

Selvitys ulkomaalaislain perheenyhdistämis- säännösten tarkistamisen taustaksi

Maahanmuutto 

SISÄASIAINMINISTERIÖN JULKAISUJA 17/2012

SISÄASIAINMINISTERIÖ
Maahanmuutto

Selvitys ulkomaalaislain perheenyhdistämissäännösten tarkistamisen taustaksi

Helsinki 2012



Sisäasiainministeriön monistamo
Helsinki 2012

ISSN 1236-2840
ISBN 978-952-491-715-5 (nid.)
ISBN 978-952-491-716-2 (PDF)

Tekijät (toimielimestä, toimielimen nimi, puheenjohtaja, sihteeri) Työ tehtiin virkatyönä maahanmuutto-osastolla. Hankkeen vastuuhenkilönä oli hallitusneuvos Annikki Vanamo-Alho.		Julkaisun laji Selvitys	
		Toimeksiantaja Sisäasiainministeriö	
		Toimielimen asettamispäivä 21.9.2011, SM042:00/2011	
Julkaisun nimi Selvitys ulkomaalaislain perheenyhdistämissäännösten tarkistamisen taustaksi			
Julkaisun osat Selvitys			
Tiivistelmä Hankkeen tarkoituksena oli selvittää kansainvälistä suojelua saaneiden perheenyhdistämisen tarkistamisen mahdollisuuksia hallitusohjelman mukaisesti. Tavoitteena oli selvittää jo tehtyjen lainmuutosten vaikutuksia, vertailla muiden Pohjoismaiden perhesideoleskelulupia koskevia säännöksiä ja tehdä esitys siitä, mitä muutoksia ulkomaalaislakiin mahdollisesti edelleen tarvitaan. Selvityksessä kuvataan perhesideoleskelulupia koskevia kansainvälisiä velvoitteita ja EU:n perheenyhdistämisdirektiivin määräyksiä sekä vertaillaan eri Pohjoismaiden säännöksiä. Selvityksessä ehdotetaan, että asetetaan hanke ulkomaalaislain perhesidelupia koskevien säännösten muuttamiseksi tavoitteena Suomessa jo käytössä olevan toimeentuloedellytyksen laajentaminen koskemaan myös humanitaarista suojelua saavien perheen yhdistämistilanteita. Hankeen käynnistymistä varten nyt valmistunut selvitys lähetetään laajalle lausuntokierrokselle. Myöhemmin, esimerkiksi vuonna 2013, asetetaan hanke muiden perhesideoleskelulupiin liittyvien kysymysten tarkasteluksi. Tuolloin selvitetään asuntoedellytyksen käyttöönoton soveltuvuutta Suomeen yhdessä ympäristöministeriön ja muiden relevanttien tahojen kanssa ja tarkastellaan jo tehtyjen muutosten vaikutuksia.			
Avainsanat (asiasanat) Maahanmuutto, perheenyhdistäminen			
Muut tiedot Sähköisen julkaisun ISBN 978-952-491-716-2 (PDF), osoite www.intermin.fi/julkaisut			
Sarjan nimi ja numero Sisäasiainministeriön julkaisut 17/2012		ISSN 1236-2840	ISBN 978-952-491-715-5
Kokonaissivumäärä 38	Kieli Suomi	Hinta 20,00 € + alv	Luottamuksellisuus julkinen
Jakaja Sisäasiainministeriö		Kustantaja/julkaisija Sisäasiainministeriö	

<p>Författare (uppgifter om organet: organets namn, ordförande, sekreterare) Arbetet utfördes som tjänsteuppdrag vid migrationsavdelningen. Ansvarspersonen för projektet var regeringsråd Annikki Vanamo-Alho.</p>	<p>Typ av publikation Utredning</p>		
	<p>Uppdragsgivare Inrikesministeriet</p>		
	<p>Datum för tillsättandet av organet 21.9.2011, SM042:00/2011</p>		
<p>Publikation (även den finska titeln) Utredning som ska tjäna som underlag för översyn av bestämmelserna om familjeåterförening (Selvitys perheenyhdistämässännösten tarkistamisen taustaksi)</p>			
<p>Publikationens delar Utredning</p>			
<p>Referat</p> <p>Syftet med projektet var att i enlighet med regeringsprogrammet utreda möjligheter att se över kriterierna för familjeåterförening i fråga om personer som fått internationellt skydd. Målet var att utreda konsekvenser av de lagändringar som redan har gjorts, jämföra de övriga nordiska ländernas bestämmelser om uppehållstillstånd på grund av familjeanknytning och lämna ett förslag till de ändringar som eventuellt ännu behövs i utlänningslagen.</p> <p>I utredningen beskrivs internationella förpliktelser som gäller uppehållstillstånd på grund av familjeanknytning och bestämmelserna i EU:s familjeåterföreningsdirektiv samt jämförs de olika nordiska ländernas bestämmelser.</p> <p>I utredningen föreslås att det tillsätts ett projekt för att ändra utlänningslagens bestämmelser om tillstånd på grund av familjeanknytning. Målet är att utvidga försörjningsförutsättningen som redan tillämpas i Finland till att gälla även situationer där familjer till personer som fått humanitärt skydd återförenas. Utredningen som har gjorts för att projektet kan inledas är nu klar och ska sändas på omfattande remiss. Senare, till exempel 2013, tillsätts ett projekt för att undersöka andra frågor i anknytning till uppehållstillstånd på grund av familjeanknytning. Då utreder man tillsammans med miljöministeriet och andra relevanta parter hur väl införandet av bostadskravet lämpar sig för Finland. Dessutom undersöker man konsekvenser av de ändringar som redan har gjorts.</p>			
<p>Nyckelord Invandring, familjeåterförening</p>			
<p>Övriga uppgifter Elektronisk version, ISBN 978-952-491-716-2 (PDF), www.intermin.fi/publikationer</p>			
<p>Seriens namn och nummer Inrikesministeriets publikation 17/2012</p>	<p>ISSN 1236-2840</p>	<p>ISBN 978-952-491-715-5</p>	
<p>Sidoantal 38</p>	<p>Språk Finska</p>	<p>Pris 20,00 € + moms</p>	<p>Sekretessgrad offentlig</p>
<p>Distribution Inrikesministeriet</p>	<p>Förläggare/utgivare Inrikesministeriet</p>		

Sisällys

1 Johdanto.....	3
2 Perhesiteen perusteella myönnettäviä oleskelulupia koskevat kansainväliset velvoitteet	4
3 Perheen yhdistämisdirektiivi	9
3.1 Toimeentuloedellytys	10
3.2 Asuntoedellytys.....	11
3.3 Asumisaikaedellytys	13
3.4 Kotouttamisedellytys	14
3.5 Sairausvakuutus	14
4 Poliittikan linjauksen rajat	17
4.1 Pakolaiset	17
4.2 Toissijaista suojelua saavat	18
4.3 Humanitaarista suojelua saavat.....	19
4.4 Yksilöllisestä inhimillisestä syystä oleskeluluvan saaneet	20
5 Pohjoismaista vertailua.....	21
5.1 Kansainväliset suojelukategoriat muissa Pohjoismaissa.....	21
5.2 Perhesideoleskeluluvat eri pohjoismaissa	22
5.2.1 Suomi	22
5.2.2 Ruotsi.....	23
5.2.3 Norja	24
5.2.4 Tanska.....	26
6 Viime vuosina tehtyjä perhesideoleskelulupiin vaikuttaneita lainmuutoksia.....	30
6.1 Turvapaikkapolitiikkaa koskevaan selvitykseen perustuneet ulkomaalaislain muutokset	30
6.2 Oleskeluluvissa käyttöön otettuja biometrisiä tunnisteita koskevat ulkomaalaislain muutokset.....	31
6.3 Lainmuutosten vaikutuksista.....	32
7 Tiivistelmä kuulemistilaisuuksista ja lausunnoista.....	33
7.1 Kuulemistilaisuus kansalaisjärjestöille	33
7.2 Kuulemistilaisuus ministeriöille (STM, UM, YM, Vähemmistövaltuutetun toimisto)	34
8 Johtopäätökset: ehdotuksia jatkotoimiksi.....	35

Liitteet

Liite 1: Pohjoismainen vertailu taulukossa.....	38
---	----

1 Johdanto

Pääministeri Jyrki Kataisen hallituksen ohjelman mukaan Suomen perheenyhdistämiskäytäntöjen tulee olla samansuuntaisia muiden Pohjoismaiden kanssa. Sisäasiainministeriö asetti hankkeen ulkomaalaislain perheenyhdistämissäännösten tarkistamiseen liittyvän selvityksen tekemiseksi ajalle 21.9.2011–29.2.2012. Hankkeen tavoitteena oli selvittää äskettäin tehtyjen lainmuutosten vaikutuksia ja sitä, minkälaisia mahdollisia muutoksia perheen yhdistämisen ja perheen muodostamisen osalta edelleen tarvitaan huomioiden Pohjoismaiden käytännöt ja EU:n perheenyhdistämisdirektiivin säännökset.

Tammikuussa 2012 järjestetyissä kahdessa kuulemistilaisuudessa kerättiin näkemyksiä hankkeen ulkopuolisilta tahoilta. Näistä ensimmäiseen osallistui kansalaisjärjestöjä ja toiseen ministeriöiden edustajia. Kuulemisen lisäksi näkemyksiä oli mahdollista toimittaa kirjallisesti. Keskeisessä osassa hanketta on ollut Pohjoismaiden vertailu, jota varten on perehdytty Ruotsin, Norjan ja Tanskan lainsäädäntöön ja oltu yhteydessä alan asiantuntijoihin kyseisissä maissa.

Työ tehtiin virkatyönä sisäasiainministeriön maahanmuutto-osastolla. Hankkeen vastuuhenkilönä oli hallitusneuvos Annikki Vanamo-Alho. Muina valmistelijoina toimivat lainsäädäntöneuvos Tiina Sinkkanen, ylitarkastaja Tiina Palonen-Roihupalo ja ylitarkastaja Katri Aaltonen (aikaisemmin ylitarkastaja Elina Immonen). Lisäksi valmistelijoita olivat ylitarkastaja Juha-Pekka Suomi työ- ja elinkeinoministeriöstä sekä johtaja Jaana Vuorio ja ylitarkastaja Johanna Rätty Maahanmuuttovirastosta. Hankkeessa avustivat maahanmuutto-osaston korkeakouluharjoittelija Lotta Palonen ja työelämävalmennettava Änisa Jansson. Teknisenä sihteerinä toimi osastosihteerinä Päivi Heinolainen.

2 Perhesiteen perusteella myönnettäviä oleskelulupia koskevat kansainväliset velvoitteet

Hankkeen tarkoituksena oli selvittää kansainvälistä suojelua saaneiden perheiden yhdistämiseen liittyvän politiikan tarkistamisen mahdollisuuksia.

Perhe-elämän suojelu on periaate, johon demokraattiset oikeusvaltiot ovat yleisesti sitoutuneet. Siihen velvoittaa Euroopan neuvoston jäseniä Euroopan ihmisoikeussopimus erityisen tehokkaalla tavalla, sillä yksilöt voivat valittaa Euroopan ihmisoikeustuomioistuimeen epäillessään joutuneensa perhe-elämän suojelua koskevan säännön rikkomisen kohteeksi.

Euroopan ihmisoikeussopimuksen¹ 8 artikla kuuluu:

1. Jokaisella on oikeus nauttia yksityis- ja perhe-elämäänsä, kotiinsa ja kirjeenvaihtoonsa kohdistuvaa kunnioitusta.
2. Viranomaiset eivät saa puuttua tämän oikeuden käyttämiseen, paitsi silloin kun laki sen sallii ja se on demokraattisessa yhteiskunnassa välttämätöntä kansallisen ja yleisen turvallisuuden tai maan taloudellisen hyvinvoinnin vuoksi, tai epäjärjestyksen ja rikollisuuden estämiseksi, terveyden tai moraalin suojaamiseksi, tai muiden henkilöiden oikeuksien ja vapauksien turvaamiseksi.

Euroopan ihmisoikeussopimuksen 8 artiklan 2 kohdan mukaan perhe-elämän suojelu ei ole ehdotonta. Lähtökohtana on, että ulkomaalaisella ei ole rajoittamatonta oikeutta muuttaa vieraaseen valtioon viettääkseen siellä perhe-elämää. Perhe-elämän toteuttaminen muuttamalla vieraaseen valtioon voi joskus olla liian iso rasite vastaanottavalle yhteiskunnalle tai se voi olla ristiriidassa muiden ihmisten perus- tai ihmisoikeuksien kanssa. Sen vuoksi valtioilla on suhteellisen paljon harkinnanvaraa sen suhteen, millä edellytyksillä perhe-elämää voidaan ylläpitää muuttamalla sen alueelle.

Perhe-elämän viettämispaikalle on kansainvälisessä perhetilanteessa yleensä kaksi mahdollisuutta: joko perheenkokoajan oleskeluvaltio tai oleskelulupaa hakevan oleskeluvaltio. Harvinaisemmissa tapauksissa voi tulla kyseeseen myös kolmas valtio, johon jommallakummalla asianosaisella on siteitä ja johon perhe voisi yhdessä turvallisesti asettua. Kansainvälistä suojelua saavat ovat yleisesti ottaen erityisasemassa sikäli, että heidän osaltaan vaihtoehtona on yleensä vain perheenkokoajan oleskeluvaltio, sillä perheenkokoaja ei voi muuttaa aikaisempaan kotimaahansa, sillä häntä kohtaisi siellä vaino tai muu perustavaa laatua oleva ihmisoikeusloukkaus.

¹ Yleissopimus ihmisoikeuksien ja perusvapauksien suojaamiseksi, SopS 438/90

Kansainvälisen suojelun käsite on suhteellinen. Kotimaahan palaamisen riskit voivat olla vaikeusasteeltaan erilaisia. Uhka voi olla hyvin vakava: hengen menetys, kidutuksen kohteeksi joutuminen, oikeudeton vapauden menetys tai muu vakava fyysisen koskemattomuuden loukkaus. Toisaalta uhka voi olla lievempi ja olla lähempänä syrjintää, jolloin uhattuna ei ole perustavaa laatua oleva oikeushyvä vaan esimerkiksi taloudellinen tai sosiaalinen asema. Uhkaavan vaaran todennäköisyys voi olla konkreettisempi tai heikompi. Asianomainen voi olla yksilönä uhattuna valtion viranomaisten taholta tai riski voi tarkoittaa joutumista mielivaltaisesti uhriksi aseellisessa selkkauksessa kuten kuka tahansa maassa oleskeleva.

Suomen ulkomaalaislain (301/2004) systematiikan mukaan uhkien vakavuusaste ja todennäköisyys ilmenevät uhan kohteelle myönnettävän oleskeluoikeuden laadussa, tässä lueteltuna vakavimmasta uhasta alkaen: pakolaisyleissopimuksen² mukainen asema, toissijaisen suojelun asema EU:n määritelmädirektiivin mukaan³, (kansallinen) humanitaarisen suojelun asema ja oleskelulupa yksilöllisten inhimillisten syiden vuoksi.

Kansainvälisestä suojelusta ei ole olemassa kansainvälistä yhteisesti hyväksyttyä määritelmää. Se mitä edellä kerrotuista lupakategorioista katsotaan kansainväliseksi suojeluksi, on osaksi kansallisesti päätettävissä oleva poliittinen määrittelykysymys. EU-valtioiden osalta määritelmädirektiivi antaa kuitenkin osittaisen vastauksen, sillä kansainväliseksi suojeluksi EU:ssa katsotaan pakolaisasema ja toissijaisen suojelun asema. Koska Norja on EU:n ulkopuolella ja Tanska ei sovelle EU:n maahanmuuttosäännöksiä, ne saavat itse määrittellä, missä menee raja kansainvälisen suojelun ja muilla perusteilla annettavien oleskelulupien välillä. EU-maat saavat puolestaan kansallisesti harjoittaa suotuisampaa politiikkaa eli antaa kansainvälistä suojelua muillekin kuin mitä EU-direktiivi edellyttää. Suomessa kansainvälistä suojelua saaviksi katsotaan pakolaisaseman, toissijaista suojelua tai humanitaarista suojelua saavat.

Kun perhesideoleskelulupaa koskevassa asiassa perheenkokoaja on saanut oleskeluluvan jonkin edellä mainitun perusteen mukaan, on perhe-elämän harjoittamisen mahdollista paikkaa harkittaessa otettava huomioon edellä kuvatut esteet perheenkokoajan paluulle kotimaahansa.

Euroopan ihmisoikeussopimuksen 8 artiklan säännökset eivät aseta valtioille yleistä velvollisuutta kunnioittaa asianomaisten asuinpaikan osalta tekemää valintaa ja hyväksyä ei-kansalaisten maahanmuuttoa. Valtion positiivisten ja negatiivisten velvollisuuksien kohdalla tulee löytää oikeudenmukainen tasapaino yksilön ja yhteiskunnan kilpailevien intressien välillä. Lähtökohtaisesti valtio sallii

² Pakolaisten oikeusasemaa koskeva yleissopimus, SopS 77/1968

³ Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi vaatimuksista kolmansien maiden kansalaisten ja kansalaisuudettomien henkilöiden määrittelyksi kansainvälistä suojelua saaviksi henkilöiksi, pakolaisten ja henkilöiden, jotka voivat saada toissijaista suojelua, yhdenmukaiselle asemalle sekä myönnetyn suojelun sisällölle (2011/95/EU)

maahanmuuton, kun se on sen intressissä. Perhesideoleskelulupien yhteydessä joudutaan punnitsemaan vastakkain toisaalta yksilön intressejä ja toisaalta vastaanottavan yhteiskunnan intressejä.

Perhe-elämän suojelun yhteydessä eri ihmisten erilaisia etuja ja oikeuksia punnitaan toisiaan vastaan useammalta kannalta: valtion ei tarvitse sallia perhe-elämän viettämistä alueellaan, jos se aiheuttaisi riskejä tai haittaa maan väestölle. Vakaviin rikoksiin syyllistyneelle ei välttämättä tarvitse myöntää oleskelulupaa, vaikka asianosaisilla ei objektiivisesti tarkastellen olisi Suomen lisäksi muuta mahdollista paikkaa perhe-elämän viettämiselle. Helposti ymmärrettävien turvallisuusperusteiden lisäksi myös vaikeammin määriteltävät maan väestön taloudellinen hyvinvointi ja yleisen järjestyksen ylläpitäminen, terveyden ja moraalien suojaaminen ovat myös seikkoja, joiden johdosta oleskelulupa voidaan jättää myöntämättä.

Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen päätökset antavat tulkinta-apua 8 artiklan 2 momentin poikkeussäännösten tulkinnassa. Ihmisoikeustuomioistuimen perhe-elämän suojaa koskevaan 8 artiklaan liittyvät tapaukset koskevat useimmiten tilanteita, joissa on kyse maahan jo saapuneen ulkomaalaisen poistamisesta. Tällöin huomioon otettavat näkökohdat ovat erilaisia kuin puhtaasti sellaisessa tilanteessa, jossa on kysymys ulkomailla olevan henkilön oikeudesta muuttaa maahan. Tällaisia tapauksia on vähän. Tästä voidaankin tehdä se johtopäätös, että valtioilla on verrattain laaja harkintavalta näissä tilanteissa.

Edellä kerrottujen tekijöiden huomioonottamista täsmentävät EU-valtioille EU:n perheenyhdistämisdirektiivi⁴. Kun kansainväliset säännökset ovat suhteellisen väljiä ja ennakkopäätökset näyttävät jättävän suuren harkintavallan politiikan muodostamiselle Euroopan neuvoston ja EU:n jäsenmaissa, ovat jäsenvaltioiden käytännöt hyvin tärkeitä pyrittäessä selvittämään kansallisen liikkumavaran rajoja.

Ulkomaalaislain 6 § lapsen edun huomioonottamisesta lain nojalla tapahtuvassa päätöksenteossa perustuu YK:n lapsen oikeuksia koskevan yleissopimuksen (SopS 59-60/1991) ja erityisesti sen 3 artiklaan, jonka mukaan lapsen etu on asetettava etusijalle kaikissa lapsia koskevissa viranomaisten toimissa. Myös saman pykälän säännös lapsen kuulemista häntä koskevassa päätöksenteossa ja lasta koskevan asian käsitteleminen kiireellisesti perustuvat yleissopimukseen (10 ja 12 artiklat). Yleissopimuksen 9 artiklan mukaan sopimusvaltiot takaavat, ettei lasta eroteta vanhemmistaan heidän tahtonsa vastaisesti paitsi, kun tämän todetaan olevan lapsen edun mukaista. 10 artiklan 1 momentin mukaan lapsen tai hänen vanhempiansa hakemukset perheen jälleenyhdistämiseksi on käsiteltävä myönteisesti, humanisti ja kiireellisesti.

⁴ Neuvoston direktiivi oikeudesta perheenyhdistämiseen (2003/86/EY)

Euroopan komissio hyväksyi toukokuussa 2010 ilman huoltajaa olevia alaikäisiä koskevan toimintasuunnitelman (2010–2014)⁵. Toimintasuunnitelman perusteella neuvosto antoi päätelmät ilman huoltajaa olevista alaikäisistä⁶. Päätelmät korostavat, että on tärkeää löytää kestäviä ratkaisuja, jotka perustuvat lapsen edun tapauskohtaiseen arviointiin ja joihin kuuluu palauttaminen ja uudelleenkotouttaminen alkuperä- tai paluumaahan, kansainvälisen suojeluaseman myöntäminen tai muun aseman myöntäminen jäsenvaltioiden kansallisen lainsäädännön mukaisesti. Päätelmissä viitataan Eurooppa-neuvoston joulukuussa 2009 hyväksymään Tukholman ohjelmaan⁷, jossa kehoitetaan toteuttamaan käytännön toimenpiteitä, joilla voidaan helpottaa sellaisten lukuisten ilman huoltajaa olevien alaikäisten palauttamista, jotka eivät tarvitse kansainvälistä suojelua. Samalla todetaan, että monien alaikäisten edun kannalta paras vaihtoehto voi olla palauttaminen perheen pariin ja kasvaminen heidän omassa sosiaalisessa ja kulttuurisessa ympäristössään.

Tämän selvityksen yhteydessä on ollut mahdollisuus selvittää riittävän perusteellisesti vain Skandinavian maiden käytäntöjä. Mielenkiintoista tietoa voisi saada myös muista EU-maista kuten Saksasta, Alankomaista ja Isosta-Britanniasta. Näiden maiden hallintojen ja oikeusjärjestelmien isommat erot suomalaiseen järjestelmään tekevät kuitenkin vertaamisen erittäin haasteelliseksi ja resurssveja vaativaksi työksi.

Selvityksessä tarkastelun kohteena ovat lähinnä hajonneen ydinperheen yhdistämiseksi tehdyt hakemukset. Vähemmälle huomiolle on jätetty uuden perheen muodostamisen tilanteet, jolloin kyseessä on yleensä uuden parisuhteen solmiminen. Sitä koskevia säännöksiä on hiljattain tiukennettu. Tarkastelussa keskitytään perusasetelmaan, jossa on kyseessä ydinperheen jäsenet.

Ulkomaalaislaissa on säännöksiä oleskeluluvista perhesiteen perusteella. Yleiskielessä Suomessa puhutaan aika vakiintuneesti perheenyhdistämisestä ja myös EU:n direktiivin nimessä käytetään tätä sanaa. Oleskelulupa perhesiteen perusteella aktualisoituu erilaisissa tilanteissa, riippuen esimerkiksi perheenkokoajan statuksesta ja perhesiteen luonteesta. Eräs edellytysten kannalta merkittävä kysymys on se, koska perheside on syntynyt: onko perhe ollut olemassa jo ennen perheenkokoajan Suomeen tuloa vai onko perheside syntynyt vasta sen jälkeen. Nämä tapaukset voivat lähtökohtaisesti olla hyvin erilaisia: viranomaisten vainoa vaikeissa olosuhteissa paenneet perheenjäsenet ovat joutuneet erilleen tai uuden parisuhteen aloittaminen kahdessa eri maassa asuvien henkilöiden kesken, kun ei ole tietoa mahdollisuudesta asettua yhdessä johonkin maahan. Puhekielessä käytetään välillä ilmaisua ”vanhat” ja ”uudet” perheenjäsenet erottamaan näitä ryhmiä. Muissa maissa Euroopassa on käytössä esimerkiksi ilmaisu *family reunification* ja *family formation*. Saatujen tietojen mukaan jo aikaisemmin on

⁵ KOM(2010) 213 lopullinen

⁶ Neuvoston päätelmät ilman huoltajaa olevista alaikäisistä, oikeus- ja sisäasioiden neuvoston 3018. kokous, Luxemburg, 3.6.2010

⁷ 17024/09, Eurooppa-neuvoston joulukuussa 2009 hyväksymä Euroopan unionin suunnitteluasiakirja oikeus- ja sisäasioiden viiden vuoden töitä varten.

lainsäädännön valmistelun yhteydessä asiaa käsitelty ja päädytty ehdottamaan ilmaisuja perheen yhdistäminen ja perheen muodostaminen. Tässä selvityksessä käytetään näitä termejä, silloin kun on tarpeen erottaa nämä ryhmät.

Selvityksessä ei ole käsitelty matkustusasiakirjoihin liittyviä seikkoja. Maahanmuuttoviraston perhesideperusteisia oleskelulupia koskevan ohjeen (MIGDno/2011/127) maaliskuussa 2011 voimaan tulleen päivityksen myötä lähtökohtaisesti kaikki oleskeluluvan hakijat laissa mainittuja poikkeuksia lukuun ottamatta ovat velvoitettuja esittämään Suomeen tuloon oikeuttavan matkustusasiakirjan. Yhtenä taustatekijänä ohjeen muuttamisessa oli Ruotsin vuotta aikaisemmin kiristynyt käytäntö, jonka mukaan oleskeluluvan hakijan henkilöllisyyden on oltava luotettavasti selvitetty ennen luvan myöntämistä. Saatujen tietojen mukaan henkilöllisyyden selvittämistä koskeva vaatimus on kuitenkin Ruotsissa uudelleentarkastelun kohteena. Valmisteilla on lakimuutos, joka jossain muodossa mahdollistaisi jälleen oleskeluluvan myöntämisen ilman henkilöllisyyden luotettavaa selvittämistä. Lakimuutoksen sisältöä ennakoi osaltaan tammikuussa tullut tuomioistuinratkaisu (Migrationsöverdomstolen 18.1.2012, UM 10897-10) , jossa todetaan DNA-testin voivan osaltaan kompensoida luotettavien henkilöllisyysasiakirjojen puutetta tilanteessa, jossa joko hakijana tai perheenkokoajana on lapsi.

3 Perheenyhdistämisdirektiivi

Perheenyhdistämisdirektiivi annettiin 22 päivänä syyskuuta 2003. Direktiivi pantiin kansallisesti täytäntöön lailla ulkomaalaislain muuttamisesta (380/2006), joka tuli voimaan 1 päivänä heinäkuuta 2006. Direktiiviä valmisteltiin EU:ssa samanaikaisesti kun Suomessa valmisteltiin ulkomaalaislain kokonaisuudistusta (HE 28/2003 vp), minkä vuoksi direktiivin velvoittavat säännökset pystyttiin suurelta osin ottamaan huomioon jo tuolloin.

Perheenyhdistämisdirektiivin tavoitteena on suojata perhe-elämää ja määritellä EU:ssa ne vähimmäisedellytykset, joiden täyttyessä jäsenvaltiossa laillisesti oleskelevalla kolmannen valtion kansalaisella on oikeus perheenyhdistämiseen. Direktiivi ei siis koske oman maan tai EU-kansalaisten perheenjäsenten oleskeluoikeutta. Direktiivi sisältää myös erityissäännöksiä pakolaisen oikeudesta perheenyhdistämiseen. Pakolaisella tarkoitetaan direktiivissä pakolaisen oikeusasemasta annetun Geneven yleissopimuksen mukaista henkilöä. Toisin kuin ulkomaalaislaissa, erityissäännökset koskevat vain pakolaisen perheenjäseniä, ei muulla kansainvälisen suojelun tai tilapäisen suojelun (viimeksi mainittua ei sovelleta, laadittu poikkeuksellisia tilanteita silmällä pitäen) perusteella oleskeluluvan saaneiden perheenjäseniä, koska nämä eivät kuulu direktiivin soveltamisalaan.

Perheenyhdistämisdirektiivin mukaan perheenjäsenten piiriin kuuluvat vähintään perheenkokoajan aviopuoliso sekä perheenkokoajan tai puolison huollettavana olevat alaikäiset, naimattomat lapset. Jäsenvaltio voi harkintansa mukaan ulottaa puolison käsitteen koskemaan aviopuolisoiden lisäksi avioliitonomaisissa olosuhteissa eläviä sekä rekisteröidyn parisuhteen osapuolia. Perheenkokoajalle ja puolisolle voidaan avioliiton perusteella lupaa haettaessa asettaa vähimmäisikäraja, kuitenkin korkeintaan 21 vuotta. Ydinperheen lisäksi jäsenvaltio voi halutessaan sallia maahantulon perheenkokoajan tai tämän aviopuolison suoraan ylenevässä polvessa oleville ensimmäisen asteen sukulaisille, jos nämä ovat perheenkokoajan huollettavana, eivätkä saa kotimaassa riittävää tukea sukulaisiltaan. Sama koskee perheenkokoajan ja tämän aviopuolison täysi-ikäisiä lapsia, jotka eivät terveydentilansa vuoksi voi itse huolehtia toimeentulostaan.

Ulkomaalaislaissa perhesiteen perusteella oleskelulupaa hakevat jakautuvat kahteen ryhmään: perheenjäseniin ja muihin omaisiin. Ulkomaalaislain mukainen perheenjäsenen käsite vastaa direktiivin mainitsemää laajinta vaihtoehtoa: se sisältää aviopuolisot, avopuolisot (tietyin edellytyksin) ja rekisteröidyn parisuhteen osapuolet sekä perheenkokoajan ja tämän puolison huollossa olevat alaikäiset naimattomat lapset. Vastaavasti perheenkokoajan ollessa lapsi perheenjäsen on hänen huoltajansa. Puolisolle ei ole asetettu ikärajaa. Dokumentoimattomat adoptiolapset eli kasvattilapset on vuonna 2010 sisällytetty ulkomaalaislakiin omana lainkohtanaan, jonka tarkoituksena on täsmentää tosiasiallisen huoltosuhteen toteamiseen liittyviä kriteerejä.

Ulkomaalaislain muita omaisia kuin perheenjäseniä koskeva sääntely poikkeaa hieman direktiivin ilmentämästä lähtökohdasta: toisin kuin direktiivissä, muiden omaisten piiriä ei ole laissa määritelty, vaan kaikkia ei-perheenjäsenten tekemiä perhesidehakemuksia arvioidaan suhteessa kahteen erilliseen luvan myöntämisen edellytykseen. Oleskelulupa muulle omaiselle voidaan myöntää, jos myöntämättä jättäminen olisi kohtuutonta sen vuoksi, että asianosaisten tarkoituksena on aikaisemmin vietetyn kiinteän perhe-elämän jatkaminen tai hakija on täysin riippuvainen perheenkokoajasta. Muut omaiset asetetaan lain sanamuodon mukaan olennaisesti eri asemaan kuin varsinaiset perheenjäsenet, sillä heidän kohdallaan oleskeluluvan myöntäminen edellyttää erityisiä olosuhteita, jotka tekisivät luvan myöntämättä jättämisen kohtuuttomaksi. Muiden omaisten kohdalla kielteisten oleskelulupapäätösten osuus onkin vakiintuneesti ollut huomattavasti suurempi kuin perheenjäsenillä. Vallitseva oikeustila on ajoittain herättänyt voimakasta keskustelua etenkin Suomen kansalaisten ikääntyneiden vanhempien osalta, ja sisäasiainministeriö valmistelikin nopealla aikataululla tätä hakijaryhmää koskevan uuden lainkohdan lisäämistä ulkomaalaislakiin kesällä 2010. Valmistellun lainmuutoksen mukaan Suomen kansalaisen vanhempi olisi muuta omaista koskevien edellytysten jäätyä täyttymättäkin voinut saada oleskeluluvan sillä perusteella, että tarvitsee huomattavassa määrin Suomessa asuvan sukulaisensa hoivaa ja huolenpitoa, ja perheenkokoajalla on taloudelliset edellytykset vanhemmasta huolehtimiseen. Muutosesitys ei kuitenkaan edennyt eduskunnan käsittelyyn, ja ennen tulevista toimista päättämistä on tarkoitus odottaa Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen kantaa siellä vireillä oleviin muita omaisia koskeviin tapauksiin.

Seuraavassa käsitellään direktiivin mahdollistamia edellytyksiä perhesideoleskeluluville.

3.1 Toimeentuloedellytys

Perheenyhdistämisdirektiivin mukaan oleskeluluvan myöntäminen perhesiteen perusteella voi edellyttää turvattua toimeentuloa. Edellytystä ei saa soveltaa pakolaisen ydinperheen jäseniin ainakaan, jos perhe on muodostettu jo ennen maahan tuloa. Edellytystä voidaan tietyissä tapauksissa soveltaa myös pakolaisen perheenjäseniin: 1) jos perhe on muodostettu perheenkokoajan Suomeen tulon jälkeen; 2) jos kyse on muista kuin ydinperheen jäsenistä; 3) jos perhe voisi yhdistyä kolmannessakin maassa, johon perheenkokoajalla ja/tai perheenjäsenellä on erityisiä siteitä; 4) jos pakolainen ei hae perheenyhdistämistä kolmen kuukauden kuluessa pakolaisaseman saamisesta. Direktiivin näkökulmasta toissijaisen ja humanitaarisen suojelun perusteella oleskeluluvan saaneiden perheiden yhdistämiseen ja muodostamiseen olisi mahdollista soveltaa toimeentuloedellytystä.

Suomessa ulkomaalaislain pääperiaatteena on, että oleskeluluvan myöntäminen edellyttää turvattua toimeentuloa. Edellytyksestä on kuitenkin muutamia poikkeuksia. Toimeentuloedellytyksestä vapautettuja ovat Suomen kansalaisen ja toisen pohjoismaan

kansalaisen perheenjäsenet sekä kansainvälistä suojelua saaneiden perheenjäsenet, jos perhe on muodostettu ennen perheenkokoajan Suomeen tuloa. Perheen muodostamisajankohta poikkeuksen soveltamista määrävänä tekijänä on otettu ulkomaalaislakiin vuonna 2010. Lisäksi toimeentuloedellytyksen soveltamisesta voidaan yksittäistapauksissa tehdä poikkeuksia, jos siihen on poikkeuksellisen painava syy tai lapsen etu sitä vaatii.

Ulkomaalaislakia koskevan hallituksen esityksen (HE 28/2003) mukaan sosiaali- ja terveysministeriö voi neuvoteltuaan muiden toimeentuloetuuksia koskevaa lainsäädäntöä valmistelevien ministeriöiden ja sisäasiainministeriön kanssa antaa ohjeita toimeentuloedellytysten tulkinnasta. Viimeisimmän vaadittavia toimeentulorajoja koskevan ohjeen on antanut Maahanmuuttovirasto huhtikuussa 2009 sosiaali- ja terveysministeriötä kuultuaan (ohje 1665/0031/2008). Vaadittavan toimeentulon euromääriä ei kuitenkaan ole muutettu vuoden 2005 jälkeen. Ohje määrittää riittävän nettotulon riippuen perheen aikuisten ja lasten lukumäärästä: perheen ensimmäisestä aikuisesta (normaalisti perheenkokoaja) vaaditaan laskennallisesti 900 euroa, toisesta aikuisesta 630 euroa ja alaikäisistä perheenjäsenistä 450 euroa henkilöltä. Yksittäisen lapsen tuoma lisä vaadittavaan toimeentuloon ei siten nykyohjeistuksen mukaan muutu lasten lukumäärän kasvaessa. Toimeentulo-ohjeen sisältöä voi olla tarpeen tarkastella tämän selvityksen pohjalta mahdollisesti käynnistettävän säädösvalmisteluhankkeen yhteydessä etenkin sellaisten monilapsisten perheiden osalta, joissa ainakin toinen vanhemmista on työssäkäyvä.

3.2 Asuntoedellytys

Perheenyhdistämisdirektiivin mukaan perhesideoleskelulupien edellytyksenä voi olla, että perheenkokoajalla on riittävä asunto perheelleen. Edellytystä ei saa soveltaa pakolaisen ydinperheenjäseniin ainakaan, jos perhe on muodostettu jo ennen maahan tuloa. Edellytystä voidaan tietyissä tapauksissa soveltaa myös pakolaisen perheenjäseniin: 1) jos perhe on muodostettu perheenkokoajan Suomeen tuloa jälkeen; 2) jos kyse on muista kuin ydinperheen jäsenistä; 3) jos perhe voisi yhdistyä kolmannessakin maassa, johon perheenkokoajalla ja/tai perheenjäsenellä on erityisiä siteitä; 4) jos pakolainen ei hae perheenyhdistämistä kolmen kuukauden kuluessa pakolaisaseman saamisesta. Direktiivin näkökulmasta asuntoedellytystä olisi mahdollista soveltaa toissijaisen ja humanitaarisen suojelun perusteella oleskeluluvan saaneiden perheiden yhdistämiseen ja muodostamiseen.

Suomessa ei ole perhesideperusteisiin hakemuksiin liittyen käytössä asuntoedellytystä. Sen sijaan oleskeluluvan myöntäminen entisen Neuvostoliiton alueelta peräisin olevalle henkilölle ulkomaalaislain 48 §:n mukaisesti edellyttää, että hakijalla on käytössään asunto Suomessa. Tilanne ei ole kuitenkaan täysin verrattavissa, sillä inkeriläisten kohdalla ei ole kyse perhesideoleskeluluvista. Näissä tapauksissa Suomessa ei asu vielä yhtään inkeriläistaustaista perheenjäsentä.

Asuntoedellytyksen mahdollista käyttöön ottoa perhesidehakijoille mietittäessä on pohdittava sitä, millaiset mahdollisuudet asianomaisilla henkilöillä todellisuudessa on perheelle soveltuvan asunnon saantiin. Suuri osa kansainvälistä suojelua saavista tulisi todennäköisesti asumaan valtion tuella rakennetuissa vuokra-asunnoissa. On huomioitava, että kyseisiä kohtuuhintaisia asuntoja ei ole tällä hetkellä riittävästi saatavilla kasvukeskuksissa, eli asuntojen kysyntä ja tarjonta eivät vastaa toisiaan.

Valtion tuella rakennettujen vuokra-asuntojen asukasvalintaa ohjataan Asumisen rahoitus- ja kehittämiskeskuksen asukasvalintaoppaalla, jossa mainitaan esimerkiksi pakolaiset ja muut maahanmuuttajat. Yleisemmällä tasolla asukasvalintaa koskee myös valtioneuvoston asetus asukkaiden valinnasta arava- ja korkotukivuokra-asuntoihin (166/2008), aravarajoituslaki (1190/1993) ja laki vuokra-asuntolainojen ja asumisoikeustalolainojen korkotuesta (604/2001). Lisäksi on otettava huomioon, että lähtökohtana valtion tuella rakennettujen vuokra-asuntojen asukasvalinnassa pidetään asukasvalintaoppaan mukaan sitä, että asunnon hakuun voivat osallistua pysyvän tai pysyväisluonteisen oleskeluluvan saaneet henkilöt. Kunnat tekevät asukasvalinnat ja vastaavat niistä. Kunnat ottavat asukasvalintapäätöksiä tehdessään huomioon hakijan asunnontarpeen, varallisuuden ja tulot. Asunnontarvetta arvioitaessa otetaan huomioon esimerkiksi hakijaruokakunnan nykyiset asunto-olot ja niiden parantamisen kiireellisyys.

Epäselvää on, voisiko perhesideoleskelulupaa suunnitteleva perheenkokoaja saada riittävän kokoisen asunnon perheelleen ennen kuin perhe on Suomessa, jos käytössä olisi asuntoedellytys. Nykyistä asumista koskevaa sääntelyä tulisikin tarkastella tästä näkökulmasta ja tehdä siihen mahdollisesti tarvittavat muutokset ennen kuin asuntoedellytys voitaisiin ottaa käyttöön oleskeluluvan myöntämisen edellytyksenä. Asiaa tulisi pohtia myös asumistukijärjestelmän kannalta.

Asunnon hankkiminen ennalta olisi merkittävä taloudellinen rasite. Se ei myöskään sovi julkisesti rahoitetun vuokra-asuntojaon periaatteisiin, jossa katsotaan olemassa olevaa ruokakuntaa asunnon tarvetta arvioitaessa. Saattaisi siten olla kohtuutonta edellyttää, että perheenkokoaja hankkisi perheen käyttöön sopivan asunnon ennen kuin oleskeluluvan myöntämisen edellytykset täyttävien perheenjäsenten määrä on lopullisesti tiedossa. Näin ollen syntyisi tarve tehdä Maahanmuuttovirastossa ensin muiden oleskeluluvan edellytysten osalta osapäätös tai ehdollinen päätös, jolloin perhesideoleskeluluvan lopputulos jäisi riippumaan perheenkokoajan kyvystä hankkia perheelle asunto.

Toisaalta tässä yhteydessä voidaan myös esittää kysymys siitä, kuinka vaikeaa asunnon saaminen on edellä esitettyjen, asuntojen yleiseen saatavuuteen liittyvien seikkojen vuoksi senkin jälkeen, kun perheenjäsenet ovat saaneet oleskeluluvat ja saapuneet Suomeen. Tarpeellista voisi olla sen selvittäminen, millaisissa olosuhteissa kansainvälistä suojelua saavien perheet käytännössä elävät maahan tultuaan, ja aiheutuuko ennakkollisen asuntoedellytyksen puuttumisesta tältä osin ongelmia.

3.3 Asumisaikaedellytys

Perheenyhdistämisdirektiivin mukaan jäsenvaltiot voivat edellyttää, että perheenkokoaja on asunut laillisesti sen alueella tietyn ajan ennen kuin hän voi hakea perheensä yhdistämistä. Asumisaika voi olla korkeintaan kaksi vuotta. Asumisaikavaatimus ei saa koskea pakolaisaseman saaneen perheenyhdistämistä ainakaan silloin, kun kyse on ennen Suomeen tuloa muodostetuista perheistä. Direktiivin näkökulmasta asumisaikaedellytystä olisi mahdollista soveltaa toissijaisen ja humanitaarisen suojelun perusteella oleskeluluvan saaneisiin.

Suomessa on mahdollisuus saada oleskelulupa perheenjäsenelle heti sen jälkeen, kun perheenkokoaja on saanut oleskeluluvan.

Asumisaikaedellytystä pohdittiin ensimmäinen kerran 1.8.2010 voimaan tulleiden ulkomaalaislain muutosten valmistelun yhteydessä. Edellytys nähtiin kuitenkin monella tavoin ongelmalliseksi. Yksi syy edellytyksestä luopumiseen oli yhdenvertaisuusnäkökohdat: edellytys olisi koskenut vain niitä tapauksia, joissa perheenkokoaja on saanut oleskelulupansa toissijaisen tai humanitaarisen suojelun perusteella. Hallinto-oikeudet arvioivat myös, että edellytyksen käyttöönotto lisäisi valituksia. Tällä hetkellä edellä mainitut henkilöt eivät yleensä valita hallinto-oikeuteen heille myönnetyn oleskeluluvan perusteesta. Voi arvioida, että valitukset hallinto-oikeuteen lisääntyisivät, jos kansainvälistä suojelua saaneen perheenkokoajan oleskeluluvan kategorialla olisi merkitystä perheoleskelulupien kannalta.

Suomessa hallinto-oikeuden yleisten periaatteiden mukaan yksilö voi aina laittaa hakemuksen vireille. Mahdollinen etuun tai oikeuteen liitetty määräaika voi johtaa kielteiseen päätökseen tai tutkimatta jättämiseen. Euroopan unionin tuomioistuinkin on linjannut, että asumisaikaedellytys ei saa olla ehdoton. Jäsenvaltiot eivät voi kieltää perheenkokoajaa hakemasta perheenyhdistämistä ennen määrätyn asumisajan päättymistä.

Perheenyhdistämistä tulee voida hakea ja jäsenvaltion tulee myös myöntää oikeus perheenyhdistämisen jo ennen laissa säädetyn määräajan kulumista, jos esimerkiksi lapsen etu sitä edellyttää (C-540/03).

Asumisaikaedellytys antaa jäsenvaltioille siis ainoastaan mahdollisuuden viivyttää perheen muuttoa perheenkokoajan luokse siihen asti kunnes asumisaika on kulunut. Oleskelulupahakemuksen käsittely ei saa alkaa vasta asumisajan päätyttyä, jos perheenyhdistämistä haetaan jo tätä ennen (Komission vihreä kirja oikeudesta perheenyhdistämiseen KOM 2011, 735 lopullinen).

3.4 Kotouttamisedellytys

Perheenyhdistämisdirektiivin mukaan jäsenvaltiot voivat vaatia kolmansien maiden kansalaisia noudattamaan kotouttamistoimenpiteitä kansallisen lainsäädännön mukaisesti. Kotouttamistoimenpiteitä voi soveltaa pakolaisaseman saaneiden perheenjäseniin kuitenkin vasta kun asianosaisille on jo myönnetty oikeus perheenyhdistämiseen. Direktiivin näkökulmasta kotouttamisedellytystä voitaisiin soveltaa oleskeluluvan edellytyksenä toissijaisen ja humanitaarisen suojelun perusteella oleskeluluvan saaneiden perheen yhdistämiseen tai muodostamiseen.

Direktiivi ei määrittele tarkemmin kotouttamistoimenpiteiden sisältöä. Kohtaa soveltavissa jäsenvaltioissa sen sisällöksi on nähty mm. kielen alkeiden hallinta sekä vaatimus vähimmäistietoudesta yhteiskunnasta.

Kotoutumiseen liittyviä edellytyksiä ensimmäistä oleskelulupaa haettaessa perhesiteen perusteella sovelletaan Tanskassa, Saksassa, Isossa-Britanniassa ja Alankomaissa. Näissä maissa kohdemaan kielikoe tulee suorittaa hyväksytysti ennen maahantuloa. Alankomaat ja Tanska testaavat myös perustietouden yhteiskunnasta.

Kielitestien poliittisena tavoitteena ja oikeutuksena näissä jäsenmaissa nähdään kotoutumisen edistäminen, pyrkimys erityisesti nuorten naisten voimauttamiseen, maahanmuuton hallinta testien avulla, pakkoavioliittojen estäminen ja työllistymismahdollisuuksien paraneminen.

3.5 Sairausvakuutus

Perheenyhdistämisdirektiivin mukaan jäsenvaltiot voivat edellyttää, että perheenkokoajalla on sairausvakuutus, joka kattaa asianomaisessa jäsenvaltiossa sekä perheenkokoajan että hänen perheenjäsenensä kaikki sellaiset riskit, jotka se kattaa yleensä asianomaisen jäsenvaltion omien kansalaisten osalta. Edellytystä voidaan tietyissä tapauksissa soveltaa myös pakolaisen perheenjäseniin: 1) jos perhe on muodostettu perheenkokoajan Suomeen tulon jälkeen; 2) jos kyse on muista kuin ydinperheen jäsenistä; 3) jos perhe voisi yhdistyä kolmannessakin maassa, johon perheenkokoajalla ja/tai perheenjäsenellä on erityisiä siteitä; 4) jos pakolainen ei hae perheenyhdistämistä kolmen kuukauden kuluessa pakolaisaseman saamisesta. Direktiivin näkökulmasta sairausvakuutusedellytystä voitaisiin soveltaa oleskeluluvan edellytyksenä toissijaisen ja humanitaarisen suojelun perusteella oleskeluluvan saaneiden perheiden yhdistämiseen tai muodostamiseen.

Asumisperusteisessa sosiaaliturvajärjestelmässä Suomeen muuttava kolmannen maan kansalainen on oikeutettu Kansaneläkelaitoksen myöntämiin etuuksiin, ja muun muassa lääkekustannukset korvaavaan sairausvakuutukseen heti muuttopäivästä alkaen, jos hänet katsotaan Suomessa asuvaksi ja hänellä on vähintään yhden vuoden oleskelulupa.

Arvioinnissa otetaan huomioon Suomeen muuttavan kokonaistilanne, kuten onko hänellä Suomessa varsinainen asunto ja koti, ja oleskeleeko hän pääasiallisesti Suomessa. Asumisen vakinaisuutta osoittavat muun muassa perhe- ja muut siteet Suomeen. Opiskelijoita ei katsota lähtökohtaisesti Suomessa asuviksi, joten opiskelijoilta voidaan edellyttää lääkekustannukset korvaavaa sairausvakuutusta vielä silloinkin, kun he saavat kotikunnan.

Myös julkisten terveystalveluiden osalta tehdään arviointi Suomeen muuttavan asumisesta. Suomeen muuttava saa kotikuntalaissa (201/1994) tarkoitetun kotikunnan ja siten oikeuden julkiseen terveydenhuoltoon, jos hänet katsotaan Suomessa asuvaksi. Kotikunnan saa lähtökohtaisesti, jos ulkomaalaisella on jatkuvaan tai tilapäiseen oleskeluun oikeuttava oleskelulupa. Asumisen arviointi perustuu kuitenkin ulkomaalaisen tosiasialliseen elämäntilanteeseen, ei pelkästään oleskeluluvan luonteeseen. Kotikunnan voi saada, jos ulkomaalaisen tosiasiallinen elämäntilanne osoittaa, että hänen tarkoituksenaan on muuttaa Suomeen pysyvästi, vaikka hänellä olisi tilapäinen oleskelulupa.

Oleskeluluvan myöntäminen Suomessa ei yleensä edellytä, että hakijalla olisi sairausvakuutus oleskelunsa aiotuksi kestoksi. Poikkeuksen muodostavat opiskelijat ja tutkijat, joilta edellytetään sairausvakuutusta. Opiskelijoiden sairausvakuutus edellytys perustuu direktiiviin kolmansien maiden kansalaisten opiskelua, opiskelijavaihtoa, palkatonta harjoittelua tai vapaaehtoistyötä varten tapahtuvan maahanpääsyn edellytyksistä (2004/114/EY, *opiskelijadirektiivi*). Jos opinnot kestävät alle kaksi vuotta, edellytyksenä on sairaanhoidon kustannukset kattava vakuutus. Jos opintojen arvioitu kesto sen sijaan ylittää kaksi vuotta, opiskelija saa kotikunnan ja on siten oikeutettu julkiseen terveydenhuoltoon. Opiskelijalta vaaditaan tällöin vain lääkekustannukset kattava vakuutus. Opiskelutarkoituksessa maahan muuttavat eivät kuulu Kansaneläkelaitoksen toimeenpaneman sairausvakuutuksen piiriin. Tutkijoiden sairausvakuutus edellytyksen taustalla on myös direktiivi kolmansien maiden kansalaisten erityisestä maahanpääsymenettelystä tieteellistä tutkimusta varten (2005/71/EY, *tutkijadirektiivi*). Tutkijoilta edellytetään sairaanhoitokulut korvaavaa vakuutusta, jos Suomessa oleskelu kestää enintään neljä kuukautta.

Kansainvälistä suojelua saaneelle myönnetään jatkuva oleskelulupa. Ensimmäinen oleskelulupa pakolaisuuden tai toissijaisen suojelun perusteella myönnetään ulkomaalaislain 53 §:n nojalla jatkuvaluonteisena neljäksi vuodeksi. Perheenjäsenen oleskelulupa myönnetään lähtökohtaisesti samanluonteisena kuin perheenkokoajan oleskelulupa. Jos perheenkokoajalle on siis myönnetty jatkuvaluonteinen oleskelulupa neljäksi vuodeksi, hänen perheenjäsenelleen myönnetään lähtökohtaisesti jatkuvaluonteinen oleskelulupa ensin yhdeksi vuodeksi ja jatkolupa neljäksi vuodeksi, edellyttäen että perheenkokoajan oleskelulupa on voimassa vähintään saman ajanjakson. Näin ollen perheenjäsen saa jo ensimmäisen jatkuvan oleskelulupansa myötä oikeudet asumisperusteiseen sosiaaliturvaan, mukaan lukien julkiseen terveydenhoitoon. Sairausrakuutuksen käyttöön ottaminen oleskeluluvan myöntämisen edellytyksenä

edellyttäisi näin ollen muutosta sosiaaliturvalainsäädännön ja asumisperusteisen sosiaaliturvajärjestelmän peruseriaatteisiin.

4 Poliitiikan linjauksien rajat

4.1 Pakolaiset

Maassa oleskelevalle ulkomaalaiselle annetaan turvapaikka eli pakolaiselle turvapaikkamenettelyssä annettava oleskelulupa, jos hän oleskelee kotimaansa tai pysyvän asuinmaansa ulkopuolella sen johdosta, että hänellä on perustellusti aihetta pelätä joutuvansa siellä vainotuksi alkuperän, uskonnon, kansallisuuden, tiettyyn yhteiskunnalliseen ryhmään kuulumisen tai poliittisen mielipiteen johdosta, ja jos hän pelkonsa vuoksi on haluton turvautumaan sanotun maan suojeluun.

Vainoksi katsotaan teot, jotka ovat laatunsa tai toistuvuutensa vuoksi sellaisia, että ne loukkaavat vakavasti perustavanlaatuisia ihmisoikeuksia. Vainoksi katsotaan myös vakavuudeltaan vastaava kertymä sellaisia tekoja, joihin kuuluu ihmisoikeusloukkauksia.

Pakolainen ei lähtökohtaisesti voi palata kotimaahansa eli myöskään perhe-elämän viettäminen ei ole siellä mahdollista. Jos perheenyhdistämisen perusteella oleskelulupaa hakeva on rikollinen, valtion ei kuitenkaan tarvitse myöntää tällaiselle perheenjäsenelle oleskelulupaa, joten pakolaisen perhe voi jäädä yhdistymättä. Yleisen järjestyksen ja turvallisuuden turvaaminen voi yksittäistapauksessa painaa enemmän kuin asianomaisten perhe-elämän suoja. Vastaava tilanne voi syntyä kansanterveyden suojaamisen vuoksi.

Euroopan ihmisoikeussopimus antaa valtiolle harkintavaltaa myös maan taloudellisen hyvinvoinnin edistämiseksi, epäjärjestyksen estämiseksi, terveyden tai moraalin suojaamiseksi tai muiden henkilöiden oikeuksien tai vapauksien turvaamiseksi.

Perheenyhdistämisdirektiivin 12 artikla kuuluu:

1. Edellä olevasta 7 artiklasta poiketen jäsenvaltiot eivät saa pyytää pakolaista ja/tai perheenjäsentä tai -jäseniä esittämään 4 artiklan 1 kohdassa tarkoitettuja perheenjäseniä koskevien hakemusten osalta todisteita siitä, että pakolainen täyttää 7 artiklan mukaiset vaatimukset.

Jos perheenyhdistäminen on mahdollista sellaisessa kolmannessa maassa, johon perheenkokoajalla ja/tai perheenjäsenellä on erityisiä siteitä, jäsenvaltiot voivat vaatia ensimmäisessä alakohdassa tarkoitettujen todisteiden toimittamista, sanotun kuitenkaan rajoittamatta kansainvälisten velvoitteiden soveltamista.

Jäsenvaltio voivat edellyttää, että pakolainen täyttää 7 artiklan 1 kohdassa tarkoitettuja edellytykset, jos perheenyhdistämistä koskevaa hakemusta ei esitetä kolmen kuukauden kuluessa pakolasisäntymän myöntämisestä.

2. Edellä olevasta 8 artiklasta poiketen jäsenvaltio eivät saa vaatia, että pakolaine on oleskellut niiden alueella tietyn ajan, ennen kuin hänen perheenjäsenensä voiva tulla hänen luokseen.

Poikkeuksellisesti pakolaiselta voidaan vaatia edellä kerrotunlaisia ehtoja, jos asianosaisten kahden asuinmaan ohella olisi olemassa kolmas maa, jossa perhe voisi yhdistyä. Tällaisia tapauksia lienee käytännössä harvoin. Jokaisessa yksittäistapauksessa, jossa perheenkokoajan oleskelulupa perustuu johonkin kansainvälisen suojelun kategoriaan, on kuitenkin kokonaisharkinnan osana tarpeen tutkia, olisiko perhe-elämän viettämiselle mahdollisuuksia kolmannessa maassa. Esimerkiksi Somalian kansalaisten kohdalla ei ole harvinaista, että hakijana olevat perheenjäsenet ovat asuneet jo pidemmän aikaa Etiopiassa tai Keniassa. Tällaisissa tapauksissa on tärkeää arvioida asianosaisten mahdollisuudet viettää perhe-elämää kyseisessä kolmannessa maassa.

Lisäksi direktiivissä todetaan, että edellä kerrottuja edellytyksiä voidaan asettaa, jos perheen yhdistämistä ei haeta kolmen kuukauden kuluessa pakolaisaseman myöntämisestä. Tämän suomalaisesta näkökulmasta kummalliselta näyttävän säännöksen taustat ovat jääneet epäselviksi.

Hallitusohjelmassa ei ehdoteta pakolaisten perheenyhdistämisen edellytysten uudelleentarkastelua, joten tältä osin voitaneen ilman jatkoselvittelyä todeta, että muutoksiin ei ole tarvetta.

4.2 Toissijaista suojelua saavat

Maassa oleskelevalle ulkomaalaiselle myönnetään oleskelulupa toissijaisen suojelun perusteella, jos edellytykset turvapaikan antamiselle eivät täyty, mutta on esitetty merkittäviä perusteita uskoa, että jos ulkomaalainen palautetaan kotimaahansa tai pysyvään asuinmaahansa, hän joutuisi todelliseen vaaraan kärsiä vakavaa haittaa, ja hän on kykenemätön tai sellaisen vaaran vuoksi haluton turvautumaan sanotun maan suojeluun. Vakavalla haitalla tarkoitetaan kuolemanrangaistusta ja teloitusta, kidutusta tai muuta epäinhimillistä tai ihmisarvoa loukkaavaa kohtelua tai rangaistusta, tai mielivaltaisesta väkivallasta kansainvälisen tai maan sisäisen aseellisen selkkauksen yhteydessä johtuvaa vakavaa ja henkilökohtaista vaaraa.

Euroopan ihmisoikeussopimuksen 3 artiklan mukaan ketään ei saa kiduttaa eikä kohdella tai rangaista epäinhimillisellä tai halventavalla tavalla. Toissijaisen suojelun käsite EU:ssa on siten laajempi kuin Euroopan ihmisoikeussopimuksen 3 artiklasta johdettu palautuskielto.

Vaikka Euroopan ihmisoikeussopimus ei käsittele turvapaikka-asioita, sopimuksen tulkinnan mukaan suojataan palauttamiselta muitakin ihmisiä kuin pakolaisia. Lisäksi sopimuksen palautuskielto on ehdoton toisin kuin pakolaissopimuksen palautuskielto.

Näin ollen Euroopan ihmisoikeussopimuksen 3 ja 8 artiklojen kautta voidaan johtaa pakolaista laajempien ihmisryhmien perhe-elämän suojelu siten, että perheen ei voida edellyttää yhdistyvän aikaisemmassa kotimaassa. Näin ollen Suomella on velvollisuus antaa oleskelulupa eräissä tilanteissa myös muille kuin pakolaisen perheenjäsenille.

Perheenyhdistämisdirektiivin soveltamisalan ulkopuolelle on jätetty toissijaista ja kansallisten määritelmien mukaista suojelua saavien perheenjäsenet. Perheenyhdistämisdirektiivin jossain määrin epäselvä 3 artiklan 2. c) kohta kuuluu:

Tätä direktiiviä ei sovelleta, kun:

c) perheenkokoajalle on myönnetty oikeus oleskella jäsenvaltiossa toissijaisen suojelun perusteella kansainvälisten velvoitteiden, kansallisen lainsäädännön tai jäsenvaltioiden käytännön mukaisesti.

Tässä yhteydessä on hyvä muistaa, että EU:ssa ei oikeastaan missään yhteydessä keskustella niistä oleskelulupakategorioista, jotka jäävät toisaalta laillisen maahanmuuton ja toisaalta kansainvälisen suojelun ulkopuolelle. Emme tunne toisten EU-maiden ajattelua ja käytäntöjä näissä asioissa. Tukholman ohjelman valmistelun yhteydessä kävi selväksi, että jäsenvaltioiden enemmistö ei myöskään halua keskustella näistä ryhmissä, niiden halutaan jäävän yksinomaiseen kansalliseen toimivaltaan.

Euroopan ihmisoikeussopimuksen merkitys on toissijaisen suojelun kannalta ainutlaatuinen, sillä toissijaista suojelua saavista ei ole EU:ssa mitään säännöksiä, jotka täsmentäisivät perhe-elämän osalta yleisemmin muotoilluista ihmisoikeusnormeista johtuvia velvoitteita

4.3 Humanitaarista suojelua saavat

Maassa oleskelevalle ulkomaalaiselle myönnetään oleskelulupa humanitaarisen suojelun perusteella, jos edellytyksiä turvapaikan tai toissijaisen suojelun antamiselle ei ole, mutta hän ei voi palata kotimaahansa tai pysyvään asuinmaahansa siellä tapahtuneen ympäristökatastrofin takia taikka siellä vallitsevan huonon turvallisuustilanteen vuoksi, joka voi johtua kansainvälisestä tai maan sisäisestä aseellisesta selkkauksesta tai vaikeasta ihmisoikeustilanteesta.

Humanitaarinen suojelu on Suomen itse luoma kansainvälisen suojelun alaryhmä ja oleskelulupakategoria. Mitkään kansainväliset tai EU-tason normit eivät velvoita oleskeluoikeuden antamiselle näille kolmansien maiden kansalaisille, eikä heidän palauttamiselleen ole edellä kerrotunlaisia esteitä. Näin ollen tällaisen oleskeluluvan Suomeen saaneen ulkomaalaisen voidaan edellyttää palaavan entiseen kotimaahansa viettämään perhe-elämää siellä. Tästä seuraa, että perheen yhdistämisen edellytykseksi voidaan asettaa kaikki ne ehdot, jotka halutaan, Euroopan ihmisoikeussopimuksen asettamissa rajoissa.

4.4 Yksilöllisestä inhimillisestä syystä oleskeluluvan saaneet

Kokonaisuuden vuoksi tähän vertailuun on otettu myös oleskelulupakategoria, jota Suomen voimassaolevan linjauksen mukaan ei katsota kansainväliseksi suojeluksi. Tämän kategorian mukaan ottamisen avulla näkyy, missä raja kansainvälisen suojelun ja muunlaisen oleskeluoikeuden välillä kulkee.

Suomessa olevalle ulkomaalaiselle myönnetään oleskelulupa yksilöllisestä inhimillisestä syystä, jos oleskeluluvan epääminen olisi ilmeisen kohtuutonta hänen terveydentilansa, Suomeen syntyneiden siteiden tai muun yksilöllisen inhimillisen syyn vuoksi, kun erityisesti otetaan huomioon olosuhteet, joihin hän joutuisi kotimaassaan, tai hänen haavoittuva asemansa.

Edellä 4.2. kappaleessa kerrotusta perheenyhdistämisdirektiivin 3 artiklan 2 c) kohdan tulkintaongelmasta johtuen on epäselvää, soveltuuko EU:n perheenyhdistämisdirektiivi tällaiseen lupakategoriaan.

Tällaisen luvan saaneiden perheenjäsenille oleskeluluvan myöntäminen on voimassa olevan ulkomaalaislain mukaan mahdollista, jos perheen toimeentulo on turvattu.

5 Pohjoismaista vertailua

5.1 Kansainväliset suojelukategoriat muissa Pohjoismaissa

Turvapaikan saa **Ruotsin** ulkomaalaislain mukaan Geneven pakolaissopimuksen mukaisin perustein (4 luku 1 §). Vaihtoehtoisen suojelun (alternativt skyddsbehövande, 4 luku 2 §) tarpeessa olevana pidetään ulkomaalaista, joka täyttää määritelmädirektiivin toissijaisen suojelun antamisen edellytykset. Lisäksi Ruotsissa on Suomen tapaan käytössä kolmas, kansallinen kategoria muun suojelun määritelmästä (övrig skyddsbehövande, 4 luku 2 a §). Muulla suojelulla tarkoitetaan sitä, että henkilön suojelun tarve perustuu ulkoisen tai sisäisen aseellisen konfliktin tai muiden kotimaan vakavien vastakkainasettelujen vuoksi tunnetulle perustellulle pelolle joutua vakavan väkivallan uhriksi, tai henkilö ei voi palata kotimaahansa ympäristökatastrofin takia.

Jos oleskelulupaa ei voida myöntää muilla perusteilla, ulkomaalaislain 5 luvun 6 §:n perusteella voidaan ulkomaalaiselle myöntää oleskelulupa, jos tilannetta kokonaisuutena arvioitaessa katsotaan, että hänen tulee voida jäädä maahan erityisten, ulkomaalaisen terveydentilaan, Ruotsiin sopeutumiseen ja kotimaan tilanteeseen liittyvien seikkojen vuoksi (synnerligen ömmande omständigheter). Lapsilta ei vaadita niin vakavia ja painavia perusteita kuin aikuisilta.

Norjassa Geneven pakolaissopimuksen mukaisen pakolaisen määritelmän täyttävien henkilöiden lisäksi turvapaikan saavat ne, joita uhkaa kotimaassaan kuolemantuomio, kidutus tai muu epäinhimillinen tai halventava kohtelu tai rangaistus (ulkomaalaislain 4 luku 28 §).

Norjan ulkomaalaislain 5 luvun 38 §:ssä säädetään oleskeluluvan antamisesta painavien inhimillisten syiden (sterke menneskelige hensyn) tai erityisten Norjaan olevien siteiden perusteella, kun muita maahan jäämiseen oikeuttavia perusteita ei ole. Kokonaisharkinnassa tarkastellaan tällöin muun muassa sitä, onko hakija ilman huoltajaa oleva alaikäinen, jolla ei palautettaessa olisi huoltajaa, onko hakijalla erityisiä terveyteen liittyviä perusteita tai antavatko palautustilanteen sosiaaliset tai humanitaariset olosuhteet perustan kyseisen oleskeluluvan myöntämiselle. Myös ihmiskaupan uhrin voivat saada kyseisen oleskeluluvan. Lasta koskevista asioista on lapsen etu perustavanlaatuinen huomioitava asia.

Tanskassa Geneven pakolaissopimuksen mukaisesta pakolaisasemasta säädetään ulkomaalaislain 1 luvun 7 §:ssä. Oleskelulupa voidaan myös myöntää, jos hakijaa uhkaa kotimaassaan kuolemanrangaistus, kidutus tai epäinhimillinen tai halventava kohtelu tai rangaistus.

Varsinaisten suojeluperusteisten lupien lisäksi lain 9 b) §:ssä säädetään humanitaaristyyppisen oleskeluluvan (væsentlige hensyn af humanitær karakter) perusteista. Lupa voidaan antaa vain turvapaikkaa hakeneelle, joka on maassa. Toimivalta luvan myöntämiseen on ministerillä. Tanskasta saadun tiedon mukaan lupia myönnetään hyvin vähän.

Säännöksiä vertaamalla voidaan todeta, että Tanskan ja Norjan toissijaiseen suojeluun rinnastettava status on suppeampi kuin EU:n direktiivin mukainen toissijainen suojelu. Lisäksi näillä mailla ei näytä olevan kansallista suojelustatusta kuten Suomella ja Ruotsilla on, vaan kansainvälisen suojelun jälkeen tulee meidän yksilöllisiin inhimillisiin syihin verrattava oleskelulupakategoria

5.2 Perhesideoleskeluluvat eri pohjoismaissa

5.2.1 Suomi

a. Kolmannen valtion kansalaisen perheenjäsen (muut kuin kansainvälistä suojelua saaneet)

Toimeentuloedellytys on, mutta siitä voidaan poiketa, jos siihen on poikkeuksellisen painava syy tai lapsen etu sitä vaatii (UlkL 39 § 1 mom.).

Suomessa ei ole asunto-, kotoutumis- tai asumisaikaedellytystä.

b. Suomen ja toisen Pohjoismaan kansalaisen perheenjäsen

Ei toimeentuloedellytystä.

c. Pakolaisen tai toissijaista suojelua saaneen perheenjäsen

Toimeentuloedellytys on perheen muodostamistilanteessa (UlkL 114 § 4 mom.). Edellytyksestä on mahdollisuus poiketa siten kuin a) kohdassa on selostettu. Toimeentuloedellytystä ei ole perheen yhdistämistilanteessa.

d. Humanitaarisen suojelun perusteella oleskeluluvan saaneen perheenjäsen

Toimeentuloedellytys on perheen muodostamistilanteessa (UlkL 114 § 4 mom.). Edellytyksestä on mahdollisuus poiketa siten kuin a) kohdassa on selostettu. Toimeentuloedellytystä ei ole perheen yhdistämistilanteessa.

e. Yksilöllisestä inhimillisestä syystä oleskeluluvan saaneen perheenjäsen

Toimeentuloedellytys on (UuKL 52 § 3 mom.), eli noudatetaan pääsääntöä siitä, että toimeentuloedellytys on sekä perheen yhdistämisen- että muodostamistilanteessa, jos siitä ei ole säädetty poikkeusta.

5.2.2 Ruotsi

a. Kolmannen valtion kansalaisen perheenjäsen (muut kuin kansainvälistä suojelua saaneet)

Toimeentuloedellytys

Perheenkokoajan on kyettävä elättämään itsensä (Utlänninglagen, UtIL, 5 luku 3 b §). Riittävä toimeentulo voi koostua esimerkiksi palkasta, työttömyyskorvauksesta, sairauspäivärahasta ja vanhuuseläkkeestä tai muusta varallisuudesta. Tulorajoja ei ole määritelty laissa.

Asuntoedellytys

Perheenkokoajalla on oltava käytettävissään suuruudeltaan ja tasoltaan riittävä asunto itselleen ja perheen yhdistämistä hakevalle perheenjäsenelle (UtIL 5 luku 3 b §). Asunnon riittävyttä ei ole määritelty laissa. Käytännössä kahdelle aikuiselle riittävänä asuntona pidetään sellaista, jossa on olohuone, keittiö/keittokomero ja makuuhuone. Jos asunnossa asuu lapsia, makuuhuoneita on oltava enemmän kuin yksi. Kaksi lasta voi jakaa huoneen⁸.

Edellä mainituista edellytyksistä poikkeaminen

Pysyvällä oleskeluluvalla tai vähintään 4 vuotta maassa pysyvään maahanmuuttoon johtavalla oleskeluluvalla oleskelleiden perheenjäseniltä ei edellytetä toimeentulo- ja asuntoehdon täyttämistä (UtIL 5 luku 3 c § 6 kohta).

Jos hakijana on lapsi ja perheenkokoajana lapsen vanhempi tai jos perheenkokoajana on lapsi ja hakijana lapsen vanhempi, toimeentulo- ja asuntoedellytystä ei sovelleta. Lapsi voi olla hakijana myös yhdessä toisen vanhempansa kanssa. (UtIL 5 luku 3 c §:n 1 kohta ja 3 d §).

Erityisistä syistä toimeentulo- ja asuntoedellytyksestä voidaan poiketa osittain tai kokonaan myös muulloin (UtIL 5 luku 3e §). Laissa ei määritellä, mitä nämä erityiset syyt voivat olla.

Ruotsissa ei ole käytössä asumisaika- tai kotoutumisedellytyksiä millekään ryhmälle.

⁸ <http://www.migrationsverket.se/info/4442.html>

b. Ruotsin, ETA-maan tai Sveitsin kansalaisen perheenjäsen

Toimeentulo- ja asuntoedellytystä ei sovelleta (UtlL, 5 luku 3 c §:n 2 kohta).

c. Pakolaisen tai toissijaista suojelua (alternativt skyddsbehövande) saaneen perheenjäsen

Toimeentulo- ja asuntoedellytystä ei sovelleta (UtlL 5 luku 3 c §:n 3-5 kohdat).

d. Ruotsalaisen kansallisen suojelukategorian (övrig skyddsbehövande) perusteella oleskeluluvan saaneen perheenjäsen

Yleiset toimeentulo- ja asuntoedellytykset ovat voimassa.

e. Eriyisten lieventävien olosuhteiden (synnerligen ömmande omständigheter) vuoksi oleskeluluvan saaneet

Yleiset toimeentulo- ja asuntoedellytykset ovat voimassa

5.2.3 Norja

a. Norjan ja toisen Pohjoismaan kansalaisen ja pysyvän oleskeluluvan tai sellaisen oleskeluluvan, joka voi johtaa pysyvään oleskelulupaun, saaneen kolmannen valtion kansalaisen perheenjäsen (muut kuin kansainvälistä suojelua saaneet)

Toimeentuloedellytys

Lähtökohtana lain mukaan on, että oleskeluluvan myöntäminen edellyttää turvattua toimeentuloa (Utlendingsloven, ul. 58 §:n 1 mom.), joka osoitetaan selvityksellä toimeentulosta sekä menneisyydessä että tulevaisuudessa. Ydinperheen jäsenillä on lain 40 §:n mukaan oikeus oleskelulupaun.

Perheenkokoajalla on tullut olla edellisenä vuonna valtion työntekijän 8-tason palkkaa vastaavat tulot (n. 227 552 kr/vuosi = 30 651 euroa/vuosi). Toimeentulo tulee todistaa verotodistuksella. Toimeentuloon luetaan myös hakijan saama sairauspäiväraha, äitiyspäiväraha, vammaistuki, vanhuuseläke, opintotuki ja muut kuin sosiaalipalvelulakiin perustuvat etuudet (Utlendingsforskriften, uf. 10-8 ja 10-9 §). Perheenkokoaja ei ole saanut vastaanottaa toimeentulotukea viimeisen vuoden aikana (uf. 10-10 §).

Asetuksen 10-8 §:ssä tehdään poikkeuksia tulevan toimeentulon turvaamisen vaatimukselle (esim. pakolaisen perheenjäsenet). Norjan tai toisen pohjoismaan kansalaisen ja tiettyjen ulkomaalaisasetuksessa lueteltujen tahojen, kuten esim.

korkeasti koulutetut tai asepalveluksen suorittaneet, ei tarvitse esittää selvitystä aikaisemmasta toimeentulosta (uf. 10-9 §).

Asuntoedellytys

Asuntoedellytys on voimassa vain lain 46-49 §:ien tarkoittamissa tapauksissa. Nämä lainkohdat eivät koske nyt tarkasteltavia ydinperheenjäseniä, sillä kyseisissä pykälissä tarkoitetaan esimerkiksi täysi-ikäisen henkilön yli 60-vuotiasta vanhempaa. Tällöin perheenkokoajalla on oltava käytettävissään yleiset vaatimukset täyttävä asunto (ul. 58 §:n 2 mom. ja uf. 10-12 §). Asunto voi olla omistus- tai vuokra-asunto.

Asumisaikaedellytys

Asumisaikaedellytystä ei sovelleta, kun kyseessä on perheen yhdistäminen. Jos kyseessä on perheen muodostaminen, perheenkokoajan on tullut työskennellä tai opiskella Norjassa neljä vuotta.

b. Kansainvälistä suojelua saaneen perheenjäsen

Toimeentuloedellytys

Lain 49 §:n mukaan voidaan perheenkokoajan statuksen mukaan tehdä poikkeuksia perheen yhdistämisen edellytyksistä. Ulkomaalaisasetuksen 10-8 §:n 4 momentin a) kohdan (yhdessä 10-9 §:n kanssa) mukaan vaatimus toimeentulosta ei koske konventiopakolaisten tai norjalaista toissijaista suojelua saaneiden (EIS 3 art. ja kuolemanrangaistus) perheen yhdistämistä. Poikkeuksen soveltaminen edellyttää 10-8 § 5 momentin mukaan sitä, että hakemus perheen yhdistämiseksi tehdään viimeistään vuoden kuluessa siitä, kun perheenkokoajalle on myönnetty oleskelulupa edellä mainitulla perusteella, ellei hakemuksen vireillepanon viivästyminen ole ollut asianosaisista riippumattomia syitä.

Toimeentuloedellytyksestä poiketaan vain sellaisessa tilanteessa, kun avioliitto oli solmittu tai puolisoille oli syntynyt lapsi ennen perheenkokoajan Norjaan tuloa, mutta ei uuden perheen perustamisen tapauksessa.

Asuntoedellytys

Asuntoedellytys ei ole voimassa nyt kyseessä olevissa tapauksissa

Asumisaikaedellytys

Asumisaikaedellytystä ei sovelleta, jos kyseessä on perheen yhdistäminen. Jos kysymys on uuden perheen muodostamisesta, perheenkokoajan on tullut työskennellä tai opiskella Norjassa neljä vuotta.

c. Painavien inhimillisten syiden (sterke menneskelige hensyn) tai erityisten Norjaan olevien siteiden perusteella oleskeluluvan saaneen perheenjäsen

Toimeentuloedellytys

Oleskeluluvan myöntäminen perheenjäsenelle edellyttää turvattua toimeentuloa (ul. 58 § 1 mom.). yleissäännön mukaan (ks. edellä).

Asuntoedellytys

Asuntoedellytys ei ole voimassa nyt kyseessä olevissa tapauksissa.

Asumisaikaedellytys

Asumisaikaedellytystä ei sovelleta, kun kyseessä on perheen yhdistäminen. Jos kysymys on perheen muodostamisesta, perheenkokoajan on tullut työskennellä tai opiskella Norjassa neljä vuotta. (ul. 40 a §).

d. Yleisiä poikkeamisperusteita

Toimeentuloedellytystä ei sovelleta, jos perheenkokoaja on alle 18-vuotias tai jos hakija on alle 15-vuotias eikä hänellä ole lähtömaassaan ketään, joka huolehtisi hänestä (uf. 10-8 § 4 kpl d ja e kohta).

Toimeentulo- ja asuntoedellytyksestä voidaan lain mukaan luopua painavien inhimillisen syiden vuoksi yksittäistä tapausta koskevan, lain 38 §:ssä säännellyn kokonaisharkinnan mukaan (uf. 10-11 ja 10-12 §).

5.2.4 Tanska

a. Tanskan ja toisen Pohjoismaan kansalaisen perheenjäsen

Toimeentuloedellytys

Puolisolle voidaan myöntää oleskelulupa, jos perheenkokoaja osoittaa voivansa elättää puolisonsa (Udlaendingeloven, Udl. 9 § 3 stk) eikä perheenkokoaja ole saanut toimeentulotukea 3 vuoteen (Udl. 9 § 5 stk). Perheenkokoajan on myös annettava 100 000 DK:n (13 451€) suuruinen vakuus (Udl. 9 § 4 stk).

Sellaisen alle 15-vuotiaan lapsen kohdalla, joka on tulossa maahan vanhempansa luokse, voidaan erityisestä syystä edellyttää, että perheenkokoaja ei saa toimeentulotukea (Udl 9 § 16 stk). Lisäksi erityisestä syystä voidaan edellyttää, että perheenkokoaja osoittaa voivansa turvata lapsen toimeentulon (Udl. 9 § 3 stk)

Jos alaikäinen lapsi on tulossa Tanskaan asumaan muun kuin vanhempansa luokse, perheenkokoajan on turvattava hänen toimeentulonsa (Udl. 9 § 21 stk).

Asuntoedellytys

Perheenkokoajalla on oltava riittävän suuri asunto (Udl. 9 § 6 stk). Jos hakijana on alle 15-vuotias lapsi ja perheenkokoajana on tämän vanhempi, asuntoedellytystä sovelletaan vain erityisestä syystä (Udl. 9 § 16 stk). Asuntoedellytystä sovelletaan sen sijaan yleisesti, jos lapsi on muuttamassa muun kuin vanhempansa luokse ja maahantulon perusteena on ainoastaan läheinen sukulaisuus perheenkokoajaan, eikä esimerkiksi adoptio (Udl. 9 § 21 stk). Kunnanhallitus antaa ulkomaalaisviraston pyynnöstä lausunnon asumisolosuhteista (Udl. 9 § 28 st). Ministeriö määrittelee kohtuullisen asunnon edellytykset.

Asunnon on oltava joko perheenkokoajan omistuksessa tai vuokrasopimuksen tulee olla vakituinen tai voimassa vähintään 3 vuotta hakemuksen tekoajankohdasta. Riittävän suurella asunnolla tarkoitetaan asuntoa, jossa on vähintään 20 m² tilaa asukasta kohden ja huoneluku on vähintään puolet asujien määrästä.

Asumisaika

Ei asumisaikaedellytystä.

Kotoutumisedellytys

Lupaa hakevan puolison on läpäistävä kieli- ja yhteiskuntatiedon koe. Tämän lisäksi perheenkokoajan ja luvan hakijan on allekirjoitettava sitoumus osallistua parhaansa mukaan puolisoiden mahdollisten tulevien lapsien kotouttamiseen. (Udl. 9 § 2 stk).

Muita edellytyksiä

Oleskeluluvan myöntäminen puolisolalle edellyttää, että perheenkokoaja ja hakija ovat vähintään 24-vuotiaita. Ikäraja ei ole ehdoton, vaan myös tätä nuoremmille voidaan myöntää oleskelulupa, jos he saavat hakemuksensa tueksi erityisen korkean määrän pisteitä (ks. pistejärjestelmästä jäljempänä) (Udl. 9 § 15 stk).

b. Kolmannen valtion kansalaisen (muut kuin pakolaiset ja heihin verrattavat) perheenjäsen

Toimeentulo-, asunto- ja kotoutumisedellytys sekä puolison ikäedellytys ovat voimassa.

Samat edellytykset kuin kohdassa 1 on selostettu Tanskan ja Pohjoismaan kansalaisten perheenjäsenille (Udl. 9 § 12 stk). Tämän lisäksi perheenkokoajan edellytetään läpäisseen tanskan kielen kokeen (Udl. 9 § 12 stk 6 alakohta).

Perheenkokoajan on tullut olla kokopäiväisesti työssä viimeisen 3 vuoden aikana vähintään 2,5 vuotta ja olla oletettavasti työmarkkinoilla vielä luvan myöntämishetkellä tai olla kokopäiväisesti työssä viimeisen 4,5 vuoden ajan vähintään 4 vuotta ja olla oletettavasti työmarkkinoilla vielä luvan myöntämishetkellä tai omata tietynlainen laissa määritelty koulutustausta (Udl. 9 § 12 stk 7 ja 8 alakohdat)

Asumisaikaedellytys

Muilta kuin Pohjoismaiden kansalaisilta ja pakolaisilta tai heihin rinnastetuilta edellytetään kolmen vuoden asumista maassa pysyvällä oleskeluluvalla ennen kuin puolisolle voidaan myöntää oleskelulupa. Sen sijaan lapsen ollessa hakijana on riittävää, että perheenkokoajalla on pysyvä oleskelulupa tai mahdollisuus pysyvään oleskeluun. (Udl. 9 § 1 stk)

Muita edellytyksiä

Puolisoiden siteiden Tanskaan tulee kokonaisuudessaan olla suuremmat kuin muihin maihin (Udl. 9 § 12 stk 7 alakohta).

Perheenkokoajalla ei saa olla velkoja julkisyhteisölle (Udl. 9 § 12 stk 3 alakohta)

Perheenkokoajan on tullut sitoutua kotouttamistoimenpiteisiin ja aktiiviseen jäsenyyteen tanskalaisessa yhteiskunnassa (Udl. 9 § 12 stk 5 alakohta)

Lakiin on kirjattu erilaisia hakijan taustaan liittyviä yksityiskohtia (kielitaito, koulutus, ammattitoiminta jne.), jotka kerryttävät hänelle pisteitä oleskelulupahakemusta varten. Pisteet helpottavat tiettyjen oleskeluluvan ehtojen täyttymistä. (Udl. 9 § 12 stk 13 ja 15 alakohta).

c. Pakolaisen ja tanskalaista toissijaista suojelua saavan (EIS 3 art tai kuolemanrangaistus) perheenjäsen

Pakolaisten ja heihin rinnastettavien perheenjäseniin sovelletaan lain mukaan samoja toimeentulo- ja asuntoedellytyksiä kuin kohdassa 2 on selostettu. Asumisaikaedellytystä ei sovelleta. Edellä kuvattuja Udl 9 § 12 stk:n mukaisia kotoutumisedellytyksiä sovelletaan myös pakolaisten ja heihin rinnastettavien perheenjäseniin, tosin saadun tiedon mukaan asianomaista säännöstä ollaan parhaillaan lieventämässä.

Kaikista edellä mainituista edellytyksistä voidaan kuitenkin poiketa ulkomaalaisviraston (Udlaendingestyrelsen) 29.1.2010 antaman ohjeen 2.6. kohdan mukaan: pakolaisten tai

heihin rinnastettujen perheen yhdistämiselle ei aseteta toimeentulo-, asunto tai muita vastaavia edellytyksiä, jos selvityksen jälkeen voidaan todeta, että perheenkokoajan kansainvälisen suojelun tarve on edelleen olemassa ja asianomaiset eivät näin ollen voi viettää perhe-elämää alkuperämaassa eikä myöskään ole kolmatta maata, johon he voisivat yhdessä mennä.

d. Painavista humanitaarisista syistä (væsentlige hensyn af humanitær karakter) oleskeluluvan saaneen perheenjäsen

Oleskelulupien myöntämistä perheenjäsenille koskenevat samat edellytykset kuin kohdassa 2 on selostettu. Lain 9 c) §:ssä annetaan mahdollisuus erityistilanteissa poiketa säädetyistä edellytyksistä perheen yhtenäisyyden vuoksi. Ulkomaalaisvirastolta saadun tiedon mukaan poikkeuksia edellytyksiin tehdään yksittäistapauksissa aika usein.

6 Viime vuosina tehtyjä perhesideoleskelulupiin vaikuttaneita lainmuutoksia

6.1 Turvapaikkapolitiikkaa koskevaan selvitykseen perustuneet ulkomaalaislain muutokset

Vuonna 2009 sisäasiainministeriössä tehtiin turvapaikkaa koskeva selvitys (Näkökulmia turvapaikkapolitiikkaan - Kehitysehdotuksia ja pohjoismaista vertailua, SM julkaisu 21/2001). Selvitykseen sisältyi ehdotuksia ulkomaalaislain muutoksiksi, joista osa liittyi perhesideoleskelulupiin. Ulkomaalaislain muutokset tulivat voimaan 1.8.2010 (549/2010). Ulkomaalaislakiin lisättiin säännökset iän selvittämisestä. Perhesideoleskelulupia koskevia säännöksiä tarkistettiin ja täydennettiin.

Ulkomaalaislakiin lisättiin säännökset (6 a ja 6 b §) oleskeluluvan hakijan ja perheenkokoajan iän selvittämisestä oikeuslääketieteellisellä tutkimuksella. Oleskelulupaa hakevan ulkomaalaisen tai perheenkokoajan iän selvittämiseksi voidaan tehdä oikeuslääketieteellinen tutkimus, jos on olemassa ilmeisiä perusteita epäillä hänen iästään antamiensa tietojen luotettavuutta. Tutkimus voidaan tehdä poliisin, rajavartiolaitoksen tai Maahanmuuttoviraston aloitteesta. Tutkimuksen tekeminen edellyttää asianomaisen sekä hänen huoltajansa tai muun laillisen edustajansa suostumusta. Tutkimuksesta kieltäytymisestä seuraa, että asianomaista kohdellaan täysikäisenä, jollei kieltäytymiselle ole hyväksyttävää syytä. Hallituksen esityksen yksityiskohtaisissa perusteluissa hyväksyttävänä syinä mainitaan esimerkiksi asianomaisen fyysiseen tai psyykkiseen terveyteen liittyvät seikat sekä aikaisemmat traumatisoivat kokemukset, joiden vuoksi hän voi tuntea perustellusti pelkoa tutkimusta kohtaan. Perustuslakivaliokunta ja hallintovaliokunta katsoivat, että epäselvissä tapauksissa asia on ratkaistava asianomaisen eduksi (PeVL 16/2010 ja HaVM 5/2010). Hallintovaliokunta totesi mietinnössään, että viranomaisten tulisi suhtautua epäselvissä tapauksissa myönteisesti hakijan tai tämän edustajan pyyntöön tutkimuksen tekemisestä.

Ulkomaalaislain 37 §:ään lisättiin säännös kasvattilapsista. Säännöksen mukaan lapsen rinnastetaan alle 18-vuotias naimaton lapsi, joka on huoltajansa tosiasiallisessa huollossa ja tosiasiallisen huollon tarpeessa oleskelulupahakemuksen ratkaisupäivänä, mutta jonka huoltosuhteesta ei ole saatavissa virallista selvitystä. Lapsen rinnastaminen edellyttää myös luotettavaa selvitystä siitä, että tämän aikaisemmat huoltajat ovat todistettavasti kuolleet tai kadoksissa ja että lapsella on ollut tosiasiallinen huoltosuhde perheenkokoajaan tai tämän aviopuolisoon ennen perheenkokoajan Suomeen saapumista. Jos perheenkokoaja on Suomessa oleva kasvattilapsi, rinnastaminen edellyttää luotettavaa selvitystä siitä, että tosiasiallinen huoltosuhde on ollut olemassa ennen perheenkokoajan Suomeen saapumista. Perustuslakivaliokunta ja

hallintovaliokunta totesivat, että vaatimusta ”luotettavasta selvityksestä” on tulkittava jossain määrin väljemmin kuin näin muotoilluilla säännöksillä yleensä tarkoitetaan.

Alaikäiselle perhesiteen perusteella myönnettävän oleskeluluvan edellytyksiä koskevaa 38 §:ää muutettiin siten, että luvan myöntäminen alaikäiselle on mahdollista vain, kun lapsi on alaikäinen sinä päivänä, jolloin oleskelulupahakemus ratkaistaan. Pykälään lisättiin eduskuntakäsittelyn aikana 2 momentti, jonka mukaan oleskelulupaa ei voida kuitenkaan evätä, jos hakemuksen käsittely on merkittävästi viivästynyt hakijasta tai perheenkokoajasta riippumattomasta syystä ja tämä on myötävaikuttanut asian selvittämiseen. Perustuslakivaliokunta katsoi, että tämä lisäys oli edellytyksenä lakiehdotuksen hyväksymiselle tavallisen lain säätämisjärjestyksessä.

Ulkomaalaislain 36 §:ää muutettiin siten, että 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. Perustuslakivaliokunta ja hallintovaliokunta korostivat hallituksen esityksen yksityiskohtaisen perustelujen lailla sitä, että mikä tahansa väärä tieto ei saa johtaa perheenjäsenen oleskeluluvan epäämiseen. Valiokunnat katsoivat, että säännöstä tulisi soveltaa vain, jos perheenkokoaja on valehdellut olennaisella tavalla perhesidetiedoistaan oleskeluluvan saadakseen.

Lisäksi ulkomaalaislain 114 §:ää muutettiin siten, että kansainvälistä suojelua saaneen ulkomaalaisen perheenjäseneltä edellytetään turvattua toimeentuloa silloin kun perhe on muodostettu vasta Suomeen tulon jälkeen.

6.2 Oleskeluluissa käyttöön otettuja biometrisiä tunnisteita koskevat ulkomaalaislain muutokset

Ulkomaalaislain muutokset tulivat voimaan 1.1.2012 (631/2011). Ulkomaalaislakia ja eräitä siihen liittyviä lakeja muutettiin siten, että biometriset oleskelulupakortit voidaan ottaa käyttöön. Oleskelulupakortin sirulle sisällytetään biometrisinä tunnisteina kasvokuva ja kaksi sormenjälkikuvaa. Muutos perustuu EU:n oleskeluluvan yhtenäistä kaavaa koskevan asetuksen muutokseen⁹. Biometrinen oleskelulupakorttien käyttöönotolla pyritään estämään oleskelulupiin liittyviä väärinkäytöksiä luomalla luotettavampi yhteys oleskeluluvan ja sen haltijan välille.

Kaikilta oleskelulupaa ja kansainvälistä suojelua hakevilta otetaan hakemusta jätettäessä sormenjäljet, jotka tallennetaan kansalliseen rekisteriin. Tämän vuoksi perheenkokoajan mahdollisuudesta panna hakemus vireille perheenjäsentensä puolesta on luovuttu, ja

⁹ Neuvoston asetus kolmansien maiden kansalaisten oleskeluluvan yhtenäisestä kaavasta (1030/2002/EY, muutos 380/2008/EY)

ainoastaan hakijalla itsellään on mahdollisuus panna oleskelulupahakemuksensa vireille.

6.3 Lainmuutosten vaikutuksista

Elokuussa 2010 voimaan tulleita perhesideoleskelulupia koskevia lainmuutoksia sovelletaan hakemuksiin, jotka on pantu vireille lain voimaantulon jälkeen. Koska etenkin kansainvälistä suojelua saaneiden perhesidehakemukset vaativat nykytilanteessa pitkän käsittelyajan, uusien säännösten nojalla ei käytännössä ole tehty vielä paljon päätöksiä. Näin ollen tiedot lainmuutoksen vaikutuksista ovat vasta alustavia. Samasta syystä ei ole vielä juurikaan tietoa niistä mahdollisista soveltamisongelmista, joita jo toteutetut lainmuutokset ovat aiheuttaneet tai voivat aiheuttaa. Tämän selvityksen kannalta oletettavasti merkityksellisin muutos on toimeentuloedellytyksen soveltamisalan laajeneminen kansainvälistä suojelua saaneiden uusiin perheenjäseniin. Uudet toimeentuloedellytyksen piiriin kuuluvat hakijaryhmät aiheuttavat väistämättä tarvetta uudentyypiseen harkintaan etenkin suhteessa edellytyksestä poikkeamiseen.

Tammikuussa 2012 käyttöön otetut biometriset oleskelulupakortit ja niiden mukanaan tuoma vireillepano-oikeuden kavennus merkitsevät käytännössä suurta muutosta kansainvälistä suojelua saaneiden perheenjäsenille. Tässä hakijaryhmässä perheenkokoajan vireillepano-oikeutta on ennen lainmuutosta käytetty erityisen runsaasti, mikä on ymmärrettävää erityisesti sellaisissa tapauksissa, joissa hakija joutuu lähtemään asuinmaastaan kolmanteen maahan hakemusta jättämään. Uusi käytäntö edellyttää perheiden matkustavan edustustoon jo vireillepanovaiheessa ja joko kustantavan oleskelun kolmannessa maassa koko prosessin ajan, tai vaihtoehtoisesti matkustavan edestakaisin asuinmaan ja kolmannen maan välillä. Lainmuutoksen lopullisia vaikutuksia ei voida vielä arvioida, mutta edellä mainittuun viitaten on oletettavaa, että ainakin vuoden 2012 hakemusmäärät tulevat jäämään vähäisemmiksi edellisvuosiin verrattuna. Maahanmuuttovirastosta saatujen alustavien tietojen mukaan esimerkiksi Somalian kansalaisten osalta helmikuussa 2012 virastoon saapui 47 perhesidehakemusta, kun vastaava määrä oli 131 hakemusta helmikuussa 2011 ja 321 hakemusta helmikuussa 2010.

Lainmuutoksen lisäksi Maahanmuuttoviraston perheenyhdistämishojetta on muutettu. Päivitetyin ohjeen voimaantulosta eli 1.3.2011 alkaen kolmannessa maassa oleskelulupaa hakevan tai muutoin hakemusasiassaan edustustossa asioivan on oleskeltava kyseisessä maassa laillisesti. Lisäksi kaikilta 1.3.2011 jälkeen oleskelulupaa hakevilta (pois lukien laissa mainitut poikkeukset) edellytetään hyväksyttävän matkustusasiakirjan esittämistä. Koska esimerkiksi Somalian passia ei hyväksytä Suomessa matkustusasiakirjaksi, tällä vaatimuksella voi käytännössä olla kielteisiä päätöksiä voimakkaasti lisäävä vaikutus, vaikka vaatimus ei ole ehdoton. Kumpaankaan ohjeen kohtaan perustuen ei ole vielä tehty juurikaan kielteisiä oleskelulupapäätöksiä, eikä hallintotuomioistuinten kanta näihin käytäntöihin siten ole selvillä.

7 Tiivistelmä kuulemistilaisuuksista ja lausunnoista

Selvitystä varten järjestettiin kaksi kuulemistilaisuutta: toinen kansalaisjärjestöille (10.1.2012) ja toinen ministeriöiden edustajille (11.1.2012). Lisäksi kansalaisjärjestöt lähettivät yhteisesti allekirjoittamansa taustamuistion ”Perheenyhdistäminen kriisissä?” (päivätty 20.12.2011). Kaksi yksittäistä kansalaisjärjestöä lähetti näkemyksensä myös kirjallisesti. Seuraavassa on yhteenveto

7.1 Kuulemistilaisuus kansalaisjärjestöille

Lastensuojelun Keskusliitto ry, Pakolaisneuvonta ry, Suomen Punainen Risti ry sekä Väestöliitto ry esittivät yleisen huolensa syksyn 2011 aikana käydystä perheenyhdistämisestä koskevasta keskustelusta ja siitä, kuinka keskustelu tulee vaikuttamaan kansainvälisen suojelun vuoksi Suomessa oleskelevien ihmisten elämään. Järjestöt ovat erityisen huolestuneita keskustelun näkökulmista ja siitä, että mediassa esitetyt näkemykset ovat järjestöjen mielestä perustuneet enemmän mielikuviin kuin faktatietoihin. Järjestöjen mielestä perheenyhdistämispolitiikkaa Suomessa on jo kiristetty, eikä sitä tulisi enää tiukentaa. Näkemys perustuu tilastoihin ja niiden ihmisten kokemuksiin, joita asia koskee.

Järjestöjen näkemyksen mukaan edellinen hallitus heikensi olennaisesti kansainvälistä suojelua saavien oikeutta perhe-elämään ja että uudet kiristykset lainsäädäntöön kyseenalaistaisivat Suomen vastuunkantoa kansainvälisen suojelun alueella ja vaarantaisivat pakolaisväestön kotoutumisen edellytyksiä. Ulkomaalaislain vuoden 2010 muutosten vaikutuksista ja seurauksista ei ole vielä paljon kokemusta. Tämän takia järjestöt näkevät, että ensimmäiseksi tulisi arvioida, minkälaisia vaikutuksia kyseisillä muutoksilla on ollut ennen kuin uusia muutoksia ehdotetaan.

Järjestöt esittivät, että kotoutumisen hidastaminen pitkittämällä eroa perheestä on inhimillisesti kestämatöntä ja seuraukset voivat aiheuttaa jatkossa lisää kustannuksia sosiaali- ja terveydenhuollolle. Järjestöt toivat esille myös huolensa lasten ja nuorten tulevaisuudesta, jos he kasvavat ilman perheitään peräänkuuluttaen jokaisen oikeutta perheeseen ja perhe-elämään. Niiden mielestä oikeus perheeseen on osa kansainvälistä suojelua. Järjestöjen mielestä asiaa tulee tarkastella erityisesti lapsen oikeuden näkökulmasta. Niiden mielestä lainmuutokset, jotka vaikuttavat alaikäisiin ovat ongelmallisia, sillä lapsella, joka on kansainvälisen suojelun tarpeen perusteella maassa, tulisi olla oikeus perheeseensä.

7.2 Kuulemistilaisuus ministeriöille (STM, UM, YM, Vähemmistövaltuutetun toimisto)

Eräs ministeriöiden edustajien yleisistä näkemyksistä oli se, että toistaiseksi ei ole kertynyt kovinkaan paljon tietoa siitä, kuinka ulkomaalaislain vuoden 2010 muutokset ovat käytännössä vaikuttaneet perhesideoleskelulupien myöntämiseen. Muutokset ovat olleet voimassa vasta puolitoista vuotta.

Koska ulkomaalaislain muutokset ovat olleet voimassa vasta vähän aikaa, vaikuttaa siltä, ettei eri ministeriöille ole muodostunut selkeitä, jäsenyneitä kantoja asioista, vaan keskustelua käytiin yleisemmällä tasolla. Ministeriöiden edustajien kesken vallitsi erilaisia näkemyksiä toimeentuloehdon soveltamisesta. Tilaisuudessa keskusteltiin yhtenä mahdollisena vaihtoehtona hallitusohjelman mukaisesta toimeentulovaatimuksen kiristämisestä. Erityisesti Vähemmistövaltuutetun toimisto näki, että korkeammille vaatimuksille ei ole perusteita ja että perheenyhdistämiseen jo nyt vaadittavat tulorajat ovat liian korkeat huomioon ottaen, että maahanmuuttajat työskentelevät tavallisesti pienipalkkaisilla aloilla. Myös perheen merkitystä ja lasten etua pidetään keskeisinä näkökulmina, jotka tulee huomioida.

Puheenvuoroissa tuli esille, että asuntoedellytykseen liittyy erilaisia näkökulmia, joita tulisi tarkkaan tutkia etukäteen erityisesti lainsäädännön näkökulmasta, jotta tiedetään, tuleeko muitakin lakeja muuttaa, jos asuntoedellytystä halutaan harkita.

8 Johtopäätökset: ehdotuksia jatkotoimiksi

Vaihe 1

Asetetaan hanke ulkomaalaislain perhesidelupia koskevien säännösten muuttamiseksi tavoitteena Suomessa jo käytössä olevan toimeentuloedellytyksen laajentaminen koskemaan myös humanitaarista suojelua saavien perheen yhdistämistilanteita. Hankeen käynnistymistä varten nyt valmistunut selvitys lähetetään laajalle lausuntokierrokselle.

Perustelut:

Perhesideoleskelulupien myöntämisessä on Suomessa lähtökohtana, että hakijan toimeentulon edellytetään olevan turvattu. Kansainväliset tai EU-velvoitteet eivät rajoita tämän edellytyksen ulottamista humanitaarista suojelua saavien perheenjäseniin. Kun on kyseessä perheen muodostaminen, tämä edellytys on nyt jo voimassa kansainvälistä suojelua saavien perheenjäsenillä.

Humanitaarinen suojelu on Suomen omalla poliittisella päätöksellä (ulkomaalaislaki) luoma kansainvälisen suojelun kategoria. Nykyisen määritelmän taustalla on painavat humanitaariset syyt -niminen oleskelulupa 1990-luvun alkupuolelta. Selvityksessä on hallitusohjelman ja toimeksiannon mukaan tarkasteltu suomalaista tapaa antaa kansainvälistä suojelua vain siltä osin, kuin se on välttämätöntä perhesideoleskelulupiin liittyen.

Pohjoismaisia säännöksiä ja käytäntöjä selvittäessä voitiin havaita, ettei selkeää pohjoismaista linjaa ole. Ruotsin ja Suomen päälinjaukset ovat lähellä toisiaan. EU:n maahanmuuttopolitiikan ulkopuolisten Norjan ja Tanskan järjestelmät taas ovat keskenään lähellä toisiaan, mutta kauempana suomalaisista ja ruotsalaisista käytännöistä. Ruotsissa, jossa EU:sta johtuvat velvoitteet ovat samat kuin Suomessa, toimeentuloedellytys on käytössä humanitaarista suojelua vastaavien perheenjäsenten oleskelulupien kohdalla.

Aikaisempien säädöshankkeiden yhteydessä keskustellun pohjalta voi ajatella, että tiukempien perheen yhdistämisedellytysten asettaminen humanitaarista suojelua saavien perheenjäsenille verrattuna pakolaisaseman ja toissijaista suojelua saaneiden perheenjäseniin, voi aiheuttaa turvapaikkapäätöksistä tehtävien valitusten lisääntymistä. Tietoa tällaisesta ongelmasta ei kuitenkaan ole saatu esimerkiksi Ruotsista. Ehdotetun lainvalmisteluhankkeen yhteydessä tulee luonnollisesti tarkastella perusteellisesti tätä ja kaikkia muitakin mahdollisia muutokseen liittyviä näkökohtia, joita tämän esiselvityksen yhteydessä ei ole selvitetty.

Selvityksessä ei ehdoteta toimeentuloedellytyksen käytön laajentamista koskemaan myös toissijaista suojelua saavien perheen yhdistämistilanteita, koska se olisi huomattavasti ongelmallisempaa. Toissijaista suojelua saaviin sisältyy niitä, joita ei voida palauttaa Euroopan ihmisoikeussopimuksen 3 artiklaan liittyvistä syistä, mutta myös muita lähinnä aseellista selkkausta pakenevia. Toimeentuloedellytystä ei voitane asettaa niiden perheenjäsenille, joita uhkasi Euroopan ihmisoikeussopimuksen 3 artiklan mukainen kohtelu alkuperämaassa. Sen sijaan toimeentuloedellytys voitaisiin teoriassa kansainvälisten ja EU-säännösten estämättä asettaa 3 artiklan ulkopuolisten toissijaista suojelua saavien perheenjäsenille. Uuden jaottelun tekeminen jo nyt monimutkaisten suojelukategorioiden sisälle ei kuitenkaan olisi tarkoituksenmukaista. Toissijaista suojelua saavien perheenyhdistämisedellytysten tiukentaminen tällä tavalla edellyttäisi Maahanmuuttovirastolta perheenkokoajan osalta uutta entistä tarkempaa suojeluharkintaa. Samalla olisi myös selvittävä se, onko suojelun tarve ajan kulumisen jälkeen edelleen olemassa ja onko olemassa kolmatta maata, jossa perhe-elämää voitaisiin viettää. Tällainen lainsoveltaminen edellyttäisi merkittäviä lisävoimavaroja Maahanmuuttovirastoon.

Vaihe 2

Myöhemmin, esimerkiksi vuonna 2013, asetetaan hanke muiden perhesideoleskelulupiin liittyvien kysymysten tarkasteluksi. Tuolloin selvitetään asuntoedellytyksen käyttöönoton soveltuvuutta Suomeen yhdessä ympäristöministeriön ja muiden relevanttien tahojen kanssa ja tarkastellaan jo tehtyjen muutosten vaikutuksia.

Perustelut:

Hankkeen yhtenä tehtävänä oli selvittää äskettäin tehtyjen lainmuutosten vaikutuksia. Arviot elokuussa 2010 voimaan tulleiden muutosten vaikutuksista ovat vasta alustavia, koska varsinkin kansainvälistä suojelua saaneiden perhesidehakemusten käsittelyajat ovat pitkiä. Selvityksen kannalta oletettavasti merkittävin muutos on ollut toimeentuloedellytyksen soveltamisalan laajentaminen koskemaan kansainvälistä suojelua saaneiden perheen muodostamistilanteita.

Tammikuussa 2012 käyttöönotetut biometriset oleskelulupakortit ja niiden myötä perheenkokoajan vireillepano-oikeudesta luopuminen merkitsevät käytännössä suurta muutosta kansainvälistä suojelua saaneiden perheenjäsenille. Koska tämä muutos on ollut voimassa vasta pari kuukautta, on liian varhaista sanoa, kuinka paljon se vaikuttaa perhesideoleskelulupien hakemiseen. Alustavien tietojen mukaan alkuvuoden hakemusmäärät näyttävät kuitenkin jäävän vähäisemmiksi edellisvuosiin verrattuna.

Lainmuutosten lisäksi Maahanmuuttovirasto on muuttanut viime vuonna käytäntöjään siten, että kolmannessa maassa oleskelulupaa hakevan edellytetään oleskelevan kyseisessä maassa laillisesti. Tämän lisäksi oleskelulupaa hakevilta on alettu pääsääntöisesti edellyttää hyväksyttävän matkustusasiakirjan esittämistä. Nämä muutokset voivat käytännössä lisätä kielteisiä päätöksiä merkittävästi.

Jo tehtyjen lainmuutosten ja lain soveltamiskäytännön muutosten vaikutuksia on vielä liian varhaista arvioida. Asuntoedellytyksen käyttöönoton mahdollisuuden tarkasteluun on tarkoituksenmukaista palata sitten, kun on saatu enemmän kokemuksia aikaisempien lainmuutosten vaikutuksista.

Asuntoedellytys olisi Suomessa uusi perheenyhdistämisen edellytys ja sen käyttöönotto vaatisi, että asiaa tarkastellaan laajemmin kuin vain kansainvälistä suojelua saavien osalta. Pohjoismaisille järjestelmille on yhteistä, että on olemassa perhesidelupien yleiset edellytykset, jotka lähtökohtaisesti muodostavat järjestelmän perustan. Kansainvälistä suojelua saaville tehdään poikkeussäännöillä helpotuksia yleisiin edellytyksiin. Asuntoedellytyksen käyttöönotto vain kansainvälistä suojelua saavien perheenjäsenille olisi siten tämän lähtökohdan vastaista. Mahdollisuutta uuden edellytyksen käyttöönotolle tulee valmistella poikkihallinnollisesti ja siihen tulee varata riittävää aikaa.

Selvityksen yhteydessä on tullut esiin eräitä muita perhesideoleskelulupiin liittyviä kysymyksiä, kuten toimeentulorajat. Jatkossa voi olla aiheellista tarkastella näitä ohjeellisia riittävän toimeentulon rajoja, joiden perusteella toimeentuloedellytyksen täyttymistä yksittäistapauksessa arvioidaan. Sisäministeriön hallinnonala tulee jatkamaan asiaan liittyvää keskustelua sosiaali- ja terveysministeriön kanssa.

Euroopan komission viime marraskuussa julkaiseman vihreän kirjan perusteella on parhaillaan käynnissä keskustelu EU:n perheenyhdistämisdirektiivin soveltamisesta jäsenmaissa ja mahdollisista muutostarpeista. Myöhemmin on enemmän tietoa siitä, mihin suuntaan perheenyhdistämispolitiikka on EU:ssa kehittymässä.

Liite 1: Pohjoismainen vertailu taulukossa

→ Yksinkertaistettu esitys Pohjoismaissa käytössä olevista edellytyksistä perhesideperusteiselle oleskeluluvulle, ei sisällä kaikkia yleisiä tai erityisiä poikkeuksia

	1. Perhesidelupien pääsääntö	2. Pakolaisaseman saaneiden perheenjäsenet	3. Toissijaista suojelua/vastaavaa saaneiden perheenjäsenet	4. Humanitaarista suojelua/vastaavaa saaneiden perheenjäsenet	5. Yksilöllisen inhimillisen syyn/vastaavan perusteella luvan saaneiden perheenjäsenet		
	Toimeentuloedellytys	Toimeentuloedellytys	Toimeentuloedellytys	Toimeentuloedellytys	Toimeentuloedellytys	Asuntoedellytys	Perheenkokoajan asumisaikaedellytys
Suomi	Käytössä perheen yhdistämisessä ja muodostamisessa	Käytössä vain perheen muodostamisessa	Käytössä vain perheen muodostamisessa	Käytössä vain perheen muodostamisessa	Käytössä perheen yhdistämisessä ja muodostamisessa	Ei käytössä	Ei käytössä
Ruotsi	Käytössä perheen yhdistämisessä ja muodostamisessa, paitsi jos perheenkokoaja alaikäinen tai hakijana vanhempansa luokse muuttava lapsi	Ei käytössä	Ei käytössä	Käytössä perheen yhdistämisessä ja muodostamisessa, paitsi jos perheenkokoaja alaikäinen tai hakijana vanhempansa luokse muuttava lapsi	Käytössä perheen yhdistämisessä ja muodostamisessa, paitsi jos perheenkokoaja alaikäinen tai hakijana vanhempansa luokse muuttava lapsi	Käytössä 1. ja 4. ja 5. kategoriassa, paitsi jos perheenkokoaja alaikäinen tai hakijana vanhempansa luokse muuttava lapsi	Ei käytössä
Norja	Käytössä perheen yhdistämisessä ja muodostamisessa, paitsi jos perheenkokoaja alaikäinen tai jos hakijana alle 15-vuotias lapsi jolla ei huoltajaa kotimaassa	Käytössä vain perheen muodostamisessa Ei käytössä, jos perheenkokoaja alaikäinen tai jos hakijana alle 15-vuotias lapsi jolla ei huoltajaa kotimaassa	Käytössä vain perheen muodostamisessa Ei käytössä, jos perheenkokoaja alaikäinen tai jos hakijana alle 15-vuotias lapsi jolla ei huoltajaa kotimaassa	Ei vastaavaa suojelukategoriaa	Käytössä perheen yhdistämisessä ja muodostamisessa, paitsi jos perheenkokoaja alaikäinen tai jos hakijana alle 15-vuotias lapsi jolla ei huoltajaa kotimaassa	Käytössä vain ydinperheen ulkopuolisille hakijoille erityistilanteissa	Käytössä vain perheen muodostamisessa kaikissa kategoriassa: neljän vuoden työ tai opiskelu
Tanska	Käytössä perheen yhdistämisessä ja muodostamisessa Jos lapsi tulossa vanhempansa luo, vain erityisestä syystä	Käytössä perheen yhdistämisessä ja muodostamisessa Jos lapsi tulossa vanhempansa luo, vain erityisestä syystä → Käytännössä poiketaan, ellei perhe-elämän mahdollisuutta muualla	Käytössä perheen yhdistämisessä ja muodostamisessa Jos lapsi tulossa vanhempansa luo, vain erityisestä syystä → Käytännössä poiketaan, ellei perhe-elämän mahdollisuutta muualla	Ei vastaavaa suojelukategoriaa	Käytössä perheen yhdistämisessä ja muodostamisessa Jos lapsi tulossa vanhempansa luo, vain erityisestä syystä	Käytössä perheen yhdistämisessä ja muodostamisessa Jos lapsi tulossa vanhempansa luo, vain erityisestä syystä → Käytännössä poiketaan 2. ja 3. kategoriassa, ellei perhe-elämän mahdollisuutta muualla	Käytössä perheen yhdistämisessä ja muodostamisessa 1. ja 5. kategoriassa: pysyvä oleskelulupa vähintään kolmen vuoden ajan