Sisäministeriö
Inrikesministeriet

07102022
Tuuli Tuunanen
p. 0504560803

Eduskunnan hallintovaliokunnalle

Hallituksen esitys (HE 100/2022 vp) eduskunnalle laiksi ulkomaalaislain muuttamisesta: perheenyhdistäminen

Eduskunnan hallintovaliokunta on pyytänyt sisäministeriöltä lausuntoa otsikkoasiassa. Sisäministeriö lausuu kunnioittavasti seuraavaa:

> Hallituksen esityksessä (HE 100/2022 vp) ehdotetaan ulkomaalaislakiin (301/2004) kahta muutosta, joista kumpikin edistää perustuslaissa ja kansainvälisissä sopimuksissa taattua perhe-elämän suojaa ja lapsen etua.
>
> *1. Toimeentuloedellytyksen poistaminen kansainvälistä tai tilapäistä suojelua saavien alaikäisten perheenjäseniltä ja muilta omaisilta*
>
> Hallituksen esityksessä ehdotetaan toimeentuloedellytyksen poistamista kansainvälistä tai tilapäistä suojelua saavien alaikäisten henkilöiden perheenjäseniltä ja muilta omaisilta perhesideperustaisen oleskeluluvan edellytyksenä. Esitys perustuu hallitusohjelman kirjaukseen, jonka mukaan "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*."
>
> Ulkomaalaislain 39 §:n mukaan toimeentuloedellytys on oleskeluluvan myöntämisen pääsääntöinen edellytys, myös silloin kun perheenkokoaja on alaikäinen. Toimeentuloedellytyksestä voidaan kuitenkin yksittäisessä tapauksessa poiketa, jos siihen on poikkeuksellisen painava syy tai lapsen etu sitä vaatii. Kansainvälistä suojelua saavien henkilöiden perheenjäsenten ja muiden omaisten osalta toimeentuloedellytyksen soveltamisalaa on 114 ja 115 §:ssä rajattu mutta silloin kun se tulee sovellettavaksi, se koskee myös alaikäisiä perheenkokoajia. Kansainvälistä suojelua saavien alaikäisten perheenkokoajien huoltajien perhesideperusteisessa oleskelulupaharkinnassa toimeentuloedellytyksestä on ratkaisukäytännössä yksittäistapauksellisen harkinnan nojalla kuitenkin poikettu hyvin laajasti. Puuttuvan toimeentulon perusteella on vuosina 2015–2021 tehty kansainvälistä suojelua saavien henkilöiden huoltajille yhteensä 24 kielteistä ja muille omaisille yhteensä 6 kielteistä päätöstä ensimmäistä oleskelulupaa koskeviin hakemuksiin. Toimeentuloedellytys ei siten kovin merkittävässä

laajuudessa ole ollut huoltajille tehtyjen kielteisten oleskelulupapäätösten peruste. Tavoitteena kuitenkin on, että edellytys turvatusta toimeentulosta ei enää jatkossa muodostu kansainvälistä tai tilapäistä suojelua saavalle lapselle esteeksi elää perheensä kanssa. Keskeisenä tavoitteena on saattaa lainsäädäntö vastaamaan vakiintunutta ratkaisu- ja oikeuskäytäntöä.

On mahdollista, että toimeentuloedellytyksen poistaminen kansainvälistä tai tilapäistä suojelua saavien alaikäisten perheenjäseniltä tai muilta omaisilta saattaisi hieman nostaa perhesidehakemusmääriä. Koska toimeentuloedellytys ei voimassa olevan lain mukaan koske kolmen kuukauden määräajassa jätettyjä turvapaikan saaneiden tai kiintiöpakolaisten perheenjäsenten perhesidehakemuksia ja lisäksi toimeentuloedellytyksestä on mahdollista poiketa poikkeuksellisen painavan syyn nojalla tai lapsen edun niin vaatiessa, niin voidaan kuitenkin arvioida, ettei perhesidehakemuksia nykyäänkään jätetä tekemättä kovin merkittävissä määrin toimeentuloedellytyksen ilmeisen täyttymättömyyden takia.

Voidaan arvioida, että mikäli hakemusmäärissä ei tapahdu merkittävää muutosta, toimeentuloedellytyksen poistamisen seurauksena myönteisten päätösten määrän voi suuntaa-antavasti arvioida nousevan korkeintaan noin kymmenellä päätöksellä vuosittain. Esityksellä on siten hieman taloudellisia vaikutuksia kotoutumisen kustannuksiin. Lisääntyvä perhesiteen perusteella maahan muuttavien perheenjäsenten määrän arvioidaan hieman nostavan tarvetta kuntakorvauksiin ja kotoutumispalveluihin. Toisaalta alaikäisen helpompi perheenyhdistäminen voi säästää sosiaali- ja terveydenhuollon kustannuksia, koska se voi ennaltaehkäistä raskaiden ja kalliiden lastensuojelun ja psykososiaalisen tuen toimenpiteiden tarpeita sekä vähentää tarvetta ympärivuorokautiseen asumiseen perheryhmäkodeissa.

Esitys koskee myös tilapäistä suojelua saavia. Tilapäistä suojelua on tähän mennessä saanut reilu 40 000 Ukrainasta paennutta. Tilapäistä suojelua saavien henkilöiden perheenjäsenet ovat jättäneet vain joitain perhesidehakemuksia, koska käytännössä perheenjäsenet saavat itsekin tilapäistä suojelua. Voitaneen siten arvioida, että Ukrainan tilanteesta ei seuranne merkittävää kasvua perhesidehakemusten määrään eikä tämä esitetty muutos siten ole erityisen merkityksellinen tilapäisen suojelun näkökulmasta.

Esitys ei sisällä mitään muutoksia turvatun toimeentulon tasoon tai tason määrittämiseen. Sisäministeriö asetti vuoden 2021 lopulla ulkomaalaislain

kokonaisuudistuksen esiselvityshankkeen (SM024:00/2021), jossa selvitetään ulkomaalaislain muutostarpeita ja uudistuksen toteuttamistapaa. Eräänä kysymyksenä esiselvityksessä on noussut esiin toimeentuloedellytys. Esiselvityksen pohjalta hankkeessa laaditaan suunnitelma kokonaisuudistuksesta ja varsinainen uudistustyö on tarkoitus aloittaa erillisen hankkeen toimesta seuraavalla hallituskaudella.

2. Lapsen alaikäisyyden määrittäminen kaikissa perheenyhdistämistä koskevissa tilanteissa

Hallituksen esityksen mukaan lapsen perheenyhdistämistä koskevissa tilanteissa edellytys lapsen alaikäisyydestä olisi jatkossa sidottu perhesidehakemuksen vireilletuloajankohtaan hakemuksen ratkaisuhetken sijaan (38 §). Muutoksen taustalla on Euroopan unionin tuomioistuimen ratkaisu (yhdistetyt tuomiot C-133/19, C-136/19 ja C-137/19). Yhdenvertaisuuden johdosta kansallisen ratkaisun nojalla muutos alaikäisyyden määrittämishetkessä koskisi kaikkia tilanteita, joissa lapsi on osapuolena perhesidehakemusprosessista. Siten muutos ei koskisi tuomioistuimen ratkaisun mukaisesti pelkästään perheenyhdistämisdirektiivin soveltamisalaan kuuluvia tilanteita (esimerkiksi oman maan kansalaiset tai toissijaista suojelua saavat eivät kuulu perheenyhdistämisdirektiivin soveltamisalaan) ja tilanteita, joissa lapsi on oleskeluluvan hakija.

Muutoksen seurauksena perheenjäsenen oleskeluluvan saaminen ei riippuisi sattumanvaraisesti hakemuksen käsittelyajan pituudesta, joka voi johtaa huomattaviin eroihin perheenyhdistämistä koskevien hakemusten käsittelyssä paitsi kansallisesti niin myös EU:n jäsenvaltioiden välillä.

Ehdotettavat muutokset saattaisivat jonkin verran kasvattaa perhesidehakemusten ja myönteisten päätösten määrää. On mahdollista, että joissain tilanteissa oleskelulupahakemus on saatettu jättää tekemättä, jos lapsi on ollut pian tulossa täysi-ikäiseksi. Tilastotietoa siitä kuinka iso osa hakijoista on lähes täysi-ikäisiä ei kuitenkaan ole saatavilla.

On huomioitava, että voimassa olevassa lainsäädännössä (38.3 §) kansainvälistä suojelua saavien yksin tulleiden alaikäisten osalta alaikäisyys perhesideprosessissa on jo nykyään sidottu perhesidehakemuksen ratkaisuhetken sijaan jo suojeluhakemuksen jättämishetkeen eikä ehdotetulla muutoksella siten käytännössä ole vaikutusta kansainvälistä suojelua saavien yksin tulleiden alaikäisten perhesideprosessiin.

07102022
Tuuli Tuunanen
p. 0504560803

Ulkomaalaislain mukaiseen perheenjäsenen määritelmään (37 §) ei esitetä mitään muutosta.

Lopuksi

Osana hallituksen esityksen valmistelua lausunnolle lähetettiin luonnos, jossa toimeentuloedellytyksestä luopuminen olisi koskenut kaikki kansainvälistä suojelua saavien perheenkokoajien perheenjäseniä. Esityksen lausuntoversio sisälsi myös ehdotuksen, jonka mukaan perhesiteeseen perustuva oleskelulupa olisi voitu nykyistä harvemmin jättää myöntämättä maahantulosäännösten kiertämisen perusteella, kun kyse on kansainvälistä suojelua saavien alaikäisten lasten huoltajien perheenyhdistämisestä. Ehdotukset eivät sisälly hallituksen esitykseen.