kun Suomen kansalaisten perheenjäsenille myönnettäisiin jatkossa oleskelulupa vain ulkomailta haettuna, Suomen edustustoihin jätettävien Suomen kansalaisten perheenjäsenten oleskelulupahakemusten määrän voidaan arvioida nousevan. Perheenjäsenen oleskelulupaa ulkomailta hakevat perheenjäsenet eivät jatkossa kuitenkaan hakisi edustustosta maahantuloa varten nykyään tarvitsemaansa viisumia.

4.3 Yhteiskunnalliset vaikutukset

On ennakoitavissa, että perheenjäsenten oleskelulupahakemuksiin annettavien kielteisten päätösten osuuden kasvu lisäisi viiveellä jonkin verran perheenjäsenten omia turvapaikkahakemuksia. Tämä kuitenkin edellyttää, että perheenjäsen pääsee Suomeen omin toimin.

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

Muutos ei olisi ristiriidassa Suomea sitovien kansalainvälisten velvoitteiden tai Euroopan unionin lainsäädännön kanssa.

5 Asian valmistelu

5.1 Valmisteluvaiheet ja –aineisto

Esitys on valmisteltu sisäasiainministeriössä virkatyönä. Valmistelussa on hyödynnetty vuonna 2012 valmistunutta selvitystä ulkomaalaislain perheenyhdistämissäännösten tarkistamisen taustaksi. Hankkeen aikana sisäasiainministeriön maahanmuutto-osasto järjesti valmistelukokouksia Työ- ja elinkeinoministeriön, Ympäristöministeriön, Ulkoasiainministeriön sekä Maahanmuuttoviraston kanssa.

5.2 Lausunnot ja niiden huomioon ottaminen

Esitysluonnoksesta on pyydetty lausunnot seuraavilta tahoilta:

Esitystä on täydennetty lausuntopalautteen pohjalta....

6 Riippuvuus muista esityksistä

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

YKSITYISKOHTAISET PERUSTELUT

1 Lakiehdotuksen perustelut

39 §. *Toimeentuloedellytys oleskelulupaa myönnettäessä.* Pykälän 1 momenttia muutettaisiin siten, että siihen lisättäisiin viittaus lain 115 §:n 2 momenttiin. 1 momentissa säädettäisiin, että toimeentuloedellytystä ei sovelleta myönnettäessä oleskelulupa lain 6 luvun perusteella, jollei 114 §:n 4 momentista tai 115 §:n 2 momentista muuta johdu. Lisäyksen johdosta toimeentuloedellytystä sovellettaisiin 115 §:ssä mainituissa tilanteissa. Siten oleskeluluvan myöntäminen 115 §:n nojalla kansainvälistä tai tilapäistä suojelua saaneen muulle omaiselle edellyttäisi jatkossa turvattua toimeentuloa.

50 §. *Oleskeluluvan myöntäminen Suomen kansalaisen perheenjäsenelle.* Pykälän 1 momentti muutettaisiin siten, että 1 momentista poistettaisiin viittaus perhesiteen perusteella myönnettävästä oleskeluluvasta Suomessa haettuna. Suomen kansalaisen perheenjäsenelle myönnettäisiin jatkossa ensimmäinen oleskelulupa perhesiteen perusteella vain ulkomailta haettuna lain 60 §:n nojalla. Tässä esityksessä Suomen kansalaisten perheenjäsenten oleskeluluvan edellytykseksi asetettavan toimeentuloedellytyksen soveltamisen myötä Suomen kansalaisten perheenjäsenten oleskelulupahakemuksiin annettavien kielteisten päätösten osuuden ennakoidaan kasvavan. Säättämishetken perustetta poiketa oleskeluluvan hakemista ulkomailla koskevasta pääsäännöstä sillä perusteella, että oleskelulupapäätökset pääsääntöisesti ovat myönteisiä, ei enää olisi. Jatkossa kielteisten oleskelulupapäätösten määrän kasvaessa maasta poistettavien perheenjäsenten määrä kasvaisi, jos perheenjäsenen ensimmäinen oleskelulupa olisi mahdollista hakea Suomesta käsin.

Pykälän 4 momentti ehdotetaan kumottavaksi. Pykälän 4 momentissa säädetään, että oleskeluluvan myöntäminen Suomen kansalaisen perheenjäsenelle ei edellytä, että ulkomaalaisen toimeentulo on turvattu. Pykälän 4 momentti on muodostanut poikkeuksen 39 §:n turvattua toimeentuloa oleskeluluvan edellytyksenä koskevaan pääsääntöön. Jatkossa edellytyksenä oleskeluluvan myöntämiselle Suomen kansalaisen perheenjäsenelle olisi turvattu toimeentulo. Pelkästään se tosiasia, että Suomen kansalainen ei voisi viettää perhe-elämää kolmannen maan kansalaisen kanssa Suomessa vaan perhe-elämän viettäminen edellyttäisi muuttoa kolmanteen maahan, ei sellaisenaan merkitsisi perustetta poiketa turvattua toimeentuloa koskevasta edellytyksestä. Poikkeaminen toimeentuloedellytyksestä voisi olla perusteltua esimerkiksi tilanteissa, joissa Suomen kansalaisella ja kolmannen maan kansalaisella on yhteinen Suomen kansalaisuuden omaava lapsi, jonka tosiasiallinen, todellisen huoltosuhteen omaava vanhempi kolmannen maan kansalainen on eikä lapsen perheeseen voida kohtuudella olettaa muuttavan kolmanteen maahan viettämään yhteistä perhe-elämää vaikka he periaatteessa voisivat niin tehdä. Poikkeaminen voisi olla perustelua myös, jos Suomen kansalainen ei vakavasta terveyshaitasta johtuen voisi muuttaa ulkomaille viettämään perhe-elämää, koska tarvittavaa hoitoa ei siellä olisi saatavilla.

50 a §. *Oleskeluluvan myöntäminen Suomessa asuvan unionin kansalaisen perheenjäsenelle.* Pykälää muutettaisiin siten, että kumotaan sen 2 momentti.

Pohjoismaan kansalaisen perheenjäsenelle, joka on kolmannen maan kansalainen, voidaan myöntää oleskelulupa ulkomaalaislain 50 a §:n nojalla, jos vapaan liikkuvuuden edellytykset eivät täyty. 2 momentissa säädetään, että oleskeluluvan myöntäminen pohjoismaan kansalaisen perheenjäsenelle tai tämän alaikäiselle lapselle ei edellytä, että ulkomaalaisen toimeentulo on turvattu. Turvattu toimeentulo oleskeluluvan edellytyksenä koskisi jatkossa myös pohjoismaan kansalaisen perheenjäseniä. Pohjoismaiden kansalaisia kohdeltaisiin myös jatkossa

yhdenvertaisesti Suomen kansalaisten kanssa, joille tässä esityksessä ehdotetaan asetettavaksi turvattu toimeentulo perheenjäsenen oleskeluluvan edellytyksenä.

60 §. Oleskeluluvan hakeminen. Pykälän 1 momenttia muutettaisiin siten, että poistettaisiin viittaus 50 §:ään. Momentin mukaan ensimmäistä oleskelulupaa on haettava ulkomailla ennen Suomeen saapumista siinä maassa, jossa hakija laillisesti oleskelee. Ensimmäistä oleskelulupaa voidaan kuitenkin 49, 49 a, 50, 50 a, 51, 52, 52 a ja 52 d §:n perusteella hakea Suomessa. Ulkomaalaislain 50 §:ssä säädetään oleskeluluvan myöntämisestä Suomen kansalaisen perheenjäsenelle. Koska 50 §:ää ehdotetaan esityksessä muutettavaksi siten, että jatkossa oleskeluluvan myöntäminen Suomen kansalaisen perheenjäsenelle ei olisi enää mahdollista Suomesta käsin, viittaus 50 §:ään ehdotetaan poistettavaksi.

114 §. Oleskeluluvan myöntäminen kansainvälistä suojelua tai tilapäistä suojelua saaneen perheenjäsenelle. Pykälän 4 momenttia muutettaisiin siten, että kansainvälistä suojelua tai tilapäistä suojelua saaneen henkilön perheenjäsenen oleskeluluvan myöntäminen edellyttäisi jatkossa turvattua toimeentuloa. Käytännössä toimeentuloedellytyksen soveltaminen laajennettaisiin koskemaan niin sanottuja vanhoja perheitä eli tilanteita, joissa perhe on muodostettu ennen perheenkokoajan Suomeen tuloa. Voimassa olevan lainsäädännön mukaan turvattu toimeentulo on vaadittu uusilta perheiltä eli tilanteissa, joissa perhe on muodostettu vasta perheenkokoajan saavuttua Suomeen. Jatkossa turvattu toimeentulo olisi pääsääntö kansainvälistä tai tilapäistä suojelua saaneen henkilön perheenjäsenen oleskeluluvan myöntämisen edellytyksenä.

Pykälän 4 momenttia muutettaisiin edelleen niin, että turvattua toimeentuloa koskevaan pääsääntöön säädettäisiin perheenyhdistämisdirektiivin sisältämä jäsenvaltioita pakottava poikkeussäännös, jonka mukaan pakolaisaseman Suomesta saaneen henkilön perheenjäsenen oleskeluluvan myöntäminen ei edellyttäisi turvattua toimeentuloa, jos perheenyhdistämistä koskeva hakemus on esitetty kolmen kuukauden kuluessa pakolaisaseman myöntämisestä. Lisäksi edellytettäisiin, että turvapaikkamenettelyssä oleskeluluvan saaneen perheenkokoajan perhe olisi muodostettu ennen perheenkokoajan Suomeen tuloa tai pakolaiskiintiössä otetun ulkomaalaisen perhe on muodostettu ennen pakolaisen hyväksymistä Suomeen pakolaiskiintiössä. Muutoksella on pyritty selkeyttämään tilanteita, joissa perhe on muodostettu pakolaisen pakolaiskiintiössä Suomeen hyväksymisen jälkeen mutta kuitenkin ennen pakolaisen Suomeen tuloa. Jatkossa kyseessä olisi uusi perhe. Jos pakolaisstatuksen saaneen perheenkokoajan perheenyhdistäminen olisi mahdollista sellaisessa kolmannessa maassa, johon perheenkokoajalla tai perheenjäsenellä on erityisiä siteitä, perheenjäsenen oleskeluluvan ehtona olisi turvattu toimeentulo myös kolmen kuukauden määräajan puitteissa. Vaihtoehto edellyttäisi, että kolmas maa on todellinen vaihtoehto ja turvallinen valtio perheenkokoajalle ja perheenjäsenille. Lupaviranomaisen tulisi osoittaa, että perheenyhdistäminen on mahdollista kolmannessa maassa. Siirto tällaiseen kolmanteen maahan ei saisi aiheuttaa pakolaiselle tai hänen perheenjäsenilleen vainon tai palauttamisen riskiä, ja pakolaisella pitäisi olla mahdollisuus saada siellä suojelua vuonna 1951 tehdyn pakolaisten oikeusasemaa koskevan yleissopimuksen mukaisesti. Erityinen side voisi olla kyseessä silloin, kun joko perheenkokoajalla, perheenjäsenellä tai kummallakin on kolmannessa maassa perhettä tai kulttuurisia tai sosiaalisia siteitä.

Kolmen kuukauden määräaika alkaisi perheenkokoajan turvapaikkapäätöksen tiedoksi antamisesta tai siitä, kun pakolaiskiintiössä otettava ulkomaalainen on saanut tiedon hyväksymisestään pakolaiskiintiöön. Tieto perheenyhdistämisestä olisi annettava pakolaisille

selkeästi, oikea-aikaisesti ja ymmärrettävällä tavalla esimerkiksi päätöksen tiedoksi antamisen tai pakolaiskiintiössä ottamisesta tiedoksi antamisen yhteydessä.

Pakolaisaseman saaneen henkilön perheenjäsen voisi hakea perheenyhdistämistä kolmen kuukauden määräajan umpeuduttua mutta tällöin sovellettavaksi tulisi toimeentuloedellytys 39 §:n pääsäännön mukaisesti. Lain 39 §:ssä on säädetty, että toimeentuloedellytyksestä voidaan poiketa yksittäisessä tapauksessa, jos siihen on poikkeuksellisen painava syy tai lapsen etu sitä vaatii. Turvapaikan tai toissijaista suojelua saavien henkilöiden elämäntilanteeseen ja -hallintaan saattaa liittyä taustasta johtuvia haasteita kuten mielenterveys- tai muita terveysongelmia, jotka vaikeuttavat työllistymistä ja turvatun toimeentulon saavuttamista.

Siltä osin, kun toimeentuloedellytys on jo voimassaolevan lain nojalla tullut sovellettavaksi kansainvälistä suojelua saavien osalta, vakiintunutta oikeuskäytäntöä ei ole syytä muuttaa. Pelkästään se tosiasia, että perheenjäsenet ovat lapsia, ei yksissään olisi peruste poiketa toimeentuloedellytyksen soveltamisesta. Korkein hallinto-oikeus on vuosikirjapäätöksessään 2014:50 linjannut, ettei lapsen etu edellyttänyt toimeentuloedellytyksestä poikkeamista yksinomaan siitä syystä, että oleskeluluvan epääminen saattoi johtaa yhteiselämän katkeamiseen lapsen ja toisen vanhemman välillä. Toimeentuloedellytyksestä poikkeaminen lapsen edun perusteella edellyttää myös muita yksilöllisiä lapsen etuun konkreettisesti vaikuttavia seikkoja tai olosuhteita. Tietyt erityisolosuhteet, kuten lapsen vakava sairaus tai vammaisuus, saattaisivat muodostaa vaaditun perusteen.

Toimeentuloedellytys olisi oleskeluluvan edellytyksenä silloinkin, kun perheenkokoaja on yksin maahan saapunut alaikäinen lapsi. Lapsen edun niin vaatiessa toimeentuloedellytyksestä tulisi yksittäistapauksellisen harkinnan perusteella poiketa. Tällainen tilanne voisi tulla kysymykseen esimerkiksi silloin, kun Suomeen yksin tuleen alaikäisen vanhemmat hakevat oleskelulupaa Suomeen perhesiteen perusteella ja lapsen terveydelliset tai hoidolliset syyt puoltavat toimeentuloedellytyksestä poikkeamista lapsen erityistarpeista huolehtimisen varmistamiseksi. Vaikka toimeentuloedellytys periaatteessa kohdistuisi oleskeluluvan hakijaan eli vanhempaan, käytännönsyistä edellytyksen täytyminen jäisi pääsääntöisesti perheenkokoajana olevan alaikäisen vastuulle. Ratkaisukäytännössä olisi arvioitava lapsen edun toteutumista tilanteissa, joissa alaikäisen lapsen tulisi huolehtia vanhempiensa toimeentulosta. Tällainen ei yleensä ole käytännössä mahdollista.

Turvatun toimeentulon saavuttaminen edellyttäisi käytännössä kotoutumisen onnistunutta käynnistymistä, työpaikan hankintaa ja kielitaidon kartuttamista, joka vie monissa tapauksissa aikaa. Jos toimeentuloedellytys täyttyy, niin ei olisi tarkoitettu pohdittavaksi perhe-elämän katkeamattomuutta tai tosiasiallisen huoltosuhteen olemassaoloa yksinomaan ajan kulumisen perusteella.

115 §. *Oleskeluluvan myöntäminen kansainvälistä suojelua tai tilapäistä suojelua saaneen muulle omaiselle.* Pykälän 2 momenttia muutettaisiin siten, että kansainvälistä suojelua tai tilapäistä suojelua saaneen muun omaisen oleskeluluvan myöntäminen edellyttäisi jatkossa turvattua toimeentuloa. Momenttiin lisättäisiin kirjaus, jonka mukaan oleskeluluvan myöntäminen ei edellyttäisi, että ulkomaalaisen toimeentulo on turvattu, jos oleskelulupa myönnettäisiin Suomeen yksin tulleen alaikäisen lapsen alaikäiselle sisarukselle. Edellytyksenä olisi, että sisarukset ovat asuneet yhdessä ja lasten vanhemmat eivät ole elossa tai heidän olinpaikkansa on tuntematon.

Toimeentuloedellytys muun omaisen oleskeluluvan ehtona toteuttaa ulkomaalaislain pääsääntöä, jonka mukaan oleskeluluvan myöntäminen edellyttää turvattua toimeentuloa. Voimassa olevan lain sisältämällä poikkeuksella toimeentuloedellytyksen soveltamiseen muun

omaisen oleskeluluvan ehtona on pyritty huomioimaan kansainvälistä tai tilapäistä suojelua saavien henkilöiden erityisen tilanteen, jonka johdosta heihin on sovellettu ulkomaalaislain toimeentuloedellytystä koskevaa pääsääntöä suotuisampaa kohtelua. Turvapaikanhakijoiden määrän kasvu, valtion taloudelliseen kantokykyyn liittyvät haasteet ja tavoite vastuuttaa perheenkokoaja itse vastaamaan perheen toimeentulosta ja sitä kautta yhteiskuntaa sopeutumista huomioiden voidaan katsoa, että säätämisvaiheen olosuhteissa on tapahtunut muutos, jonka johdosta suotuisammuuskohtelun jatkamiselle ei ole perusteita.

Toimeentuloedellytyksestä poikkeamisesta yksittäistapauksessa säädetään 39 §:ssä. Toimeentuloedellytyksestä on voimassa olevan lain mukaan mahdollisuus poiketa, jos siihen on poikkeuksellisen painava syy tai lapsen etu sitä vaatii. Pelkästään se tosiasia, että asianomaisten on Suomessa tarkoitus jatkaa aikaisemmin viettämänsä kiinteää perhe-elämää tai että, omainen on täysin riippuvainen Suomessa asuvasta perheenkokoajasta, ei yksissään olisi riittävä peruste poiketa turvattua toimeentulo koskevasta edellytyksestä.

Poikkeaminen toimeentuloedellytyksestä voisi olla mahdollista esimerkiksi silloin, kun muu omainen on lapsi, jonka vakavan terveyshaitan vuoksi poikkeaminen olisi arvioitava perustelluksi. Perheenkokoajan ollessa yksin maahan saapunut alaikäinen tarve toimeentuloedellytyksestä poikkeamiseen tulisi arvioida erikseen lapsen edun näkökulmasta. Tällainen tilanne voisi tulla kysymykseen esimerkiksi silloin, kun Suomeen yksin tulleen alaikäisen isovanhemmat hakevat oleskelulupaa Suomeen perhesiteen perusteella ja lapsen terveydelliset tai hoidolliset syyt puoltavat toimeentuloedellytyksestä poikkeamista lapsen erityistarpeista huolehtimisen varmistamiseksi. Vaikka toimeentuloedellytys periaatteessa kohdistuisi oleskeluluvan hakijaan eli vanhempaan, käytännönsyistä edellytyksen täytyminen jäisi pääsääntöisesti perheenkokoajana olevan alaikäisen vastuulle. Ratkaisukäytännössä olisi arvioitava lapsen edun toteutumista tilanteissa, joissa alaikäisen lapsen tulisi huolehtia vanhempiensa toimeentulosta. Tällainen ei yleensä ole käytännössä mahdollista.

Tapauksissa, joissa perheenkokoaja olisi yksin tullut alaikäinen lapsi, jonka ulkomailla olevalle alaikäiselle sisarukselle haettaisiin oleskelulupaa perhesiteen perusteella, oleskeluluvan myöntäminen ei edellyttäisi, että ulkomaalaisen toimeentulo on turvattu. Kun sekä perheenkokoaja että perheenjäsen ovat alaikäisiä lapsia, turvattu toimeentulo olisi paitsi kohtuuton myös käytännössä mahdoton saavuttaa. Edellytyksenä kuitenkin olisi, että sisarusket ovat asuneet yhdessä ja lasten vanhemmat eivät ole elossa tai heidän olinpaikkansa on tuntematon. Siten esimerkiksi tilanteissa, joissa maahan on saapunut paitsi yksin tullut alaikäinen perheenkokoaja ja myöhemmin myös tämän vanhempi, poikkeusta toimeentuloedellytyksestä ei olisi mahdollista soveltaa. Lapsen etu tulisi aina arvioitavaksi.

Turvattun toimeentulon saavuttaminen edellyttäisi käytännössä kotoutumisen onnistunutta käynnistymistä, työpaikan hankintaa ja kielitaidon kartuttamista, joka vie monissa tapauksissa aikaa. Jos toimeentuloedellytys täyttyy, niin ei olisi tarkoitettu pohdittavaksi perhe-elämän katkeamattomuutta tai tosiasiallisen huoltosuhteen olemassaoloa yksinomaan ajan kulumisen perusteella.

158 a §. *Oikeus oleskella yli kolme kuukautta.* Pykälää muutettaisiin siten, että poistettaisiin sen 3 momentti.

Pohjoismaan kansalaisen perheenjäsenen maahantuloon sovelletaan ulkomaalaislain 10 luvun säännöksiä unionin kansalaisen ja häneen rinnastettavan oleskelusta. Pykälän 3 momentin mukaan pohjoismaan kansalaisen perheenjäsenellä on oleskeluoikeus, vaikka hänen toimeentulonsa ei olisi turvattu. Jatkossa edellytyksenä oleskeluluvan myöntämiselle pohjoismaan kansalaisen perheenjäsenelle olisi turvattu toimeentulo 39 §:n mukaisesti.

2 Tarkemmat säännökset ja määräykset

3 Voimaantulo

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

Tämän lain voimaan tullessa voimassa ollutta lakia sovelletaan turvapaikkamenettelyssä turvapaikan saaneen ulkomaalaisen perheenjäsenen oleskelulupahakemukseen, jos turvapaikkapäätös on tehty ennen tämän lain voimaantuloa. Tämä lain voimaan tullessa voimassa ollutta lakia sovelletaan pakolaiskiintiössä Suomeen otetun ulkomaalaisen perheenjäsenen oleskelulupahakemukseen, jos päätös pakolaisen hyväksymistä Suomeen pakolaiskiintiössä on tehty ennen tämän lain voimaantuloa. Jotta pakolaisen oikeus esityksessä ehdotettuun kolmen kuukauden poikkeussääntelyyn voisi toteutua, kolmen kuukauden määräajan alkaminen perheenkokoajan turvapaikkapäätöksestä edellyttää, että uutta lakia sovelletaan vain niihin perhesidehakemuksiin, joiden perusteena oleva perheenkokoajan turvapaikkapäätös on tehty uuden lain voimaantulon jälkeen. Koska toissijaista tai tilapäistä suojelua saavien ulkomaalaisten oikeuksien toteutuminen ei ole sidottu määräaikaan, heidän perhesidehakemuksiin sovelletaan hakemuksen ratkaisuhetkellä voimassa olevaa lakia, hakemuksen vireilletuloajankohdasta riippumatta.

Tämän lain voimaan tullessa voimassa ollutta lakia sovelletaan Suomen tai pohjoismaan kansalaisen perheenjäsenen oleskelulupahakemukseen, joka on tehty ennen tämän lain voimaantuloa.

4 Suhde perustuslakiin ja säätämisjärjestys

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

Esityksessä ehdotetaan tiukennettavaksi perheenyhdistämisen edellytyksiä asettamalla turvattua toimeentuloa koskeva edellytys kansainvälistä tai tilapäistä suojelua saavien ja Suomen ja pohjoismaiden kansalaisten perheenyhdistämiselle tietyin poikkeuksin.

Oikeus perhe-elämään on perusoikeus, joka on suojattu muu muassa Euroopan ihmisoikeussopimuksessa. Sen 8 artiklan mukaan jokaisella on oikeus nauttia yksityis- ja perhe-elämäänsä kohdistuvaa kunnioitusta. Euroopan ihmisoikeustuomioistuin on perhe-elämän suojaa koskevassa oikeuskäytännössään korostanut sitä, että sekä valtion positiivisten että negatiivisten velvollisuuksien kohdalla tulee löytää oikeudenmukainen tasapaino yksilön ja yhteiskunnan kilpailevien intressien välillä. Kansainväliset velvoitteet eivät estä asettamasta perheenyhdistämisen edellytykseksi tiettyjä vaatimuksia kunhan edellytykset eivät tosiasiallisesti rajoita oikeutta perheenyhdistämiseen. Näin ollen oleskeluluvan edellytysten on oltava oikeasuhteisia ja kohtuullisia, jotta oikeutta perheenyhdistämiseen ei tarpeettomasti rajoiteta. EU:n perheenyhdistämisdirektiivin tavoitteena on suojata perhe-elämää ja määritellä EU:ssa ne vähimmäisedellytykset, joiden täytyessä jäsenvaltiossa laillisesti oleskelevalla

kolmannen valtion kansalaisella on oikeus perheenyhdistämiseen. Lapsen edun huomioonottamisesta kaikessa lain nojalla tapahtuvassa päätöksenteossa perustuu lapsen oikeuksia koskevaan yleissopimukseen ja erityisesti sen 3 artiklaan, jossa todetaan, että kaikissa julkisen tai yksityisen sosiaalihuollon, tuomioistuinten, hallintoviranomaisten tai lainsäädäntöelimien toimissa, jotka koskevat lapsia, on ensisijaisesti otettava huomioon lapsen etu.

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

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

Edellä esitetyn perusteella annetaan eduskunnan hyväksyttäväksi seuraava lakiehdotus:

Laki

ulkomaalaislain muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti,
kumotaan ulkomaalaislain (301/2004) 50 a §:n 2 momentti ja 158 a §:n 3 momentti
sellaisina kuin ne ovat 50 a §:n 2 momentti laissa 360/2007 ja 158 a §:n 3 momentti laissa
432/2010,
muutetaan 39 §:n 1 momentti, 50 §, 60 §:n 1 momentti, 114 §:n 4 momentti ja 115 §:n 2
momentti,
sellaisina kuin niistä ovat 39 §:n 1 momentti laissa 549/2010, 50 § laissa 360/2007, 60 §:n 1
momentti laissa 449/2012 ja 114 §:n 4 momentti laissa 549/2010, seuraavasti:

39 §

Toimeentuloedellytys oleskelulupaa myönnettäessä

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

50 §

Oleskeluluvan myöntäminen Suomen kansalaisen perheenjäsenelle

Suomessa asuvan Suomen kansalaisen perheenjäsenelle ja tämän alaikäiselle naimattomalle
lapselle myönnetään perhesiteen perusteella jatkuva oleskelulupa.

Jatkuva oleskelulupa myönnetään Suomessa asuvan Suomen kansalaisen muulle omaiselle
kuin perheenjäsenelle, jos oleskeluluvan epääminen olisi kohtuutonta sen vuoksi, että
asianomaisten on Suomessa tarkoitus jatkaa aikaisemmin viettämänsä kiinteää perhe-elämää
tai että omainen on täysin riippuvainen Suomessa asuvasta Suomen kansalaisesta. Muun
omaisen on odotettava lupahakemuksen käsittelyä ulkomailla.

Jos Suomen kansalainen on käyttänyt Euroopan unionin kansalaisten ja heidän
perheenjäsentensä oikeudesta liikkua ja oleskella vapaasti jäsenvaltioiden alueella, asetuksen
(ETY) N:o 1612/68 muuttamisesta ja direktiivien 64/221/ETY, 68/360/ETY, 72/194/ETY,
73/148/ETY, 75/34/ETY, 75/35/ETY, 90/364/ETY, 90/365/ETY ja 93/96/ETY kumoamisesta
annetussa Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivissä 2004/38/EY (vapaan liikkuvuuden
direktiivi) säädettyä liikkumisoikeuttaan siirtymällä toiseen jäsenvaltioon tai oleskelemalla
toisessa jäsenvaltiossa ja perheenjäsen on siirtynyt hänen mukanaan tai seurannut häntä
myöhemmin, perheenjäsenen maahantuloon ja oleskeluun sovelletaan 10 luvun säännöksiä.

60 §

Oleskeluluvan hakeminen

Ensimmäistä oleskelulupaa on haettava ulkomailla ennen Suomeen saapumista siinä maassa, jossa hakija laillisesti oleskelee. Ensimmäistä oleskelulupaa voidaan kuitenkin 49, 49 a, 50 a, 51, 52, 52 a ja 52 d §:n perusteella hakea Suomessa.

114 §

Oleskeluluvan myöntäminen kansainvälistä suojelua tai tilapäistä suojelua saaneen perheenjäsenelle

Tässä pykälässä tarkoitetun oleskeluluvan myöntäminen ei edellytä, että pakolaisaseman Suomessa saaneen henkilön perheenjäsenen toimeentulo on turvattu, jos perheenyhdistämistä koskeva hakemus on esitetty kolmen kuukauden kuluessa pakolaisaseman myöntämisestä ja turvapaikkamenettelyssä oleskeluluvan saaneen perheenkokoajan perhe on muodostettu ennen perheenkokoajan Suomeen tuloa tai pakolaiskiintiössä otetun ulkomaalaisen perhe on muodostettu ennen pakolaisen hyväksymistä Suomeen pakolaiskiintiössä eikä perheenyhdistäminen ole mahdollista sellaisessa kolmannessa maassa, johon perheenkokoajalla ja/tai perheenjäsenellä on erityisiä siteitä.

115 §

Oleskeluluvan myöntäminen kansainvälistä suojelua tai tilapäistä suojelua saaneen muulle omaiselle

Tässä pykälässä tarkoitetun oleskeluluvan myöntäminen ei edellytä, että ulkomaalaisen toimeentulo on turvattu, jos oleskelulupa myönnetään Suomeen yksin tulleen alaikäisen lapsen alaikäiselle sisarukselle. Edellytyksenä on, että sisarukset ovat asuneet yhdessä ja lasten vanhemmat eivät ole elossa tai heidän olinpaikkansa on tuntematon.

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 2016

Tämän lain voimaan tullessa voimassa olleita säännöksiä sovelletaan turvapaikkamenettelyssä turvapaikan saaneen ulkomaalaisen perheenjäsenen oleskelulupahakemukseen, jos päätös kansainvälistä suojelua koskevaan hakemukseen on tehty ennen tämän lain voimaantuloa.

Tämä lain voimaan tullessa voimassa olleita säännöksiä sovelletaan pakolaiskiintiössä Suomeen otetun ulkomaalaisen perheenjäsenen oleskelulupahakemukseen, jos päätös pakolaisen hyväksymisestä Suomeen pakolaiskiintiössä on tehty ennen tämän lain voimaantuloa.

Tämän lain voimaan tullessa voimassa olleita säännöksiä sovelletaan Suomen kansalaisen ja pohjoismaan kansalaisen perheenjäsenen oleskelulupahakemukseen, joka on tehty ennen tämän lain voimaantuloa.

Helsingissä päivänä kuuta 20

Pääministeri

Juha Sipilä

Sisäministeri Petteri Orpo

Laki

ulkomaalaislain muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti,
kumotaan ulkomaalaislain (301/2004) 50 a §:n 2 momentti ja 158 a §:n 3 momentti
sellaisina kuin ne ovat 50 a §:n 2 momentti laissa 360/2007 ja 158 a §:n 3 momentti laissa
432/2010,

muutetaan 39 §:n 1 momentti, 50 §, 60 §:n 1 momentti, 114 §:n 4 momentti ja 115 §:n 2
momentti,

sellaisina kuin niistä ovat 39 §:n 1 momentti laissa 549/2010, 50 § laissa 360/2007, 60 §:n 1
momentti laissa 449/2012 ja 114 §:n 4 momentti laissa 549/2010, seuraavasti:

Voimassa oleva laki

39 §

Toimeentuloedellytys oleskelulupaa myönnettäessä

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

Ehdotus

39 §

Toimeentuloedellytys oleskelulupaa myönnettäessä

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

50 §

Oleskeluluvan myöntäminen Suomen kansalaisen perheenjäsenelle

Suomessa asuvan Suomen kansalaisen
perheenjäsenelle ja tämän alaikäiselle
naimattomalle lapselle myönnetään
perhesiteen perusteella jatkuva oleskelulupa
Suomessa tai ulkomailla haettuna.

Jatkuva oleskelulupa myönnetään
Suomessa asuvan Suomen kansalaisen muulle

50 §

Oleskeluluvan myöntäminen Suomen kansalaisen perheenjäsenelle

Suomessa asuvan Suomen kansalaisen
perheenjäsenelle ja tämän alaikäiselle
naimattomalle lapselle myönnetään
perhesiteen perusteella jatkuva oleskelulupa.

Jatkuva oleskelulupa myönnetään
Suomessa asuvan Suomen kansalaisen muulle

Voimassa oleva laki

omaiselle kuin 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 Suomen kansalaisesta. Muun omaisen on odotettava lupahakemuksen käsittelyä ulkomailla.

Jos Suomen kansalainen on käyttänyt Euroopan unionin kansalaisten ja heidän perheenjäsentensä oikeudesta liikkua ja oleskella vapaasti jäsenvaltioiden alueella, asetuksen (ETY) N:o 1612/68 muuttamisesta ja direktiivien 64/221/ETY, 68/360/ETY, 72/194/ETY, 73/148/ETY, 75/34/ETY, 75/35/ETY, 90/364/ETY, 90/365/ETY ja 93/96/ETY kumoamisesta annetussa Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivissä 2004/38/EY (vapaan liikkuvuuden direktiivi) säädettyä liikkumisoikeuttaan siirtymällä toiseen jäsenvaltioon tai oleskelemalla toisessa jäsenvaltiossa ja perheenjäsen on siirtynyt hänen mukanaan tai seurannut häntä myöhemmin, perheenjäsenen maahantuloon ja oleskeluun sovelletaan 10 luvun säännöksiä.

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

50 a §

Oleskeluluvan myöntäminen Suomessa asuvan unionin kansalaisen perheenjäsenelle

Tässä pykälässä tarkoitettun oleskeluluvan myöntäminen Pohjoismaan kansalaisen perheenjäsenelle tai tämän alaikäiselle lapselle ei edellytä, että ulkomaalaisen toimeentulo on turvattu.

60 §

Oleskeluluvan hakeminen

Ensimmäistä oleskelulupaa on haettava ulkomailla ennen Suomeen saapumista siinä maassa, jossa hakija laillisesti oleskelee. Ensimmäistä oleskelulupaa voidaan kuitenkin

Ehdotus

omaiselle kuin 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 Suomen kansalaisesta. Muun omaisen on odotettava lupahakemuksen käsittelyä ulkomailla.

Jos Suomen kansalainen on käyttänyt Euroopan unionin kansalaisten ja heidän perheenjäsentensä oikeudesta liikkua ja oleskella vapaasti jäsenvaltioiden alueella, asetuksen (ETY) N:o 1612/68 muuttamisesta ja direktiivien 64/221/ETY, 68/360/ETY, 72/194/ETY, 73/148/ETY, 75/34/ETY, 75/35/ETY, 90/364/ETY, 90/365/ETY ja 93/96/ETY kumoamisesta annetussa Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivissä 2004/38/EY (vapaan liikkuvuuden direktiivi) säädettyä liikkumisoikeuttaan siirtymällä toiseen jäsenvaltioon tai oleskelemalla toisessa jäsenvaltiossa ja perheenjäsen on siirtynyt hänen mukanaan tai seurannut häntä myöhemmin, perheenjäsenen maahantuloon ja oleskeluun sovelletaan 10 luvun säännöksiä.

(kumotaan 50 a §:n 2 momentti)

60 §

Oleskeluluvan hakeminen

Ensimmäistä oleskelulupaa on haettava ulkomailla ennen Suomeen saapumista siinä maassa, jossa hakija laillisesti oleskelee. Ensimmäistä oleskelulupaa voidaan kuitenkin

Voimassa oleva laki

Ehdotus

49, 49 a, 50, 50 a, 51, 52, 52 a ja 52 d §:n perusteella hakea Suomessa.

49, 49 a, 50 a, 51, 52, 52 a ja 52 d §:n perusteella hakea Suomessa.

114 §

Oleskeluluvan myöntäminen kansainvälistä suojelua tai tilapäistä suojelua saaneen perheenjäsenelle

114 §

Oleskeluluvan myöntäminen kansainvälistä suojelua tai tilapäistä suojelua saaneen perheenjäsenelle

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

Tässä pykälässä tarkoitetun oleskeluluvan myöntäminen ei edellytä, että pakolaisaseman Suomessa saaneen henkilön perheenjäsenen toimeentulo on turvattu, jos perheenyhdistämistä koskeva hakemus on esitetty kolmen kuukauden kuluessa pakolaisaseman myöntämisestä ja turvapaikkamenettelyssä oleskeluluvan saaneen perheenkokoajan perhe on muodostettu ennen perheenkokoajan Suomeen tuloa tai pakolaiskiintiössä otetun ulkomaalaisen perhe on muodostettu ennen pakolaisen hyväksymistä Suomeen pakolaiskiintiössä eikä perheenyhdistäminen ole mahdollista sellaisessa kolmannessa maassa, johon perheenkokoajalla ja/tai perheenjäsenellä on erityisiä siteitä.

115 §

Oleskeluluvan myöntäminen kansainvälistä suojelua tai tilapäistä suojelua saaneen muulle omaiselle

115 §

Oleskeluluvan myöntäminen kansainvälistä suojelua tai tilapäistä suojelua saaneen muulle omaiselle

Oleskeluluvan myöntäminen ei edellytä, että ulkomaalaisen toimeentulo on turvattu.

Tässä pykälässä tarkoitetun oleskeluluvan myöntäminen ei edellytä, että ulkomaalaisen toimeentulo on turvattu, jos oleskelulupa myönnetään Suomeen yksin tulleen alaikäisen lapsen alaikäiselle sisarukselle. Edellytyksenä on, että sisarukset ovat asuneet yhdessä ja lasten vanhemmat eivät ole elossa tai heidän olinpaikkansa on tuntematon.

158 a §

(kumotaan 158 a § 3 mom.)

Voimassa oleva laki

Ehdotus

Pohjoismaan kansalaisen perheenjäsenellä on oleskeluoikeus, vaikka hänen toimeentulonsa ei olisi turvattu.