

Asia: VN/1960/2024

## **Luonnos hallituksen esitykseksi ulkomaalaislain muuttamisesta (perheenyhdistäminen)**

### Lausunnonantajan lausunto

#### **Millaisia näkemyksiä teillä on vähimmäisikävaatimuksesta?**

Ehdotetun pykälä muotoiluista Maahanmuuttovirasto tuo esiin, ettei pelkästään pykälästä voida päätellä, että puoliso on rinnastettavalla tarkoitetaan myös seurustelukumppaneita. Siten tätä olisi tärkeää täsmentää pykälässä.

Lisäksi Maahanmuuttovirasto näkee lainsoveltamisen kannalta tärkeänä, että vähimmäisikävaatimuksesta säädetään poikkeus koskien turvapaikansaaneiden ja kiintiöpakolaisten jo ennen turvapaikansaaneen Suomeen tuloa ja kiintiöpakolaisen hyväksymistä Suomeen pakolaiskiintiössä muodostettujen puolisoitten osalta. Tämä on tärkeää siksi, että muuten kyseisten puolisoitten kohdalla voisi tulla toimeentuloedellytys sovellettavaksi, vaikka he täyttäisivätkin nykyisen ulkomaalaislain 114 §:n 4 momentin edellytykset. Jos poikkeusta ei säädetä, on lainsoveltamisen kannalta tärkeää, että hallituksen esityksessä otetaan kantaa siihen, miten nykyisen ulkomaalaislain 114 §:n 4 momentin mukaiset tilanteet, joissa toimeentuloedellytystä ei sovelleta, huomioidaan, jos hakemus on jätetty yli yhdeksän kuukautta ennen vähimmäisikää koskevan vaatimuksen täyttymisajankohtaa.

Ylipäänsä Maahanmuuttovirasto toteaa, että perhesidehakemuksissa on lainsoveltamisen kannalta haastavaa, jos edellytyksistä ei ole säädetty mitään poikkeamismahdollisuutta, koska kaikessa lasta koskevassa päätöksenteossa tulisi huomioida aina lapsen etu ja luvan myöntämättä jättämistä harkittaessa tulisi tehdä ulkomaalaislain 66 a §:n mukainen harkinta. Siten herää kysymys, mikä merkitys lapsen edun huomioimisella ja ulkomaalaislain 66 a §:n mukaisella harkinnalla päätöksessä todellisuudessa on, jos poikkeamismahdollisuuksia ei ole. Lisäksi esityksessä on syytä huomioida, että ottaen huomioon Suomea sitovat kansainväliset ihmisoikeusvelvoitteet Maahanmuuttovirasto katsoo, että mistä tahansa oleskeluluvan edellytyksestä voidaan perhesideperusteisessa oleskelulupahakemuksen päätöksessä yksittäisessä tapauksessa poiketa, jos lapsen etu tai perhe-elämän suoja sitä vaatii ja siksi tämä olisi tärkeää kirjata myös lakiin.

Hallituksen esityksen luonnoksen säännöskohtaisten perusteluiden osalta Maahanmuuttovirasto pitää erittäin tärkeänä, että perusteluissa otetaan selvästi kantaa siihen, katsotaanko vähimmäisikävaatimuksen koskevan myös kolmansien maiden kansalaisten maahantulon ja oleskelun edellytyksistä tutkimuksen, opiskelun, työharjoittelun ja vapaaehtoistoiminnan perusteella annetun lain (719/2018) mukaisia perheenjäseniä. Tämä on tärkeää myös lain vaikutusten osalta, koska kyseisen lain mukaisissa perheenjäsenissä on juuri alle 21-vuotiaita.

Lisäksi Maahanmuuttovirasto pyytää täsmennystä perusteluihin siitä, että ratkaisu oleskelulupahakemukseen voitaisiin tehdä enintään noin kolmen kuukautta ennen oleskeluluvan voimaantuloa. Maahanmuuttovirasto näkee lainsoveltamisen kannalta tärkeänä, että hallituksen esityksessä perustellaan, mihin esityksessä mainittu kolme kuukautta perustuu.

Vähimmäisikävaatimusta on perusteltu pakkoavioliittojen ehkäisemisellä Maahanmuuttovirasto nostaa esiin, että pakkoavioliittoihin voidaan puuttua myös 1.9.2024 voimaan tuleen ulkomaalaislain 36 a §:n 6 kohdan perusteella.

#### **Millaisia näkemyksiä teillä on toimeentuloedellytyksen asettamisesta alaikäiselle perheenkokoajalle?**

Maahanmuuttovirasto toteaa, että tällä hetkellä toimeentuloedellytystä sovelletaan, kun perheenkokoaja täysi-ikäistyy, vaikka perheenkokoaja katsottaisiin alaikäiseksi ulkomaalaislain 38 §:n mukaisesti. Tulkinta perustuu siihen, että hallituksen esityksessä eduskunnalle laiksi ulkomaalaislain muuttamisesta (HE 100/2022) todetaan näin: ”Toimeentuloedellytys tulisi sovellettavaksi silloin, kun alaikäinen perheenkokoaja tulee täysi-ikäiseksi. Merkityksellinen olisi siten ajankohta, jona oleskelulupahakemus ratkaistaan.” Jos esitetyllä on tarkoitus muuttaa tätä, olisi tärkeää, että asia tuodaan selvästi esiin perusteluissa.

Nykyisten epäselvien soveltamistilanteiden vuoksi Maahanmuuttovirasto toivoo, että tämän lainmuutoksen yhteydessä täsmennettäisiin sitä, mistä hetkestä toimeentuloedellytyksen soveltamatta jättämistä koskeva kolmen kuukautta alkaa kulua kiintiöpakolaisten perheenjäsenten osalta. Ulkomaalaislain mukaan kolme kuukautta alkaa kulumaan siitä, kun perheenkokoaja on saanut tiedoksi päätöksen hyväksymisestään Suomeen pakolaiskiintiössä. Haasteena on se, ettei Maahanmuuttovirastolla ole aina mahdollisuutta saada UNHCR:ltä tietoa päätöksen tiedoksiantopäivästä. Siten olisi tarpeen lainsoveltamiseksi selkeyttää, mistä ajankohdasta kolme kuukautta lasketaan näissä tapauksissa.

#### **Millaisia näkemyksiä teillä on asumisaikavaatimuksesta?**

Maahanmuuttovirasto katsoo, että asumisaikavaatimuksen soveltaminen olisi haastavaa kansainvälistä suojelua saaneiden muiden omaisten osalta, koska laissa edellytetään, että oleskeluluvan epäminen olisi kohtuutonta sen vuoksi, että asianomaisten on Suomessa tarkoitus jatkaa aikaisemmin viettämäänsä kiinteää perhe-elämää tai että omainen on täysin riippuvainen Suomessa asuvasta perheenkokoajasta. Jos muun omaisen katsotaan olevan täysin riippuvainen Suomesta asuvasta perheenjäsenestä, on ristiriitaista, että hänen tulisi odottaa kaksi vuotta ennen kuin hän voi hakea oleskelulupaa ja toisaalta, voidaanko hänen enää yli kahden vuoden erossa

asumisen jälkeen katsoa olevan täysin riippuvainen Suomesta asuvasta perheenjäsenestään. Lisäksi miten voidaan katsoa, että asianomaisten on Suomessa tarkoitus jatkaa aikaisemmin viettämäänsä kiinteää perhe-elämää, jos asianomaiset ovat olleet toisistaan erossa jo yli kaksi vuotta.

Lisäksi Maahanmuuttovirasto katsoo, että muun omaisen asumisaikaedellytyksen poikkeamistilanteissa olisi perusteluissa syytä huomioida myös tilanteet, joissa muu omainen asuu perheenkokoajan perheessä. Kyseessä voi esimerkiksi olla perheenkokoajan leskeksi jäänyt vanhempi tai isovanhempi. Nykyisin perheessä asuvalle muulle omaiselle on myönnetty oleskelulupa yhdessä kansainvälistä suojelua saavan muun perheen kanssa.

Perusteluissa olisi syytä myös täsmentää, että katsotaanko poikkeaminen mahdolliseksi vain tilanteissa, joissa muu omainen on täysin riippuvainen perheenkokoajasta vai voidaanko asumisaikaedellytyksestä poiketa myös, jos oleskeluluvan epääminen olisi kohtuutonta sen vuoksi, että asianomaisten on Suomessa tarkoitus jatkaa aikaisemmin viettämäänsä kiinteää perhe-elämää.

### **Millaisia näkemyksiä teillä on alaikäisyyden määritelmästä?**

Maahanmuuttovirasto katsoo, että Euroopan unionin tuomioistuimen ratkaisun huomioiminen lainsäädännössä sujuvoittaa viraston toimintaan, koska jatkossa lapsen alaikäisyyttä voidaan arvioida suoraan lain perusteella eikä tarvitse erikseen huomioida unionin tuomioistuimen ratkaisua.

Alaikäisyyden määritelmän perusteluihin Maahanmuuttovirasto toivoo vielä tarkennuksia. Tarkennusta toivotaan siltä osin, että jos jatkossakin edellytetään sitä, että täysi-ikäistynyt lapsi on naimaton, jotta häntä voidaan pitää täysi-ikäistymisestä huolimatta alaikäisenä lapsena, olisi tämä tärkeää tuoda perusteluissa ilmi epäselvyyksien välttämiseksi lakia soveltaessa. Tähän liittyy myös se, että tulisi edellyttää alaikäisyyden määritelmän lisäksi sitä, että perheenkokoajan ja hakijan tarkoitus on myös Suomessa todellisuudessa viettää yhdessä perhe-elämää. Siten perusteluissa olisi tärkeää nostaa esiin myös ulkomaalaislain 36 c §:n 1 momentin 2 kohta.

Lisäksi hallituksen esityksen luonnoksessa lukee näin: "Kasvatilapsien osalta perhesideperusteisen oleskeluluvan myöntäminen lapselle edellyttää käytännössä, että lapsi on huoltajansa tosiasiallisessa huollossa ja tosiasiallisen huollon tarpeessa (37 §), jonka johdosta täysi-ikäistyneen kasvatilapsen osalta alaikäisyyden määrittämistä koskeva muutos tulisi käytännössä sovellettavaksi biologisia lapsia harvemmin." Virasto pyytää, että tätä kohtaa täsmennetään vielä hallituksen esitykseen, jotta perusteluista käy selvästi ilmi, onko tarkoitus, ettei täysi-ikäisille kasvatilapsille pääsääntöisesti myönnettäisi oleskelulupia kasvatilapsina, koska he eivät ole täysi-ikäisinä huoltajansa tosiasiallisessa huollossa tosiasiallisessa huollossa ja tosiasiallisen huollon tarpeessa, vaikka täyttäisivätkin esitetyn ulkomaalaislain 38 §:n 3 momentin mukaisen alaikäisyydedellytyksen.

Hallituksen esityksen luonnoksessa todetaan näin: "Myös yhteydenotto edustustoon voisi katkaista määräajan kulumisen vastaavasti kuin voimassaolevan lainsäädännön mukaan on tehty toimeentuloedellytystä koskevan kolmen kuukauden määräajan laskemisen suhteen."

Maahanmuuttovirasto toteaa, että tällä hetkellä virasto edellyttää määräajan kulumisen katkaisemiseksi, että yhteydenotto edustustoon on ajanvarausta varten ja varattu ensimmäinen aika on käytetty.

Maahanmuuttovirasto näkee siirtymäsäännöksen tarpeelliseksi ulkomaalaislain 38 §:n 2 momentin osalta, jottei ilman huoltajaa tulleiden toissijaista suojelua saaneille perheenkokoajille tule oikeudenmenetyksiä vain siksi, ettei virasto ehdi käsittelemään hakemuksia ennen lainsäädäntömuutoksen voimaantuloa.

**Millaisia näkemyksiä teillä on siitä, että kansantervedellinen syy ei enää jatkossa olisi perhesideperustaisen oleskeluluvan epäämisperuste?**

Maahanmuuttovirastolla ei ole tiedossa yhtäkään tapausta, jossa kyseistä epäämisperustetta olisi sovellettu.

**Tähän voitte kirjoittaa muita näkemyksiänne ehdotettuja muutoksia ja niiden vaikutuksia koskien.**

Taloudellisten vaikutusten osalta Maahanmuuttovirasto täsmentää hallituksen esityksen luonnoksessa esitettyjä arvioita. Virasto toteaa, että myös perheen yhdistämistä koskevia asiakkaille tarkoitettuja ohjeistuksia ja lomakkeita tulisi päivittää. Paperisten lomakkeiden ja asiakasohjeiden päivittämisen arvioidaan maksavan noin 13 000 euroa. Viestinnän osalta lainsäädäntömuutoksesta on arvioitu tulevan yhteensä noin 11 900 euron kustannukset. Tämä sisältää verkkosivujen päivitykset, asiakastiedotteet, uutiskirjeet, sosiaalisen median näkyvyyden sekä käännökset verkkosivuille, tiedotteisiin ja lomakkeisiin. Automaatiokehittämisen ja ylläpidon osalta Maahanmuuttovirasto arvioi, että ne tulevat maksamaan yhteensä noin 134 300 euroa. Sähköisten lomakkeiden päivittämisen arvioidaan edelleen maksavan 20 000 euroa. Lisäksi Maahanmuuttovirasto arvioi, että hakemuskäsittelyyn ja päätöksentekoon tulisi lisätarpeita arviolta kahden henkilötyövuoden eli noin 150 000 euroa verran, koska kielteiset päätökset ja poikkeamisharkinta lisääntyvät. Kustannukset riippuvat siitä, kuinka hyvin onnistutaan viestinnässä sen osalta, etteivät asiakkaat jättäisi turhaan hakemuksia, joihin tehdään kielteinen päätös. Lainsäädäntömuutoksen toimeenpanoon eli mm. ohjeistusten tekemiseen, päätöspohjien päivittämiseen, hakemuslomakkeiden päivittämiseen, koulutuksiin, viestintämateriaaleihin tulee kustannuksia yhteensä noin puolen henkilötyövuoden verran eli noin 50 000 euroa. Edellä esitetyn perusteella Maahanmuuttovirasto arvioi, että lainsäädäntömuutoksen kokonaiskustannukset virastolle olisivat noin 379 200 euroa. Ehdotetut muutokset ja niiden resurssivaikutukset voidaan kattaa Maahanmuuttoviraston kehyksessä olevan määrärahan puitteissa, jos viraston tämän vuoden määrärahan siirtyvä erä tulee viraston käyttöön kokonaisuudessaan ensi vuodelle.

Muuten lainsäädäntömuutoksen vaikutuksista Maahanmuuttovirasto toteaa, että lainsäädäntömuutos todennäköisesti lisää viraston asiakasneuvontaan tulevia kysymyksiä. Lainsäädäntömuutos voi lisätä myös viraston työmäärää, jos toissijaista suojelua saaneet päätyvät nykyistä useammin valittamaan samastaan päätöksestä, koska turvapaikan ja toissijaista suojelua saaneiden perheenyhdistämisen edellytykset eriytyvät huomattavasti toisistaan lainsäädäntömuutoksen myötä.

Lisäksi Maahanmuuttovirasto esittää seuraavan täsmennyksen hallituksen esitykseen luonnoksen kohtaan: ”Perheenjäsenen oleskelulupahakemuksen voi laittaa vireille kaikissa tilanteissa sähköisesti Enter Finland -palvelun kautta.” Tämä ei nykytilassa pidä paikkaansa. Tällä hetkellä, jos perheenkokoaja on täysi-ikäistynyt lapsi, hänen huoltajansa ei voi hakea sähköisesti lupaa huoltajana. Hän on joutunut hakea lupaa sähköisesti joko omaisena tai jättämällä paperisen hakemuksen huoltajana. Tämän lainsäädäntömuutoksen yhteydessä lomakehityksellä mahdollistetaan se, että jatkossa voi hakea lupaa sähköisesti myös huoltajana.

Lisäksi Maahanmuuttovirasto esittää muutaman täsmennyksen esityksen viraston tilastoihin. Hallituksen esityksen luonnoksen mukaan ”Vuosina 2021-2023 ja vuoden 2024 ensimmäisen kuuden kuukauden aikana kansainvälistä suojelua saaneiden huoltajat jättivät yhteensä 305 ensimmäistä oleskelulupahakemusta.” Viraston nettisivuilla olevien tilastojen mukaan vireille tulleiden hakemusten lukumäärä on 390 eli eri kuin luonnoksessa. Hallituksen esityksen taulukon 4 osalta Maahanmuuttovirasto korjaa, että päätöksiä tehtiin kyseessä olevana ajankohtana viraston tilastojen mukaan 277. Myönteisten päätösten osuus näistä oli noin 73 %.

Hallituksen esityksen luonnoksessa todetaan myös näin: ”Maahanmuuttoviraston tilastojen mukaan vuosien 2021-2023 aikana ja vuoden 2024 ensimmäisen kuuden kuukauden aikana perhesideperustaisiin oleskelulupahakemuksiin tehtiin kielteisiä päätöksiä lumeliittoepäilyn perusteella yhteensä 68.” Maahanmuuttovirasto toteaa, että tämä lukumäärä perustuu oletettavasti niihin päätöksiin, joissa kielteisen syyksi on ulkomaalaisasioiden asiankäsittelyjärjestelmässä valittu lumeavioliitto. Kuitenkin on syytä huomata, että on myös tapauksia, joissa on useita kielteisen perusteita, ja siksi lumeavioliittoepäilyjä voi olla enemmän kuin 68. Tällöin kielteisen päätöksen perusteeksi on voitu valita jokin muu kuin lumeavioliitto, vaikka perusteena olisi myös lumeavioliitto.

Waal Johanna

Veijonen Siiri  
Maahanmuuttovirasto