

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi ulkomaalaislain muuttamisesta

ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi ulkomaalaislakia. Esityksen tavoitteena on kansainvälistä ja tilapäistä suojelua saavien henkilöiden perustuslaissa ja kansainvälisissä sopimuksissa taatun perhe-elämän suojan ja lapsen edun toteutumisen edistäminen. Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi ulkomaalaislakia siten, että kansainvälistä ja tilapäistä suojelua saavien henkilöiden perheenjäsenten osalta poistettaisiin turvattua toimeentuloa koskeva edellytys perheenjäsenen oleskeluluvan edellytyksenä tilanteissa, joissa perhe on muodostettu ennen perheenkokoajan Suomeen saapumista. Lisäksi ulkomaalaislakia ehdotetaan muutettavaksi siten, että korostettaisiin lapsen edun toteutumista maahantulosäännösten kiertämistä koskevassa sääntelyssä kansainvälistä suojelua saavien alaikäisten perheenyhdistämisprosessissa. Ehdotuksessa esitetään muutettavaksi myös lapsen alaikäisyyden määrittämistä perheenkokoamista koskevissa tilanteissa koskevaa säännöstä Euroopan unionin tuomioistuimen ratkaisukäytännön edellyttämällä tavalla.

Laki on tarkoitettu tulemaan voimaan mahdollisimman pian.

SISÄLLYS

ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ.....	1
PERUSTELUT.....	3
1 Asian tausta ja valmistelu	3
1.1 Tausta	3
1.2 Valmistelu.....	4
2 Nykytila ja sen arviointi.....	4
2.1 Yleistä perheenyhdistämisestä	4
2.2 Toimeentuloedellytys kansainvälistä tai tilapäistä suojelua saavan henkilön perheenjäsenen oleskeluluvan edellytyksenä.....	9
2.3 Lapsen edun toteutuminen kansainvälistä suojelua saavan alaikäisen perheenyhdistämistilanteissa	14
2.4 Lapsen alaikäisyyden määrittäminen perheenyhdistämistä koskevissa tilanteissa....	16
2.5 Perheenyhdistäminen lukuina	18
3 Tavoitteet	21
4 Ehdotukset ja niiden vaikutukset.....	22
4.1 Keskeiset ehdotukset	22
4.1.1 Toimeentuloedellytys kansainvälistä tai tilapäistä suojelua saavan henkilön perheenjäsenen oleskeluluvan edellytyksenä.....	22
4.1.2 Lapsen edun toteutuminen kansainvälistä suojelua saavan alaikäisen perheenyhdistämistilanteissa	22
4.1.3 Lapsen alaikäisyyden määrittäminen perheenyhdistämistä koskevissa tilanteissa.	22
4.2 Pääasialliset vaikutukset	23
4.2.1 Yhteiskunnalliset vaikutukset	23
4.2.2 Viranomaisvaikutukset	24
4.2.3 Taloudelliset vaikutukset	25
5 Muut toteuttamisvaihtoehdot.....	26
5.1 Vaihtoehdot ja niiden vaikutukset	26
5.2 Ulkomaiden lainsäädäntö ja muut ulkomailla käytetyt keinot	27
6 Lausuntopalaute.....	28
7 Säännöskohtaiset perustelut	29
8 Lakia alemman asteinen sääntely	31
9 Voimaantulo.....	31
10 Toimeenpano ja seuranta	31
11 Suhde muihin esityksiin	31
11.1 Esityksen riippuvuus muista esityksistä.....	31
11.2 Suhde talousarvioesitykseen	31
12 Suhde perustuslakiin ja säätämisyjärjestys	31
LAKIEHDOTUS.....	35
Laki ulkomaalaislain muuttamisesta	35
LIITE	38
RINNAKKAISTEKSTI.....	38
Laki ulkomaalaislain muuttamisesta	38

PERUSTELUT

1 Asian tausta ja valmistelu

1.1 Tausta

Pääministeri Marinin hallitusohjelmassa todetaan (s. 84), että selvitetään perheenyhdistämiseen liittyviä ongelmia sekä kansainvälistä suojaa saavien perheenkokoajiin sovellettavien tulorajojen kohtuullisuutta ottaen huomioon perhe-elämän suoja, lapsen edun toteutuminen ja muissa Pohjoismaissa sovellettavien toimeentuloedellytysten taso ja käytännöt. Toimeentuloedellytyksen soveltaminen kansainvälisen suojelun tarpeen perusteella oleskeluluvan saaneisiin alaikäisiin perheenkokoajiin lopetetaan.

Eduskunta on edellyttänyt (EK 45/2018 vp— K 6/2018 vp), että valtioneuvosto laatii tarvittavat lainsäädäntömuutokset sen mahdollistamiseksi, että pakolaisaseman ja toissijaisen suojeluaseman saaneiden perheenyhdistämishakemuksiin ei sovelleta toimeentuloedellytystä.

Euroopan neuvoston Euroopan rasismien ja suvaitsemattomuuden vastainen komissio (ECRI) on viidennen raportointikierron Suomea koskevassa raportissa (2019) suositellut, että viranomaiset tarkastelevat uudelleen pakolaisten ja toissijaista suojaa saavien perheenyhdistämistä koskevia sääntöjä, etenkin ansiotasovaatimusta, jotta kotoutumiseen mahdollisesti myönteisesti vaikuttavaa perheenyhdistämistä voitaisiin edistää.

Komission tiedonanto Euroopan parlamentille ja neuvostolle oikeudesta perheenyhdistämiseen annetun neuvoston direktiivin 2003/86/EY, jäljempänä *perheenyhdistämisdirektiivi*, soveltamista koskevista ohjeista (KOM 2014(210) lopullinen, jäljempänä *komission tiedonanto*) muistuttaa jäsenvaltioita, että toissijaista suojelua saavan henkilön humanitaarisen avun tarve ei eroa pakolaisten tarpeesta. Tiedonannossa kehoitetaan jäsenvaltioita ottamaan käyttöön säännöt, joilla pakolaisille sekä väliaikaista ja toissijaista suojelua saaville henkilöille myönnetään samanlaiset oikeudet.

Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2011/95/EU vaatimuksista kolmansien maiden kansalaisten ja kansalaisuudettomien henkilöiden määrittelemiseksi kansainvälistä suojelua saaviksi henkilöiksi, pakolaisten ja henkilöiden, jotka voivat saada toissijaista suojelua, yhdenmukaiselle asemalle sekä myönnetyn suojelun sisällölle (uudelleenlaadittu), jäljempänä *määritelmädirektiivi*, perusteluosion kohdan 39 mukaan on tarpeen vastata Tukholman ohjelmassa esitettyyn kehoitukseen ottaa käyttöön pakolaisten ja henkilöiden, jotka voivat saada toissijaista suojelua, yhdenmukainen asema, ja toissijaisen suojeluaseman saaneille henkilöille olisi tarpeellisia ja objektiivisesti perusteltuja poikkeuksia lukuun ottamatta myönnettävä samoin edellytyksin samat oikeudet ja etuudet, jotka pakolaisille myönnetään direktiivin nojalla.

Perheenyhdistämiseen liittyen on vuosien 2020 ja 2021 aikana tehty ja julkaistu selvityksiä ja tutkimuksia, jotka ilmentävät kansainvälistä suojelua saavien henkilöiden perheenyhdistämiseen liittyviä ongelmia ja sisältävät suosituksia perhe-elämän suojan ja lapsen edun toteutumisen edistämiseksi. Tällaisia ovat Yhdenvertaisuusvaltuutetun toteuttama selvityksen *Lapsen perhettä - Kansainvälistä suojelua saaneiden alaikäisten perheenyhdistäminen*, joka julkaistiin 3.3.2020, *Ulkomaalaislaki ja sen soveltamiskäytännön muutosten yhteisvaikutukset kansainvälistä suojelua hakeneiden ja saaneiden asemaan –tutkimus* (Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja VN TEAS 2021:10), joka julkaistiin 12.2.2021 sekä Pakolaisneuvonnan UNHCR:lle laatima *Perheenyhdistämisen käytäntöjä Suomessa -selvitys* Suomessa kansainvälistäsuojelua saaneiden henkilöiden perheenyhdistämiseen liittyvästä tämänhetkisestä lainsäädännöstä ja oikeuskäytännöstä, joka julkaistiin 26.2.2021.

Euroopan unionin, jäljempänä *EU*, tuomioistuimen antamat yhdistetyt tuomiot C-133/19, C-136/19 ja C-137/19 lapsen alaikäisyyden määrittämisestä myönnettäessä oleskelulupaa perheen yhdistämistä varten edellyttävät ulkomaalaislain (301/2004) muuttamista.

1.2 Valmistelu

Esitys on valmisteltu sisäasiainministeriössä virkatyönä. Esitystä valmistelemaan perustettiin 15.7.2020 hanke Kansainvälistä suojelua saavien henkilöiden perheen yhdistämistä koskevan lainsäädännön arvioiminen perhe-elämän suojan ja lapsen edun toteutumisen edistämiseksi (SMDno-2020-1659). Hanke asetettiin 1.8.2020 - 30.6.2021 väliseksi ajaksi. Sisäministeriö teki 2.6.2021 päätöksen hankkeen toimikauden jatkamisesta 31.3.2022 asti.

Sisäministeriö pyysi xxxx päivätyllä kirjeellään lausuntoa valmistelemastaan hallituksen esityksestä. Lausuntoaika oli xxx viikkoa. Lausuntopalautetta antoi yhteensä xxx tahoja. Lausuntopalauke kokonaisuudessaan on luettavissa osoitteessa xxxxx (ks. myös kohta 6 Lausuntopalauke).

Lainsäädännön arviointineuvosto antoi lausunnon (xxxx) esitysluonnoksesta xx.xx.2021. Arviointineuvosto....

2 Nykytila ja sen arviointi

2.1 Yleistä perheen yhdistämisestä

Perheen yhdistämisellä tarkoitetaan sitä, että Suomessa luvallisesti oleskelevan henkilön perheenjäsenet voivat hakea oleskelulupaa Suomeen perhesiteen perusteella. Perheenkokoajalla tarkoitetaan ulkomaalaislain 3 §:n 15 kohdan mukaan Suomessa oleskelevaa henkilöä, jonka Suomessa oleskelun perusteella ulkomailla olevalle perheenjäsenelle haetaan oleskelulupaa perhesiteen perusteella. Perheenkokoaja oleskelun peruste voi olla esimerkiksi työnteko, opiskelu tai kansainvälinen suojelu. Perheenkokoaja voi myös olla Suomen kansalainen. Perhesiteen perusteella myönnettävän perheenjäsenen oleskeluluvan luonne ja voimassaoloaika ovat lähtökohtaisesti samat kuin perheenkokoajalla.

Oleskeluluvan myöntämisestä perhesiteen perusteella kolmannen valtion kansalaisen perheenjäsenelle säädetään pääasiassa ulkomaalaislain oleskelua koskevassa 4 luvussa. Ulkomaalaislain kansainvälistä suojelua koskeva 6 luku sisältää erityissäännöksiä oleskeluluvan myöntämisestä kansainvälistä suojelua saaneen henkilön perheenjäsenelle (ks. tarkemmin kohta 2.2 Toimeentuloedellytys kansainvälistä tai tilapäistä suojelua saavan henkilön perheenjäsenen oleskeluluvan edellytyksenä).

Oikeus perheen yhdistämiseen syntyy lähtökohtaisesti heti oleskeluluvan saamisen jälkeen. Oleskelulupahakemuksen perhesiteen perusteella panee vireille oleskeluluvan hakija. Ulkomaalaislain 60 §:n nojalla ensimmäistä oleskelulupaa on, tietyin poikkeuksin, haettava ulkomailla ennen Suomeen saapumista siinä maassa, jossa hakija laillisesti oleskelee. Ulkomailta perheenjäsenen oleskelulupaa haettaessa hakemus jätetään Suomen edustustoon tai ulkoiselle palveluntarjoajalle. Uutta määräaikaista lupaa eli jatkolupaa ja pysyvää oleskelulupaa haetaan Suomessa. Hakemus jätetään Maahanmuuttovirastolle. Perheenjäsenen oleskelulupahakemuksen voi laittaa vireille sähköisesti Enter Finland -palvelun kautta.

Hakijan tulee aina esittää riittävä selvitys perhesuhteistaan. Oleskelulupa voidaan myöntää perhesiteen perusteella lähtökohtaisesti vain sellaiselle henkilölle, joka vastaa ulkomaalaislain 37

§:n mukaista perheenjäsenen määritelmää. Ulkomaalaislain perheenjäsenen määritelmä perustuu niin sanottuun ydinperheen käsitteeseen. Perheenjäseneksi katsotaan Suomessa asuvan henkilön aviopuoliso ja alle 18-vuotias naimaton lapsi, jonka huoltaja on Suomessa asuva henkilö. Myös aviopuolison alaikäinen lapsi katsotaan perheenjäseneksi. Lapsen rinnastetaan tietyin edellytyksin myös kasvattilapsi. Ulkomaalaislain 38 §:n 1 momentin mukaan oleskeluluvan myöntäminen perhesiteen perusteella alaikäiselle naimattomalle lapselle edellyttää, että lapsi on alaikäinen sinä päivänä, jolloin lapsen oleskelulupahakemus ratkaistaan. Oleskeluluvan myöntäminen alaikäisen perheenkokoajan perheenjäsenelle edellyttää, että perheenkokoaja on alaikäinen sinä päivänä, jolloin perheenjäsenen oleskelulupahakemus ratkaistaan. Perheenjäseneksi voidaan katsoa myös Suomessa asuvan alaikäisen lapsen huoltaja, esimerkiksi jompikumpi vanhempi. Tällöin lapsi toimii perheenkokoajana ja vanhemmalle haetaan oleskelulupaa perhesiteen perusteella. Osassa huoltajien perhesidehakemuksia koskevia tilanteita lapsi on Suomessa yksin ilman huoltajaa, osassa tilanteista lapsi on maassa toisen huoltajansa kanssa. 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.

Oleskeluluvan myöntäminen edellyttää lupatyypistä riippumatta, että lain 36 §:n mukaan oleskeluluvan yleiset myöntämisen edellytykset täyttyvät.

Oleskeluluvan myöntäminen edellyttää, että ulkomaalaisen toimeentulo on turvattu, jollei ulkomaalaislaissa toisin säädetä. Turvattu toimeentulo on siten pääsääntö myös perheenjäsenen oleskeluluvan myöntämisen edellytyksenä. 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 (1412/1997) tarkoitetun toimeentulotuen tai vastaavan muun toimeentuloa turvaavan etuuden tarpeeseen. Jatkolupaa myönnettäessä voidaan 39 §:n mukaan kuitenkin sallia tilapäinen turvautuminen toimeentulotukeen tai muuhun vastaavaan toimeentuloa turvaavaan etuuteen. Toimeentulo ei kuitenkaan saa olla ainoastaan toimeentulotuen varassa. Hakijan on esitettävä viranomaiselle selvitys siitä, millä tavoin hänen toimeentulonsa Suomessa turvataan. Vaikka toimeentuloedellytys kohdistuu oleskeluluvan hakijaan, tämän mahdollisuudet täyttää toimeentuloedellytys ulkomailta käsin ovat usein heikot. Käytännössä hakijan toimeentulon turvaamisesta vastaa maassa jo oleskeleva perheenkokoaja. Kansainvälistä suojelua saavien osalta on ulkomaalaislain 114 ja 115 § säädetty poikkeus toimeentuloedellytyksen soveltamiseen (ks. tarkemmin kohta 2.2 Toimeentuloedellytys kansainvälistä tai tilapäistä suojelua saavan henkilön perheenjäsenen oleskeluluvan edellytyksenä).

Toimeentuloedellytyksen täytyminen arvioidaan aina tapauskohtaisesti. Arvioinnissa käytetään apuna suuntaa-antavia euromääriä. Suuntaa-antavat euromäärät perustuvat Maahanmuuttoviraston ohjeeseen, joka on valmisteltu yhdessä sosiaali- ja terveysministeriön kanssa. Ohjeen tarkoituksena on toimeentuloedellytyksen yhtenäinen soveltaminen harkittaessa oleskeluluvan myöntämistä sekä tukea viivytyksetöntä päätöksentekoa, hakijoiden tasavertaista kohtelua sekä neuvontavelvoitteen ja palveluperiaatteen asianmukaista toteutumista Maahanmuuttovirastossa. Toimeentulotasoa tarkistetaan elinkustannusten muuttuessa. Maahanmuuttoviraston ohjeen mukaan esimerkiksi aikuisen toimeentulo katsotaan lähtökohtaisesti turvatuksi, jos hänen nettomääräiset tulonsa ovat vuodessa vähintään 12 000 euroa ja kuukaudessa vähintään 1 000 euroa. Toisen samaan talouteen kuuluvan aikuisen osalta toimeentuloedellytys on 8 400 euroa vuodessa ja 700 euroa kuukaudessa. Lasten osalta käytetään pienempää ja monilapsisissa per-

heissä lasten lukumäärän nojalla pienenevää euromäärää henkilöä kohden. Jos perheessä on esimerkiksi kaksi aikuista ja kaksi alaikäistä lasta, turvattuun toimeentuloon vaaditaan yhteensä noin 2 600 euroa kuukaudessa. Toimeentulotasosta voidaan poiketa lasten osalta kokonaan, kun perheenjäsenille tai koko perheelle haetaan oleskelulupaa Suomeen ja molempien vanhempien toimeentulo perustuu sellaisiin työtuloihin tai vastaaviin tuloihin, jotka yhteensä riittävät vanhempien toimeentuloon. Toimeentuloa turvaavina etuuksina ei 39 §:n mukaan kuitenkaan pidetä kustannuksia korvaavia sosiaaliturvaetuuksia. Maahanmuuttoviraston ohjeen mukaan tällaisia ovat muun muassa lapsilisä, alle 16-vuotiaan vammaistuki (aiemmin lapsen hoitotuki), elatustuki, asumistuki, opintotuki, sairauspäivärahat, vanhampainpäivärahat ja lastenhoidon tuet. Kustannuksia korvaavat sosiaaliturvaetudet otetaan huomioon tuloina, joiden katsotaan vähentävän muun vaadittavan toimeentulon euromäärää. Oleskeluluvan hakijan tulojen ja varojen vähimmäismäärä voi siis muodostua kustannuksia korvaavien sosiaaliturvaetuuksien ja muiden tulojen ja varojen yhteismäärästä.

Toimeentuloedellytyksen täytyminen arvioidaan aina tapauskohtaisesti. Voimassaolevan ulkomaalaislain 39 §:n nojalla toimeentuloedellytyksestä voidaan yksittäisessä tapauksessa poiketa, jos siihen on poikkeuksellisen painava syy, tai lapsen etu sitä vaatii.

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 oltaisiinkin päätyvässä luvan myöntämättä jättämiseen, peruuttamiseen tai maasta poistamiseen.

Lapsen edun huomioon ottamisesta häntä koskevassa päätöksenteossa säädetään ulkomaalaislain 6 §:ssä, jonka mukaan ulkomaalaislain nojalla tapahtuvassa päätöksenteossa, joka koskee kahdeksaatoista vuotta nuorempaa lasta, on erityistä huomiota kiinnitettävä lapsen etuun sekä hänen kehitykseensä ja terveyteensä liittyviin seikkoihin. Ennen kaksitoista vuotta täyttäneitä lasta koskevan päätöksen tekemistä on lasta 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 käsiteltävä kiireellisesti. Pykälä perustuu lapsen oikeuksia koskevaan yleissopimukseen ja erityisesti sen 3 artiklaan, jossa todetaan, että kaikissa julkisen tai yksityisen sosiaalihuollon, tuomioistuinten, hallintoviranomaisten tai lain-säädäntöelimien toimissa, jotka koskevat lapsia, on ensisijaisesti otettava huomioon lapsen etu. 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-vuotiasta henkilöä, ellei lapseen soveltuviin lakien mukaan täysi-ikäisyyttä saavuteta aikaisemmin. Lain 6 §:n mukaan päätöksissä, jotka koskevat alle 18-vuotiaita lapsia, on kiinnitettävä erityistä huomiota lapsen etuun sekä hänen kehitykseensä ja terveyteensä liittyviin seikkoihin. Alaikäistä lasta koskevat asiat ovat lain mukaan käsiteltävä kiireellisesti. Hallintovaliokunnan mietinnön (HaVM 4/2004 vp) mukaan lapsen edun arvioiminen ja lapsen kuuleminen korostuvat 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. Lapsen etua arvioitaessa on aina otettava täysimääräisesti huomioon kansainväliset sopimusvelvoitteet.

Lapsen oikeuksien komitean mukaan lapsen etu koostuu kaikkien sopimuksessa taattujen oikeuksien täysimääräisestä toteutumisesta. Lapsen etu määräytyy tapauskohtaisesti. Yksittäistapauksessa lapsen etua määrittäessä tulisi huomioida lapsen näkemykset, lapsen identiteetti ja haavoittuvat tilanne, perhesuhteiden säilyttäminen, lapsen huolenpito, suojelu ja turvallisuus sekä lapsen oikeus terveyteen ja koulutukseen. (Lapsen oikeuksien komitean yleiskommentti nro. 14). Lapsen edun määrittämisessä on kyse aina kokonaisharkinnasta. Lapsen edun ensisijaisuus ei tarkoita, että se olisi ainoa ratkaiseva kriteeri päätöstä tehdessä, vaan se tulisi ymmärtää painavana ja keskeisenä intressinä, kun eri näkökohtia punnitaan.

Sopimuksen 7 artiklan mukaan lapsella on oikeus, mikäli mahdollista, tuntea vanhempansa ja olla heidän hoidettavanaan. 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 soveltuviin lakien ja menettelytapojen mukaisesti. 10 artiklan mukaan lapsen tai hänen vanhempiensa hakemukset, jotka koskevat sopimusvaltioon saapumista tai sieltä lähtemistä perheen jälleenyhdistämiseksi käsiteltävä myönteisesti, humanisti ja kiireellisesti. 16 artiklan mukaan lapsen yksityisyyteen, perheeseen, kotiin tai kirjeenvaihtoon ei saa puuttua mielivaltaisesti tai laittomasti. Lapsen oikeuksia rajoittaessa tulee varmistua perus- ja ihmisoikeuksien rajoitusedellytysten täyttymisestä.

Perheenyhdistämistä koskevassa päätösharkinnassa tulee lapsen edun lisäksi selvittää myös oikeuden perhe-elämään toteutuminen. Perustuslain 10 § ja Euroopan neuvoston jäsenvaltioiden tekemän yleissopimuksen ihmisoikeuksien ja perusvapauksien suojaamiseksi (SopS 19/1990, jäljempänä *Euroopan ihmisoikeussopimus*) 8 artikla turvaavat perhe-elämän suojan, josta voidaan johtaa oikeus perheenyhdistämiseen. Euroopan ihmisoikeussopimuksen 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 moraalin suojaamiseksi, tai muiden henkilöiden oikeuksien ja vapauksien turvaamiseksi. (Ks. tarkemmin kohta 12 Suhde perustuslakiin ja säätämisjärjestys)

Perheenyhdistämisdirektiivi 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, ulkomaalaislain muutoksella (631/2011), joka tuli voimaan 1 päivänä tammikuuta 2012, ulkomaalaislain muutoksella (332/2016), joka tuli voimaan 16 päivänä toukokuuta 2016, ulkomaalaislain muutoksella (505/2016), joka tuli voimaan 1 päivänä heinäkuuta sekä ulkomaalaislain muutoksella (437/2019), joka tuli voimaan 1 päivänä kesäkuuta 2019.

Perheenyhdistämisdirektiivin tavoitteena on suojata perhe-elämää ja määritellä EU:ssa ne vähimmäisedellytykset, joiden täytyessä 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 pakolaissopimuksen mukaista henkilöä eli henkilöä, joka on saanut turvapaikan tai kiintiöpakolaista. Direktiivi ei koske toissijaista suojelua saavia eikä tilapäisen suojelun perusteella oleskeluluvan saaneita. Komission tiedonannossa kehoitetaan jäsenvaltioita ottamaan käyttöön säännöt, joilla pakolaisille sekä väliaikaista ja toissijaista suojelua saaville henkilöille myönnetään samanlaiset oikeudet. 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.

Direktiivin 4 artiklan 1 kohdan mukaan jäsenvaltioiden on sallittava perheenkokoajan aviopuolison, alaikäisten lasten sekä aviopuolison alaikäisten lasten maahantulo ja maassa oleskelu perheenyhdistämisen perusteella. Alaikäisten lasten on oltava asianomaisen jäsenvaltion lainsäädännössä määriteltyä täysi-ikäisyyden rajaa nuorempia ja naimattomia. Jos pakolainen on ilman huoltajaa tuleva alaikäinen, jäsenvaltioiden on direktiivin 10 artiklan 3 kohdan a-alakohdan nojalla sallittava perheenyhdistämisen perusteella hänen suoraan ylenevää polvea olevien ensimmäisen asteen sukulaistensa maahantulo ja maassaoleskelu. Unionin tuomioistuimen mukaan kyseisellä säännöksellä pyritään erityisesti takaamaan lisäsuojaa niille pakolaisille, jotka ovat ilman huoltajaa tulevia alaikäisiä (tuomio 12.4.2018, A ja S, C-550/16, EU:C:2018:248, 43-44 kohta). Direktiivin 5 artiklan 5 kohdan horisontaalisen lausekkeen mukaan kaikissa lasta koskevissa toimissa on ensisijaisesti otettava huomioon lapsen etu. Jäsenvaltioiden on siis otettava lapsen hyvinvointi ja perheen tilanne huomioon Yhdistyneiden Kansakuntien lapsen oikeuksien yleissopimuksessa ja Euroopan unionin perusoikeuskirjassa tunnustetun perhe-elämän kunnioittamista koskevan periaatteen mukaisesti. Direktiivi sisältää perheenyhdistämisen perusedellytysten lisäksi valinnaisia lisäedellytyksiä, joiden soveltamisesta jäsenvaltiot päättävät. Direktiivin 7 artiklan 1 kohdan c alakohdan mukaan jäsenvaltio voi vaatia hakemuksen tehneeltä henkilöltä perheenyhdistämistä koskevan hakemuksen jättämisen yhteydessä todisteita siitä, että perheenkokoajalla on: vakaat ja säännölliset tulot ja varat, jotka riittävät perheenkokoajan ja hänen perheenjäsentensä ylläpitoon ilman, että heidän on turvauduttava asianomaisen jäsenvaltion sosiaalihuoltojärjestelmään. Direktiivi sisältää erityissäännöksiä pakolaisten perheenyhdistämisen osalta.

Direktiivin 9 luku sisältää erityisiä säännöksiä pakolaisten perheenyhdistämisestä. Komission tiedonannon mukaan direktiivissä säädetään poikkeuksista, joilla luodaan suotuisimmat edellytykset pakolaisten perheenyhdistämiselle. Poikkeuksilla asetetaan jäsenvaltioille täsmällisiä toimimisvelvollisuuksia ja niitä vastaavia selvästi määriteltyjä subjektiivisia oikeuksia, sillä jäsenvaltiot velvoitetaan sallimaan perheenkokoajan tiettyjen perheenjäsenten perheenyhdistäminen näillä suotuisilla edellytyksillä ilman, että ne voisivat käyttää harkintavaltaansa

Euroopan unionin tuomioistuin, jäljempänä *EUTI*, on todennut, että perheenyhdistämisen salliminen on pääsääntö, jonka johdosta mahdollisuutta edellyttää todisteita perheenkokoajan vakaista ja säännöllisistä tuloista ja varoista on tulkittava suppeasti. Jäsenvaltiot eivät myöskään saa käyttää niille tunnustettua harkintavaltaa tavalla, joka olisi vastoin direktiivin tavoitetta, eli perheenyhdistämisen edistämistä, ja direktiivin tehokasta vaikutusta (Asia C-578/08 (Chakroun), tuomio 4.3.2010, kappale 43). Euroopan unionin tuomioistuin on perheenyhdistämistä koskevassa ratkaisukäytännössään korostanut tapauskohtaista arviointia. Tuomioistuimen mukaan jäsenvaltioiden on arvioitava tasapainoisesti ja järkevästi kaikkia käsillä olevia etuja tutkiessaan perheenyhdistämistä koskevia hakemuksia. Lisäksi tuomioistuin katsoo direktiivin edellyttävän, 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 (Yhdistetyt asiat C-356/11 ja C-357/11 (O. ja S.), tuomio 6.12.2012). Komission tiedonannossa on todettu, että 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, perheenjäsenen huollettavuus tai avioliiton ja/tai perhesuhteiden suojaaminen. Jäsenvaltioilla on laaja harkintavalta, kun ne ottavat asianmukaisesti huomioon yksittäiseen tapaukseen liittyvät tekijät. Harkintavaltaa rajoittavia periaatteita ovat kuitenkin Euroopan ihmisoikeussopimuksen 8 artikla, Euroopan unionin perusoikeuskirjan 7 artikla sekä Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen ja Euroopan unionin tuomioistuimen asiaa koskeva oikeuskäytäntö.

Perhe-elämän suoja ei siis takaa ulkomaalaiselle ehdotonta oikeutta viettää perhe-elämää tiettyssä maassa. Kansainväliset velvoitteet eivät estä asettamasta perheenyhdistämisen edellytykseksi tiettyjä vaatimuksia. Oleskeluluvan edellytysten on kuitenkin oltava kohtuullisia ja oikeasuhteisia, jotta oikeutta perheenyhdistämiseen ei tarpeettomasti rajoiteta.

2.2 Toimeentuloedellytys kansainvälistä tai tilapäistä suojelua saavan henkilön perheenjäsenen oleskeluluvan edellytyksenä

Kansainvälistä suojelua hakeneelle voidaan antaa joko ulkomaalaislain 87 §:n mukainen turvapaikka taikka lain 88 §:n mukainen oleskelulupa toissijaisen suojelun perusteella. Kummassakin näistä on kyse kansainvälisen suojelun antamisesta. Lain 109 §:n nojalla tilapäistä suojelua voidaan antaa kansainvälisen suojelun tarpeessa olevalle ulkomaalaiselle, jonka turvallinen paluu kotimaahansa tai pysyvään asuinmaahansa ei ole mahdollinen sen vuoksi, että maasta tai sen lähialueilta on tapahtunut ihmisten joukkopako aseellisen selkkauksen tai muun väkivaltilanteen taikka ympäristökatastrofin vuoksi. Tilapäisen suojelun antaminen edellyttää, että suojelun tarve voidaan arvioida lyhytaikaiseksi. Lain 106 §:n mukaan pakolaisaseman saa turvapaikan Suomessa saanut ulkomaalainen ja pakolaiskiintiössä Suomeen otettu ulkomaalainen sekä perhesiteen perusteella oleskeluluvan saanut edellä tarkoitettua ulkomaalaisen pakolaiseksi katsottava perheenjäsen. Toissijaisen suojeluaseman saa oleskeluluvan toissijaisen suojelun perusteella saanut ulkomaalainen ja perhesiteen perusteella oleskeluluvan saanut toissijaisen suojelua saavan ulkomaalaisen perheenjäsenen, jonka katsotaan olevan toissijaisen suojelun tarpeessa.

Oleskeluluvan myöntämisen 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. Lisäksi edellytetään, että hakijan ei katsota vaarantavan yleistä järjestystä, turvallisuutta tai kansanterveyttä. Jos näitä vaarantavia seikkoja ilmenee, suoritetaan ulkomaalaislain 114 §:n mukaan kokonaisharkinta, jossa otetaan huomioon perheenkokoajan mahdollisuus viettää perhe-elämää hakijan kanssa jossain kolmannessa maassa. Harkinnassa on otettava huomioon perhesiteen merkitys asianosaisille. Lain 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 37 §:ssä säädettyä laajempi oikeus perheenyhdistämiseen. Kansainvälistä suojelua tai tilapäistä suojelua saaneella

on ulkomaalaislain 115 §:n nojalla mahdollisuus hakea oleskelulupaa myös muulle omaiselle kuin lain 37 §:n mukaiselle perheenjäsenelle. Ulkomaalaislain 115 §:n mukaan oleskelulupa myönnetään kansainvälistä tai tilapäistä suojelua saaneen muulle omaiselle kuin ulkomaalaislain määritelmän täyttävälle 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 perheenkokoajasta. Täyttä riippuvuutta on tulkittu suppeasti. Yleensä oleskelulupaa haetaan Suomessa asuvan täysi-ikäisen henkilön vanhemmille, mutta oleskelulupa voidaan myöntää muillekin omaisille kuten sisaruksille. Jos hakijan katsotaan vaarantavan yleistä järjestystä, turvallisuutta, kansanterveyttä tai Suomen kansainvälisiä suhteita, suoritetaan kokonaisharkinta 114 §:n 2 momentissa ilmenevällä tavalla.

Toimeentuloedellytys laajennettiin koskemaan kansainvälistä suojelua tai tilapäistä suojelua saavien henkilöiden perhesidehakemuksia tietyin edellytyksin vuonna 2016. Ulkomaalaislain 114 §:ssä tarkoitettujen perheenjäsenien oleskeluluvan myöntäminen edellyttää, että ulkomaalaisen toimeentulo on turvattu. Turvattua toimeentuloa koskevaan edellytykseen on kuitenkin säädetty perheenyhdistämisdirektiivin perustuva poikkeus, koska toimeentuloedellytystä ei perheenyhdistämisdirektiivin 12 artiklan mukaan voi lähtökohtaisesti soveltaa pakolaisen, eli turvapaikan saaneen tai kiintiöpakolaisen, perheenjäseniin. Toimeentuloedellytystä on direktiivin mukaan kuitenkin tietyin edellytyksin mahdollista soveltaa pakolaisen perheenjäseniin jos 1) perheenyhdistämistä koskevaa hakemusta ei jätetä kolmen kuukauden kuluessa pakolaisaseman myöntämisestä, 2) perhe on muodostettu perheenkokoajan Suomeen tulon jälkeen, 3) kyse on muista omaisista kuin perheenjäsenistä tai 4) jos perhe voisi yhdistyä kolmannessakin maassa, johon perheenkokoajalla tai perheenjäsenellä on erityisiä siteitä. Edellä mainitun mukaisesti direktiivi antaa pakolaisille mahdollisuuden hakea perheenyhdistämistä kolmen kuukauden kuluessa pakolaisaseman myöntämisestä ilman lisäedellytyksiä, jos perhe on perustettu ennen perheenkokoajan maahan saapumista. Erityissäännökset koskevat vain pakolaisen perheenjäseniä, ei muulla kansainvälisen suojelun tai tilapäisen suojelun perusteella oleskeluluvan saaneiden perheenjäseniä, koska nämä eivät kuulu direktiivin soveltamisalaan. Toissijaista ja tilapäistä suojelua saaviin lisäedellytyksiä on siten lähtökohtaisesti mahdollista soveltaa.

Toimeentuloedellytystä ei 114 §:n mukaan sovelleta, jos turvapaikan saaneen tai kiintiöpakolaisen perheenjäsenen oleskelulupahakemus jätetään kolmen kuukauden määräajassa. Poikkeamismahdollisuuden tarkoituksena on varmistaa, ettei toimeentuloedellytys johda kohtuutomaan päätökseen. Edellytyksenä on, että perheenkokoajan perhe on muodostettu ennen perheenkokoajan Suomeen tuloa eli kyseessä on niin sanottu vanha perhe. Perheenyhdistäminen on mahdollista myös silloin, kun perhe on muodostettu vasta perheenkokoajan Suomeen tulon tai pakolaiskiintiöön hyväksymisen jälkeen eli kyseessä on niin sanottu uusi perhe mutta tällöin oleskeluluvan myöntäminen perheenjäsenelle edellyttää turvattua toimeentuloa. Lähtökohta perheenmuodostamistilanteissa on, että tehdessään päätöksen perustaa perheen tilanteessa, jossa osapuolilla ei ole oleskelulupaa, osapuolet eivät ole voineet luottaa perhe-elämän viettämisen mahdollisuuksiin Suomessa eikä tällöin ole ehdotonta oikeutta jatkaa perhe-elämää itse valitsemaansa asuinmaassa. Lisäksi, jos perheenyhdistäminen on mahdollista sellaisessa kolmannessa maassa, johon perheenkokoajalla tai perheenjäsenellä on erityisiä siteitä, perheenjäsenen oleskeluluvan ehtona on turvattu toimeentulo myös kolmen kuukauden määräajan kuluessa. Eriytynen side voisi olla kyseessä silloin, kun on olemassa perusteltu tieto siitä, että joko perheenkokoajalla, perheenjäsenellä tai kummallakin on kolmannessa maassa perhettä tai kulttuurisia tai sosiaalisia siteitä. Tällainen tilanne voi olla esimerkiksi silloin, kun perheenkokoajan perheenjäsenet asuvat kolmannessa maassa. Lisäksi edellytetään, että perheellä on oikeus oleskella tai maatietoon perustuva realistinen mahdollisuus saada oleskeluoikeus kyseiseen maahan.

Mahdollisuus poiketa toimeentuloedellytyksestä yksittäistapauksessa on merkityksellinen arvioidessa turvattua toimeentuloa koskevan edellytyksen kohtuullisuutta, jonka tulkinnan Euroopan ihmisoikeustuomioistuin on omaksunut ratkaisukäytännössään. Vaikka lain 39 §:ssä säädetyn toimeentuloedellytyksestä poikkeamismahdollisuuden tarkoitus on varmistaa, ettei toimeentuloedellytyksen soveltaminen muodostu kohtuuttomaksi esteeksi perhe-elämälle, mahdollisuutta ei ole tarkoitettu sovellettavaksi niin, että sen nojalla esimerkiksi kansainvälisetä suojelua saavien haavoittuva asema itsessään olisi peruste poiketa edellytyksestä. Seikat, jotka ovat johtaneet suojeluaseman myöntämiseen perheenkokoajalle, eivät ole suoraan seikkoja, jotka johtavat toimeentuloedellytyksestä poikkeamiseen. Myöskään niiden edellytysten olemassaolo, joiden johdosta oleskelulupaa myönnetään muulle omaiselle, eivät ole suoraan seikkoja, jotka johtavat toimeentuloedellytyksestä poikkeamiseen (HE 43/2016 vp). Pelkästään se tosiasia, että oleskeluluvan epääminen on kohtuutonta sen vuoksi, että asianomaisten on Suomessa tarkoitus jatkaa aikaisemmin viettämäänsä kiinteää perhe-elämää tai että, omainen on täysin riippuvainen Suomessa asuvasta perheenkokoajasta, ei suoraan ole riittävä peruste poiketa turvattua toimeentuloa koskevasta edellytyksestä. Oleskeluluvan myöntäminen 115 §:n nojalla muulle omaiselle edellyttää myös, että ulkomaalaisen toimeentulo on turvattu mutta toimeentuloedellytystä ei kuitenkaan sovelleta, jos oleskelulupa myönnetään Suomeen yksin tulleen alaikäisen lapsen ulkomailla olevalle alaikäiselle sisarukselle, jos sisarukset ovat asuneet yhdessä ja jos heidän vanhempansa eivät ole elossa tai näiden olinpaikka on tuntematon.

Pakolaisten perheen yhdistämistä koskeva 114 §:n mukainen kolmen kuukauden määräaika alkaa siitä, kun perheenkokoaja on saanut tiedoksi päätöksen hänelle annettusta turvapaikasta tai kolmen kuukauden kuluessa siitä, kun perheenkokoaja on saanut tiedoksi päätöksen hyväksymisestään Suomeen pakolaiskiintiössä. Ulkomaalaislain 206a §:n mukaan tieto mahdollisuudesta perheen yhdistämiseen kolmen kuukauden määräajassa ilman toimeentuloedellytystä on annettava turvapaikan antamista koskevan päätöksen tiedoksi antamisen tai pakolaiskiintiössä ottamisesta tiedoksi antamisen yhteydessä.

Vuosina 2015-2020 ensimmäistä oleskelulupaa koskevista päätöksistä suuruusluokaltaan karkeasti noin neljännes on ollut kielteisiä ja näistä kielteisistä päätöksistä noin kolmannes on perustunut siihen, että hakijan toimeentulo ei ole turvattu. Turvatun toimeentulon puuttuminen on keskeinen peruste kansainvälistä suojelua saavien henkilöiden perheenjäsenten kielteisille oleskelulupapäätöksille. Edellytys turvatusta toimeentulosta muodostaa siten esteen oikeuden perhe-elämään toteutumiseksi. Puuttuvaan toimeentuloon perustuvien kansainvälistä suojelua saaneiden kielteisten perheen yhdistämispäätösten suuntaa-antava prosentuaalinen osuus on muutaman viimeisen vuoden aikana ollut huomattava: yli 80 % lasten, yli 70 % puolisoitten ja yli 40 % huoltajien kohdalla. Puuttuvan toimeentulon perusteella puolisoille, lapsille ja huoltajille tehtyjen kielteisten päätösten suhteellinen osuus kielteisistä päätöksistä on ollut nousussa viime vuosina (ks. tilastot kohta 2.5 Perheen yhdistäminen lukuina).

Ulkomaalaislain 114 §:n 4 momentti asettaa toissijaista suojelua saavien henkilöiden oikeuden viettää perhe-elämää eri asemaan suhteessa pakolaisiin, vaikka toissijaista suojelua saavan henkilön humanitaarisen avun tarve ei käytännössä eroa pakolaisten tarpeesta. Toissijaista suojelua saaneen oikeutta perheen yhdistämiseen on kuitenkin rajoitettu enemmän kuin pakolaisaseman saaneiden. Vaikka erilaiselle kohtelulle ei ole ollut estettä perustuslain näkökulmasta (PeVL 27/2016), niin se ei edistä yhdenvertaisuutta ja on vastoin hallituksen tavoitetta aiempaa yhdenvertaisemmasta Suomesta. Komission tiedonannossa kehoitetaan jäsenvaltioita ottamaan käyttöön säännöt, joilla pakolaisille sekä väliaikaista ja toissijaista suojelua saaville henkilöille myönnetään samanlaiset oikeudet. Myös eduskunta on edellyttänyt (EK 45/2018 vp— K 6/2018 vp), että valtioneuvosto laatii tarvittavat lainsäädäntömuutokset sen mahdollistamiseksi, että pakolaisaseman ja toissijaisen suojeluaseman saaneiden perheen yhdistämishakemuksiin ei sovelleta toimeentuloedellytystä. Unionin tuomioistuin on ratkaisuissa Mohammed Bilali (tuomio

23.5.2019, Mohammed Bilali, C-720/17, EU:C:2019:448, 55 kohta) sekä Alo ja Osso (tuomio 1.3.2016, C 443/14 ja C 444/14, EU:c:2016:127, 32 kohta) todennut, että unionin lainsäätäjät on halunnut ottaa käyttöön kaikkien kansainvälistä suojelua saavien henkilöiden yhdenmukaisen aseman ja että se on tämän vuoksi päättänyt myöntää toissijaisen suojeluaseman saaneille henkilöille tarpeellisia ja objektiivisesti perusteltuja poikkeuksia lukuun ottamatta samat oikeudet ja etuudet, jotka pakolaisaseman saaneille henkilöille myönnetään. Muissa Pohjoismaissa sekä useassa muussa unionin jäsenmaassa pakolaisaseman ja toissijaista suojelua saaneilla on pääsääntöisesti yhtäläiset oikeudet perheenyhdistämiseen.

Lain 114 §:n sisältämän kolmen kuukauden määräaika on hakijalle hyvin lyhyt erityisesti niiden hakijoiden osalta, jotka eivät käytä sähköistä Enter Finland -asiointipalvelua hakemuksen jättämiseksi. Hakemuksen jättäminen saattaa edellyttää matkustamista sellaiseen maahan, jossa Suomella on edustusto ja voi vaatia viisumin hankkimista ja matkasta voi koitua merkittäviä kustannuksia. Kolmen kuukauden määräaika on joihinkin Pohjoismaihin sekä muihin Euroopan maihin verrattuna lyhyt. Esimerkiksi Virossa ja Norjassa määräaika on 6 ja Belgiassa 12 kuukautta. Ruotsissa määräajan pituus on 3 kuukautta. Monissa maissa perheenkokoajan on mahdollista jättää perheenyhdistämishakemus, jolloin 3 kuukauden määräaika koskee perheenkokoajaa, jonka tulee toimittaa perheenyhdistämishakemus paikalliselle viranomaiselle.

Lain 114 §:n sisältämän kolmen kuukauden määräajan soveltamiseen liittyy viranomaisnäkökulmasta käytännön haasteita. Aikarajan noudattamisen valvontaan liittyy hankalasti todettavia tosiseikkoja sekä soveltamiskysymyksiä. Maahanmuuttoviraston ohjeistuksen mukaan, jos edustuston jonotilanteen takia aikaa hakemuksen jättämiselle ei saa varattua kolmen kuukauden sisään, riittää, että aika on varattu kolmen kuukauden kuluessa. Jos edustusto ei pysty tarjoamaan aikaa hakemuksen jättämiselle 3 kuukauden määräajassa, viranomaisnainen joutuu perustamaan päätöksensä vaikeasti todettaviin tosiseikkoihin kuten hakijan yhteydenottoon edustustoon. Korkein hallinto-oikeus on katsonut (KHO 2020:66), että tilanteessa, jossa hakemusten jättämisaikaa oli hakijan aloitteesta siirretty mutta hakemukset oli kuitenkin jätetty aikaisemmin kuin alun perin annettuna aikana, asian olosuhteissa oli ollut suhteellisuusperiaatteen vastaista katsoa toimeentuloedellytyksen tulevan sovellettavaksi.

Sisäministeriön aloitteesta toteutettu Ulkomaalaislaki ja sen soveltamiskäytännön muutosten yhteisvaikutukset kansainvälistä suojelua hakeneiden ja saaneiden asemaan –tutkimus (Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja VN TEAS 2021:10) tutkimus suositti, että kansainvälistä suojelua saaneiden alaikäisten perheenkokoajien toimeentuloedellytykset ja perheenyhdistämistä koskeva erottelu pakolaisaseman ja toissijaista suojelua saaneiden perheenkokoajien välillä tulee poistaa niin, että turvataan kaikkien kansainvälistä suojelua saaneiden yhtäläinen oikeus perheenyhdistämiseen. Pakolaisneuvonnan UNHCR:lle laatima Perheenyhdistämisen käytäntöjä Suomessa -selvitys Suomessa kansainvälistä suojelua saaneiden henkilöiden perheenyhdistämiseen liittyvästä tämänhetkisestä lainsäädännöstä ja oikeuskäytännöstä (26.2.202) tuo esille niitä oikeudellisia, konkreettisia sekä taloudellisia haasteita, jotka ovat esteenä perheenyhdistämiselle. Raportin suositukset liittyvät toimeentuloedellytyksen poistamiseen ja maahantulosäännösten kiertämistä koskevien säännösten soveltamisen rajaaminen selkeämmin.

Perheenyhdistämisellä on sosiaalisia ja terveysvaikutuksia Suomessa oleviin perheenkokoajiin sekä ulkomailla oleviin perheenjäseniin. Euroopan neuvoston ihmisoikeusvaltuutetun mukaan perheenyhdistämisen estyminen aiheuttaa vakavaa stressiä, sosiaalista syrjäytymistä ja taloudellisia vaikeuksia, jotka estävät normaalin elämän. Sitä vastoin ne oleskeluluvan saaneet, jotka saavat perheensä yhdistettyä, pystyvät hyötymään vahvennetusta sosiaalisesta tuesta, mikä edesauttaa kotoutumista.

On todettu, että perheestä erossaolon ja perheenyhdistämiseen liittyvien vaikeuksien on todettu olevan tärkein pakolaisten kotoutumista vaikeuttava tekijä (Choumanivong ym. 2014). Perheestään erossa asuvilla maahanmuuttajilla on merkittäviä työllistymisvaikeuksia sekä ongelmia koulutukseen osallistumisessa, sillä huoli perheenjäsenistä vaikeuttaa keskittymistä ja kielien oppimista (Wilmsen 2013). Myös rahan lähettäminen kotimaahan jääneille läheisille on yleistä, mikä voi johtaa maahanmuuttajan omien tarpeiden laiminlyöntiin ja vaikeuttaa sopeutumista uuteen maahan (Choumanivong ym. 2014). Esimerkiksi Suomessa toteutetussa somalialais- ja kurditaustaista väestöä koskevassa tutkimuksessa osoitettiin, että niillä, joiden primääriperhe asui Suomessa, oli useammin työpaikka, heidän itse arvioimansa kielitaito oli parempi ja he kokivat vähemmän yksinäisyyttä kuin ne, joiden primääriperhe asui muualla (Rask ym. 2016).

Turvapaikanhakijoiden terveys ja hyvinvointi – tutkimuksessa Suomeen vuonna 2018 tulleista turvapaikanhakijoista (THL – Raportti 12 |2019) todetaan, että perhe on voimavara, joka edistää psyykkistä hyvinvointia (Kawachi & Berkman 2001). Perheen ja sen antaman sosiaalisen tuen merkitys on erityisen suuri lapsille ja nuorille. Perheen antama sosiaalinen tuki voi vähentää lasten ja nuorten masennusoireita ja sillä on osoitettu olevan positiivinen yhteys myös nuorten koulumenestykseen (Laban ym. 2015; Trentacosta ym. 2016). Läheisyys muihin perheenjäseniin on keskeinen asia lapsen ja nuoren hyvinvoinnin ja kehityksen kannalta, sillä erossaolo perheestä voi lisätä muun muassa psyykkisiä oireita (Choumanivong ym. 2014; Trentacosta ym. 2016).

Perheestään erossa asuvilla pakolaisilla on yleisemmin myös psyykkisiä häiriöitä ja oireilua kuin perheensä kanssa asuvilla pakolaisilla (Nickerson ym. 2010; Schweitzer ym. 2006; Turner ym. 2003). Perheestään erossa asuvat raportoivat heikommasta psyykkisestä toimintakyvystä sekä vaikeammista traumaperäisen stressihäiriön ja masennuksen oireista kuin perheensä kanssa asuvat pakolaiset (Nickerson ym. 2010). Lisääntyneen psyykkisen ja somaattisen oireilun on osoitettu liittyvän erityisesti huoleen kotimaahan jääneestä perheestä (Schweitzer ym. 2006). Erossaolo näyttääytyy muun muassa hallinnan tunteen puutteena sekä syyllisyyden kokemuksena (Savic ym. 2013), ja se voi aiheuttaa trauman kaltaisen kokemuksen jatkumista uudessa maassa (Schweitzer ym. 2006).

Toimeentuloedellytys voi paitsi estää niin myös hidastaa perheenyhdistymistä, koska perheenkokoajan tulee saavuttaa tietty tulotaso, että toimeentuloedellytys täyttyy. OECD:n International Migration Outlook 2019 julkaistussa selvityksessä todetaan, että Euroopassa niiden maahanmuuttajien, joilla kestää pidempään saada puoliso maahan, tulotaso oli matalampi kuin muiden maahanmuuttajien. Yksi selittävä tekijä on se, että maahanmuuttajat eivät panosta esimerkiksi koulutukseen, kun vielä odottavat perheenyhdistämistä. Pitkällä aikavälillä perheenyhdistämisen viipyminen ei vaikuta perheenkokoajan saavuttamaan kielitasoon, mutta se vaikuttaa perheenjäsenen saavuttamaan kielitasoon, erityisesti naisten. Myös perheenjäsenen työllistyminen on sen epätodennäköisempää, mitä pidempi aika kuluu perheenyhdistämiseen. Erityistä merkitystä perheenyhdistämisen ripeydellä on lapsilla, jotka kotoutuivat ja integroituvat uuteen yhteiskuntaan parhaiten, jos he saapuvat uuteen maahan alle kouluikäisinä. (OECD 2019).

Väestöliiton väestöpoliittinen raportti 2020 Kestävän väestönkehityksen Suomi toteaa, että uudessa väestötilanteessa, jossa maahanmuuttoa tarvitaan entistä enemmän, perhepalvelut ja -etuudet sekä perheystävällinen työkuulttuuri ovat ja voivat olla vielä vahvemmin Suomen valttikortteja. Ilman perhettään elävä maahanmuuttaja ei kuitenkaan sitoudu suomalaiseen yhteiskuntaan ja muuttaa herkästi pois. Perhe on voimavara, joka edistää kotoutumista ja sitoo ihmiset maahan. Suomessa on verrattain runsaasti maahanmuuttajia, joiden aviopuoliso asuu eri

maassa. Vuosina 2013-2017 prosenttiosuus on ollut 19,4% kaikista avioliitossa olevista maahanmuuttajista, mikä on Euroopan toiseksi korkein Liettua jälkeen ja huomattavasti OECD-keskiarvoa korkeampi. (OECD 2019).

Perheenyhdistäminen muodostaa myös merkittävän laillisen maahantulon väylän, joita on hyvin tärkeä edistää myös siksi, että se vähentää laittomien maahantulokeinojen tarvetta.

2.3 Lapsen edun toteutuminen kansainvälistä suojelua saavan alaikäisen perheenyhdistämistilanteissa

Ulkomaalaislain 36 §:n 2 momentin mukaan oleskelulupa voidaan jättää myöntämättä, jos on perusteltua aihetta epäillä ulkomaalaisen tarkoituksena olevan maahantuloa tai maassa oleskelua koskevien säännösten kiertäminen. Pykälän 3 momentin mukaan 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.

Yhdenvertaisuusvaltuutetun selvityksen (Lapset ilman perhettä - Kansainvälistä suojelua saaneiden alaikäisten perheenyhdistäminen, 3.3.2020) mukaan ajanjaksolla 2018 - syyskuu 2019 puolet perheenyhdistämistä hakeneista kansainvälistä suojelua saaneista ilman huoltajaa tulleista alaikäisistä ei saanut vanhempiaan Suomeen, koska vanhempien katsottiin pyrkineen kiertämään maahantulosäännöksiä lähettäessään lapsensa ilman huoltajaa Suomeen ja että lapsen ja vanhempien välisen perhe-elämän katsottiin katkenneen. Edellytys turvatusta toimeentulosta ei siis nykytilanteessa ole kielteisten päätösten peruste alaikäisten perheenkokoajien perheenyhdistämisessä. Käytännössä ilman huoltajaa tulleiden kansainvälistä suojelua saaneiden alaikäisten perheenkokoajien osalta toimeentuloedellytyksestä on voimassaolevan lainsäädännön puitteissa poikettu lain 39 §:n yleissäännöksen mahdollistaman poikkeuksellisen painavan syyn tai lapsen edun perusteella, jos edellytyksen oleskeluvan myöntämiselle muuten täytyivät.

Selvityksen aineistona valtuutettu käytti 66 Maahanmuuttoviraston tekemää perheenyhdistämispäätöstä ajalla 1.1.2018 – 18.9.2019. Näistä päätöksistä 31 oli kielteisiä ja 35 myönteisiä. Päätöksistä 32 koski pakolaisaseman saanutta perheenkokoajaa, ja näistä päätöksistä n. kaksi kolmasosaa oli myönteisiä. Päätöksistä 34 koski toissijaista suojelua saanutta perheenkokoajaa, ja näistä päätöksistä n. kaksi kolmasosaa oli kielteisiä. Joka toinen kielteinen päätös perustui oleskeluluvan yleisten edellytysten puuttumiseen tai perheenjäsenen määritelmään. Lisäksi suurimmassa osassa kielteisiä päätöksiä todettiin perheyhteyden katkenneen alaikäisen perheenkokoajan ja tämän vanhempien välillä. Myös yksilöllisen pakottavan syyn käsite oli olennainen kriteeri perheenyhdistämistä koskevassa päätöksenteossa ja perheen toimintaa oli arvioitu tämän käsitteen kautta. Tällaisessa tilanteessa lasta on tulkittu käytetyn maahantulon välineenä. Ulkomaalaislaissa tai lain esitöissä ei kuitenkaan ole määritelty yksilöllisen pakottavan syyn käsitettä. Lapsen oikeuksien komitean mukaan lapsen oikeuksien toteutuminen ei saisi olla riippuvaista vanhempien toiminnasta.

Yhdenvertaisuusvaltuutettu kiinnitti huomiota maahantulosäännösten kiertämistä koskevan säännöksen laajaan soveltamiseen. Havaintojen mukaan säännöstä sovelletaan melko laajalti ja usein tavalla, jossa viranomaisen arviointi hakijan aiemmasta toiminnasta ja motiiveista estää oleskeluluvan saamisen vaikka muut edellytykset oleskeluluvan saamiseksi olisivat täyttyneet. Valtuutettu totesi selvityksestä saatuna havaintona, että soveltamalla yleisluontoista säännöstä oleskeluluvan edellytyksistä selvityksessä kuvatulla tavalla rajoitetaan merkittävästi suojelua jo saavien lasten keskeisen perus- ja ihmisoikeuden toteutumista. Yhdenvertaisuusvaltuutettu katsoi tekemänsä selvityksen osoittavan, että maahantulosäännösten kiertämistä koskeva säännös ei täytä perustuslain asettamia vaatimuksia lain täsmällisyydestä ja tarkkarajaisuudesta, vaan se

jättää lainsoveltajalle nykyisellään perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisen kannalta liian laajan harkintavallan.

Selvityksessä valtuutettu esitti suosituksinaan, että maahantulosäännösten kiertämistä koskeva ulkomaalaislain 36 § jättää lainsoveltajalle nykyisellään perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisen kannalta liian laajan harkintavallan. Valtuutettu suositteli, että sisäministeriön tulee toteuttaa lainsäädäntömuutokset sen varmistamiseksi, että ulkomaalaislain 36 § 2 momentti täyttää selkeämmin perustuslain asettamat vaatimukset lain täsmällisyydestä ja tarkkarajaisuudesta sekä perhe-elämän suojasta. Säännöksen soveltamisala tulee rajata selkeämmin, etenkin perheenyhdistämisessä, mutta myös muiden oleskelulupaperusteiden kohdalla. Lisäksi maahantulosäännösten kiertämistä koskevan säännöksen muutosta arvioitaessa sisäministeriön tulee myös varmistaa, ettei lapsen oikeuksien toteutuminen ole riippuvainen vanhempien toiminnasta tai motiiveista. Valtuutettu katsoo, että kun alaikäinen on saanut kansainvälistä suojelua, on tämä osoitus siitä, ettei lapsen lähtöolosuhteisiin ole liittynyt maahantulosäännösten kiertämistä. Lisäksi lapsen ja vanhemman perheyhteys voidaan katsoa katkenneeksi vain hyvin poikkeuksellisissa tilanteissa. Valtuutetun suosituksen mukaan sisäministeriön tulee arvioida, tuleeko perhe-elämän suojan vahvistamiseksi tältä osin lainsäädäntöä täsmentää.

Pakolaisneuvonta on UNHCR:n toimeksiannosta laatinnut selvityksen perheenyhdistämisen käytännöistä Suomessa (Family Reunification Practices in Finland, 15.3.2021). Raportin mukaan Maahanmuuttoviraston ja tuomioistuinten soveltamiskäytäntö on tiukentunut, ja päätöksissä lapsen etua on arvioitu usein suppeasti. Seurauksena lapsen oikeudet eivät ole toteutuneet täysimääräisesti perheenyhdistämistä koskevissa menettelyissä. Kansainvälistä suojelua saavien oikeus perhe-elämään ei ole toteutunut Suomen kansainvälisten velvoitteiden edellyttämällä tavalla. Raportin mukaan kansainvälistä suojelua saavien ilman huoltajaa olevien alaikäisten perheenyhdistämistä koskevista hakemuksista on viime vuosina hyväksytty vain noin puolet. Kielteisiä päätöksiä on perusteltu usein ulkomaalaislain 36 § 2 momentin mukaisella maahantulosäännösten kiertämisellä. Päätöksiä on perusteltu mm. sillä, ettei alaikäisen vanhemmilla ole ollut pakottavaa syytä lähettää lastaan ulkomaille ja että tällä menettelyllä vanhemmat ovat pyrkineet kiertämään maahantulosäännöksiä. Edellytys pakottavasta syystä ei kuitenkaan perustu lainsäädäntöön vaan soveltamiskäytäntöön. Lisäksi perheenyhdistämispäätöksissä lapsen etua ei ole huomioitu ensisijaisesti tai riittävästi. Lasta koskevissa perheenyhdistämispäätöksissä ei lapsen etua ole otettu huomioon ensisijaisena arviointiperusteena, vaan päätöksissä on korostettu ulkomaalaislain rajoituksia. Pakolaisneuvonta on esittänyt suosituksen ulkomaalaislain 36 § 2 momentin rajaamisesta selkeämmin. Lisäksi Pakolaisneuvonta on suosittanut, että lapsen edun tulisi olla ensisijainen arviointiperuste kaikissa lapsia koskevissa päätöksissä.

Owal Group laati turvapaikkaprosessia koskevan selvityksen, joka valmistui 27.6.2019. Owal Group esitti raportissa havaintonaan, että lapsen edun toteutuminen tulee taata ja että kaikki lapset tulee kohdata turvapaikkaprosessissa ensisijaisesti lapsina, ei turvapaikanhakijalapsina. Raportissa kiinnitettiin huomiota myös siihen, että ilman huoltajaa oleville alaikäisille turvapaikanhakijoille myönnetään oleskelulupa useammin toissijaisen suojelun tai muun syyn takia kuin turvapaikan perusteella. Vaikka perheenyhdistäminen ei suoraan liittynytään selvityksen viitekehukseen, oli perheenyhdistämisen mahdollisuus kuitenkin tunnistettu selvityksessä yhdeksi oleelliseksi osaksi turvapaikanhakijoiden oikeusturvaa ja raportissa todettiin sillä olevan keskinäisriippuvuutta mm. Maahanmuuttoviraston päätöskäytäntöjen kanssa. Selvitystä varten tehdyissä haastatteluisia esitettiin huoli siitä, etteivät Maahanmuuttoviraston päätöskäytännöt tue riittäväällä tavalla aitoa mahdollisuutta perheenyhdistämiselle. Raportissa annettiin myös suosituksia ml. alaikäisten turvapaikanhakijoiden osalta. Raportissa suositeltiin, että turvapaikkaprosessin aikana varmistetaan YK:n lapsen oikeuksien peruseriaatteen, joista lapsen edun ensisijaisuus on yksi tärkeä periaate. Raportin mukaan lapsen etu on määritelty lainsäädännössä väljästi, joten eri toimijoiden välillä on erilaisia näkemyksiä lapsen edun sisällöstä. Toimijoiden

tulisi siten yhteistyössä määritellä alaikäisen turvapaikanhakijan osalta erityisesti huomioitavat lapsen edun elementit. Suosituksen toteuttamisen arvioitiin edellyttävän mahdollisia muutoksia lainsäädäntöön.

Korkein hallinto-oikeus on ratkaisussaan (KHO 2020:98) katsonut, etteivät toissijaisen suojelun myöntämisen perusteena olleet seikat olleet sellaisia syitä, joilla voitaisiin perustella tarvetta lähettää perheenkokoajan asiassa toiminut maahan yksin tullut alaikäinen (valittaja) pois vanhempiensa luota. Kun otettiin huomioon toissijaisen suojelun perusteet, valittajan vanhempien esille tuomista Irakin turvallisuustilanteeseen liittyvistä näkökohdista huolimatta asiassa ei voitu katsoa, että vanhempien päätökselle lähettää valittaja luotaan hakemaan Suomesta kansainvälistä suojelua olisi ollut valittajan henkeen tai terveyteen liittyvä pakottava syy. Kun lisäksi otettiin huomioon asiassa ilmenneet muut olosuhteet, asiassa oli riittäväällä varmuudella pääteltävissä vanhempien tarkoituksena olleen lähettää valittaja Suomeen hakeakseen oleskelulupia myöhemmin itselleen. Maahanmuuttovirasto oli siten voinut katsoa, että valittajan vanhemmat olivat pyrkineet kiertämään maahantuloa koskevia säännöksiä ulkomaalaislain 36 §:n 2 momentissa tarkoitettulla tavalla. Hakijoiden ja valittajan välillä ei voitu katsoa olevan kiinteää perhe-elämää, minkä vuoksi asiaa ei ollut aihetta arvioida toisin ulkomaalaislain 66 a §:n perusteella. Oleskelulupien hylkääminen ei myöskään merkinnyt Euroopan ihmisoikeussopimuksen vastaista puuttumista perhe-elämän suojaan.

Ulkomaalaislain 36 § jättää viranomaiselle laajan harkintavallan sovellettaessa maahantulosäännösten kiertämistä koskevaa sääntelyä. Säännöksen nojalla kansainvälistä suojelua saavien alaikäisten oikeus perhe-elämään ja lasten etu ei toteudu täysimääräisesti heidän vanhempiensa moitittavan toiminnan seurauksena. Ulkomaalaislain 36 §:n soveltaminen kansainvälistä suojelua saavien alaikäisten perheen yhdistämisasiossa on johtanut tilanteeseen, jossa oikeuskäytäntö on muun muassa perheen yhdistämisdirektiivin sanamuodon ja tavoitteiden vastainen. Vaikka alaikäisten oikeus perheeseen on toteutunut, ei ratkaisu, jonka perusteella kansainvälistä suojelua saava joutuu poistumaan suojelua myöntäneestä maasta viettääkseen perhe-elämää, ole pakolaisoikeuden hengen mukaista. Tämä ei myöskään ole ollut lainsäätäjän tarkoitus (ks. HE 28/2003 vp).

Perheen yhdistymisen estymisellä on vaikutusta alaikäisten tarvitsemiin sosiaalipalveluihin. Toivolannmäen perheryhmäkoti on Helsingin kaupungin ylläpitämä perheryhmäkoti, jossa asuu ilman huoltajaa Suomeen tulleita alaikäisiä, jotka ovat saaneet oleskeluluvan Suomeen ja kuntapaikan Helsinkiin. Pienryhmäkoti on aloittanut toimintansa vuonna 2016. Perheryhmäkodissa on asunut yhteensä 102 ilman huoltajaa maahan tullutta alaikäistä, jotka ovat saaneet oleskeluluvan. Heistä 18 on ollut lastensuojelun toimenpiteiden kohteena.

2.4 Lapsen alaikäisyyden määrittäminen perheen yhdistämistä koskevilla tilanteilla

Ulkomaalaislain 38§:n 1 momentin mukaan oleskeluluvan myöntäminen perhesiteen perusteella alaikäiselle naimattomalle lapselle edellyttää, että lapsi on alaikäinen sinä päivänä, jolloin lapsen oleskelulupahakemus ratkaistaan.

Euroopan unionin tuomioistuin antoi 16.7.2020 tuomion yhdistetyissä asioissa Yhdistetyissä asioissa (C 133/19, C 136/19 ja C 137/19 - B. M. M. (C 133/19 ja C 136/19), B. S. (C-133/19), B. M. (C-136/19) ja B. M. O. (C 137/19) vs Belgian valtio) ennakkoratkaisupyyntöön, jonka oli tehnyt Conseil d'État, Belgian valtio. Ennakkoratkaisupyyntö koski oikeudesta perheen yhdistämiseen 22.9.2003 annetun neuvoston direktiivin 2003/86/EY (EUVL 2003 L 251, s. 12, jäljempänä perheen yhdistämisdirektiivi) 4, 16 ja 18 artiklan tulkintaa ja Euroopan unionin perusoikeuskirjan (jäljempänä perusoikeuskirja) 47 artiklan tulkintaa.

Ennakkoratkaisua pyytänyt Conseil d'État halusi selvittää, onko direktiivin [2003/86] 4 artiklaa tulkittava siten, että sen nojalla perheenkokoajan lapsi voi saada oikeuden perheenyhdistämiseen, jos hän tulee täysi-ikäiseksi sellaisen tuomioistuinmenettelyn aikana, joka koskee päätöstä, jolla häneltä on evätty tämä oikeus ja joka tehtiin hänen ollessaan vielä alaikäinen (asioissa C-133/19 ja C-136/19). Ennakkoratkaisua pyytänyt Conseil d'État halusi niin ikään selvittää onko perusoikeuskirjan 47 artiklaa ja direktiivin [2003/86] 18 artiklaa tulkittava siten, että ne ovat esteenä sille, että kumoamiskanne, joka on nostettu sen vuoksi, että alaikäiseltä lapselta on evätty oikeus perheenyhdistämiseen, jätetään tutkimatta sillä perusteella, että lapsi on tullut täysi-ikäiseksi tuomioistuinmenettelyn aikana, koska häneltä evättäisiin mahdollisuus siihen, että hänen tästä päätöksestä nostamastaan kanteesta annetaan ratkaisu, ja koska hänen oikeutetaan tehokkaisiin oikeussuojakeinoihin loukattaisiin (asioissa C-133/19 ja C-136/19). Ennakkoratkaisua pyytänyt Conseil d'État halusi niin ikään selvittää, onko direktiivin [2003/86] 4 artiklan 1 kohdan [ensimmäisen kohdan] c alakohtaa, luettuna tarvittaessa yhdessä saman direktiivin 16 artiklan 1 kohdan kanssa, tulkittava siten, että siinä edellytetään, että jotta kolmannen maan kansalaisia voidaan pitää kyseisessä säännöksessä tarkoitettuina 'alaikäisinä lapsina', heidän on oltava 'alaikäisiä' paitsi oleskelulupahakemuksen jättämishetkellä myös hetkellä, jolloin hallinto tekee lopulta ratkaisun tästä hakemuksesta (asiassa C-137/19).

Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin tiedustelee asioissa C-133/19 ja C-136/19 esittämälleen ensimmäisellä kysymyksellä ja asiassa C-137/19 esittämälleen kysymyksellä siis pääasiallisesti sitä, onko direktiivin 2003/86 4 artiklan 1 kohdan ensimmäisen kohdan c alakohtaa tulkittava siten, että päivämäärä, joka on otettava huomioon ratkaistaessa sitä, onko naimaton kolmannen maan kansalainen tai kansalaisuudeton henkilö tässä säännöksessä tarkoitettu "alaikäinen lapsi", on päivämäärä, jolloin hakemus maahantulo- ja oleskeluluvan myöntämisestä perheenyhdistämistä varten on alaikäisten lasten puolesta tehty, vai päivämäärä, jolloin kyseisen jäsenvaltion toimivaltaiset viranomaiset ovat ratkaisseet tämän hakemuksen mahdollisesti sen jälkeen, kun päätöksestä, jolla tällainen hakemus on hylätty, on nostettu kanne.

Tuomioistuimen perusteluissa todetaan, että direktiivin 2003/86 4 artiklan 1 kohdan ensimmäisen kohdan c alakohtaa on tulkittava siten, että päivämäärä, joka on otettava huomioon ratkaistaessa sitä, onko naimaton kolmannen maan kansalainen tai kansalaisuudeton henkilö tässä säännöksessä tarkoitettu alaikäinen lapsi, on päivämäärä, jolloin hakemus maahantulo- ja oleskeluluvan myöntämisestä perheenyhdistämistä varten on tehty alaikäisten lasten puolesta, eikä päivämäärä, jolloin kyseisen jäsenvaltion toimivaltaiset viranomaiset ovat ratkaisseet tämän hakemuksen mahdollisesti sen jälkeen, kun päätöksestä, jolla tällainen hakemus on hylätty, on nostettu kanne.

Tuomioistuin toteaa, että direktiivin 2003/86 4 artiklan 1 kohdan ensimmäisen kohdan c alakohtaan sellaisella tulkinnalla, jonka mukaan päivämäärä, joka on otettava huomioon arvioitaessa hakijan ikää tämän säännöksen yhteydessä, olisi päivämäärä, jona asianomaisen jäsenvaltion toimivaltainen viranomainen ratkaisee hakemuksen maahantulo- ja oleskeluluvan myöntämisestä tämän valtion alueelle, ei voitaisi varmistaa, että jäsenvaltiot ottavat direktiiviä 2003/86 sovellettaessa ensisijaisesti huomioon lapsen edun kaikissa olosuhteissa perusoikeuskirjan 24 artiklan 2 kohdan mukaisesti. Tällaisella tulkinnalla ei toiseksi voitaisi myöskään yhdenvertaisen kohtelun ja oikeusvarmuuden periaatteiden mukaisesti taata kaikkien ajallisesti samassa tilanteessa olevien hakijoiden samanlaista ja ennakoitavissa olevaa kohtelua, koska tulkinta johtaisi siihen, että perheenyhdistämistä koskevan hakemuksen hyväksyminen riippuisi pääasiallisesti kansallisten viranomaisten tai tuomioistuinten vastuulla olevista seikoista, eli erityisesti siitä, kuinka nopeasti hakemus käsitellään tai hakemuksen hylkäämisestä tehdystä päätöksestä nostettu kanne ratkaistaan, eikä hakijan vastuulla olevista seikoista (ks. analogisesti tuomio 12.4.2018, A ja S, C-550/16, EU:C:2018:248, 55 ja 60 kohta). Koska tämän tulkinnan seurauk-

sena oikeus perheenyhdistämiseen riippuisi sattumanvaraisista ja ennakoimattomista olosuh-teista, jotka ovat täysin asianomaisen jäsenvaltion toimivaltaisten viranomaisten ja tuomiois-tuinten vastuulla, tulkinta voisi johtaa huomattaviin eroihin perheenyhdistämistä koskevien ha-kemusten käsittelyssä jäsenvaltioiden välillä ja yhden ja saman jäsenvaltion sisällä. Kyseisen direktiivin tavoitteiden sekä unionin oikeusjärjestyksessä suojattujen perusoikeuksien mukaista on siten ainoastaan se, että ratkaistaessa sitä, täytyykö direktiivin 2003/86 4 artiklan 1 kohdan ensimmäisen kohdan c alakohdassa säädetty ikää koskeva edellytys, huomioon otetaan päivä-määrä, jolloin hakemus maahantulo- ja oleskeluluvan myöntämisestä perheenyhdistämistä var-ten jätettiin. Tältä osin merkitystä ei ole sillä, ratkaistaanko tämä hakemus suoraan sen jälkeen, kun hakemus on tehty, vai vasta sen jälkeen, kun päätös hakemuksen hylkäämisestä on kumottu.

Tuomioistuimen asiassa C-550/16 perheenyhdistämisdirektiivin tulkinnasta toteama edellyttää ulkomaalaislain 38 §:n muutosta. Ennen muutoksen voimaantuloa Maahanmuuttovirasto tulkit-see voimassa olevaa lakia tuomioistuimen edellyttämällä tavalla.

2.5 Perheenyhdistäminen lukuina

Kansainvälistä suojelua saavien henkilöiden perhesidehakemusmäärät ja myönteisten ja kiel-teisten päätösten jakauma ovat vuosina 2015-2020 vaihdelleet jonkin verran. On huomioitava, että vuosi 2020 ei covid-19 -epidemian johdosta ole vertailukelpoinen aiempiin vuosiin nähden eikä sen johdosta kyseisen vuoden tilastoista ei ole mahdollista tehdä perusteltuja johtopäätök-siä.

Kansainvälistä suojelua saavien henkilöiden perheenjäsenten ensimmäistä oleskelulupaa kos-kevia perhesidehakemuksia on jätetty vuodesta 2015 alkaen seuraavasti: vuonna 2015 hake-muksia jätettiin yhteensä 769, vuonna 2016 yhteensä 1674, vuonna 2017 yhteensä 2642, vuonna 2018 yhteensä 1723, vuonna 2019 yhteensä 1810 ja vuonna 2020 yhteensä 901. Vuoden 2017 jälkeen vuosittaiset hakemusmäärät ovat olleet laskussa. Selkeästi suurin hakemusryhmä voo-sittain on ollut kansainvälistä suojelua saavien henkilöiden lapset (vuonna 2019 n. 66 % hake-muksista) ja tämän jälkeen puoliso (vuonna 2019 n. 19 % hakemuksista). Muut omaiset sekä pienimpänä hakemusryhmänä huoltajat muodostavat vain pienen osan hakemuksista.

Jatkolupahakemuksia on tehty vuodesta 2015 alkaen vuosittain 1000-3000 niin, että hakemus-määrät ovat olleet nousujohteisia vuoden 2020 ollessa hakemusmäärältään tarkastelujakson suurin.

	2015	2016	2017	2018	2019	2020	Kaikki yh- teensä
Perheenyhdistämishakemukset							
Ensimmäistä oleskelulupaa kos- kevat hakemukset yhteensä	769	1674	2642	1723	1810	901	9854
Kv. suojelua saaneen huoltaja	13	36	89	62	61	46	307
Kv. suojelua saaneen lapsi	545	1099	1705	1185	1204	905	6643
Kv. suojelua saaneen muu omainen	58	128	232	107	199	93	817
Kv. suojelua saaneen puoliso	153	411	616	369	346	192	2087
Jatko-oleskelulupaa koskevat ha- kemukset yhteensä	1209	1080	1690	2394	2372	3175	11920
Kv. suojelua saaneen huoltaja	13	13	11	33	37	53	160

Kv. suojelua saaneen lapsi	889	788	1230	1766	1744	2254	8671
Kv. suojelua saaneen muu omainen	66	50	76	93	112	195	592
Kv. suojelua saaneen puoliso	241	229	373	502	479	673	2497

Kaikki yhteensä	1978	2754	4332	4117	4182	4411	21774
------------------------	-------------	-------------	-------------	-------------	-------------	-------------	--------------

Päätöksiä kansainvälistä suojelua saavien henkilöiden perheenjäsenten ensimmäistä oleskelulupa koskeviin perhesidehakemuksiin on tehty vuosina 2015-2016 alle 1500 per vuosi ja vuosina 2017-2019 vuosittain suuruusluokaltaan noin 2500 per vuosi. Kansainvälistä suojelua saavien henkilöiden perheenjäsenten jatko-oleskelulupa koskeviin perhesidehakemuksiin päätöksiä on tehty vuosittain 1000 ja 3000 välillä niin, että luvut ovat olleet vuosittain melko systemmattisesti kasvussa.

	2015	2016	2017	2018	2019	2020	Kaikki yhteensä
Perheenyhdistämispäätökset							
Ensimmäistä oleskelulupaa koskeva päätös	1391	1462	2699	2512	2144	1710	11918
Kv. suojelua saaneen huoltaja	20	17	62	76	77	49	301
Kielteinen	15	6	31	43	33	14	142
Myönteinen	5	11	31	33	44	35	159
Kv. suojelua saaneen lapsi	898	993	1779	1590	1336	1121	7717
Kielteinen	118	85	238	271	212	83	1007
Myönteinen	780	908	1541	1319	1124	1038	6710
Kv. suojelua saaneen muu omainen	175	92	190	281	190	195	1123
Kielteinen	142	60	131	219	124	128	804
Myönteinen	33	32	59	62	66	67	319
Kv. suojelua saaneen puoliso	298	360	668	565	541	345	2777
Kielteinen	131	132	219	224	244	125	1075
Myönteinen	167	228	449	341	297	220	1702
Jatko-oleskelulupaa koskeva päätös	1235	1014	1815	2491	2257	2890	11702
Kv. suojelua saaneen huoltaja	11	10	14	25	31	36	127
Kielteinen				2	2		4
Myönteinen	11	10	14	23	29	36	123
Kv. suojelua saaneen lapsi	883	744	1323	1819	1673	2043	8485
Kielteinen	2	2	8	14	7	8	41
Myönteinen	881	742	1315	1805	1666	2035	8444
Kv. suojelua saaneen muu omainen	79	50	78	100	104	178	589

Kielteinen	8		1	1	1		11
Myönteinen	71	50	77	99	103	178	578
Kv. suojelua saaneen puoliso	262	210	400	547	449	633	2501
Kielteinen	4	2	7	6	12	5	36
Myönteinen	258	208	393	541	437	628	2465
Kaikki yhteensä	2626	2476	4514	5003	4401	4600	23620

Lähde: Maahanmuuttoviraston tilastot

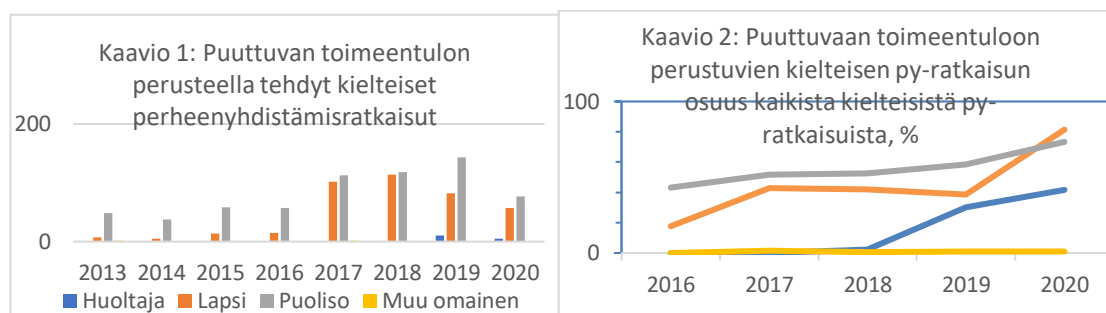
Vuosina 2015-2020 ensimmäistä oleskelulupaa koskevista päätöksistä (11 918 kpl) noin neljännes on ollut kielteisiä (3028 kpl). Kielteisistä päätöksistä noin kolmannes (998 kpl) on perustunut siihen, että hakijan toimeentulo ei ole turvattu. Jos tarkasteltavaksi otetaan vain vuodet 2017-2019 huomataan, että kielteisen päätösten osuus ja perustuminen puuttuvaan toimeentuloon pysyy hyvin samansuuntaisena: ensimmäistä oleskelulupaa koskevista päätöksistä (7 355 kpl) kielteisiä päätöksiä on noin neljännes (1 989 kpl). Kielteisistä päätöksistä noin kolmannes (687 kpl) on perustunut puuttuvaan toimeentuloon.

Tilasto kielteisten päätösten perusteesta on suuntaa-antava, koska tilastointitavat ovat tarkentuneet viime vuosien aikana ja vaikka kielteinen päätös perustuisi useampaan perusteeseen, niin se tilastoidaan vain yhteen kategoriaan. Maahanmuuttoviraston tilastoista ei myöskään erotella, onko perheenkokoajalle annettu turvapaikka vai toissijaista suojelua. Näin ollen ei ole mahdollista arvioida tarkasti sitä, miten esimerkiksi puuttuvaan toimeentuloon perustuvat kielteiset päätökset jakautuvat turvapaikan saaneiden ja toissijaista suojelua saavien henkilöiden perheenjäsenien hakemusten välillä, vaikka toimeentuloedellytyksen soveltaminen näiden hakijoiden välillä poikkeaa toisistaan.

Kielteisten päätösten perusteet vaihtelevat hakijaryhmittäin. Vuosina 2015-2020 huoltajien osalta kielteisten päätösten (yhteensä 142 päätöstä) perusteena ovat olleet 1. maahantulosäännösten kiertäminen (55 päätöstä), 2. ei perheenjäsen (51 päätöstä) ja 3. puuttuva toimeentulo (17 päätöstä). Lasten osalta (1007 kielteistä päätöstä), perusteena ovat olleet 1. toimeentulo ei turvattu (394 päätöstä), 2. ei perheenjäsen (267 päätöstä) ja 3. maahantulosäännösten kiertäminen. Muun omaisen osalta (804 päätöstä) perusteena ovat olleet 1. ei kiinteää perhe-elämää/täyttä riippuvuutta (555 päätöstä), 2. maahantulosäännösten kiertäminen (97 päätöstä) ja 3. ei perheenjäsen (76 päätöstä). Puolisoiden osalta (1075 päätöstä) perusteena ovat olleet 1. toimeentulo ei turvattu (581 päätöstä), 2. ei perheenjäsen (176 päätöstä) ja 3. maahantulosäännösten kiertäminen (154 päätöstä)

Puuttuvaan toimeentuloon perustuvien kielteisten päätösten määrä (ks. kaavio 1) sekä osuus (ks. kaavio 2) vaihtelevat hakijaryhmittäin. Lukumääräisesti eniten kielteisiä päätöksiä puuttuvan toimeentulon nojalla on tehty puolisojen ja lasten perhesidehakemuksiin, jotka muodostavat myös selkeästi suurimmat hakijaryhmät. Puuttuvaan toimeentuloon perustuvien kielteisten päätösten määrä on viime vuosina puolisojen osalta vaihdellut noin 100 ja 150 välillä vuosittain ja ollut lasten osalta 100 kummallakin puolin vuosittain (ks. kaavio 1 alla). Huoltajille on puuttuvan toimeentulon perusteella tehty vuosittain vain joitain päätöksiä ja muulle omaiselle yksittäisiä päätöksiä. Prosentuaalisesti tarkasteltuna puuttuvaan toimeentuloon perustuvien kielteisten päätösten osuus kaikista kielteisistä päätöksistä vaihtelee. Puolisolle tehtyjen puuttuvan toimeentulon perusteella kielteisten perheenyhdistämispäätösten osuus kaikista kielteisistä päätök-

sistä on vaihdellut n. 43-73 % välillä. Lasten kohdalla vastaavat luvut ovat n. 18-81 %. Prosentuaalisesti huoltajille tehtyjen puuttuvan toimeentuloedellytyksen perusteella kielteisten perheenyhdistämispäätösten osuus kaikista kielteisistä päätöksistä ko. kategoriassa on vaihdelleet n. 0-42 % välillä. Yleisesti ottaen voidaan todeta, että puuttuvan toimeentulon perusteella puolisoille, lapsille ja huoltajille tehtyjen kielteisten päätösten suhteellinen osuus kielteisistä päätöksistä on ollut selvässä nousussa viime vuosina.



Lähde: Maahanmuuttoviraston tilastot

Huoltajia koskevien päätösten osalta on huomioitava, että tilastoista ei ole erotettavissa, onko huoltajille tehdyn perhesidepäätöksen perheenkokoaja ilman huoltajaa oleva alaikäinen vai toisen huoltajan kanssa maassa oleskeleva alaikäinen. Yhdenvertaisuusvaltuutetun selvityksen mukaan ajanjaksolla 2018 - syyskuu 2019 ilman huoltajaa tulleiden alaikäisten perheenyhdistämishakemuksia ei ratkaistu kielteisesti kertaakaan yksin sen perusteella, että toimeentuloedellytys ei olisi täytynyt. Jos perheenyhdistämisen edellytykset muuten täyttyivät, toimeentuloedellytyksestä poikettiin. Muutamissa muilla perusteilla kielteisissä ratkaisuissa myöskään toimeentuloedellytys ei täytynyt. Selvityksen perusteella on pääteltävissä, että toimeentuloedellytyksen puuttumisen perusteella huoltajille tehdyt kielteiset perhesideratkaisut tehdään pääsääntöisesti toisen huoltajan kanssa olevien alaikäisten henkilöiden huoltajille.

3 Tavoitteet

Esityksen tavoitteena on edistää kansainvälistä ja tilapäistä suojelua saavien henkilöiden oikeuden perhe-elämään toteutumista mahdollisimman täysimääräisesti niin, että toimeentuloedellytys ei muodostu esteeksi perhe-elämän viettämiselle. Esityksen tavoitteena on lisäksi edistää lapsen edun toteutumista kansainvälistä suojelua saaneiden alaikäisten perheenyhdistämistä koskevissa tilanteissa niin, että kansainvälistä suojelua saanut lapsi voi nykyistä useammin elää vanhempiensa kanssa. Kun perheenkokoaja on kansainvälistä suojelua saava alaikäinen, voitaisiin oleskelulupa perhesiteen perusteella jättää myöntämättä maahantulosaännösten kiertämisen perusteella vain, jos perheenyhdistäminen Suomessa olisi lapsen edun vastaista. Esityksen tavoitteena on lisäksi varmistaa lapsen alaikäisyyden määrittämistä koskevan sääntelyn yhdenmukaisuus Euroopan unionin tuomioistuimen ratkaisukäytännön kanssa sekä varmistaa, että lapsen alaikäisyyden määrittäminen ja siten lapsen oikeuden perhe-elämään toteutuminen ei ole hakemuksen ratkaisemisajankohdasta sattumanvaraisesti riippuvaa vaan toteutuu yhdenvertaisesti sekä kansallisesti että EU:n jäsenvaltioiden välillä.

Perheenyhdistämiselle asetettujen esteiden poistaminen edistää hallituksen ihmis- ja perusoikeusmyönteistä sekä lapsi- ja perhemyönteistä politiikkaa. Oikeus perhe-elämään on turvattu muun muassa EU:n perusoikeuskirjan 7 artiklassa sekä Euroopan ihmisoikeussopimuksen 8 artiklassa.

4 Ehdotukset ja niiden vaikutukset

4.1 Keskeiset ehdotukset

4.1.1 Toimeentuloedellytys kansainvälistä tai tilapäistä suojelua saavan henkilön perheenjäsenen oleskeluluvan edellytyksenä

Ulkomaalaislakia muutettaisiin siten, että kansainvälistä tai tilapäistä suojelua saavan henkilön perheenjäsenen oleskeluluvan edellytyksenä oleva toimeentuloedellytys poistettaisiin kokonaan tilanteissa, joissa perhe on muodostettu ennen perheenkokoajan Suomeen saapumista. Näin ollen turvapaikan saaneen, toissijaista suojelua saaneen, kiintiöpakolaisen sekä tilapäistä suojelua saaneen henkilön niin sanotun vanhan perheen jäsenen oleskeluluvan edellytyksenä ei enää olisi turvattu toimeentulo. Mikäli perhettä ei ole muodostettu ennen perheenkokoajan Suomeen saapumista, toimeentuloedellytys tulisi sovellettavaksi lain 39 §:ssä säädetyllä tavalla.

4.1.2 Lapsen edun toteutuminen kansainvälistä suojelua saavan alaikäisen perheenyhdistämistilanteissa

Ulkomaalaislakia muutettaisiin siten, että korostettaisiin lapsen edun toteutumista maahantulo-säännösten kiertämistä koskevassa sääntelyssä, kun on kyse kansainvälistä suojelua saavan alaikäisen perheenyhdistämisprosessista. 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. Jos perheenkokoaja on kansainvälistä suojelua saava alaikäinen, voitaisiin oleskelulupa perhesiteen perusteella jatkossa jättää myöntämättä vain, jos perheenyhdistäminen Suomessa olisi lapsen edun vastaista. Kun alaikäiselle on myönnetty kansainvälistä suojelua, on hän haavoittuvassa asemassa sekä ikänsä että hänelle myönnetyn suojelun perusteella. Alaikäisen kotimaasta tai asuinmaasta lähdön syytä ei arvioitaisi uudestaan perheenyhdistämismenettelyssä, koska nämä seikat on jo oikeudellisesti arvioitu ja ratkaistu kansainvälistä suojelua koskevassa menettelyssä.

4.1.3 Lapsen alaikäisyyden määrittäminen perheenyhdistämistä koskevissa tilanteissa

Ulkomaalaislain sisältämää lapsen alaikäisyyden määrittämistä perheenyhdistämisessä koskevaa sääntelyä muutettaisiin Euroopan unionin tuomioistuimen yhdistetyissä asioissa C-133/19, C-136/19 ja 137/19 edellyttämällä tavalla kuitenkin niin, että muutos lapsen alaikäisyyden määrittämisessä koskisi kaikkia tilanteita, joissa on kyse oleskeluluvan myöntämisestä lapselle perhesiteen perusteella. Näin ollen muutos koskisi paitsi Euroopan unionin tuomioistuimen yhdistetyissä asioissa C-133/19, C-136/19 ja 137/19 edellyttämällä tavalla perheenyhdistämisdirektiivin soveltamisalan mukaisesti turvapaikan saaneiden ja kiintiöpakolaisten sekä työntekijöiden ja opiskelijoiden lasten alaikäisyyden määrittämistä. Lisäksi yhdenvertaisuuteen perustuvan kansallisen ratkaisun pohjalta muutos koskisi myös kaikkia muita tilanteita, joissa on kyse oleskeluluvan myöntämisestä perhesiteen perusteella lapselle. Tällaisia tilanteita ovat muun muassa toissijaista tai tilapäistä suojelua saavien, Suomen kansalaisten, ulkomaalaislain 50 a §:n nojalla Suomessa asuvan unionin kansalaisen, 52 §:n nojalla yksilöllisen inhimillisen syyn nojalla oleskeluluvan saaneen ja ihmiskaupan uhrien lasten perhesideperusteiset oleskeluluvat. Ehdotetun muutoksen mukaan se päivämäärä, joka on otettava huomioon ratkaistaessa lapsen alaikäisyyttä, on päivämäärä, jolloin perheenyhdistämistä koskeva hakemus on jätetty, eikä päivämäärä, jolloin perheenjäsenen oleskelulupahakemus ratkaistaan.

Koska lapsen alaikäisyyden määrittämisen tavoitteena on suojata lapsen oikeutta perhe-elämään, esityksessä muutettaisiin lapsen alaikäisyyden määrittämistä kansallisen ratkaisun pohjalta myös tilanteissa, joissa on kyse perhesideperusteisen oleskeluluvanmyöntämisestä lapsen perheenjäsenelle. Näin ollen oleskeluluvan myöntäminen lapsen perheenjäsenelle edellyttäisi, että perheenkokoajana oleva lapsi on ollut alaikäinen sinä päivänä, jolloin perheenjäsenen oleskelulupahakemus on tullut vireille. Ehdotetun muutoksen näkökulmasta käytännössä merkityksellisiä tilanteita, joissa lapsi toimii perheenkokoajana, olisivat tilanteet, joissa lapselle on myönnetty oleskelulupa ulkomaalaislain 52 §:n nojalla yksilöllisestä inhimillisestä syystä. Kansainvälistä suojelua saaneen ilman huoltajaa tulleen alaikäisen perheenkokoajan alaikäisyyden määrittämisestä säädetään voimassa olevassa 3 momentissa jo erikseen.

4.2 Pääasialliset vaikutukset

4.2.1 Yhteiskunnalliset vaikutukset

Perheenyhdistämiselle asetettujen esteiden poistaminen edistää kansainvälistä tai tilapäistä suojelua saaneiden perustuslain 10 §:n yksityiselämän suojan piiriin kuuluvaa sekä EU:n perusoikeuskirjan 7 artiklan että Euroopan ihmisoikeussopimuksen 8 artiklan mukaista oikeutta perhe-elämään. Perheenyhdistymiselle asetettujen edellytysten purkamisen myötä kansainvälistä tai tilapäistä suojelua saavien henkilöiden mahdollisuus päättää perhe-elämän viettämisestä paransi. Koska puuttuvan toimeentulon nojalla tehdään kielteisiä perhesidelupapäätöksiä tehdään vuosittain noin kaksi sataa toimeentuloedellytyksen poistaminen vaikuttaisi suoraan kansainvälistä tai tilapäistä suojelua saaneiden oikeuden perhe-elämään toteutumista vähentämällä perhesidepäätöksiin puuttuvan toimeentulon nojalla tehtävien kielteisten päätösten määrää ja osuutta tehdyistä päätöksistä. Kansainvälistä suojelua saavia alaikäisiä koskevat ehdotetut muutokset maahantulosäännösten kiertämistä koskevaan sääntelyyn vähentäisivät huoltajille tehtävien kielteisten päätösten määrää ja vahvistaisivat siten merkittävästi kansainvälistä suojelua saavien alaikäisten oikeutta viettää perhe-elämää mutta myös heidän oikeuksien toteutumiseen lapsen oikeuksien sopimuksen edellyttämällä tavalla. Vanhempien moitittava toiminta ei vaikuttaisi lapsen oikeuksien toteutumiseen, vaan heidän hyvinvointinsa ja kehityksensä ja yleisesti lapsen etu olisivat keskeisiä arvioinnin kriteerejä tehdessä alaikäisten perheenyhdistämistä koskevia päätöksiä. Lapsen alaikäisyyttä määrittämistä koskevat muutokset mahdollistaisivat nykyistä useammin perhe-elämän viettäminen silloinkin, kun lapsi joko perheenkokoajana tai perhesideperusteisen luvan hakijana on täysi-ikäistynyt perheenyhdistämisprosessin aikana. Alaikäisyyden määrittämistä koskeva muutos perhesideperusteisen luvan haijaa koskevan lapsen osalta koskisi paitsi kansainvälistä suojelua saavia perheitä, niin myös oleskeluluvan muulla perusteella saaneiden henkilöiden perheenyhdistymistä. Ehdotetut muutokset tukisivat nykytilaa paremmin lapsen edun toteutumista lapsen oikeuksien sopimuksen edellyttämällä tavalla.

Esityksellä olisi vaikutuksia perheenkokoajana toimivien kansainvälistä suojelua saavien naisten asemaan. Turvapaikanhakijana maahan tulleiden naisten työllistymismahdollisuudet ovat usein huonommat kuin miehillä ja naiset usein käytännössä työllistyvät miehiä harvemmin. Turvattua toimeentuloa koskevan edellytyksen poistaminen perheenyhdistämisen edellytyksenä kansainvälistä suojelua saavilta saattaa tosiasiallisesti edistää niiden perheenkokoajien tosiasiallisia mahdollisuuksia perheenyhdistämiseen, jotka ovat naisia.

Suuntaa-antavasti voidaan arvioida, että tässä esityksessä ehdotettujen muutosten myötä myönteisen perhesideperusteisen oleskelulupapäätöksen kielteisen päätöksen sijaan voisi jatkossa saada mahdollisesti yli 200 henkilöä vuodessa, mikäli hakemusmäärissä ei tapahdu merkittäviä muutoksia nykyiseen. Ehdotettujen muutosten johdosta yhä useampi erityisesti kansainvälistä suojelua saanut henkilö pystyisi elämään perheensä kanssa.

Toimeentuloedellytyksen poistamisella olisi vaikutuksia perustuslaissa taattuun yhdenvertaisuuteen, kun pakolaisaseman ja toissijaisen suojeluaseman saaneita kohdeltaisiin perheenyhdistämistilanteissa myös toimeentuloedellytyksen osalta yhdenvertaisesti. Toimeentuloedellytys koskisi annetusta suojeluasemasta riippumatta tilanteita, joissa perhe on muodostettu Suomeen saapumisen jälkeen. On huomioitava, että kansallinen lainsäädäntö ei erottele eri suojeluasemien oikeusvaikutuksia toisistaan muissa tilanteissa. Vaikka suojeluasemien erilaiselle kohtelulle ei ole oikeudellista estettä, yhdenvertaisuutta on pidettävä tavoiteltavana asiantilana yksilöiden näkökulmasta mutta myös esimerkiksi myönnetystä suojeluasemasta tehtyjen valitusten minimoimiseksi. Myös komission tiedonannossa muistutetaan jäsenvaltioita, että toissijaista suojelua saavan henkilön humanitaarisen avun tarve ei eroa pakolaisten tarpeesta. Tiedonannossa kehoitetaan jäsenvaltioita ottamaan käyttöön säännöt, joilla pakolaisille sekä väliaikaista ja toissijaista suojelua saaville henkilöille myönnetään samanlaiset oikeudet. On yhdenvertaisuusnäkökulmasta perusteltua, että kansainvälistä tai tilapäistä suojelua saavien oikeus viettää perhe-elämää perustuu samoihin edellytyksiin eikä edellytyksistä myöskään seuraa eroja hakemusprosessiin esimerkiksi erilaisten määräaikojen muodossa, kuten voimassa olevassa lainsäädännössä vain pakolaisia koskevan niin sanotun kolmen kuukauden määräajan osalta.

Maahantulon kiertämistä koskevan säännöksen soveltamisen rajaaminen parantaisi oikeusvarmuutta, kun jo myönnettyä kansainvälisen suojelun tarvetta ei arvioida uudelleen eri lähtökohdista perheenyhdistämispäätöstä tehdessä.

Perheenyhdistäminen muodostaa merkittävän laillisen maahantulon väylän ja sen helpottaminen vähentäisi laittomien maahantulokeinojen tarvetta.

Nopea perheenyhdistäminen tukisi menestyksekkästä kotoutumista. Se voisi myös vähentää ilman huoltajaa tulleiden alaikäisten tarvitsemia sosiaali- ja terveystalvueluita. Poistettaessa keralla useita esteitä alaikäisten perheenyhdistämismelle, on kuitenkin varmistuttava, että perheenyhdistämisen helpottaminen ei toimi vetotekijänä ilman huoltajaa tuleville alaikäisille ja näin lisää alaikäisten hyväksikäyttöä maahantulon välineenä tai nosta ilman huoltajaa tulevien alaikäisten kansainvälisen suojelun hakemusmääriä. Hyväksikäytön lisääntymisen riskistä johtuen tässä esityksessä on ehdotettu, että mahdollisuus kielteisen perhesidepäätöksen perustelemiselle maahantulosäännösten kiertämisellä säilytetään tapauksissa, jossa ei ole lapsen edun mukaista, että lapsi olisi huoltajansa hoidettavana.

4.2.2 Viranomaisvaikutukset

Toimeentuloedellytyksen poistaminen yksinkertaistaisi Maahanmuuttoviraston päätöskäytäntöä sekä selkeyttäisi oikeustilaa, kun toimeentuloedellytyksen täyttymistä ja siitä poikkeamisen perusteita ei tulisi arvioida erikseen kansainvälistä suojelua saavien henkilöiden perhesidehakemusten osalta muuten kuin tilanteissa, joissa perhe on perustettu perheenkokoajan Suomeen saapumisen jälkeen. Turvapaikan saaneiden ja kiintiöpakolaisten osalta sovellettavan niin sanotun 3 kuukauden noudattamisen valvontaan liittyy hankalasti todettavia tosiseikkoja ja soveltamiskysymyksiä, joita toimivaltaisten viranomaisten on arvioitava suhteellisuusperiaatteen ja oikeuden luottaa viranomaisen toiminnan johdonmukaisuuteen näkökulmasta. Toimeentuloedellytyksen poistamisen myötä poistettava kolmen kuukauden määräaika yksinkertaistaisi joissain tilanteissa paitsi Maahanmuuttoviraston ratkaisukäytäntöä niin myös toisaalta edustustojen hakemusten vastaanottamiseen liittyviä menettelytapoja ja vähentäisi selvitysvelvollisuutta. Ratkaisu myös edistäisi Maahanmuuttoviraston ja edustustojen kykyä palvella asiakkaita aiempaa selkeimmin ja yksinkertaisemmin ohjein. Oikeustilan selkeyttämisestä ja suojelukategorioiden oikeusvaikutusten yhdenmukaistamisesta voisi jossain määrin seurata myös hallinto-oikeuteen tehtäviä valitusten väheneminen paitsi toimeentuloedellytyksen soveltamisen niin myös kolmen kuukauden määräajan sekä viime kädessä myös annetun suojeluaseman osalta.

Myös lapsen alaikäisyyden määrittämistä koskevat muutokset vaikuttaisivat Maahanmuuttoviraston toimintaan selkeyttämällä ja yhdenmukaistamalla Maahanmuuttoviraston soveltamis- ja ratkaisukäytäntöä: edellytys lapsen alaikäisyydestä olisi selkeästi sidottu hakemuksen ratkaisuhetken sijaan hakemuksen vireilletuloajankohtaan ilman käsittelyä merkittävästi viivästyttäneestä hakijasta tai perheenkokoajasta riippumattomasta syystä tarvittavaa harkintaa edellyttävää erityissäätelyä.

On mahdollista, että toimeentuloedellytyksen poistaminen saattaisi nostaa perhesidehakemusten määrää ja siten vaikuttaa Maahanmuuttoviraston ja edustustoihin toimintaan. On kuitenkin huomioitava, että hakemusten käsittelystä aiheutuvat kustannukset katetaan pääosin hakemusmaksuilla, joskin alaikäisten hakijoiden hakemusmaksut ovat alle omakustannushinnan. Koska toimeentuloedellytys ei voimassa olevan lain mukaan koske kolmen kuukauden määräajassa jätettyjä turvapaikan saaneiden tai kiintiöpakolaisten perheenjäsenten perhesidehakemuksia ja toimeentuloedellytyksestä on myös toissijaisista suojelua saavien osalta poikettava poikkeuksellisen painavan syyllä tai lapsen edun niin vaatiessa, niin voidaan kuitenkin arvioida, että perhesidehakemuksia ei nykyäänkään jätetä tekemättä kovin merkittävässä määrin. Näin ollen toimeentuloedellytyksen poiston ei kuitenkaan ennakoita vaikuttavan ainakaan erityisen merkittävästi perhesidehakemusten määrään. Merkittävämpi vaikutus perhesidehakemusten määrään lienee turvapaikanhakijoiden määrässä tulevaisuudessa mahdollisesti tapahtuvilla muutoksilla. Perheenyhdistämisen esteiden poistamisen vaikutusta turvapaikan houkuttelevuuden näkökulmasta on hyvin vaikea arvioida.

4.2.3 Taloudelliset vaikutukset

Ehdotetut lainsäädäntömuutokset lisäävät myönteisten perhesidepäätösten osuutta kaikista kansainvälistä suojelua saavien henkilöiden perhesideperusteisista ratkaisuista. Kielteisiä päätöksiä toimeentuloedellytyksen nojalla tehtiin vuonna 2020 yhteensä 165, vuonna 2019 yhteensä 236, 2018 yhteensä 234 ja 2017 yhteensä 217. Melko suuri osa näistä kielteisistä päätöksistä olisi jatkossa todennäköisesti myönteisiä mutta eivät kuitenkaan kaikki, koska osassa nykyisistä päätöksistä kielteisen päätöksen perusteena voi olla toimeentuloedellytyksen lisäksi, muu syy. Lisäksi toimeentuloedellytys koskisi jatkossakin niin sanottuja uusi perheitä. Mikäli hakemusten määrässä ei tapahdu merkittävää muutosta, toimeentuloedellytyksen poistamisen seurauksena myönteisten päätösten määrään voi suunta-antavasti arvioida nouseva noin kahdella sadalla päätöksellä vuodessa. Maahantulosäännösten kiertämisen nojalla tehtiin vuosina 2018-2019 vuosittain n 10 kielteistä perhesidepäätöstä ilman huoltajaa tulneiden alaikäisten huoltajille mutta vuonna 2020 ei yhtään kielteistä päätöstä. Vuositasolla lisäys saattaisi siten olla arviolta ehkä noin 0-10 myönteisesti ratkaistua perhesidehakemusta. Lapsen alaikäisyyden määrittämistä koskevat ehdotetut muutokset nostaisi mahdollisesti myönteisten päätösten lukumäärää jonkin verran, kun myönteisiä perhesidepäätöksiä tehtäisiin jatkossa tilanteessa, jossa päätös on voimassa olevan lain mukaan ollut kielteinen sillä perusteella, että joko perheenkokoaja tai perhesidehakemuksen jättänyt lapsi on täysi-ikäistynyt vasta lupaprosessin aikana. Voimassa olevan lain mukaan kansainvälistä suojelua saaneen, ilman huoltajaa tulleen alaikäisen perheenkokoajan osalta on jo voimassa olevassa laissa kuitenkin säädetty erikseen. Ehdotettujen muutosten seurauksena tällaisia tilanteita saattaisi tehdyn suunta-antavan arvion perusteella olla jatkossa vuodessa arviolta yksittäisiä tai mahdollisesti joitain kymmeniä. Mikäli perhesidehakemusten määrässä ei tapahdu merkittäviä muutoksia, myönteisten perhesidepäätösten määrään voidaan arvioida nyt ehdotettujen kaikkien muutosten johdosta nousevan vuosittain mahdollisesti yli kahdella sadalla päätöksellä. Tältä osin esityksellä on taloudellisia vaikutuksia esimerkiksi kotoutumisen kustannuksiin.

On mahdollista, että ehdotettujen muutosten seurauksena kannustin työllistyä saattaa joissain tapauksissa heikentyä, kun perheenyhdistäminen ei edellytä turvattua toimeentuloa eikä siten toimeentulotukeen turvautuminen muodostu esteeksi perheenyhdistämiselle.

Toisaalta ilman huoltajaa tulleen alaikäisen helpompi perheenyhdistäminen säästää sosiaali- ja terveydenhuollon kustannuksia. Ne, joilla ei ole ydinperhettä mukana Suomessa, tarvitsevat tehostettua psykososiaalista tukea – erityisesti lapset ja nuoret (THL – Raportti 12 |2019). Voimassa olevan kotoutumislain mukaan kunnalle korvataan ilman huoltajaa olevan alaikäisen sijoittamisesta perheryhmäkotiin tai muuhun asuinyksikköön sekä perhehoidosta, asumisen tukipalveluista ja muista lastensuojelun palveluihin rinnastettavista toimenpiteistä kunnalle aiheutuneet kustannukset siihen saakka, kunnes nuori täyttää 25 vuotta tai hänellä on huoltaja Suomessa. Ilman huoltajaa tulleet alaikäisistä tarvitsevat tukea myös täysi-ikäistymisen jälkeen. Sosiaali- ja terveysministeriö on arvioinut lastensuojelulain mukaisen jälkihuollon kustannusten olevan 4 348 euroa nuorelta vuodessa (HE 71/2019 vp).

5 Muut toteuttamisvaihtoehdot

5.1 Vaihtoehdot ja niiden vaikutukset

Osana valmistelua on arvioitu vaihtoehtoa, jossa edellytys turvatusta toimeentulosta olisi jatkossakin pääsääntö myös kansainvälistä tai tilapäistä suojelua saaville mutta turvattua toimeentuloa koskeva poikkeus tilanteissa, joissa perheenjäsenen hakemus jätetään niin sanotussa kolmen kuukauden määräajassa, laajennettaisiin koskemaan myös toissijaista ja tilapäistä suojelua saavia henkilöiden perheenjäseniä. Myös tämä vaihtoehto olisi nykyistä paremmin toteuttanut eri suojelukategorioiden kuuluvien henkilöiden yhdenvertaista kohtelua sekä lisäksi edistänyt toissijaista suojelua saavien henkilöiden oikeuden perhe-elämään sekä lapsen edun toteutumista. Tässä vaihtoehdossa edellytys turvatusta toimeentulosta soveltuisi kuitenkin tilanteissa, joissa perheenjäsenen oleskelulupahakemus jätetään määräajan jälkeen, jota ei kuitenkaan ole pidetty tarkoituksenmukaisena yksilöiden näkökulmasta: ei ole perusteltua sitoa oikeuden perhe-elämään ja lapsen edun toteutumista määräaikaan. Valmistelussa on tunnistettu malliin sisältyvä kannustin perhesidehakemusten jättämiseen viivytyksettä ja esimerkiksi tähän liittyvät maahantulosäännösten mahdolliseen kiertämisen estämiseen liittyvät näkökohdat sekä toisaalta nopeaan perheenyhdistämiseen liittyvät kotoutumista edistävät näkökohdat. Määräajan olemassa oloa ei kuitenkaan näistä näkökulmista ole pidetty siinä määrin painavana, että useimmissa tapauksissa määräajan ylittämisen seurauksena keskeisen perusoikeuden eli oikeuden perhe-elämään estyminen tai käytännössä merkittävä viivästyminen olisi oikeasuhtaista. Ratkaisua ei ole pidetty tarkoituksenmukaisena myöskään viranomaisnäkökulmasta määräaikaan liittyvien oikeudellisten ja käytännön haasteiden ja tulkintaongelmien näkökulmasta. Lisäksi valmistelussa niin ikään on arvioitu vaihtoehtoa, jossa määräaika pidennettäisiin kolmesta kuukaudesta esimerkiksi kuuteen kuukauteen tai vuoteen. Näissä tilanteissa on arvioitu, että määräajan lisäarvo jäisi kokonaisuus arvioiden vaikutuksiltaan melko vähäiseksi eikä mallia siksi ole siihen liittyvät tulkintaan ja perusoikeuksien rajoitukseen liittyvät näkökulmat huomioiden pidetty perusteltuna.

Tuomioistuimen yhdistetyissä asioissa C-133/19, C-136/19 ja C-137/19 perheenyhdistämisdirektiivin ja perusoikeuskirjan tulkinnasta toteama edellyttää ulkomaalaislain muutosta lapsen alaikäisyyden määrittämisen osalta. Tuomioistuimen ratkaisu on sidottu perheenyhdistämisdirektiivin soveltamisalaan. 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. Direktiiviä ei sovelleta silloin, kun perheenkokoajalle on myönnetty oikeus oleskella jäsenvalti-

ossa tilapäisen suojelun perusteella, perheenkokoajalle on myönnetty oikeus oleskella jäsenvaltiossa toissijaisen suojelun perusteella tai Euroopan unionin kansalaisen mukaan lukien Suomen kansalaisen perheenjäseniin. Valmistelussa on arvioitu vaihtoehtoa, jossa kansallista lainsäädäntöä olisi muutettu vain unionin tuomioistuimen ratkaisun soveltamisalan mukaisesti. Valmistelussa on kuitenkin arvioitu, että yhdenvertaisuusnäkökohdat, lapsen edun toteutuminen ja oikeuden perhe-elämään varmistaminen huomioiden ei olisi perusteltua rajata kansallista sääntelyä unionin tuomioistuimen ratkaisun rajatun soveltamisalan mukaisesti vaan olisi perusteltua ulottaa alaikäisyyden määrittämistä koskevat lainsäädäntömuutokset koskemaan yhdenvertaisesti kaikkia tilanteita, joissa on kyse lapsen perheenyhdistämisestä.

5.2 Ulkomaiden lainsäädäntö ja muut ulkomailla käytetyt keinot

Ruotsissa on voimassa 20.7.2016-19.7.2021 tilapäinen laki rajoituksista koskien oleskeluluvan saamista Ruotsissa (Lag om tillfälliga begränsningar av möjligheten att få uppehållstillstånd i Sverige). Perheenyhdistäminen on mahdollista kansainvälistä suojelua saaneelle, mutta lähtökohtaisesti sovellettavaksi tulee toimeentuloedellytys. Toimeentuloedellytystä ei kuitenkaan sovelleta, jos pakolaisaseman tai toissijaista suojelua saanut hakee perheenyhdistämistä kolmen kuukauden kuluessa siitä, kun on saanut päätöksen kansainvälisen suojelun saamisesta, jos perheenyhdistäminen ei ole mahdollista kolmannessa maassa. Perheenkokoaja jättää perheenyhdistämishakemuksen. Toimeentuloedellytys koskee myös huoltajalleen perheenyhdistämistä hakevaa alaikäistä, joka oleskelee Ruotsissa toisen huoltajansa kanssa. Sitä ei kuitenkaan sovelleta ilman huoltajaa olevan alaikäisen perheenyhdistämiseen. Toimeentuloedellytyksestä voidaan poiketa erityisestä syystä.

Norjassa perheenyhdistäminen on mahdollista kansainvälistä suojelua saaneelle, ja lähtökohtaisesti sovelletaan edellytystä turvatusta toimeentulosta. Toimeentuloedellytystä ei kuitenkaan sovelleta, jos pakolaisaseman saanut tai toissijaista suojelua saanut hakee perheenyhdistämistä kuuden kuukauden kuluessa siitä, kun on saanut päätöksen kansainvälisen suojelun saamisesta. Perheenkokoaja jättää perheenyhdistämishakemuksen. Lisäksi vaaditaan, että perheenjäsen käy tunnistautumassa Norjan edustustossa 12 kuukauden sisällä siitä, kun perheenkokoaja on saanut päätöksen kansainvälisestä suojelusta. Toimeentuloedellytys ei koske huoltajalleen perheenyhdistämistä hakevaa alaikäistä, joka oleskelee Norjassa toisen huoltajan kanssa eikä myöskään ilman huoltajaa olevan alaikäistä tämän hakiessa perheenyhdistämistä. Toimeentuloedellytyksestä voidaan poiketa erityisen painavasta inhimillisestä syystä.

Tanskassa väliaikaista kansainvälistä suojelua saaville perheenyhdistäminen on lähtökohtaisesti mahdollista vasta 3 vuoden maassa oleskelun jälkeen. Lisäksi lasten perheenyhdistäminen on käytännössä rajattu alle 15-vuotiaisiin. Perheenyhdistämisen edellytyksenä on turvattu toimeentulo. Toimeentuloedellytystä ei kuitenkaan sovelleta, kun perheenkokoajana toimiva kansainvälistä suojelua saanut on edelleen vainon vaarassa kotimaassaan. Kun perheenyhdistämistä haetaan lapselle, toimeentuloedellytystä ei lähtökohtaisesti sovelleta, vaikka perheenkokoaja ei olisikaan enää vainon vaarassa. Tällöin on voimassa kolmen kuukauden määräaika turvapaikkapäätöksen saamisesta, jonka aikana hakemus tulee jättää. Toimeentuloedellytystä ei sovelleta, kun Tanskassa yhden huoltajan kanssa oleskeleva alaikäinen hakee perheenyhdistämistä toiselle huoltajalleen, ellei hän ole maassa oleskelevan huoltajan puoliso. Toimeentuloedellytystä ei myöskään sovelleta ilman huoltajaa olevan alaikäisen perheenyhdistämiseen. Toimeentuloedellytyksestä voidaan poiketa erityisissä tilanteissa.

Virossa perheenyhdistäminen on mahdollista kansainvälistä suojelua saaneelle. Toimeentuloedellytystä voidaan harkinnanvaraisesti soveltaa mutta ei kuitenkaan silloin, jos perheenyh-

distämishakemus jätetään kuuden kuukauden kuluessa kansainvälisen suojelun päätöksen saamisesta ja perheenyhdistäminen ei ole mahdollista kolmannessa maassa. Perheenjäsen jättää hakemuksen Viron edustustossa.

Alankomaissa perheenyhdistäminen on mahdollista kansainvälistä suojelua saaneelle, mutta edellyttää turvattua toimeentuloa. Toimeentuloedellytystä ei kuitenkaan sovelleta, jos pakolaisaseman saanut tai toissijaista suojelua saanut hakee perheenyhdistämistä kolmen kuukauden kuluessa siitä, kun on saanut päätöksen kansainvälisen suojelun saamisesta. Toimeentuloedellytystä sovelletaan myös alaikäisiin perheenkokoajiin. Perheenkokoaja jättää perheenyhdistämishakemuksen.

Belgiassa perheenyhdistäminen on mahdollista kansainvälistä suojelua saaneelle, mutta toimeentuloedellytys tulee sovellettavaksi. Toimeentuloedellytystä ei kuitenkaan sovelleta, jos pakolaisaseman saanut tai toissijaista suojelua saanut hakee perheenyhdistämistä 12 kuukauden kuluessa siitä, kun on saanut päätöksen kansainvälisen suojelun saamisesta. Perheenjäsen jättää perheenyhdistämishakemuksen Belgian edustustossa. Toimeentuloedellytys koskee myös huoltajalleen perheenyhdistämistä hakevaa alaikäistä, joka oleskelee Belgiassa toisen huoltajansa kanssa. Sitä ei kuitenkaan sovelleta ilman huoltajaa olevan alaikäisen perheenyhdistämiseen.

Saksassa on perusteella toissijaista suojelua saavalla ei ole ehdotonta oikeutta perheenyhdistämiseen, vaan perheenyhdistämistä voidaan toteuttaa harkinnanvaraisesti. Kuukauden aikana maahanmuuttoviranomaiset voivat myöntää perheenyhdistämistä harkinnanvaraisissa tapauksissa yhteensä 1000 perheelle. Pakolaisaseman saaneilla on oikeus perheenyhdistämiseen, mutta sovellettavaksi tulee toimeentuloedellytys. Toimeentuloedellytystä ei kuitenkaan sovelleta, jos perheenyhdistämishakemus jätetään kolmen kuukauden kuluessa turvapaikkapäätöksen saamisesta. Perheenjäsenen jättää hakemus edustustossa. Toimeentuloedellytystä sovelletaan myös alaikäisiin perheenkokoajiin.

Yhteenvetona voi todeta, että kaikissa vertailumaissa kansainvälistä suojelua saavilla on oikeus perheenyhdistämiseen. Poikkeuksena on Saksa, jossa toissijaista suojelua saavalle ei ole oikeutta perheenyhdistämiseen, vaan se voidaan toteuttaa harkinnanvaraisesti. Kaikissa vertailumaissa kansainvälistä suojelua saavien henkilöiden perheenyhdistämisen edellytyksenä on turvattu toimeentulo, joskin Virossa se on harkinnanvarainen. Toimeentuloedellytyksestä on kaikissa maissa säädetty poikkeamisperusteita niin turvapaikan saaneiden kuin toissijaista suojelua saaneiden perheenyhdistämiseksi. Yleisimmin poikkeamisperusteen muodostaa perheenyhdistämishakemuksen jättäminen tietyn määräjän sisällä kansainvälisen suojelun saamisesta. Määräaika on, Ruotsissa, Alankomaissa sekä Saksassa kolme kuukautta, Norjassa ja Virossa kuusi kuukautta ja Belgiassa vuosi. On kuitenkin huomioitava, että Ruotsissa, Alankomaissa ja Norjassa kansainvälistä suojelua saanut perheenkokoaja jättää perheenyhdistämishakemuksen, kun taas Suomea vastaavasti Saksassa, Belgiassa ja Virossa hakemuksen jättää ulkomailla oleskeleva perheenjäsen.

6 Lausuntopalaute

Sisäministeriö pyysi xxxx päivätyllä kirjeellään lausuntoa valmistelemastaan hallituksen esityksestä. Lausuntopalautetta antoi yhteensä xxx tahoa. Lausuntopalaute kokonaisuudessaan on luettavissa osoitteessa xxxxx. (ks. kohta 1.2 Valmistelu).

Lausunnoissa....

7 Säännöskohtaiset perustelut

36 §. *Yleiset edellytykset oleskeluluvan myöntämiselle.* Maahantulosäännösten kiertämistä koskevaa pykälän 3 momenttia muutettaisiin lisäämällä siihen virke, että jos perheenkokoaja on kansainvälistä suojelua saava alaikäinen, voidaan oleskelulupa perhesiteen perusteella jättää myöntämättä vain, jos perheenyhdistäminen Suomessa olisi lapsen edun vastaista.

Kun alaikäiselle on myönnetty kansainvälistä suojelua, on hän haavoittuvassa asemassa sekä ikänsä että hänelle myönnetyn suojelun perusteella. Kansainvälistä suojelua saavien perheenyhdistämiselle tulisi lähtökohtaisesti asettaa suotuisimmat edellytykset kuin muiden ulkomaa-laisten perheenyhdistämiselle. Kun on kyse alaikäisen perheenyhdistämisestä, ei asiassa tulisi olla merkitystä sillä, onko alaikäiselle myönnetty turvapaikka vai toissijaista suojelua, koska humanitaarisen suojelun tarve on kuitenkin todettu ja tätä koskeva hakemusasia ratkaistu. Alaikäisen kotimaasta tai asuinmaasta lähdön syytä ei tulisi enää uudestaan arvioida perheenyhdistämismenettelyssä, koska nämä seikat on jo oikeudellisesti arvioitu ja ratkaistu kansainvälistä suojelua koskevassa menettelyssä. Alaikäisen oikeus perheenyhdistämiseen ja perhe-elämän suojaan ei saa heikentyä hänen vanhempiensa tai huoltajiensa menettelyn vuoksi. Kun alaikäiselle on myönnetty kansainvälistä suojelua, ei voida katsoa, että hän olisi lähtenyt kotimaastaan tai asuinmaastaan ilman pakottavaa syytä. Kun henkilön on katsottu olevan kansainvälisen suojelun tarpeessa, ei hänen lähtönsä valtiosta, johon nähden hänelle on myönnetty kansainvälistä suojelua, voida katsoa tapahtuneen vapaaehtoisesti.

Lapsen etu on subjektiivinen oikeus, jonka toteutumisessa on aina kyse perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisesta. Siten perusteen, jolla lapsen etua rajoitetaan, tulee pyrkiä suojaamaan jonkin muun perusoikeuden toteutumista tai saavuttaa jokin muu sellainen päämäärä, joka on perusoikeusjärjestelmän kokonaisuuden kannalta objektiivisin perustein arvioituna hyväksyttävä. Rajoitussääntelyn tulee olla myös painavan yhteiskunnallisen tarpeen vaatimaa. Yleinen intressi suojella lasta mm. ankkurilapsi-ilmiöltä ei olisi riittävä peruste kielteiselle päätökselle asiassa, jossa alaikäiselle perheenkokoajalle on myönnetty kansainvälistä suojelua. Lapsen edun ensisijaisuuden periaate tarkoittaa lapsen edun selvittämistä tapauskohtaisesti.

38 §. *Edellytys lapsen alaikäisyydestä.* Pykälän 1 momenttia muutettaisiin siten, että oleskeluluvan myöntäminen perhesiteen perusteella lapselle edellyttää, että lapsi on ollut alaikäinen sinä päivänä, jolloin lapsen oleskelulupahakemus on tullut vireille. Momenttiin tehtäisiin lisäksi toistoa suhteessa lapsen määrittelyä perheenjäseneksi koskevaan 37 §:ään vähentäviä teknisiä muutoksia mutta oikeustilaa ei siltä osin ole tarkoitus muuttaa.

Muutos perustuu Euroopan unionin tuomioistuimen perheenyhdistämisdirektiivin tulkintaa koskevaan ratkaisuun yhdistetyissä asioissa C-133/19, C-136/19 ja C-137/19. Ennakkoratkaisun kysymyksen kohteena olleen perheenyhdistämisdirektiivin 4 artiklan 1 kohdan ensimmäisen kohdan c alakohtaa on tulkittava siten, että päivämäärä, joka on otettava huomioon ratkaistaessa sitä, onko naimaton kolmannen maan kansalainen tai kansalaisuudeton henkilö tässä säännöksessä tarkoitettu ”alaikäinen lapsi”, on päivämäärä, jolloin hakemus maahantulo- ja oleskeluluvan myöntämisestä perheenyhdistämistä varten on alaikäisten lasten puolesta tehty. Direktiivin soveltamisalasta poiketen ehdotettua säännöstä sovellettaisiin kaikkiin tilanteisiin, joissa on kyse perhesideperusteisen oleskeluluvan myöntämisestä lapselle. Näin ollen myönnettäessä perhesiteen perusteella oleskelulupa lapselle, edellytys siitä, että lapsi on ollut alaikäinen sinä päivänä, jolloin lapsen oleskelulupahakemus jätetään, koskisi perheenyhdistämisdirektiivin soveltamisalan mukaisesti turvapaikan saaneiden ja kiintiöpakolaisten sekä työntekijöiden ja opiskelijoiden lasten perhesidehakemuksia. Lisäksi yhdenvertaisuuteen perustuvan kansallisen ratkaisun pohjalta muutos koskisi myös muita tilanteita, joissa on kyse oleskeluluvan myöntämi-

sestä perhesiteen perusteella lapselle kuten esimerkiksi toissijaista tai tilapäistä suojelua saavien, Suomen kansalaisten, ulkomaalaislain 50 a §:n nojalla Suomessa asuvan unionin kansalaisen, 52 §:n nojalla yksilöllisen inhimillisen syyn nojalla oleskeluluvan saaneen ja ihmiskauppan uhrien lasten perhesideperusteisia oleskelulupia.

Lisäksi pykälän 1 momenttia muutettaisiin niin, että oleskeluluvan myöntäminen lapsen perheenjäsenelle edellyttää, että perheenkokoajana oleva lapsi on ollut alaikäinen sinä päivänä, jolloin perheenjäsenen oleskelulupahakemus on tullut vireille. Lapsesta perheenkokoajana säädetään lain 37 §:ssä eikä oikeustilaa on siltä osin tarkoitus muuttaa. Koska 3 momentti sisältää sääntelyä oleskeluluvan myöntämisestä kansainvälistä suojelua saaneen ilman huoltajaa tulleen alaikäisen perheenkokoajan perheenjäsenelle, nyt esitettävä muutos koskisi muita tilanteita, joissa lapsi toimii perheenkokoajana. Käytännössä tällaisia tilanteita, joissa lapsi toimii perheenkokoajana, olisivat tilanteet, joissa lapselle on myönnetty oleskelulupa ulkomaalaislain 52 §:n nojalla yksilöllisestä inhimillisestä syystä.

Pykälän 2 momentti kumottaisiin tarpeettomana 1 momenttiin alaikäisyyden määrittämistä koskevien muutosten johdosta.

39 §. *Toimeentuloedellytys oleskelulupaa myönnettäessä.* Pykälän 1 momenttia muutettaisiin siten, että siitä poistettaisiin viittaus 115 §:n 2 momenttiin. Muutos perustuisi tässä esityksessä ehdotettuun muutokseen, jonka mukaan toimeentuloedellytyksen soveltamisesta luovuttaisiin lain 6 luvun mukaista kansainvälistä suojelua saavien osalta. Toimeentuloedellytystä ei sovellettaisi laisinkaan myönnettäessä oleskelulupa kansainvälistä suojelua tai tilapäistä suojelua saaneen muulle omaiselle 115 §:n nojalla. Koska 114 §:n 4 momentin mukaan toimeentuloedellytys koskisi kuitenkin niitä tilanteita, joissa perhe on muodostettu vasta perheenkokoajan Suomen tulon jälkeen, viittaus oleskeluluvan myöntämistä kansainvälistä suojelua tai tilapäistä suojelua saaneen perheenjäsenelle koskevaan 114 §:n 4 momenttiin olisi kuitenkin säilytettävä.

114 §. *Oleskeluluvan myöntäminen kansainvälistä suojelua tai tilapäistä suojelua saaneen perheenjäsenelle.* Pykälän 4 momenttia muutettaisiin siten, että pykälässä tarkoitetun oleskeluluvan myöntäminen kansainvälistä suojelua tai tilapäistä suojelua saaneen perheenjäsenelle ei edellytä, että ulkomaalaisen toimeentulo on turvattu, jos perhe on muodostettu ennen perheenkokoajan Suomeen tuloa. Kyse olisi perheenyhdistämisdirektiivin 7 artiklan 1 kohdan c alakohdan mahdollistamasta vakaita ja säännöllisiä tuloja ja varoja koskevasta lisäedellytyksestä luopumisesta niin sanottujen vanhojen perheenjäsenten osalta. Jos perhe olisi muodostettu perheenkokoajan Suomeen tulon jälkeen, niin sanottujen uusien perheenjäsenten osalta toimeentuloedellytys tulisi sovellettavaksi lain 39 §:n mukaisesti.

Muutos toteuttaisi hallitusohjelman tavoitetta kansainvälistä suojaa saavien perheenkokoajiin sovellettavien tulorajojen kohtuullisuudesta ja toimeentuloedellytyksen soveltamisen lopettamisesta kansainvälisen suojelun tarpeen perusteella oleskeluluvan saaneisiin alaikäisiin perheenkokoajiin. Lisäksi muutos vastaisi eduskunnan lausumaan (EK 45/2018 vp— K 6/2018 vp), että valtioneuvosto laatii tarvittavat lainsäädäntömuutokset sen mahdollistamiseksi, että pakolaisaseman ja toissijaisten suojeluaseman saaneiden perheenyhdistämishakemuksiin ei sovelleta toimeentuloedellytystä. Muutos toteuttaisi perheenyhdistämisdirektiivin tavoitetta pakolaisten helpotetusta perheenyhdistämisoikeudesta sekä vastaisi Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen näkemystä, jonka mukaan pakolaisten perheenyhdistämiselle tulisi asettaa suotuisimmat edellytykset kuin muiden ulkomaalaisten perheenyhdistämiselle.

115 §. *Oleskeluluvan myöntäminen kansainvälistä suojelua tai tilapäistä suojelua saaneen muulle omaiselle.* Pykälän 2 momenttia muutettaisiin siten, että pykälässä tarkoitetun oleskeluluvan myöntäminen kansainvälistä suojelua tai tilapäistä suojelua saaneen muulle omaiselle ei edellytä, että ulkomaalaisen toimeentulo on turvattu.

Muutos toteuttaisi hallitusohjelman tavoitetta kansainvälistä suojaa saavien perheenkokoajiin sovellettavien tulorajojen kohtuullisuudesta ja toimeentuloedellytyksen soveltamisen lopettamisesta kansainvälisen suojelun tarpeen perusteella oleskeluluvan saaneisiin alaikäisiin perheenkokoajiin. Lisäksi muutos vastaisi Eduskunnan lausumaan (EK 45/2018 vp— K 6/2018 vp), että valtioneuvosto laatii tarvittavat lainsäädäntömuutokset sen mahdollistamiseksi, että pakolaisaseman ja toissijaisen suojeluaseman saaneiden perheenyhdistämishakemuksiin ei sovelleta toimeentuloedellytystä. Muutos toteuttaisi perheenyhdistämisdirektiivin tavoitetta pakolaisten helpotetusta perheenyhdistämisoikeudesta sekä vastaisi Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen näkemystä, jonka mukaan pakolaisten perheenyhdistämiselle tulisi asettaa suotuisimmat edellytykset kuin muiden ulkomaalaisten perheenyhdistämiselle.

206 a §. *Tiedon antaminen turvapaikan saaneen tai pakolaiskiintiössä Suomeen otetun henkilön perheenjäsenen oikeudesta oleskelulupa.* Pykälä ehdotetaan kumottavaksi tarpeettomana 114 §:n 4 momenttiin ehdotettavien muutosten takia.

8 Lakia alemman asteinen sääntely

Ei ole tunnistettu.

9 Voimaantulo

Ehdotetaan, että laki tulee voimaan mahdollisimman pian.

10 Toimeenpano ja seuranta

11 Suhde muihin esityksiin

11.1 Esityksen riippuvuus muista esityksistä

Ei ole tunnistettu.

11.2 Suhde talousarvioesitykseen

Ei ole.

12 Suhde perustuslakiin ja säätämisjärjestys

Perusoikeuksien näkökulmasta olennaisia säännöksiä ovat perustuslain yhdenvertaisuutta (6 §) sekä yksityiselämän suojaa (10 §) koskevat säännökset.

Perustuslain lisäksi on otettava huomioon Suomea sitovat kansainväliset velvoitteet ja Euroopan unionin lainsäädäntö. Euroopan ihmisoikeussopimuksen mukaan jokaisella on oikeus nauttia perhe-elämästä (8 artikla). Euroopan unionin perusoikeuskirjan perheen suojaa koskevassa 7 artiklassa todetaan, että jokaisella on oikeus siihen, että hänen yksityis- ja perhe-elämänsä kunnioitetaan. Lissabonin sopimuksen yhteydessä osaksi EU:n primaarilainsäädäntöä hyväksytyt EU:n perusoikeuskirjan säännökset ovat sellaisinaan sitovia ja suoraan sovellettavaa oikeutta. Valtioilla katsotaan olevan myös aktiivinen velvoite huolehtia siitä, että perhe-elämän

suojaa kunnioitetaan. KP-sopimuksen 23 artiklan 1 kohdassa todetaan selvästi, että ”[p]erhe on yhteiskunnan luonnollinen ja perustavaa laatua oleva yhteisö ja sillä on oikeus yhteiskunnan ja valtion suojeluun.” Taloudellisia, sosiaalisia ja sivistyksellisiä oikeuksia koskevan yleissopimuksen (TSS-sopimus) 10 artiklan 1 kohdassa todetaan niin ikään, että ”suurin mahdollinen suojelu ja apu on annettava perheelle, joka on yhteiskunnan luonnollinen ja perustavaa laatua oleva yhteisö, varsinkin sen perustamista varten ja niin kauan kuin se on vastuussa vajaavaltaitten lasten huollosta ja kasvatuksesta.”

Toimeentuloedellytyksen poistaminen kansainvälistä tai tilapäistä suojelua saavien henkilöiden perheenyhdistämisen edellytyksenä, lapsen edun edistäminen maahantulosäännösten kiertämistä koskevassa arvioinnissa sekä lapsen alaikäisyyden määrittelyhetken muuttaminen edistävät kaikki yksityiselämän piiriin kuuluvan oikeuden perhe-elämään toteutumista nykyistä tehokkaammin. Ehdotettujen muutosten arvioidaan lisäävän kansainvälistä suojelua saavien henkilöiden myönteisten perhesidepäästösten osuutta ja siten parantavan yksityiselämän piiriin kuuluvan oikeuden perhe-elämään toteutumista. Alaikäisyyden määrittelyhetken muuttamisen vaikutus perhe-elämän toteutumiseen ulottuisi kaikkiin tilanteisiin, joissa perhesideperusteisen oleskelulupaprosessin osapuolena on lapsi.

Toimeentuloedellytyksen poistamisella kansainvälistä suojelua saavien henkilöiden perheenjäsenten oleskeluluvan edellytyksenä tilanteissa, joissa perhe on muodostettu ennen perheenkokoajan Suomeen tuloa, turvataan kansainvälistä suojelua saavien henkilöiden ja näiden perheenjäsenten keskenään yhdenvertainen kohtelu. Ehdotetun muutoksen myötä poistuisi erottelu turvattua toimeentuloa koskevan sääntelyn osalta sen mukaan, onko perheenkokoajalle annettu turvapaikka vai toissijaista suojelua. Muutos on yhdenvertaisuusnäkökulmasta perusteltu, koska toissijaista suojelua saavan henkilön humanitaarisen avun tarve ei eroa pakolaisten tarpeesta eikä oikeuden viettää perhe-elämää toteutuminen pitäisi olla kiinni perheenkokoajalle myönnetyn suojelun luonteesta. Tulkinta vastaa lisäksi eduskunnan lausumaa (EK 45/2018 vp— K 6/2018 vp) sekä komission tiedonannossaan esittämää kantaa, jossa se kehottaa jäsenvaltioita ottamaan käyttöön säännöt, joilla pakolaisille sekä väliaikaista ja toissijaista suojelua saaville henkilöille myönnetään samanlaiset oikeudet. Lähtökohta perheenmuodostamistilanteissa sen sijaan on, että tehdessään päätöksen perustaa perheen tilanteessa, jossa osapuolilla ei ole oleskelulupaa, osapuolet eivät voi luottaa perhe-elämän viettämisen mahdollisuuksiin eikä tällöin ole ehdotonta oikeutta jatkaa perhe-elämää itse valitsemassaan asuinmaassa.

Turvattu toimeentulo on ulkomaalaislain mukainen pääsääntö oleskeluluvan myöntämisen edellytyksenä. Toimeentuloedellytys tulee siten sovellettavaksi esimerkiksi työntekijöiden ja opiskelijoiden perheenjäsenten oleskeluluvan edellytyksenä. Toimeentuloedellytyksen poistamista tietyin poikkeuksin kansainvälistä ja tilapäistä suojelua saavien henkilöiden perhesideperusteisten lupien edellytyksenä on kuitenkin pidettävä perusteltuna, koska kyseisen henkilöryhmän osalta perhe-elämän viettäminen kotimaassa ei lähtökohtaisesti ole mahdollista. Myös maahantulosäännösten kiertämistä koskeva täsmennys kansainvälistä suojelua saavien alaikäisten osalta on perusteltu. Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen mukaan pakolaisten perheenyhdistämismiselle tulisi asettaa suotuisimmat edellytykset kuin muiden ulkomaalaisten perheenyhdistämismiselle. Euroopan ihmisoikeustuomioistuin on katsonut perheenyhdistämistä koskevassa asiassa, että perheenkokoajalle myönnetystä kansainvälisen suojelun asemasta seuraa, ettei hänen lähtönsä alueelta, johon nähden suojelua on myönnetty, ole tapahtunut vapaaehtoisesti. Lisäksi tuomioistuin on todennut, että kansainvälisen suojelun myöntäminen on osoitus henkilön haavoittuvasta asemasta. Tuomioistuin on myös nimenomaisesti todennut ratkaisukäytännössään, että kun kyseessä on alaikäinen ilman huoltajaa oleva henkilö, valtiolla on velvollisuus edistää perheenyhdistämistä. (Mayeka ja Mitunga v. Belgia, 12.10.2006 (kpl 75, ja 84-85).

Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen, mukaan Euroopan ihmisoikeussopimus ei sisällä valtiolle yleistä velvoitetta kunnioittaa aviopuolisoiden tekemää asuinpaikan valintaa ja hyväksyä perheenyhdistäminen alueellaan (EIT, Jeunesse v. Alankomaat, 3.10.2014, tuomion kohta 107). Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen ratkaisukäytännön perusteella oikeuden perhe-elämään toteutuminen ei tarkoita sitä, että jokaisella olisi täysi vapaus valita, missä perhe-elämää viettää. Valtion velvoitteiden laajuus määräytyy kulloisenkin asian tosiseikkojen perusteella. Euroopan ihmisoikeustuomioistuin on lausunut, että se ei periaatteessa pidä kohtuuttomana vaatimusta, että maahan sijoittuneen ulkomaalaisen on osoitettava riittävän itsenäiset ja pysyvät tulot, joiden avulla hän voi huolehtia perheenyhdistämisessä tarkoitetun perheenjäsenen perustoimeentulosta. Tuomioistuin on kuitenkin tutkinut, onko toimeentulovaatimus kyseisessä tapauksessa kohtuullinen (EIT, Konstatinov v. Alankomaat, 26.4.2007). Perhe-elämän ja maahanmuuton yhteydessä valtion velvollisuus sallia maassa asuvan henkilön sukulaisten maahanpääsy vaihtelee riippuen kysymyksessä olevien henkilöiden erityisistä olosuhteista ja yleisestä intressistä. Euroopan ihmisoikeustuomioistuin on vakiintuneessa oikeuskäytännössään todennut, että valtion positiivisten ja negatiivisten velvollisuuksien kohdalla tulee löytää oikeudenmukainen tasapaino yksilön ja yhteiskunnan kilpailevien intressien välillä. Huomioon otettavia seikkoja ovat, missä määrin perhe-elämä on tosiasiaassa rikkoutunut, siteiden voimakkuus asianomaiseen valtioon, onko perheen asumiselle jonkun perheenjäsenen alkuperämaassa ylitsepääsemättömiä esteitä ja onko maahanmuuttoon liittyviä määräyksiä rikottu tai onko muita julkiseen järjestykseen liittyviä seikkoja, jotka estäisivät maahanpääsyn (EIT, Rodriguez da Silva ja Hoogkamer v. Alankomaat, 31.1.2006).

Myös perheenyhdistämisdirektiivin (2003/86/EY) tavoitteena on suojata perhe-elämää (ks. tarkemmin jakso 2.1). Euroopan unionin tuomioistuimen mukaan perheenyhdistämisdirektiivissä perheenyhdistämisen salliminen on pääsääntö ja poikkeuksia on tulkittava suppeasti (C-587/08). EU:n tuomioistuin on korostanut, että perheenyhdistämistä koskevaa direktiiviä on tulkittava yhdenmukaisesti ihmisoikeuksien ja lapsen edun periaatteen kanssa. Jäsenvaltiot eivät saa toimia tavalla, joka olisi vastoin direktiivin tavoitetta, eli perheenyhdistämisen edistämistä. Tuomioistuimen mukaan direktiivin yksi tavoite on lisäsuojan tarjoaminen ilman huoltajaa tulleille alaikäisille (C-550/16, kohta 44). Myös komissio on korostanut, että koska perheenyhdistämisen salliminen on yleissääntö, poikkeuksia on tulkittava suppeasti. Jäsenvaltiot eivät myöskään saa käyttää harkintavaltaa, joka niillä tunnustetaan olevan, tavalla, joka olisi vastoin direktiivin tavoitetta – eli perheenyhdistämisen edistämistä – ja tehokasta vaikutusta. Direktiivin V luvussa säädetään useista 4, 5, 7, ja 8 artiklaa koskevista poikkeuksista, joilla luodaan suotuisimmat edellytykset pakolaisten perheenyhdistämiselle. Poikkeuksilla asetetaan jäsenvaltioille täsmällisiä toimimisvelvollisuuksia ja niitä vastaavia selvästi määriteltyjä subjektiivisia oikeuksia, sillä jäsenvaltiot veloitetaan sallimaan perheenkokoajan tiettyjen perheenjäsenten perheenyhdistäminen näillä suotuisilla edellytyksillä ilman, että ne voisivat käyttää harkintavaltaansa. Jäsenvaltioille on sallittu näiden suotuisempien edellytysten soveltamisen rajoittaminen direktiivissä määrättyissä tilanteissa. Jäsenvaltiot eivät kuitenkaan saa käyttää tätä liikkumavaraa tavalla, joka olisi vastoin direktiivin tavoitetta ja tehokasta vaikutusta (COM(2014) 210 final). Kansainvälistä tai tilapäistä suojelua saavien henkilöiden perheenyhdistämisen edistämistä muita henkilöitä nopeammin ehdoin voidaan pitää perusteltuna pitsi perustuslain niin myös kansainvälisten ihmisoikeusvelvoitteiden näkökulmasta.

Alaikäisyyden määrittelyä koskevat muutokset, joiden mukaan lapsen alaikäisyyden näkökulmasta merkityksellistä olisi ajankohta, jolloin joko lapsen tai tämän huoltajan perheenyhdistämistä koskeva hakemus tulee vireille hakemuksen ratkaisemishetken sijaan, edistäisivät yhdenvertaisuuden toteutumista, kun lapsen oikeus perheenyhdistämiseen ei riippuisi sattumanvaraisesti hakemuksen käsittelyajan pituudesta, joka voi johtaa huomattaviin eroihin perheenyhdistämistä koskevien hakemusten käsittelyssä paitsi kansallisesti niin myös EU:n jäsenvaltioiden välillä.

Kaikkia tässä esityksessä ehdotettuja muutoksia on arvioitava myös lapsen oikeuksien ja lapsen edun toteutumisen näkökulmasta. YK:n yleissopimus lapsen oikeuksista tuli Suomen osalta voimaan vuonna 1991. Sopimuksen 3 artiklan mukaan kaikissa julkisen tai yksityisen sosiaalihuollon, tuomioistuinten, hallintoviranomaisten tai lainsäädäntöelimien toimissa, jotka koskevat lapsia, on ensisijaisesti otettava huomioon lapsen etu ja lapsella on oikeus olla vanhempiensa hoidettavana (7(1) artikla). Perheenyhdistämishakemukset on käsiteltävä myönteisesti, humanisti ja kiireellisesti (10 artikla) ja lasta tulee suojella syrjinnältä ja rangaistuksilta, jotka perustuvat mm. vanhempiensa toimintaan (2(2) artikla). Lapsen etu on kansainvälisten velvoitteiden mukaan kaikkea päätöksentekoa ohjaava tapauskohtainen normi ja periaate. Lapsen etu on sekä subjektiivinen oikeus että tulkintaa ja toimintaa ohjaava periaate, jonka sisältö määräytyy tapauskohtaisesti. Lapsen edun toteutumisessa on aina kyse myös perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisesta. Kyse on aina kokonaisuutena. Mikäli lapsen oikeudet toteutuvat mahdollisimman täysimääräisesti, myös lapsen etu toteutuu. Mikäli oikeudet ovat ristiriidassa keskenään, tulee suurempi painoarvo antaa lapsen edun toteutumiselle. Lisäksi on huomattava, että yhteiskunnallinen etu ei ole sellainen oikeus, jonka toteutumista tulisi verrata lapsen edun ensisijaisuuden toteutumiseen, vaan tässä punninnassa on kyse nimenomaan perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisesta. Myös Euroopan unionin perusoikeuskirjan 24 artiklan (Lapsen oikeudet) 2 kohdassa todetaan, että kaikissa lasta koskevissa viranomaisten tai yksityisten laitosten toimissa on ensisijaisesti otettava huomioon lapsen etu. Artiklan 3 kohdan mukaan jokaisella lapsella on oikeus ylläpitää henkilökohtaisia suhteita ja suoria yhteyksiä kumpaankin vanhempansa säännöllisesti, jollei se ole lapsen edun vastaista. Tässä esityksessä ehdotetut muutokset toimeentuloedellytyksen, maahantulosäännösten kiertämisen ja lapsen alaikäisyyden määrittämisen osalta edistävät kaikki osaltaan lapsen edun ja oikeuksien toteutumista edistäessään lapsen oikeutta olla huoltajiensa hoidettavana silloin kun ratkaisu on joko lapsen edun mukainen tai se ei ole lapsen edun vastaista.

Perustuslakivaliokunta on todennut, että laissa olevan sääntelyn tulee olla täsmällistä, jotta sääntelyllä annetaan riittävä ennustettavuus viranomaistoimista (PeVL 15/1996; lainkirjoittajan opas s. 55). Täsmällisyys- ja tarkkarajaisuusvaatimuksen noudattaminen edellyttää, että laissa käytetyt ilmaisut ja sanonnat ovat täsmällisiä (PeVL 54/2002, PeVL 19/2002, lainkirjoittajan opas s. 56). Ulkomaalaislaissa säädetään niistä edellytyksistä, joilla ulkomaalaiselle voidaan myöntää oleskelulupa Suomeen ja lupaharkinnassa tutkitaan myös lain 36 §:n mukaiset yleiset edellytykset. Ulkomaalaislain 36 § jättää viranomaiselle laajan harkintavallan sovellettaessa maahantulosäännösten kiertämistä koskevaa sääntelyä. Pykälän 3 momenttiin ehdotettu muutos toteuttaa selkeämmin perustuslain asettamat vaatimukset lain täsmällisyydestä ja tarkkarajaisuudesta sekä perhe-elämän suojasta.

Ehdotetut muutokset edistävät edellä mainittujen perus- ja ihmisoikeuksien aiempaa tehokkaampaa toteutumista. Ehdotetut muutokset ovat sopusoinnussa Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen ja EU:n tuomioistuimen oikeuskäytännön kanssa.

Edellä mainituilla perusteilla lakiehdotukset voidaan käsitellä tavallisessa lainsäätämisyksessä.

Edellä esitetyn perusteella annetaan eduskunnan hyväksyttäväksi seuraava lakiehdotus:

Laki

ulkomaalaislain muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
kumotaan ulkomaalaislain (301/2004) 38 §:n 2 momentti ja 206 a §, sekä
muutetaan 36 §:n 3 momentti, 38 §:n 1 momentti, 39 §:n 1 momentti, 114 §:n 4 momentti ja
115 §:n 2 momentti, sellaisina kuin ne ovat 36 §:n 3 momentti laissa 668/2013, 38 §:n 1 ja 2
momentti laissa 549/2010, 39 §:n 1 momentti, 114 §:n 4 momentti, 115 §:n 2 momentti ja 206
a § laissa 505/2016, seuraavasti:

36 §

Yleiset edellytykset oleskeluluvan myöntämiselle

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. Jos perheenkokoaja on kansainvälistä suojelua saava alaikäinen, voidaan oleskelulupa perhesiteen perusteella jättää myöntämättä vain, jos perheenyhdistäminen Suomessa olisi lapsen edun vastaista.

38 §

Edellytys lapsen alaikäisyydestä

Oleskeluluvan myöntäminen perhesiteen perusteella lapselle edellyttää, että lapsi on ollut alaikäinen sinä päivänä, jolloin lapsen oleskelulupahakemus on tullut vireille. Oleskeluluvan myöntäminen lapsen perheenjäsenelle edellyttää, että perheenkokoajana oleva lapsi on ollut alaikäinen sinä päivänä, jolloin perheenjäsenen oleskelulupahakemus on tullut vireille. Oleskeluluvan myöntämisen edellytyksenä on lisäksi, että perheenkokoajalla on oleskelulupa jo asian vireilletulopäivänä.

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.

114 §

Oleskeluluvan myöntäminen kansainvälistä suojelua tai tilapäistä suojelua saaneen perheenjäsenelle

Oleskelulupa myönnetään perhesiteen perusteella pakolaisen tai toissijaisen suojelun perusteella oleskeluluvan saaneen taikka tilapäistä suojelua saaneen ulkomaalaisen perheenjäsenelle, jos:

1) perheenkokoaja asuu Suomessa tai hänelle on myönnetty oleskelulupa Suomeen muuttoa varten; ja

2) hakijan ei katsota vaarantavan yleistä järjestystä, turvallisuutta tai kansanterveyttä.

Jos 1 momentin 2 kohdassa mainittuja seikkoja ilmenee, suoritetaan kokonaisharkinta, jossa otetaan huomioon perheenkokoajan mahdollisuus viettää perhe-elämää hakijan kanssa jossain kolmannessa maassa. Harkinnassa on otettava huomioon perhesiteen merkitys asianosaisille.

Jos perheenkokoaja on saanut oleskeluluvan toissijaisen suojelun perusteella ja luvan myöntämisen peruste on aseellinen selkkaus, taikka jos hän on saanut oleskeluluvan tilapäisen suojelun perusteella, kokonaisharkintaa suoritettaessa otetaan huomioon se, että ehdotonta estettä perheenkokoajan paluulle kotimaahan ei ole.

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

115 §

Oleskeluluvan myöntäminen kansainvälistä suojelua tai tilapäistä suojelua saaneen muulle omaiselle

Oleskelulupa myönnetään pakolaisen, toissijaisen suojelun perusteella oleskeluluvan saaneen taikka tilapäistä suojelua saaneen ulkomaalaisen muulle 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 perheenkokoajasta. Jos hakijan katsotaan vaarantavan yleistä järjestystä, turvallisuutta, kansanterveyttä tai Suomen kansainvälisiä suhteita, suoritetaan kokonaisharkinta 114 §:n 2 momentista ilmenevällä tavalla.

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

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20 .

Helsingissä x.x.20xx

Pääministeri

Sanna Marin

Sisäministeri Maria Ohisalo

Laki

ulkomaalaislain muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
kumotaan ulkomaalaislain (301/2004) 38 §:n 2 momentti ja 206 a §, sekä
muutetaan 36 §:n 3 momentti, 38 §:n 1 momentti, 39 §:n 1 momentti, 114 §:n 4 momentti ja
115 §:n 2 momentti, sellaisina kuin ne ovat 36 §:n 3 momentti laissa 668/2013, 38 §:n 1 ja 2
momentti laissa 549/2010, 39 §:n 1 momentti, 114 §:n 4 momentti, 115 §:n 2 momentti ja 206
a § laissa 505/2016, seuraavasti:

Voimassa oleva laki

36 §

*Yleiset edellytykset oleskeluluvan myöntämi-
selle*

Oleskelulupa perhesiteen perusteella voi-
daan jättää myöntämättä, jos on perusteltua ai-
hetta epäillä perheenkokoajan saaneen oleske-
lulupansa maahantuloa tai maassa oleskelua
koskevia säännöksiä kiertämällä antamalla
väärää tietoa henkilöllisyydestään tai perhe-
suhteistaan.

38 §

Edellytys lapsen alaikäisyydestä

Oleskeluluvan myöntäminen perhesiteen
perusteella *alaikäiselle naimattomalle* lap-
selle edellyttää, että lapsi on alaikäinen sinä
päivänä, jolloin lapsen oleskelulupahakemus
ratkaistaan. Oleskeluluvan myöntäminen *ala-
ikäisen perheenkokoajan* perheenjäsenelle
edellyttää, että perheenkokoaja on alaikäinen

Ehdotus

36 §

*Yleiset edellytykset oleskeluluvan myöntämi-
selle*

Oleskelulupa perhesiteen perusteella voi-
daan jättää myöntämättä, jos on perusteltua ai-
hetta epäillä perheenkokoajan saaneen oleske-
lulupansa maahantuloa tai maassa oleskelua
koskevia säännöksiä kiertämällä antamalla
väärää tietoa henkilöllisyydestään tai perhe-
suhteistaan. *Jos perheenkokoaja on kansain-
välistä suojelua saava alaikäinen, voidaan
oleskelulupa perhesiteen perusteella jättää
myöntämättä vain, jos perheenyhdistäminen
Suomessa olisi lapsen edun vastaista.*

38 §

Edellytys lapsen alaikäisyydestä

Oleskeluluvan myöntäminen perhesiteen
perusteella lapselle edellyttää, että lapsi on *ol-
lut* alaikäinen sinä päivänä, jolloin lapsen
oleskelulupahakemus *on tullut vireille*. Oles-
keluluvan myöntäminen *lapsen* perheenjäse-
nelle edellyttää, että *perheenkokoajana oleva
lapsi* on *ollut* alaikäinen sinä päivänä, jolloin

Voimassa oleva laki

sinä päivänä, jolloin perheenjäsenen oleskelulupahakemus ratkaistaan. Oleskeluluvan myöntämisen edellytyksenä on lisäksi, että perheenkokoajalla on oleskelulupa jo asian vireilletulopäivänä.

Oleskelulupaa ei voida 1 momentin perusteella kuitenkaan evätä, jos hakemuksen käsittely on merkittävästi viivästynyt hakijasta tai perheenkokoajasta riippumattomasta syystä ja tämä on myötävaikuttanut asian selvittämiseen.

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.

114 §

Oleskeluluvan myöntäminen kansainvälistä suojelua tai tilapäistä suojelua saaneen perheenjäsenelle

Oleskelulupa myönnetään perhesiteen perusteella pakolaisen tai toissijaisen suojelun perusteella oleskeluluvan saaneen taikka tilapäistä suojelua saaneen ulkomaalaisen perheenjäsenelle, jos:

1) perheenkokoaja asuu Suomessa tai hänelle on myönnetty oleskelulupa Suomeen muuttoa varten; ja

2) hakijan ei katsota vaarantavan yleistä järjestystä, turvallisuutta tai kansanterveyttä.

Jos 1 momentin 2 kohdassa mainittuja seikkoja ilmenee, suoritetaan kokonaisharkinta,

Ehdotus

perheenjäsenen oleskelulupahakemus *on tullut vireille*. Oleskeluluvan myöntämisen edellytyksenä on lisäksi, että perheenkokoajalla on oleskelulupa jo asian vireilletulopäivänä. (kumotaan 2 mom.)

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.

114 §

Oleskeluluvan myöntäminen kansainvälistä suojelua tai tilapäistä suojelua saaneen perheenjäsenelle

Oleskelulupa myönnetään perhesiteen perusteella pakolaisen tai toissijaisen suojelun perusteella oleskeluluvan saaneen taikka tilapäistä suojelua saaneen ulkomaalaisen perheenjäsenelle, jos:

1) perheenkokoaja asuu Suomessa tai hänelle on myönnetty oleskelulupa Suomeen muuttoa varten; ja

2) hakijan ei katsota vaarantavan yleistä järjestystä, turvallisuutta tai kansanterveyttä.

Jos 1 momentin 2 kohdassa mainittuja seikkoja ilmenee, suoritetaan kokonaisharkinta,

jossa otetaan huomioon perheenkokoajan mahdollisuus viettää perhe-elämää hakijan kanssa jossain kolmannessa maassa. Harkinnassa on otettava huomioon perhesiteen merkitys asianosaisille.

Jos perheenkokoaja on saanut oleskeluluvan toissijaisen suojelun perusteella ja luvan myöntämisen peruste on aseellinen selkkaus, taikka jos hän on saanut oleskeluluvan tilapäisen suojelun perusteella, kokonaisharkintaa suoritettaessa otetaan huomioon se, että ehdotonta estettä perheenkokoajan paluulle kotimaahan ei ole.

Tässä pykälässä tarkoitetun oleskeluluvan myöntäminen edellyttää, että ulkomaalaisen toimeentulo on turvattu. Toimeentuloedellytystä ei kuitenkaan sovelleta, jos:

1) oleskelulupahakemus perhesiteen perusteella on jätetty kolmen kuukauden kuluessa siitä, kun:

a) perheenkokoaja on saanut tiedoksi päätöksen hänelle annetusta turvapaikasta; tai

b) perheenkokoaja on saanut tiedoksi päätöksen hyväksymisestään Suomeen pakolaiskiintiössä;

2) perheenkokoajan perhe on muodostettu:

a) ennen perheenkokoajan Suomeen tuloa, jos hänelle on annettu turvapaikka; tai

b) ennen perheenkokoajan hyväksymistä Suomeen pakolaiskiintiössä; ja

3) perheenyhdistäminen ei ole mahdollista sellaisessa kolmannessa maassa, johon perheenkokoajalla tai perheenjäsenellä on erityisiä siteitä.

115 §

Oleskeluluvan myöntäminen kansainvälistä suojelua tai tilapäistä suojelua saaneen muulle omaiselle

Oleskelulupa myönnetään pakolaisen, toissijaisen suojelun perusteella oleskeluluvan saaneen taikka tilapäistä suojelua saaneen ulkomaalaisen muulle omaiselle kuin perheenjäsenelle, jos oleskeluluvan epäminen olisi kohtuutonta sen vuoksi, että asianomaisten on Suomessa tarkoitus jatkaa aikaisemmin viet-

jossa otetaan huomioon perheenkokoajan mahdollisuus viettää perhe-elämää hakijan kanssa jossain kolmannessa maassa. Harkinnassa on otettava huomioon perhesiteen merkitys asianosaisille.

Jos perheenkokoaja on saanut oleskeluluvan toissijaisen suojelun perusteella ja luvan myöntämisen peruste on aseellinen selkkaus, taikka jos hän on saanut oleskeluluvan tilapäisen suojelun perusteella, kokonaisharkintaa suoritettaessa otetaan huomioon se, että ehdotonta estettä perheenkokoajan paluulle kotimaahan ei ole.

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

115 §

Oleskeluluvan myöntäminen kansainvälistä suojelua tai tilapäistä suojelua saaneen muulle omaiselle

Oleskelulupa myönnetään pakolaisen, toissijaisen suojelun perusteella oleskeluluvan saaneen taikka tilapäistä suojelua saaneen ulkomaalaisen muulle omaiselle kuin perheenjäsenelle, jos oleskeluluvan epäminen olisi kohtuutonta sen vuoksi, että asianomaisten on Suomessa tarkoitus jatkaa aikaisemmin viet-

Voimassa oleva laki

tämänsä kiinteää perhe-elämää tai että omainen on täysin riippuvainen Suomessa asuvasta perheenkokoajasta. Jos hakijan katsotaan vaarantavan yleistä järjestystä, turvallisuutta, kansanterveyttä tai Suomen kansainvälisiä suhteita, suoritetaan kokonaisharkinta 114 §:n 2 momentista ilmenevällä tavalla.

Tässä pykälässä tarkoitetun oleskeluluvan myöntäminen edellyttää, että ulkomaalaisen toimeentulo on turvattu. Toimeentuloedellytystä ei kuitenkaan sovelleta, jos oleskelulupa myönnetään Suomeen yksin tulleen alaikäisen lapsen ulkomailla olevalle alaikäiselle sisarukselle, jos sisarukset ovat asuneet yhdessä ja jos heidän vanhempansa eivät ole elossa tai näiden olinpaikka on tuntematon.

206 a §

Tiedon antaminen turvapaikan saaneen tai pakolaiskiintiössä Suomeen otetun henkilön perheenjäsenen oikeudesta oleskelulupa-

Turvapaikan antamista tai henkilön ottamista Suomeen pakolaiskiintiössä koskevan päätöksen tiedoksi antamisen yhteydessä on annettava tieto mahdollisuudesta oleskeluluvan myöntämiseen perheenjäsenelle toimeentuloedellytystä soveltamatta siten kuin 114 §:n 4 momentin 1 kohdassa säädetään.

Ehdotus

tämänsä kiinteää perhe-elämää tai että omainen on täysin riippuvainen Suomessa asuvasta perheenkokoajasta. Jos hakijan katsotaan vaarantavan yleistä järjestystä, turvallisuutta, kansanterveyttä tai Suomen kansainvälisiä suhteita, suoritetaan kokonaisharkinta 114 §:n 2 momentista ilmenevällä tavalla.

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

(kumotaan)

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20