



18.02.2016

MAAHANMUUTTOVIRASTO

MIGRATIONSVERKET

FINNISH IMMIGRATION SERVICE

Sisäministeriö

Lausuntopyyntö 27.1.2016, SMDno-2015-1539

MAAHANMUUTTOVIRASTON LAUSUNTO PERHEENYHDISTÄMISEN KRITEREIDEN TIUKENTAMISTA KOSKEVAN HALLITUKSEN ESITYSLUONNOKSEN JOHDOSTA

Maahanmuuttovirasto kiittää mahdollisuudesta tulla kuulluksi ulkomaalaislain muuttamista koskevan hallituksen esitysluonnoksen johdosta, jonka tavoitteena olisi tiukentaa perheenyhdistämisen kriteereitä EU:n perheenyhdistämisdirektiivin pohjalta. Luonnoksen mukaan oleskeluluvan myöntäminen perhesiteen perusteella edellyttäisi turvattua toimeentuloa sekä kansainvälistä suojelua saavien että Suomen kansalaisten perheenjäseniltä. Lisäksi Suomen kansalaisen perheenjäsenelle myönnettäisiin oleskelulupa perhesiteen perusteella vain ulkomailla haettuna.

Luonnoksen mukaisten lakimuutosten tavoitteet ovat sinänsä aiheellisia ja kannatettavia mutta Maahanmuuttovirasto näkee, että muutokset toisivat mukanaan joitakin lain systematiikkaan ja tulkintaan sekä lupamenettelyyn liittyviä haasteita. Näitä havaintoja selostetaan tarkemmin jäljempänä väliotsikoiden alle ryhmiteltynä. Lisäksi lausunnon loppuun on koottu ranskalaisin viivoin joitakin irrallisia havaintoja.

Lain systematiikkaan, soveltamiseen sekä käytännön lupamenettelyyn liittyvien näkökulmien ohella Maahanmuuttovirasto kiinnitti huomiota myös vaikuttavuusarviointiin, jonka laajentaminen ja täsmentäminen voisi jatkovalmistelun yhteydessä olla vielä tarpeen. Muutosten vaikuttavuus ei ole mitenkään itsestään selvä asia ja myös vaihtoehtoisten ratkaisumallien tarkempi kuvaus voisi olla tarpeen. Varsinkin Suomen kansalaisten perheenjäsenten toimeentuloedellytyksen vaikutuksia voisi puntaroida enemmän ja arvioida myös sitä, voisiko toimeentuloedellytys vähentää sellaistenkin ulkomailla työskennelleiden ja korkeasti koulutettujen henkilöiden muuttohalukkuutta, joiden toimeentulo olisi vaaditulla tasolla. Lisäksi esityksessä voisi tarkemmin kuvata sitä, mitkä tiukennukset olisivat perheenyhdistämisdirektiivin nojalla mahdollisia, ja miksi joitakin niistä on päätetty käyttää ja joitakin ei.

Nykytilan arvioinnista

Luonnoksen alussa (s. 1) todetaan, että ”*jatkossa sekä kansainvälistä suojelua saavilta että Suomen kansalaisilta edellytettäisiin turvattua toimeentuloa - -*”. Vastaavaa muotoilua käytetään myös luonnoksen sivulla 29. Tuo muotoilu voi antaa väärän vaikutelman, että toimeentuloedellytys tulisi vasta nyt koskemaan kaikkia

www.migri.fi



suojelua saaneiden perheenjäseniä. Muotoilua voisi tarkentaa siten, että siitä ilmenisi muutoksen koskevan nimenomaan suojelua saaneiden ns. vanhoja perheenjäseniä. Suojelua saaneiden ns. uudet perheenjäsenethän kuuluvat jo nyt toimeentuloedellytyksen soveltamisalaan.

Kohdassa ”Toimeentuloedellytys perheenyhdistämisasiassa” (s. 6) viitataan suuntaa-antaviin euromääriin mutta ei kuitenkaan mainita, mistä nuo summat ovat peräisin ja mikä niiden oikeudellinen perusta on. Jatkovalmistelussa voisi vielä pohtia, kannattaisiko mainita summien perustuvan Migrin sisäiseen ohjeeseen eli ns. soft law -instrumenttiin, jolla ei ole varsinaista oikeudellista sitovuutta. Lisäksi tekstissä voisi mahdollisesti huomioida sosiaali- ja terveysministeriön esittämät näkemykset siitä, että suuntaa-antavat tulorajat ovat varsin alhaiset, kun niitä verrataan tosiasiallisiin toimeentulomahdollisuuksiin.

Kohdassa ”Perheenyhdistäminen lukuina” (s. 9) esitetään viimeisessä kappaleessa tilastotietoja Suomen kansalaisten perheenjäsenille myönnettyistä ensimmäisistä oleskeluluvista. Luonnokseen kirjatut luvut näyttäisivät sisältävän vain Migrin myöntämät luvat, mikä on harhaanjohtavaa, sillä myös poliisi myöntää tuolla perusteella huomattavan määrän oleskelulupia. Kokonaisuuden hahmottamisen vuoksi tekstissä kannattaisi mainita sekä Migrin että poliisin myöntämien lupien määrät.

Nykytilan arvioinnissa (s. 15) viitataan Migrin arvioon, jonka mukaan perhesidehakemusmäärät tulisivat lähivuosina kasvamaan useilla tuhansilla. Migrin näkemyksen mukana tuo kirjaus on liian maltillinen, sillä potentiaalinen kasvu on pikemminkin kymmeniä tuhansia kuin tuhansia hakemuksia vuodessa. Arvion taustaa on avattu mm. Migrin 29.1.2016 julkaisemassa lehdistötiedotteessa (http://www.migri.fi/medialle/tiedotteet/lehdistotiedotteet/lehdistotiedotteet/1/0/perheenjasenen_oleskelulupaa_ei_voi_vielä_hakea_verkossa_65215).

Lain systematiikasta

Muutos tekisi väistämättä jo nyt epäyhtenäisestä ja vaikeasti hahmotettavasta laista entistä vaikeammin luettavan. On ymmärrettävää, ettei kovin kokonaisvaltaiseen tarkasteluun ole nyt aikataulusyistä mahdollisuutta, mutta esimerkiksi terminologiaa ja systematiikkaa yhtenäistämällä lain luettavuutta voisi edistää. Erityistä tarvetta yhtenäisyyden tarkasteluun voisi olla 47 §:n ja 50 §:n välillä.

Jos Suomen kansalaisten perheenjäsenten erityiskohtelusta luovutaan, ei erillinen 50 § ole välttämättä enää tarkoituksenmukainen. Jos oleskeluluvan myöntämisedellytykset ovat samat kuin ulkomaalaisten perheenjäsenillä, joista säädetään 47 §:ssä, voisi vielä pohtia, onko erilliselle 50 §:lle varmasti tarvetta. Olisi jokseenkin harhaanjohtavaa, jos laissa olisi erillinen 50 §, jonka otsikkona olisi ”oleskeluluvan myöntäminen Suomen kansalaisen perheenjäsenelle”, jos luvan myöntämisedellytykset olisivat kuitenkin samat, kuin 47 §:ssä. Käytännössä 50 §:n ja 47 §:n erottaisi ensiksi mainitun pykälän 2 momenttiin sisältyvä ns. muita omaisia koskeva sääntely. Toisaalta taas suojelua saaneiden kohdalla perheenjäsenistä ja muista omaisista säädetään kokonaan erillisissä pykälissä eikä saman pykälän eri momenteissa. Perheenjäseniä koskevan sääntelyn systematiikka ei ole aiemminkaan ollut täysin loogista Suomen kansalaisten, suojelua saaneiden sekä muiden ulkomaalaisten välillä, mutta tämän muutoksen seurauksena erot korostuisivat entisestään.



Vähimmillään 50 §:n 2 momentista voisi olla aiheellista poistaa viimeinen lause; *"Muun omaisen on odotettava lupahakemuksen käsittelyä ulkomailla"*. Tuo lause käynee tarpeettomaksi, kun otetaan huomioon se, mitä 60 §:ssä säädetään.

Soveltamisalasta

Toimeentuloedellytyksen soveltamisalan osalta Migrissä heräsi kysymys, onko nimenomaisesti haluttu, että 47 § 1 mom. 1 kohdan mukaisten suomalaista syntyperää olevien perheenjäsenet sekä 48 §:n mukaisten Inkerin siirtoväkeen kuuluvien tai Suomen armeijassa palvelleiden paluumuuttajien perheenjäsenet jäisivät toimeentuloedellytyksen ulkopuolelle. Nämä näyttäisivät olevan Pohjoismaan kansalaisten perheenjäsenten lisäksi ainoat perhesideperusteisen luvan hakijaryhmät, joita toimeentuloedellytys ei koskisi.

Kyseistä rajausta voi toisaalta pitää melko erikoisena, mutta toisaalta siihen on löydettävissä myös järkeviä perusteita. Ainakin 48 § 4 momentin mukaisten henkilöiden määrä on hyvin vähäinen ja vähentyy lähivuosina entisestään. Lisäksi useimmille heistä toimeentuloedellytys olisi käytännössä ylivoimainen vaatimus.

Soveltamisalan osalta Migrissä kiinnitettiin huomiota myös siihen, että Suomen kansalaisten perheenjäsenten kohdalla pääsäännöksi tulisi oleskeluluvan hakeminen ulkomailla mutta 50 a §:n mukaan unionin kansalaisen perheenjäsenelle lupa voitaisiin edelleen myöntää joko Suomessa tai ulkomailla haettuna. Jatkovalmistelussa voisi vielä varmistaa, onko 50 a §:n taustalla esimerkiksi direktiivistä johtuva velvoite vai olisiko tuota pykälää mahdollista ja aiheellista muuttaa vastaavalla tavalla kuin 50 §:ää.

Luonnoksessa on kautta linjan epätarkkoja ilmaisuja siitä, keitä toimeentuloedellytys jatkossa koskisi ja keitä ei. Esimerkiksi johdannossa (s. 3, toiseksi viimeinen kappale) luetellaan toimeentuloedellytyksen kohteena olevia hakijoita. Migrin mielestä luettelon täsmällisyys pitäisi viedä vielä pidemmälle ja mainita siinä myös pakolaisaseman saaneiden henkilöiden kohdalla jako uusiin ja vanhoihin perheenjäseniin sekä se, että uusia perheenjäseniä koskee aina toimeentuloedellytys, kuten nykyisessäkin laissa.

Lisäksi luonnoksessa puhutaan joissakin kohdissa kansainvälistä suojelua saavasta tai Suomen kansalaisesta, kun ilmeisesti tarkoitetaan heidän perheenjäseniään (esim. s. 9 viimeinen kpl ja s. 16 kolmas kpl).

Toimeentuloharkinnasta

Toimeentuloedellytyksen soveltaminen nykyistä merkittävästi laajempaan asiakasryhmään muodostaisi lainsoveltajalle tarpeen saada nykyistä helpommin ja tehokkaammin ajantasaisia tulotietoja myös muualta kuin asianosaisilta itseltään. Esimerkiksi verottajalta tietoja olisi saatavilla veloitteidenhoitoselvitysrekisterin kautta. Myös Kansaneläkelaitoksen maksamista etuuksista saatavien tietojen automatisointi tehostaisi prosessia.

Migri näkee toimeentuloharkinnan ja varsinkin toimeentuloedellytyksestä poikkeamiseen johtavien seikkojen arvioimisen hyvin haastavana tehtävänä. Lakiin sisältyvien poikkeamismahdollisuuksien vuoksi myös toimeentuloedellytyksen



tiukentamisen vaikuttavuutta on aiheellista kyseenalaistaa. Käytännössä suuri osa hakijoista, joiden toimeentulo ei olisi turvattu, tulisi todennäköisesti vetoamaan näihin poikkeamisperusteisiin.

Esimerkiksi luonnoksen mukaisen 114 §:n perusteluissa (s. 26) todetaan, että *”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”*. Käytännössä olisi hyvin haastavaa arvioida sitä, olisiko perheenyhdistäminen mahdollista kolmannessa maassa. Varsinkin *”erityisten siteiden”* arvioiminen olisi erittäin tulkinnanvaraista. Epäselväksi jää, mitä olisivat riittävät edellytykset, jotka viranomaisen tulisi selvittää tehdessään kielteistä päätöstä. Lain soveltamista helpottaisi, jos perusteluissa avattaisiin hieman tarkemmin sitä, riittääkö tieto erityisistä siteistä, täytyykö olla oleskeluoikeus kyseisessä maassa vai vaaditaanko esimerkiksi maatietoon perustuva realistinen mahdollisuus saada oleskeluoikeus kyseiseen maahan.

Myös *lapsen edun ja poikkeuksellisen painavan syy*n arvioiminen olisi käytännössä hyvin haastavaa. Vaikka molemmat poikkeamisperusteet löytyvät myös nykyisestä laista ja niistä on olemassa kohtuullinen määrä oikeuskäytäntöä, tulisivat nämä seikat muutoksen myötä arvioitaviksi aivan uudenaikaisissa tapauksissa.

Käytännössä toimeentuloedellytys laajenisi koskemaan myös sellaisia henkilöitä, jotka voivat olla heikossa asemassa tai elää muutoin puutteellisissa olosuhteissa. Lain perusteluissa voisi olla aiheellista korostaa, etteivät ne seikat, jotka ovat johtaneet suojeluaseman myöntämiseen perheenkokoajalle, ole suoraan seikkoja, jotka johtaisivat toimeentuloedellytyksestä poikkeamiseen. Tällaisia argumentteja esitetään jo nyt oleskelulupahakemuksissa toistuvasti. Jos näitä seikkoja ei riittävän selvästi rajata toimeentuloedellytyksestä poikkeamisen ulkopuolelle, ne voisivat käytännössä vesittää koko toimeentuloedellytyksen.

Ulkomaalaislain mukaisen perhekäsitteen ulkopuolisten ns. muiden omaisten kohdalla toimeentuloedellytyksen merkitys jäänee melko vähäiseksi. Muut oleskeluluvan myöntämiselle laissa asetetut kriteerit sekä vakiintunut oikeuskäytäntö huomioon ottaen, ei ole odotettavissa, että kovinkaan monessa tapauksessa lupa evättäisiin pelkästään puuttuvan toimeentulon vuoksi.

Muiden omaisten kohdalla muutoksen aiheuttamaa hakemusmäärien kasvua voinee kuitenkin ennakoida 115 §:n mukaisissa tilanteissa, joissa lupaa hakee yksin Suomeen tulleen alaikäisen perheenkokoajan alaikäinen sisarus, kun lasten vanhemmat eivät ole elossa tai heidän olinpaikkansa on tuntematon. Käytännössä huoltajat voivat kuitenkin myöhemmin ”löytyä” ja hakea oleskelulupaa vedoten siihen, että kaikki alaikäisen lapsensa asuvat jo Suomessa ilman huoltajaa. Alaikäisen perheenkokoajan sisarusten hakemukset ovat ongelmallisia myös siksi, että kuntien sosiaaliviranomaiset eivät usein omista lausunnoissaan puolla oleskelulupien myöntämistä, sillä vailla huoltajaa olevista lapsista aiheutuu kunnille sekä merkittäviä kuluja että erilaisia käytännön ongelmia.

Kolmen kuukauden määräajasta

Luonnoksen mukaiseen 114 §:ään sisältyvä kolmen kuukauden sääntö, jonka mukaan määräytyisi toimeentuloedellytyksen soveltuvuus pakolaisten vanhoihin perheenjäseniin, toisi uudenaikaisia lisävaiheita päätösharkintaan. Lupaviranomaisen



olisi selvitettävä, milloin hakija on varannut ajan edustustosta hakemuksen jättämistä varten. Tällä hetkellä tuo tieto ei välity Migrille suoraan mistään ulkoasiainministeriön järjestelmästä. Lisäksi olisi selvitettävä, milloin asiakas on todella asioinut edustustossa ja milloin perheenkokoaja on saanut pakolaisasemansa. Näiden tietojen pohjalta olisi ratkaistava, onko perheenjäsen jättänyt hakemuksensa kolmen kuukauden kuluessa. Käytännössä ilmeni todennäköisesti tapauksia, joissa jouduttaisiin arvioimaan sitä, onko määräajan ylittyminen johtunut viranomaisesta, esimerkiksi siksi, ettei jokin edustusto ole voinut tarjota aikoja asiointia varten. On siis odotettavissa, että kolmen kuukauden säännön soveltaminen johtaa hankaliin tulkintatilanteisiin, joihin viime kädessä joudutaan hakemaan ratkaisua hallintotuomioistuimista. Uusien selvittämistarpeiden vuoksi kolmen kuukauden määräaika myös lisää työtä sekä edustustoissa että Migrissä.

Euroopan komissio on perheenyhdistämisdirektiiviä koskevassa tiedonannossaan (3.4.2014, COM(2014) 210 final) mm. katsonut, että *”jäsenvaltioiden olisi erityisesti määräaika (3 kk) soveltaessaan sallittava mahdollisuus, että perheenkokoaja esittää hakemuksen jäsenvaltion alueella, jotta voidaan varmistaa perheenyhdistämistä koskevan oikeuden toteutuminen”*. Migrin näkemyksen mukaan kolmen kuukauden sääntö ei kuitenkaan saisi johtaa siihen, että perheenkokoajalle annettaisiin takaisin vireillepano-oikeus, joka vuonna 2012 voimaan tulleella muutoksella poistettiin ulkomaalaislaista. Perheenkokoajan vireillepano-oikeudesta luopuminen on tehostanut ja järkevöittänyt hakemusprosessia, kun jokaisen hakijan tulee itse asioida ja tunnistautua viranomaisen luona heti prosessin alkuvaiheessa.

Vireillepano-oikeuden palauttaminen perheenkokoajalle olisi vaikuttavuudeltaan todennäköisesti suurempi vetotekijä kuin toimeentuloedellytyksen puuttuminen. Vuoden 2012 lainmuutosten jälkeen kansainvälistä suojelua saaneiden perheenjäsenten oleskelulupahakemukset vähenivät merkittävästi. Vaikka hakemusmäärien laskun taustalla on monia syitä, pitää Migri vireillepano-oikeuden kaventumista merkittävänä tähän kehitykseen vaikuttaneena seikkana.

Luonnoksen mukaisessa 114 §:ssä käytetään perheenyhdistämisdirektiivin mukaista termiä *”hakemuksen esittäminen”*. Migrissä tuota termiä vierastetaan, sillä se poikkeaa sekä kansallisen lainsäädäntömme terminologiasta että viranomaistoiminnassa vakiintuneesta kielenkäytöstä. Migrissä nousi esiin kysymys, olisiko hakemus *”esitetty”*, jos määräajassa ilmoitetaan, että hakemus tehdään, vaikka varsinainen vireillepano tapahtuisikin vasta myöhemmin. Migrin mielestä termi *”panna vireille”* olisi täsmällisempi ja jättäisi vähemmän tulkinnanvaraa.

Sivulla 23 todetaan olevan hallinnollisia haasteita siinä, *”että perheenjäsenellä olisi tosiasiallinen mahdollisuus jättää oma oleskelulupahakemuksensa kolmen kuukauden määräajassa”*. Migrin käsityksen mukaan sähköisen asioinnin laajentaminen toisi tähän ratkaisun. Mikäli perheenjäsen voisi jättää hakemuksensa sähköisesti, voisi määräajan umpeutumisen lähtökohtaisesti katsoa johtavan toimeentuloedellytyksen soveltamiseen.

Oleskeluluvan hakemisesta Suomessa ja ulkomailta

Hallitun maahanmuuton periaate on yhä keskeinen ulkomaalaislain taustalla vaikuttava periaate, joten tiettyjen asiakasryhmien erityiskohtelusta luopuminen



antaisi nyt hyvän ja aidon paikan arvioida myös laajemmin sitä, millä edellytyksillä oleskelulupaa voisi hakea Suomeen saapumisen jälkeen.

Migrin näkemyksen mukaan nykyisen 49 §:n alkuperäinen tarkoitus on vesittynyt, sillä käytännössä oleskeluluvan epääminen Suomessa haettuna katsotaan ilmeisen kohtuuttomaksi, kun muut myöntämisedellytykset täyttyvät mutta lupaa on vain haettu Suomessa eikä ulkomailla. Lähtökohtaisesti ei kuitenkaan olisi kohtuutonta vaatia, että ulkomaalainen hankkii ensin maassa oleskeluun oikeuttavan luvan ja vasta sen saatuaan muuttaa ja asettuu Suomeen. Oleskeluluvan hakeminen ulkomailla tulisi olla selkeä pääsääntö, josta poikkeamisen pitäisi olla mahdollista vain erittäin painavien ja poikkeuksellisten syiden vuoksi.

Migrin näkemyksen mukaan 49 § ja sen alkuperäiset esityöt (HE 28/2003 vp.) eivät vastaa sitä, millaiseksi oikeuskäytäntö on sittemmin tuon pykälän soveltamisen muokannut. Käytännössä oleskelulupa useimmiten myönnetään myös Suomessa haettuna, jos sen myöntämisedellytykset ulkomailla haettuna täyttyisivät eikä tapauksessa ole kyse ole maahantulosäännösten kiertämisestä tai muusta vastaavasta esteestä luvan myöntämiselle.

Migrin mielestä tässä asiassa keskeinen kysymys on, halutaanko sääntely säilyttää nykyisellään siten, että Suomen kansalaisten perheenjäsenet olisivat jatkossa samassa asemassa muiden kanssa 49 §:n soveltamisen osalta. Mikäli näin on, ei muutoksella olisi käytännössä juuri lainkaan vaikutusta. Nykyisen vakiintuneen soveltamiskäytännön mukaan oleskelulupa myönnetään 49 §:n nojalla myös Suomessa haettuna, mikäli muut myöntämisedellytykset täyttyvät.

Oleskeluluvan hakeminen Suomeen saapumisen jälkeen johtaa usein hankaliin tilanteisiin myös hakijan itsensä kannalta. Vaikka maassa oleskelu onkin 40 § 3 mom:n nojalla luvallista hakemuksen käsittelyn ajan, on hakijan asema tuolloin kuitenkin hyvin heikko. Ulkomaalaisella ei ole ensimmäistä oleskelulupapäätöstä Suomessa odottaessaan työnteko-oikeutta (tiettyjä hyvin tiukasti rajattuja tehtäviä lukuun ottamatta) ja hänen oikeutensa erilaisiin yhteiskunnan tarjoamiin palveluihin ja etuuksiin on lähes olematon. Varsinkin silloin, jos hakemuksen käsittely syystä tai toisesta kestää tavanomaista pidempään, hakija voi kohdata Suomessa monia hankaluuksia. Käsittelyn viivästyminen voi johtua myös täysin lupaviranomaisesta riippumattomasta syystä. Näin ollen hakijankin näkökulmasta olisi perusteltua hakea oleskelulupaa ennen Suomeen saapumista, jolloin hän välttäisi potentiaaliset ongelmat, joita hän Suomessa lupaa odottaessaan voisi kohdata.

Laillisesta oleskelusta Suomessa oleskelulupaa haettaessa

Liittyen edellä käsiteltyyn kysymykseen oleskeluluvan hakemisesta Suomessa, Migrin esittää, että tämän muutoksen yhteydessä harkittaisiin myös laillisen oleskelun vaatimuksen laajentamista koskemaan Suomessa oleskelulupaa hakevia. Toisin sanoen oleskeluluvan hakeminen Suomessa edellyttäisi, että hakija oleskelee Suomessa laillisesti. Vaatimus vastaisi 60 §:n mukaista vaatimusta, jonka mukaan oleskelulupaa on ulkomailla haettava siinä maassa, jossa hakija laillisesti oleskelee. Migrin mielestä ei ole johdonmukaista, että ulkomailla hakemuksen jättävältä edellytetään laillista oleskelua kyseisessä maassa mutta Suomessa hakevalta ei. Vaatimus laillisesta oleskelusta olisi linjassa myös hallitun maahanmuuton periaatteen kanssa eikä voitaisi pitää mitenkään kohtuuttomana, että hakijalta



edellyttäisiin voimassa olevaa viisumia, viisumivapautta tai muuta lakiin perustuvaa oikeutta oleskella Suomessa.

Toimivaltakysymyksistä ja vaikutuksista eri viranomaisten tehtäviin

Luonnoksessa todetaan, ettei siinä ehdoteta muutoksia viranomaisten välisiin suhteisiin tai niiden toimivaltaan (s. 22). Kuitenkin muutos, jonka johdosta Suomen kansalaisten perheenjäsenten tulisi hakea oleskelulupaa ulkomailla, muuttaisi nykytilaa ja toisi kyseiset hakijat Migrin asiakkaiksi myös silloin, jos hakemus on pääsäännöstä poiketen jätetty Suomessa ja luvan myöntämistä harkittaisiin 49 §:n nojalla.

Toimivallan osalta olisi aiheellista pohtia, olisiko muutos huomioitava myös poliisin toimivaltaa koskevassa 68 §:ssä. Jos tarkoitus on, että jatkossa Migri ratkaisisi myös pääsäännöstä poiketen Suomessa vireille pannut Suomen kansalaisten perheenjäsenten ensimmäiset oleskelulupahakemukset, se lienee huomioitava em. pykälässä.

Nämä toimivaltaan liittyvä kommentit koskevat lähinnä nykytilaa. Luonnollisesti toimivaltakysymyksiin voi vaikuttaa myös toinen vireillä oleva lakihanke, jolla poliisille nyt kuuluvia ulkomaalaislupa-asioita siirrettäisiin Migrille.

Suomen kansalaisten perheenjäsenten hakemukset todennäköisesti lisääisivät työmäärää niissä Suomen edustustoissa, jotka ottavat hakemuksia vastaan. Lisäksi toimeentuloedellytystä koskeva muutos ja varsinkin siihen liittyvä ns. kolmen kuukauden sääntö tekisi hakemuksen vastaanottamisesta nykyistä haastavamman tehtävän, sillä vastaanottavan viranomaisen olisi kyettävä erottamaan ne tapaukset, joissa toimeentuloedellytystä sovelletaan ja ei sovelleta. Mikäli hakemuksen vastaanottava viranomainen ei osaa pyytää hakijaa liittämään hakemukseensa toimeentuloselvityksiä, aiheuttaa se prosessin myöhemmässä vaiheessa tarpeen täydennyspyynnön esittämiseen, mikä puolestaan pitkittää käsittelyaikaa.

Toimeentuloedellytyksen tiukentaminen todennäköisesti lisääisi oleskelulupapäätöksiä koskevien valitusten määrää ja siten heijastuisi myös hallintotuomioistuinten työmäärään. Koska lakiin edelleen jäisi mahdollisuus poiketa toimeentuloedellytyksestä yksittäistapauksissa, on odotettavissa, että kielteisen päätöksen saaneet hyvin usein vetoavat valituksissaan poikkeamisperusteisiin.

Vaikutuksista UMA-järjestelmään

Lakimuutosten toteutuminen aiheuttaisi myös tietoteknisiä muutostarpeita, varsinkin UMA-järjestelmään. UMA:n perusrekisteriä sekä muita teknisiä valmiuksia olisi muokattava sellaisiksi, että toimeentuloon liittyviä toimenpiteitä ja selvityksiä voitaisiin käsitellä uusissa asiaryhmissä. Myös sähköisiä perhesideasioihin tarkoitettuja lomakkeita, jotka ovat jo valmiina olemassa, olisi muokattava uuden lainsäädännön mukaisiksi. Vastaavia muutostarpeita kohdistuisi myös paperisiin hakemuslomakkeisiin.

Lakimuutos ei näyttäisi aiheuttavan tietotekniikan kannalta kovin suuria haasteita. Kaikki lakimuutoksesta aiheutuvat tietojärjestelmämuutokset olisi alustavan arvion mukaan mahdollista toteuttaa järkevällä aikataululla ja kohtuullisin kustannuksin.



Muutoksia helpottaa varsinkin se seikka, että toimeentuloedellytys on jo entuudestaan tuttu ominaisuus, joka vain laajenisi koskemaan uusi asiakasryhmiä.

Muita havaintoja

- Sivun kuusi viimeisessä kappaleessa todetaan että *" - - perheenkokoaja on ilmoittanut aiemmin oman oleskelulupa-asiansa yhteydessä perheenjäsenistään - -"*. Asiayhteydestä johtuen virke voisi olla selkeämpi, jos sana "oleskelulupa-asiansa" muutettaisiin esimerkiksi muotoon "turvapaikka- tai kiintiöpakolaisasiansa".
- Sivulla yhdeksän käytetään ilmaisua *"annettiin myönteisiä päätöksiä"*. Tässä yhteydessä "myönnettiin oleskelulupia" voisi olla selkeämpi muotoilu.
- Migrin tietojen mukaan Saksassa olisi hiljattain päästy sopuun merkittävistä perheenyhdistämistä koskevista tiukennuksista, mikä johtanee lakimuutoksiin. Tämän seikan mainitseminen voisi olla aiheellista kansainvälisen vertailun yhteydessä (s. 13), sillä joidenkin muidenkin maiden kohdalla on mainintoja tulevista mutta vielä suunnitelman asteella olevista muutoksista.
- Sivun 18 ensimmäisen kappaleen viimeisen virkkeen loppua voisi tarkentaa korostamalla että kyse on perhe-elämän viettämisestä Suomessa. (nykyinen muotoilu: *" - - voisi viettää perhe-elämää jo lupaprosessin kestäessä - -"*).
- Sivun 22 ensimmäisessä kappaleessa on muotoilu *" - - kolmen kuukauden kuluessa perheenkokoajalle myönnetystä oleskeluluvasta - -"*. Selkeämpi muotoilu voisi kuitenkin olla esimerkiksi "kolmen kuukauden kuluessa siitä, kun perheenkokoaja on saanut tiedoksi päätöksen - - ". Tiedoksiantohan voi tapahtua huomattavasti päätöspäivää myöhemmin. Vastaava ilmaisu löytyy myös 114 §:n yksityiskohtaisista perusteluista sivulta 26.
- Sivulla 27 viimeisessä 114 §:n perustelujen virkkeessä todetaan, että *"Jos toimeentuloedellytys täyttyy, niin ei olisi tarkoitettu pohdittavaksi perhe-elämän katkeamattomuutta tai tosiasiallisen huoltosuhteen olemassaoloa yksinomaan ajan kulumisen perusteella"*. Tuo kirjaus herätti Migrissä epäilyn siitä, voidaanko jatkossa varmasti puuttua katkenneisiin perhesiteisiin vakiintunutta käytäntöä vastaavalla tavalla ja voisiko tuo kirjaus muodostua rasitteeksi tapauksissa, joissa kielteinen päätös perustuu perhe-elämän katkeamiseen.
- Luonnoksessa ei juuri huomioida toimeentuloedellytyksen soveltamista jatkolupavaiheessa. Käytännössä vastaan tulisi ainakin tilanteita, joissa perhe on yhdistetty Suomeen ennen muutosta ja toimeentuloedellytys ei täyty jatkolupavaiheessa.



Ylijohtaja Jaana Vuorio

Ylitarkastaja Janne Kinnunen

Asiakirja on sähköisesti allekirjoitettu asianhallintajärjestelmässä.
Maahanmuuttovirasto 18.02.2016 klo 20:17. Allekirjoituksen oikeellisuuden voi
todentaa kirjaamosta.

Liitteet -

Jakelu hare@intermin.fi; maahanmuutto-osasto@intermin.fi