Sisäministeriö
Inrikesministeriet

21102022
Tuuli Tuunanen
p. 0504560803

Eduskunnan hallintovaliokunnalle

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

Sisäministeriön vastine

Eduskunnan hallintovaliokunta on pyytänyt sisäministeriöltä täydentävää vastinetta otsikkoasiassa. Sisäministeriö on hallintovaliokunnan pyynnöstä jo aiemmin toimittanut vastineensa Maahanmuuttoviraston asiassa antamasta asiantuntijalausunnosta. Sisäministeriö lausuu nyt muiden asiantuntijalausuntojen osalta kunnioittaen seuraavaa:

Pakolaisneuvonta toteaa lausunnossaan, että Euroopan unionin tuomioistuin on 1.8.2022 antamassaan tuomiossa C-279/20 linjannut turvapaikan saaneiden perheenkokoajien osalta, että hakijana olevan lapsen alaikäisyyden määrittämisen kannalta ratkaiseva on se hetki, jolloin perheenkokoaja haki turvapaikkaa. Pakolaisneuvonta lausui, että tältä osin lakia tulee muuttaa nyt tai jatkossa mahdollisimman pian.

Sisäministeriön kanta: Kansallinen lainsäädäntö on ristiriidassa unionin tuomioistuimen ratkaisun (C-279/20) kanssa ja edellyttää kansallisen lainsäädännön eli ulkomaalaislain (301/2004) 38 §:n muuttamista. Tuomio on kuitenkin annettu nyt käsiteltävän hallituksen esityksen antamisen jälkeen, jonka johdosta tuomion edellyttämä muutos ei sisälly nyt käsiteltävään hallituksen esitykseen.

Tuomion mukaan perheenyhdistämisdirektiivin 2003/86/EY 4 artiklan 1 kohdan ensimmäisen alakohdan c alakohtaa on tulkittava siten, että ajankohtana, joka on otettava huomioon määritettäessä, onko pakolaisaseman saaneen perheenkokoajan lapsi kyseisessä säännöksessä tarkoitettu alaikäinen lapsi tilanteessa, jossa tästä lapsesta on tullut täysi-ikäinen ennen pakolaisaseman myöntämistä perheenkokoajana toimivalle vanhemmalle ja ennen perheenyhdistämisen hakemista, on ajankohta, jona perheenkokoajana toimiva vanhempi on hakenut turvapaikkaa pakolaisaseman saamiseksi, kunhan perheenyhdistämistä on haettu kolmen kuukauden kuluessa siitä, kun perheenkokoajana toimivalle vanhemmalle on tunnustettu pakolaisasema. Tuomio on yhdenmukainen tuomioistuimen 12.4.2020 antaman tuomion C-550/16 kanssa, jossa ilman huoltajaa tulleiden alaikäisten turvapaikan saaneiden perheenkokoajien kohdalla linjattiin, että perheenyhdistämisen kannalta ratkaisevaa on, että perheenkokoaja oli alaikäinen hakiessaan turvapaikkaa. Kansalliset lainsäädäntömuutokset tulivat voimaan 1.6.2019 (437/2019, HE 273/2018 vp). Kansallisen ratkaisun pohjalta lainmuutos koski myös toissijaista suojelua saavien ilman huoltajaa tulleiden alaikäisten perheenkokoajien perheenjäsenten perhesideprosessia.

Ulkomaalaislain 38 sisältää alaikäisyyden määrittämistä koskeva säännökset. Nyt käsiteltävässä hallituksen esityksessä ehdotetaan ulkomaalaislain 38.1 §:n muuttamista siten, että oleskeluluvan myöntäminen perhesiteen perusteella lapselle edellyttää, että lapsi on alaikäinen sinä päivänä, jolloin lapsen oleskelulupahakemus on tullut vireille. Lain 38.3 sisältää edellä kuvattua erityissääntelyä kansainvälistä suojelua saaneen ilman huoltajaa tulleen alaikäisen perheenkokoajan perheenjäsenen alaikäisyyden määrittämisen osalta eikä siihen ole esitetty muutosta nyt käsiteltävänä olevassa hallituksen esityksessä. Tuomion C-279/20 edellyttämä muutos saattaisi tarkoittaa 3 momentin muuttamista tai uuden 4 momentin lisäämistä pykälään.

Sisäministeriö arvioi, että tuomioistuimen tuoreen tuomion edellyttämän lainsäädäntömuutoksen edistämistä tässä yhteydessä voisi puoltaa se, että muutokset saataisiin täytäntöönpantua nopeasti ja

tehokkaasti. Muutostarve liittyy kiinteästi muutoksiin, joita käsiteltävässä esityksessä ehdotetaan alaikäisyyden määrittämisen osalta ja siten nyt hallituksen esityksessä ehdotetut muutokset eivät pakolaisaseman saaneiden huoltajien lasten alaikäisyyden määrittämisen osalta olisi vanhentuneita jo voimaan tullessaan. Lisäksi Maahanmuuttoviraston näkökulmasta on toivottavaa pohjata ratkaisukäytäntö tuomion sijaan lainsäädäntöön.

Toisaalta on kuitenkin huomioitava, että asiaan liittyy useita ratkaistavia kysymyksiä ja arvioitavia vaikutuksia. Ensiksikin tuomio C-279/20 koskee perheenyhdistämisdirektiivin soveltamisalan mukaisesti vain pakolaisaseman saaneita, joten muutoksen soveltamisalan osalta tulisi arvioida, että koskisiko muutos tuomion mukaisesti vain pakolaisaseman saaneita vai myös toissijaista suojelua saavien perheenkokoajien lapsia. Kansallisesti suojeluasemiin liittyviä oikeuksia on pyritty olemaan eriyttämättä (esimerkiksi 38.3 §) mutta poikkeuksiakin on (esimerkiksi 114.4 §). Myös komissio on painottanut, että turvapaikan ja toissijaista suojelua saaneiden humanitaariset tarpeet ovat samat eikä perusteita erilaiselle kohtelulle myöskään perheenyhdistämisen osalta ole (COM (2014) 210 final). Lisäksi on huomioitava suojeluasemien eriyttämiseen liittyvä mahdollinen vaikutus paitsi yhdenvertaisuuteen niin myös esimerkiksi suojeluasemasta tehtäviin valituksiin. Mahdollista soveltamisalan rajausta on arvioitava myös suhteessa 38.3 §:n soveltamisalaan (vain ilman huoltajaa tulleet alaikäiset) sen varmistamiseksi, että lapsen etu ja lasten yhdenvertaisuus toteutuvat. Lisäksi kokonaisuuden osalta olisi arvioitava esimerkiksi useiden peräkkäisten turvapaikkahakemusten mahdollinen merkitys kokonaisuudessa, se, että käytännössä lapsella tulisi ensimmäisen luvan jälkeen aina olla jokin itsenäinen peruste jatko-oleskeluluvalleen sekä tuomion sisältämä kolmen kuukauden määräajan alkamishetken määrittäminen.

Tuomio sisältää lisäksi direktiivin 2003/86 16 artiklan 1 kohdan b alakohtaa koskevan ratkaisun koskien säännöksessä tarkoitetun todellisen perhesuhteen tulkintaa. Koska asiasta ei säädetä kansallisessa laissa, tuomio ei tältä osin aiheuta kansallisia säädösmuutostarpeita.

On huomioitava, että ennen lainmuutoksen voimaantuloa Maahanmuuttovirasto tulkitsee voimassa olevaa lakia tuomioistuimen edellyttämällä tavalla.

Amnesty huomauttaa, että lausunnossa käytetty kansainvälinen suojelu -termi sisältää turvapaikan ja toissijaisen suojelun lisäksi myös tilapäisen suojelun, vaikka hallituksen esityksessä ne on mainittu erikseen.

Sisäministeriön kanta: Ulkomaalaislain 6 luku sisältää kansainvälistä suojelua koskevat säännökset. Kyseisen luvun 109 §:ssä säädetään tilapäisestä suojelusta. Ulkomaalaislaissa on kuitenkin omaksuttu logiikka, jonka mukaan kansainvälisellä suojelulla tarkoitetaan pakolaisasemaa tai toissijaista suojeluasemaa (3 § 13 kohta). Tilapäisestä suojelusta säädetään erikseen. Tämä jaottelu on voimassa 114 ja 115 §:ssä, jotka koskevat oleskeluluvan myöntäminen kansainvälistä suojelua tai tilapäistä suojelua saaneen perheenjäsenelle ja muulle omaiselle.

Kuntaliitto kiinnitti huomiota esityksen taloudellisten vaikutusten tarkempaan selvittämiseen.

Sisäministeriön kanta: Sisäministeriö viittaa tältä osin valiokunnalle 12.10.2022 toimittamaansa lisäselvitykseen esityksen taloudellisista vaikutuksista.

21102022
Tuuli Tuunanen
p. 0504560803

Poliisihallitus, Kuntaliitto ja ulkoministeriö nostivat esiin tarpeen varmistua siitä, että perheenyhdistämisen helpottaminen ei altista tai lisää alaikäisten hyväksikäyttöä maahantulon välineenä.

Sisäministeriön kanta: Sisäministeriö pitää huomioita hyvin tärkeänä lapsen edun toteutumisen varmistamiseksi. Sisäministeriö kuitenkin viittaa hallituksen esityksessä todettuun, jonka mukaan alaikäisyyden määrittämisen osalta kansainvälistä suojelua saavien ilman huoltajaa tulleiden osalta voimassa oleva lainsäädäntö sisältää jo nyt erityissääntelyä eikä nyt ehdotetut lainsäädäntömuutokset tämän ryhmän näkökulmasta aiheuta tosiasiallisia muutoksia. Toimeentuloedellytyksen poistamista koskevien muutosten osalta sisäministeriö toteaa, että toimeentuloedellytyksestä on jo nykyään yksittäistapauksellisen harkinnan nojalla poikettu huoltajien perhesidehakemusten osalta hyvin laajasti. Kielteisiä päätöksiä huoltajille on vuosin 2015-2021 tehty yhteensä 24. Yhtenä tavoitteena onkin saattaa lainsäädäntö vastaamaan ratkaisukäytäntöä. Sisäministeriö myös huomauttaa, että lausunnolla olleesta hallituksen esitysluonnoksesta poiketen lopullinen hallituksen esitys ei sisällä muutosehdotusta, jonka mukaan oleskelulupa olisi voitu nykyistä harvemmin jättää myöntämättä maahantulosäännösten kiertämisen perusteella, kun kyse on kansainvälistäsuojelua saavien alaikäisten lasten huoltajien perheenyhdistämisestä.

Yhdenvertaisuusvaltuutettu, Pakolaisneuvonta ja Amnesty viittasivat lausunnoissaan esityksen riittämättömyyteen turvata perhe-elämän suojan ja lapsen edun toteutuminen. Esitettiin toimeentuloedellytyksen poistamista nyt esitettyä laajemmin ja yhdenvertaisuus paremmin huomioiden. Samoin esitettiin tarve maahantulosäännösten kiertämistä koskevan sääntelyn tarkistamiseen tilanteissa, joissa lapsi toimii perheenkokoajana.

Sisäministeriön kanta: Perheenyhdistämiselle asetettujen esteiden poistaminen edistää kansainvälistä tai tilapäistä suojelua saaneiden henkilöiden ja näiden perheenjäsenten perustuslain 10 §:n yksityiselämän suojan piiriin kuuluvaa sekä EU:n perusoikeuskirjan 7 artiklan että Euroopan ihmisoikeussopimuksen 8 artiklan mukaista oikeutta perhe-elämään. 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 kuitenkaan sisälly hallituksen esitykseen. Sisäministeriö jakaa käsityksen tarpeesta pyrkiä turvaamaan perhe-elämän suoja ja lapsen edun toteutuminen mutta sen käsityksen mukaan kansainvälisoikeudellisista velvoitteista ei ole suoraan johdettavissa välttämätöntä säädösmuutostarvetta näiltä osin. Myöskään perustuslakivaliokunta ei ole katsonut toimeentuloedellytystä koskevan hallituksen esityksen (HE 43/2016) osalta olevan perustuslaillista estettä (PeVL 27/2016).