



Sisäministeriö  
PL 26  
00023 Valtioneuvosto

Viite  
Sisäministeriön lausuntopyyntö 27.1.2016/SMDno-2015-1539

Asia  
**Lausunto: Luonnos hallituksen esitykseksi eduskunnalle laiksi ulkomaalaislain muuttamisesta**

Sisäministeriö on pyytänyt ulkoministeriöltä lausuntoa luonnoksesta hallituksen esitykseksi eduskunnalle laiksi ulkomaalaislain muuttamisesta.

Ulkoministeriö lausuu sisäministeriön lausuntopyynnön johdosta seuraavaa.

**Ulkoministeriön arvion mukaan nyt esitetyt muutokset ulkomaalaislakiin toimisivat mitä todennäköisimmin hallituksen turvapaikkapolitiittisten linjausten vastaisesti.**

Lakimuutokset nyt esitettyssä muodossaan eivät olisi julkishallinnon kokonaisintressien mukaisia, vaan kiihdyttäisivät ja nopeuttaisivat pakolaisstatuksen saavien henkilöiden perheenyhdistämishakemusten jättämistä, mikä aiheuttaa erittäin vakavan resurssiongelman, ei vain ulkoasiainhallinnolle, vaan myös oikeusministeriölle ja sen hallinnonalalle, työ- ja elinkeinoministeriölle, sosiaali- ja terveysministeriölle, opetus- ja kulttuuriministeriölle sekä erityisesti kasvukeskusten kunnille. Ulkoministeriön näkemyksen mukaan olisi syytä selvittää, voitaisiinko toimeentuloedellytys asettaa ainoastaan toissijaista suojelua ja tilapäistä suojelua saavien henkilöiden perheenyhdistämistä koskeviin hakemuksiin. Ulkoministeriö pitää todennäköisenä, että pakolaisstatuksen saavien henkilöiden oikeusavustajat varovaisuusperiaatetta noudattaen neuvovat asiakkaitaan hakemaan perheenyhdistämistä varmuuden vuoksi kolmen kuukauden määräajan puitteissa.

Ulkoministeriö pitää välttämättömänä, että perheenyhdistämissessaja uudistetaan julkissektorin kokonaisedut huomioon ottavalla tavalla.

*Konserniajattelun, taloudellisten vaikutusten ja resurssien puuttuminen*

Luonnos hallituksen esitykseksi (esitys) on valmisteltu kiireellisesti sisäministeriön virkatyönä. Esitys olisi tullut valmistella julkishallinnon konserniajattelun pohjalta. Jo valmisteluvaiheessa olisi tullut kuulla muita ministeriöitä ja myös kuntia, jotka ovat resurssimielessä perheen yhdistämisasioissa keskeisiä toimijoita.

Taloudellisten vaikutusten arviointia hallituksen esityksessä ei ole tehty. Esitys rajoittuu vain toimeentulovastuun määrittelyyn. Vaikutukset eivät rajoitu kapea-alaisesti vain Maahanmuuttovirastoon ja sisäministeriöön. Ulkoministeriön, muiden ministeriöiden ja kuntien olisi pitänyt olla mukana valmistelussa. Resurssiongelmat tulevat kaikkien edellä mainittujen viranomaisten eteen ja heijastusvaikutuksia voimassa olevaan lainsäädäntöön tulee runsaasti. Kokonaisuuteen liittyvät prosessivaikutukset ovat moninaisia.

Viranomaisten toimintaa koskevien vaikutusten osalta esityksessä todetaan, että sen varmistaminen jatkossa, että perheenjäsenellä on tosiasiallinen mahdollisuus jättää oma oleskelulupahakemuksensa kolmen kuukauden määräajassa, tulee asettamaan hallinnollisia haasteita ulkoministeriön hallinnonalalla erityisesti tietyille ruuhkaisille edustustoille. Maahanmuuttoviraston turvapaikkapäätöksiä koskevat tulostavoitteet ja laskelmat perheen yhdistämishakemusten määrästä huomioiden ulkoministeriö kuitenkin toteaa, että tietyt edustustot tulevat tarvitsemaan runsaasti lisäresursseja selvittääkseen maahantuloa koskevista haasteistaan.

*Esityksen arviointi hakemusmääristä altis suurille muutoksille*

Arvioitaessa nykytilaa esityksessä mainitaan muun muassa, että perhesidehakemusmäärät tulevat Maahanmuuttoviraston arvion mukaan lisääntymään lähivuosina useilla tuhansilla. Ulkoministeriö korostaa, että Maahanmuuttoviraston tavoitteena on vuonna 2016 tehdä 45 000 turvapaikkapäätöstä. Näistä päätöksistä aiheutuu viraston mukaan ulkoministeriölle noin 45 000 perheen yhdistämishakemusta, jotka käsiteltäisiin edustustoissa. Maahanmuuttoviraston laskelman pohjana on arvio, jonka mukaan kolmasosa turvapaikanhakijoista (perheenkokoaja) saa myönteisen oleskeluluvan ja yksi perheenkokoaja hakee kolmen perheenjäsenensä yhdistämistä. Selvää kuitenkin on, että esimerkiksi afgaaniperheet ovat perhekooltaan yleensä suurempia.

Ulkoministeriön arvion mukaan perheen yhdistämishakemusten määrä voi olla aikaisemmin esitettyjä laskelmia huomattavasti suurempi. Tämä johtuu yhtäältä turvapaikkahakemusten käsittelyn nopeutumisesta Maahanmuuttovirastossa ja toisaalta vireillä olevista perheen yhdistämisen edellytysten tiukennuksista, jotka, kuten sanottu, eivät välttämättä vaikuta hallituksen kaavailemalla tavalla.

Myös nyt lausuttavana olevan esityksen mahdollinen viivästyminen tulee lisäämään perheen yhdistämisten määrää, koska tieto hallituksen tavoitteista tulee myös perheen yhdistämistä haluavien henkilöiden tietoon.

### *Hakemusten käsittelyprosessien uudistamistarve perheenyhdistämisessä*

Esityksessä ei käsitellä lainkaan muun muassa seuraavia perheenyhdistämisen ydintoimintoja, joiden uudistaminen on välttämätöntä: (i) sopivimman viranomaistahon valitseminen perheenyhdistämisen hoitamiseksi (selkeämpi prosessinomistajuus), (ii) keitä haastatellaan, keille DNA-testi tehdään ja millä menetelmillä testi suoritetaan ja (iii) miten ulkoistamista voitaisiin käyttää.

Oleskelulupahaastattelujen siirtyessä poliisilta Maahanmuuttovirastolle prosessitehokkuuden oletetaan kasvavan. Tätä toimivallan siirtoa voitaisiin käyttää myös perheenyhdistämisasiota koskevana mallina. Kuulemisen ja päätöksenteon yhdistäminen, yksinkertaistaminen ja nopeuttaminen olisivat toteutettavissa, mikäli Maahanmuuttovirasto vastaisi kokonaisuudessaan perheenyhdistämisprosessista. Tällöin edustustot eivät enää suorittaisi perheenyhdistämistä koskevia haastatteluja. Ulkoministeriön kokemuksen perusteella ulkoistaminen erityisesti DNA-testien osalta olisi tällä hetkellä välttämätöntä.

### *Esityksen keskeiset tavoitteet*

Esityksen johdannosta käy ilmi, että tavoitteena olisi tiukentaa perheenyhdistämisen edellytyksiä. Esityksen tavoitteena olisi kaventaa ulkomaalaisissa perheenyhdistämisen pääsääntönä olevasta toimeentuloedellytyksestä tehtävien poikkeusten soveltamisalaa ja tältä osin yhdenmukaistaa lainsäädäntöä. Muutoksella pyritään toteuttamaan ulkomaalaislain peruseriaatetta, jonka mukaan maassa oleskelu ei voi perustua toimeentulotukeen.

Käytännössä toimeentuloedellytyksen täyttymistä vaadittaisiin aina myös seuraavissa perheenjäsenen oleskelulupaharkintaa koskevissa tilanteissa: (i) turvapaikkaa hakeneen kolmannen maan kansalaisen tai kiintiöpakolaisen saatua pakolaisaseman, hänen perheenjäsenensä ei esitä oleskelulupahakemusta kolmen kuukauden kuluessa pakolaisaseman myöntämisestä, (ii) perheenkokoaja saa toissijaista tai tilapäistä suojelua ja (iii) perheenkokoaja on Suomen kansalainen tai Pohjoismaan kansalainen.

Esityksessä ehdotetaan, että oleskelulupa myönnettäisiin Suomen kansalaisen perheenjäsenelle perhesiteen perusteella vain, kun sitä haetaan ulkomailta. Esitys selventää viisumi- ja oleskelulupahakemusten myöntämiseen liittyvää rajanvetoa. Tältä osin ulkoministeriö pitää muutosesitystä hyvänä.

### *Pakolaisasema, toimeentuloedellytys ja kolmen kuukauden määräaika*

Toimeentuloedellytyksestä säättäminen voi mahdollisesti nopeuttaa perheenyhdistämiseen oikeutettujen henkilöiden hakemusten vireillepanoa. Ulkoministeriön näkemyksen mukaan esityksen tavoitteita ei kuitenkaan välttämättä saavuteta ehdotetuilla tiukennuksilla. Sen sijaan, että toimeentuloedellytyksen säättäminen vähentäisi perheenyhdistämishakemusten määrää, lopputulos voi olla jopa päinvastainen. Hakemuksen jättäminen ensimmäisen kolmen kuukauden aikana pakolaisaseman myöntämisestä olisi hakijan kannalta loogista ja järkevää, koska pääsääntöisesti tämän määräajan jälkeen perheenyhdistäminen ei olisi lainkaan mahdollista. On todennäköistä, että lähes kaikki myönteisen turvapaikkapäätöksen saaneet henkilöt hakisivat perheenyhdistämistä ensimmäisen kolmen kuukauden

aikana, mihin myötävaikuttaisi hakijoiden sama oikeusapu ja vertaisneuvonta.

Kolmen kuukauden määräajan säätämisen myötä myös myönteisistä päätöksistä tulnaisiin todennäköisesti valittamaan. Tämä johtuu siitä, että toissijaista tai tilapäistä suojelua saavat henkilöt eivät välttämättä tyytyisi heille myönnetyn suojelun tasoon. Toimeentuloedellytys nimittäin koskisi heitä välittömästi ilman erillisiä määräaikoja. Toissijaista tai tilapäistä suojelua saavat henkilöt voisivat valittaa Maahanmuuttoviraston päätöksistä hallinto-oikeuteen ja vaatia pakolaisaseman myöntämistä, mikä valitusten menestyessä mahdollistaisi oikeuden hakea perheenyhdistämistä. Ulkoministeriö katsoo, että mikäli oikeus perheenyhdistämiseen myönnettäisiin ilman toimeentuloedellytystä kolmen kuukauden aikana pakolaisaseman myöntämisestä, tämä aiheuttaisi hallinto-oikeuksien lisäksi resurssipainetta myös ulkoasiainhallinnolle.

#### *Perusoikeuksien huomioonottaminen ja kolmen kuukauden määräaika*

Ulkoministeriö kiinnittää myös huomiota esityksen ehdotuksessa olevaan tavoitteeseen siitä, että turvapaikan saaneiden henkilöiden perheenjäsenille asetettava kolmen kuukauden määräaika ja siihen perustuva "suotuisammuskohtelu" turvaisi turvapaikan saaneiden henkilöiden perheenjäsenten oikeutta perheenyhdistämiseen helpotetun menettelyn kautta hallitusti ja heidän taustansa huomioiden.

Komission tiedonannossa perheenyhdistämisdirektiivin 2003/86 (direktiivi) soveltamista koskevista ohjeista (3.4.2014, COM(2014) 210 final, s. 24-25) todetaan kolmen kuukauden määräajasta seuraavaa:

*Direktiivin 12 artiklan 1 kohdan kolmannen alakohdan mukaan jäsenvaltiot voivat edellyttää, että pakolainen täyttää 7 artiklan 1 kohdassa tarkoitetut edellytykset, jos perheenyhdistämistä koskevaa hakemusta ei esitetä kolmen kuukauden kuluessa pakolaisaseman myöntämisestä. Pakolaiset kohtaavat tänä aikana usein käytännön vaikeuksia, jotka saattavat muodostaa esteen perheenyhdistämiselle. Useimmat jäsenvaltiot eivät sovelle tätä rajoitusta, mitä komissio pitää soveltuvimpana ratkaisuna.*

*Jos jäsenvaltio kuitenkin päättää soveltaa sitä, komissio katsoo, että sen olisi otettava erillistä hakemusta arvioidessaan yhtenä tekijänä huomioon objektiiviset käytännön esteet, joita hakija kohtaa. Lisäksi jäsenvaltiolla on 11 artiklan ja 5 artiklan 1 kohdan mukaisesti vapaus määrittää, onko perheenkokoajan vai perheenjäsenen esitettävä hakemus, mutta pakolaisen ja hänen perheenjäsentensä erityistilanne voi tehdä tästä erityisen vaikeaa tai mahdotonta.*

*Tämän vuoksi komissio katsoo, että jäsenvaltioiden olisi erityisesti määräaikaa soveltaessaan sallittava mahdollisuus, että perheenkokoaja esittää hakemuksen jäsenvaltion alueella, jotta voidaan varmistaa perheenyhdistämistä koskevan oikeuden toteutuminen. Lisäksi komissio katsoo, että jos hakijalla on objektiivisia käytännön esteitä noudattaen kolmen kuukauden määräaikaa, jäsenvaltioiden olisi sallittava, että hän esittää osittaisen hakemuksen, jota täydennetään heti, kun asiakirjat saadaan tai ne on saatu jäljitettyä.*

Komissio kiinnittää tiedonannossaan huomiota pakolaisen ja hänen perheenjäsenensä hakemuksen jättämiseen määräajassa liittyviin käytännön vaikeuksiin ja erityistilanteisiin. Komission tulkintaohjeen mukaan kolmen kuukauden määräaikaa ei voida soveltaa hakijan edun vastaisesti. Ulkoministeriön käsityksen mukaan kolmea kuukautta koskevan määräajan käyt-

täminen on siten ongelmallista. Käytännössä määräajasta voitaisiin erityisyiden vuoksi kuitenkin joutua usein, viime kädessä oikeusteitse, merkittävästikin joustamaan.

Unionin oikeusjärjestyksessä taattuja perusoikeuksia sovelletaan kaikkiin unionin oikeudessa säänneltyihin tilanteisiin ja jäsenvaltioiden tasolla, kun ne soveltavat unionin oikeutta (EU:n perusoikeuskirjan 51 artiklan 1 kohta; tuomio Åkerberg Fransson, C-617/10, EU:C:2013:105). Koska käsiteltävänä olevassa asiassa on kysymys direktiivin kansallisesta täytäntöönpanosta, jäsenvaltiot soveltavat asiassa unionin oikeutta. Tämän johdosta myös EU:n perusoikeuskirja soveltuu asiaan. Lisäksi direktiivin toisesta perustelukappaleesta käy nimenomaisesti ilmi, että siinä kunnioitetaan perusoikeuksia.

Perusoikeuskirjan 7 artiklassa tunnustetaan yksityis- ja perhe-elämän kunnioittamista koskeva oikeus. Tätä perusoikeuskirjan määräystä on lisäksi luettava yhdessä perusoikeuskirjan 24 artiklan 2 kohdassa todetun, lapsen edun huomioon ottamista koskevan velvollisuuden kanssa ja ottaen huomioon 24 artiklan 3 kohdassa ilmaistu lapsen tarve ylläpitää henkilökohtaisia suhteita ja suoria yhteyksiä kumpaankin vanhempaansa säännöllisesti. Direktiivin 7 artiklan 1 kohdan c alakohtaa (toimeentuloedellytys) ei voida tulkita ja soveltaa siten, että soveltamisessa jätettäisiin ottamatta huomioon perusoikeuskirjan mainituissa määräyksissä mainitut perusoikeudet. Direktiivin toisen perustelukappaleen ja 5 artiklan 5 kohdan mukaisesti jäsenvaltiot veloitetaan kyseisiä perheenyhdistämistä koskevia hakemuksia tutkiessaan ottamaan huomioon asianomaisten lasten edun ja suosimaan perhe-elämää. Toimivaltaisten kansallisten viranomaisten on direktiivin täytäntöönpanossa ja perheenyhdistämistä koskevien hakemusten tutkimisessa arvioitava kaikkia käsillä olevia etuja tasapainoisesti ja otettava erityisesti huomioon lasten edun toteutuminen (tuomio O ja S, C-356/11, EU:C:2012:776).

Unionin oikeuden valossa kolmen kuukauden määräajan umpeutumista ei siis voitaisi kategorisesti tulkita hakijaperheen perusoikeuksien vastaisesti. Ulkoministeriön näkemyksen mukaan kolmen kuukauden määräajasta säättäminen ulkomaalaislain 114 §:ssä tulee lähinnä aiheuttamaan perheenyhdistämishakemusten jättämistä etupainotteisesti ja hakemusten tekemistä niin sanotusti varmuuden vuoksi. Lisäksi useimmat määräajassa toimineet turvapaikan saaneet henkilöt ja heidän perheenjäsenensä jäänevät toimeentulotuen varaan ulkomaalaislain peruseriaatteen vastaisesti.

#### *Toimeentuloedellytyksen käyttöönoton ja valvonnan ongelmallisuudet*

Sen ohella, mitä ehdotuksessa on säädetty toimeentuloedellytyksestä ulkomaalaislain 39 §:ssä, tulisi toimeentuloedellytys lähitulevaisuudessa määritellä laissa tarkemmin. Laissa tulisi säätää etenkin siitä, millä hetkellä toimeentuloedellytyksen on konkreettisesti täytyttävä, miltä ajanjaksolta toimeentuloedellytyksen täyttymistä on tarkasteltava ja millaiset asiakirjatodisteet on katsottava riittäväksi näytöksi turvatusta toimeentulosta. Lisäksi tulisi pohtia sitä, mitä tapahtuisi tilanteessa, jossa perheenyhdistämisen jälkeen toimeentuloedellytys ei enää täytyisikään. Ulkoministeriö pitää ongelmallisena tilannetta, jossa toimeentuloedellytyksen aikaisemmin täytännyt perheenkokoaja joutuisi vaille toimeentuloa.

Käytännössä toimeentuloedellytyksen ulottaminen myös Suomen kansalaisten perheenjäsenten oleskelulupaharkintaan tulee estämään ulkoministeriön arvion mukaan useimmat Suomen kansalaista koskevat perheenyhdistämiset. Myös Euroopan unionin ulkopuolella opiskelevien ja työtä teke-

vien suomalaisten paluumuutto vaikeutuisi niissä tapauksissa, kun perhe on ehditty muodostaa ulkomailla. Paluumuutto ilman sitä edeltävää työkentelyä Suomessa voi tuoda odottamattomia haasteita toimeentuloedellytyksen ehtojen täyttämiseksi, esimerkiksi verohistorian puuttumisen vuoksi.

Myös työperäisen maahanmuuton tapauksissa aiheutuisi ongelmia, jos kolmannen maan kansalaisen perheen maahanmuutto tulorajan perusteella käytännössä estyisi.

*Ulkoministeriön lisäresurssitarpeet jo ennen ehdotetun lain voimaantuloa*

Esityksessä todetaan muun ohella, että ehdotetun lain voimaan tullessa voimassa ollutta lakia sovellettaisiin turvapaikkamenettelyssä turvapaikan saaneen ulkomaalaisen perheenjäsenen oleskelulupahakemukseen, jos turvapaikkapäätös on tehty ennen ehdotetun lain voimaantuloa. Ulkoministeriön näkökulmasta ratkaisevaa on kuitenkin se, kuinka paljon Maahanmuuttovirasto tulee myöntämään toissijaista ja tilapäistä suojelua koskevia oleskelulupia ennen perheenyhdistämislainsäädännön tiukennusten voimaantuloa.

Nykyisen voimassa olevan lain mukaan perheenyhdistäminen on mahdollista toissijaista ja tilapäistä suojelua saavalle henkilölle. Nykyistä voimassa olevaa lakiahan sovelletaan niihin päätöksiin, jotka on annettu ennen nyt ehdotettavan uuden lain voimaantuloa. Käytännössä edustustoissa tullaan siis panemaan vireille perheenyhdistämisperusteisia hakemuksia voimassa olevan lain puitteissa ilman kolmen kuukauden määräaika vaatimusta ja tämä tulee johtamaan jo nyt hakijamäärien merkittävään kasvuun edustustoissa.

Esitetyn lain valmistelu on tehty kiireellisesti julkishallinnon konserniajattelun kustannuksella. Resurssiongelmat tulevat kaikkien maahanmuuttolainsäädäntöä soveltavien viranomaisten eteen ja heijastusvaikutuksia voimassa olevaan lainsäädäntöön on odotettavissa runsaasti. Ulkoministeriön näkemyksen mukaan olisi syytä selvittää, voitaisiinko toimeentuloedellytys asettaa ainoastaan toissijaista suojelua ja tilapäistä suojelua saavien henkilöiden perheenyhdistämistä koskeviin hakemuksiin.

Valtiosihteeri

  
Peter Stenlund

Kansalaispalvelupäällikkö



Pasi Tuominen