

12.02.2016

POL-2016-1335

Sisäministeriö kirjaamo  
Sisäministeriö poliisiosasto  
Joni Länsivuori

Sisäministeriön poliisiosaston sähköpostiviesti (28.1.2016)

**Poliisihallituksen lausunto luonnoksesta hallituksen esitykseksi laiksi ulkomaalaislain ja eräiden muiden lakien muuttamiseksi**

Sisäministeriön poliisiosasto on lähettänyt Poliisihallitukselle lausuttavaksi sisäministeriön maahanmuutto-osastolla valmistellun luonnoksen hallituksen esitykseksi laiksi ulkomaalaislain muuttamiseksi.

Esityksessä ehdotetaan ulkomaalaislakia muutettavaksi siten, että jatkossa sekä kansainvälistä suojelua saavien että Suomen kansalaisten perheenjäsenien oleskeluluvan myöntämisen edellytyksenä on turvattu toimeentulo.

Toimeentuloedellytyksen täytyminen olisi 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 perheenjäsenen oleskelulupahakemusta ei esitetä kolmen kuukauden kuluksa pakolaisaseman myöntämisestä. 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.

Poliisihallitus katsoo, että hallituksen esityksessä tulisi huomioida se, että useamman muutettavan lupakokonaisuuden osalta toimivalta on, suunnitellusta toimivallansiirrosta huolimatta, edelleen ensisijaisesti poliisilla. Näitä ovat Suomessa tehdyt 50 §:n ja 50 a §:n mukaiset hakemukset sekä koko ulkomaalaislain 10 luvun kokonaisuus. Poliisin toimivaltaan kuuluu siten kaikki Suomessa jätetyt Suomen kansalaisen perheenjäsenen oleskelulupahakemukset, pohjoismaalaisen perheenjäsenen oleskeluoikeutta ja vaihtoehtoisesti oleskelulupaa koskevat asiat sekä kansainvälistä suojelua saaneen henkilön perheenjäsenen jatko-oleskelulupa kuuluu poliisin toimivaltaan.

Edellä esitetystä huolimatta poliisi on täysin sivuutettu hallituksen esityksen valmistelussa ja itse tekstistä, jonka ainoa viittaus poliisiin löytyy sivun 6 sivulauseesta. Esityksen valmistelussa on järjestetty valmistelukokouksia muiden maahanmuuttohallinnon toimijoiden ja jopa ympäristöministeriön kanssa. Hallituksen esityksen valmistellut Maahanmuutto-osasto ei ole myöskään pyytänyt Poliisihallitukselta lausuntoa. Poliisihallitus katsoo, että on hyvin ongelmallista, ettei muutettavien asiakokonaisuuksien osalta toi-

mivaltaista viranomaista ole kuultu valmistelun yhteydessä. Tämä myös näkyy esitetyissä lainmuutoksissa, joihin liittyy joitakin olennaisia ongelmia ja puutteita, jotka tulisi ottaa huomioon lain jatkovalmistelussa.

### ***Kansainvälistä suojelua saaneen perheenyhdistäminen***

Hallituksen esityksen luonnoksessa toimeentuloedellytys ehdotetaan ulotettavaksi lähtökohtaiseksi edellytykseksi kaikkien kansainvälistä suojelua saaneiden perheenyhdistämisen osalta. Poikkeuksena ovat ainoastaan pakolaisaseman saaneen henkilön vanhat perheenjäsenet, jos hakemus tehdään kolmen kuukauden kuluessa perheenkokoajan pakolaisaseman saamisesta sekä yksin tulleen alaikäisen lapsen alaikäinen sisarus.

Hallituksen esityksestä on jätetty kokonaan pois arvio siitä, miten muutokset tulevat vaikuttamaan poliisin nykyisin hoitamaan tehtäväkenttään eli jatko-oleskelulupiin. Esitetyn määräajan soveltaminen jatko-oleskelulupaharkinnassa on hyvin epäselvä, koska ulkomaalaislainsäätely ei aikaisemmin tunne ehdotetun kaltaista määräaika. Jos säännöksen tarkoitusta ei lain valmistelun yhteydessä avata yksityiskohtaisemmin, säännöksen sisältö tulee selviämään vasta hallintotuomioistuinten käytännössä.

Esitetty lainmuutos jättää täysin huomioimatta sen, miten toimeentuloedellytystä tulisi soveltaa jatko-oleskelulupavaiheessa niiden osalta, jotka vapautuvat toimeentuloedellytyksestä kolmen kuukauden säännön perusteella. Onko lainsäätäjän tarkoitus, että toimeentuloedellytystä sovelletaan, jatkolupavaiheessa, koska tällöin hakemus on jätetty vireille huomattavasti myöhemmin kuin 3 kk pakolaisaseman myöntämisestä. Vai onko mahdollisesti tavoiteltu sitä, että toimeentuloedellytyksestä vapautuminen kestää niin kauan kuin kyseinen henkilö on Suomessa ja jos näin on, miten tilanteeseen vaikuttaa esim. jatkuvan oleskelun katkeaminen, jos jatko-oleskelulupahakemus on jätetty myöhässä. Nämä olisivat asioita, joihin olisi hyvä ottaa kantaa lainsäädäntötyössä, jottei lainsoveltajan tarvitse toimia tyhjän päällä siihen saakka, kunnes hallintotuomioistuimet asian linjaavat.

Esityksessä ei ole myöskään otettu kantaa siihen, sovelletaanko toimeentuloedellytystä pakolaisaseman saaneen henkilön perheenjäseniin, jotka syntyvät Suomessa. Esim. tilanteessa, jossa pakolaisaseman saaneen henkilön perheenjäsenen oleskelulupahakemus on tehty 3 kk kuluessa ja häneen sovelletaan vapautusta toimeentuloedellytyksestä. Perheenjäsenen saavuttua Suomeen syntyy heille lapsia. Lapsille tehtävät oleskelulupahakemukset ei ole tehty 3 kk kuluessa pakolaisaseman saamisesta, jolloin toimeentuloedellytystä mitä ilmeisimmin sovelletaan. Toki poikkeaminen toimeentuloedellytyksestä on mahdollista, mutta ei varmaankaan ole tarkoituksenmukaista laajentaa tarkoituksella poikkeuksen soveltamista.

Koska lakiin ei ole otettu siirtymäsäännöstä edellytyksen soveltamisesta, tullaan toimeentuloedellytystä siten soveltamaan kaikkiin ennen lainmuutosta kansainvälistä suojelua saaneiden henkilöiden jatkolupahakemuksiin. Tästä näkökulmasta olisi myös hyvä tietää, onko lainsäätäjän tarkoituksena vapauttaa kolmessa kuukaudessa hakemuksen tehneet perheenjäsenet koko Suomessa olon ajaksi toimeentuloedellytyksestä vai ainoastaan ensimmäisen luvan ajaksi.

Jos lakia muutetaan esitetyllä tavalla, jatko-oleskeluluvan myöntävän viranomaisen on monessa tilanteessa tehtävä kielteinen päätös ja aloitettava pakolaisaseman tai toissijaisen suojeluaseman lakkauttamismenettely sekä mahdollisesti karkottamismenettely. Tämä tulee aiheuttamaan paljon viranomaistyötä. Työn lisääntyminen tulee kohdistumaan nykyisen työnjaon mukaisesti sekä poliisiin että Maahanmuuttovirastoon.

### ***Pohjoismaan kansalaisten perheenyhdistäminen***

Hallituksen esityksen yleisperustelujen sivulla 18 todetaan, että myös pohjoismaiden kansalaisten perheenjäsenten maassa oleskelun tulee jatkossa perustua turvattuun toimeentuloon. Lisäksi todetaan, että muutos on perusteltu, jotta pohjoismaiden kansalaisten perheenjäsenten kohtelu on yhdenvertaista. Edelleen hallituksen esityksen luonnoksessa on esitetty, että siltä osin, kun kyse on EU:hun kuuluvasta pohjoismaan kansalaisen perheenjäsenestä, joka on käyttänyt Euroopan unionin kansalaisten oikeutta vapaaseen liikkuvuuteen, sovelletaan perheenjäsenen oleskeluun 10 luvun sääntelyä.

Poliisihallitus katsoo, että ulkomaalaislakiin tehtävillä muutoksilla ei ole sellaisia vaikutuksia kuin hallituksen esityksen luonnoksen perusteluissa on todettu. Ensinnäkin ulkomaalaislain 10 luvun sääntelyä sovelletaan kaikkiin pohjoismaiden kansalaisiin ja heidän perheenjäseniin eikä ainoastaan EU-maiden kansalaisiin kuten hallituksen esityksen luonnoksessa on todettu. Pohjoismaisen passiunionin integrointi Schengeniin oli ehdoton edellytys, kun osa Pohjoismaista oli aikeissa liittyä Schengeniin. Myös vapaata liikkuvuutta koskeva sääntely koskee muita Pohjoismaita kuin EU-maita.

Lisäksi on todettava, että ulkomaalaislain 158 a § 3 momentin kumoaminen on ongelmallinen käytännön näkökulmasta. EU:n perussopimukseen perustava oikeus vapaaseen liikkuvuuteen lähtee liikkeelle siitä, että unionin kansalaisten ja heihin rinnastettavien henkilöiden perheenjäsenten oikeus asettua maahan ei ole riippuvainen perheenjäsenten toimeentulosta, vaan toimeentuloedellytys on asetettu liikkuvuutta harjoittavalle unionin kansalaiselle. Tämä lähtökohta on välitöntä seurausta siitä, että EU:n tuomioistuinten toimesta tapahtuneen liikkuvuus-oikeuden ulottamisen perheenjäseniin pääasiallinen tarkoitus on poistaa esteitä EU-kansalaisten liikkumisoikeuden käyttämiseltä. Tämä selviää myös ulkomaalaislain 158 a §:stä, jonka mukaan perheen toimeentulon turvaaminen on asetettu EU-kansalaisen yli 3 kk oleskelun edellytykseksi, mutta vastaavaa mainintaa ei ole perheenjäsenten osalta 158 a § 1 momentin 4 kohdassa eikä pykälän 2 momentissa, joka koskee kolmannen maan kansalaisia. Edellytyksenä on ainoastaan se, että varsinainen liikkuvuutta harjoittava henkilö täyttää edellytykset.

Pohjoismaalaisten rekisteröinnin osalta on eri käytännöt. Pohjoismaan kansalaisten oleskeluoikeus ei ole riippuvainen 158 a §:n 1 momentin edellytysten täyttymisestä eikä heillä ole velvollisuutta rekisteröidä oleskeluoikeuttaan 159 §:n mukaisesti. On siis hieman ristiriitaista, että pohjoismaan kansalaisen oleskelulta ei voida edellyttää 158 a §:n 1 momentissa tarkoitettua edellytyksen täyttämistä, mutta perheenjäsenen oleskelun edellytys tämä olisi. Lisäksi on hyvä ottaa huomioon se, että käytännössä tällaista selvitystä kyseisen edellytyksen täyttymisestä ei voida perheenjäsenen rekisteröityessä tai oleskelukorttia hankkiessa. Oikeuskäytännössä on todet-

tu, että 159 a §:ssä on tyhjentävästi esitetty ne selvitykset, joita viranomaisen voivat vaatia. Sama koskee oleskelukorttia 161 a §:n mukaisesti.

Myöskään ulkomaalaislain 50 a §:ään tehdyllä muutoksella ei ole käytännön merkitystä. Kyseinen pykälä on laadittu tilanteessa ennen EU-tuomioistuimen Metock-tuomiota (C-127/08). Kyseisen tuomion jälkeen ei pitäisi tulla tilanteita, joissa unionin tai pohjoismaan kansalaisten perheenjäsenten osalta siirryttäisiin soveltamaan 10 luvun sääntelyn sijaan 4 luvun sääntelyä siitä syystä, että perhesuhde on solmittu vasta maahan saapumisen jälkeen. Käytännössä myöskään 4 luvun mukanaan tuoma mahdollisuus poiketa toimeentuloedellytyksestä ei ole syy soveltaa 50 a §:ää, koska jos EU-kansalainen ei kykene täyttämään hänelle asetettua perheenjäseniä koskevia toimeentuloedellytyksiä tulee EU-kansalaisen rekisteröinti peruuttaa eikä perheenjäsenelle tule myöntää lupaa 50 a §:n perusteella. Poliisi ei ole viime vuosina myöntänyt oleskelulupia 50 a §:n perusteella, koska se ei ole käytännössä mahdollista.

### ***Suomen kansalaisten perheenyhdistäminen***

Sisäministeriö ehdottaa ulkomaalaislakia muutettavaksi siten, että Suomen kansalaisen perheenjäsenen oleskeluluvan edellytykseksi asetetaan toimeentuloedellytys, minkä lisäksi ulkomaalaislain 50 ja 60 §:stä poistetaan viittaus siitä, että oleskelulupaa voidaan hakea myös Suomessa ollessa.

Poliisihallitus katsoo, että hallituksen esityksen perusteluissa esitetystä yhdenvertaisuus tavoitteesta huolimatta Suomen kansalaisten on jatkossa huomattavasti hankalampi saada perheenjäseniään Suomeen kuin Suomessa oleskelevilla pohjoismaalaisilla tai muilla unionin kansalaisilla. Ulkomaalaislain 10 luvun piirissä ei ole toimeentuloedellytystä, jos EU-kansalainen tai häneen rinnastettava tekee mitä tahansa työtä. Lisäksi tulee huomioida, että silloinkin, kun toimeentuloedellytystä sovelletaan, se on huomattavasti alhaisempi kuin 39 §:n mukainen toimeentuloedellytys ja se kohdistuu EU-kansalaiseen ei perheenjäseneseen.

Lisäksi 10 luvun puitteissa unionin kansalaisen tai häneen rinnastettavan on mahdollista saada perheenjäsenensä välittömästi toiseen direktiiviä soveltavaan valtioon. Suomen edustustoissa asioiva entisestään kasvava kansainvälistä suojelua saaneiden sekä suomalaisten perheenjäsenten määrä tulee aiheuttamaan merkittävän ruuhkan edustustoissa ja Maahanmuuttovirastossa. Pelkästään hakemuksen jättämisestä tulee hankalaa. Kun perheenjäsenen saaminen Suomeen tulee venymään ajallisesti, tullaan etsimään muita tapoja yhteiselämän aloittamisen tai jatkamisen varmistamiseksi.

Muutosten seurauksena Suomen kansalaisen olisi jatkossa huomattavasti helpompi ja nopeampi saada tuotua perheenjäsenensä toiseen vapaan liikkuvuuden direktiiviä soveltavaan valtioon. Tämän seurauksena voidaan olettaa, että ns. Surinder Singh -reitin väärinkäytökset tulevat kasvamaan olennaisesti. Kyseisiä väärinkäytöksiä ei ole toistaiseksi havaittu juurikaan Suomessa, mutta lainmuutosten seurauksena voidaan näin ennustaa tapahtuvan. Käytännössä tämä siis tarkoittaa vilpillistä menettelyä, jossa Suomen kansalainen siirtyy väliaikaisesti asumaan toiseen vapaan

liikkuvuuden sääntelyä soveltavaan valtioon, tarkoituksenaan tuoda 3. maan kansalainen perheenjäsenensä Suomeen vapaan liikkuvuuden direktiivin suoman perheenjäsenen liikkumisoikeuden turvin. Tällaisten väärinkäytösten toteen osoittaminen on erittäin haastavaa, koska ratkaisevana näyttökysymyksenä on EU-kansalaisen alkuperäinen tarkoitus liikkua toiseen direktiiviä soveltavaan valtioon.

Lisäksi muutos voi aiheuttaa EU:n ulkopuolella asuville ja siellä perheen perustaneille suomalaisille hankalia ja jopa kohtuuttomia tilanteita, joissa heidän on käytännössä erittäin vaikeaa ellei jopa mahdotonta palata takaisin Suomeen. Kuten hallituksen esityksen luonnoksessakin on todettu, 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. Tällaisessakin tilanteessa henkilön on hyvin helppo saada perheensä Viroon tai Ruotsiin, josta on mahdollisuus siirtyä Suomeen 10 luvun sääntelyn perusteella liikkuvuutta käyttäneenä henkilön.

Poliisijohtaja

Timo Saarinen

Ylitarkastaja

Juhani Ruutu

Asiakirja on sähköisesti allekirjoitettu Aspo-asianhallintajärjestelmässä. Poliisihallitus 12.02.2016 klo 15.10. Allekirjoituksen oikeellisuuden voi todentaa kirjaamosta.

Jakelu

SM / kirjaamo  
SM / poliisiosasto  
Joni Länsivuori / SM