

Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi ulkomaalaislain muuttamisesta

ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi ulkomaalaislakia.

Esityksellä pantaisiin täytäntöön oikeuslääketieteellistä iän selvittämistä koskevat säännökset neuvoston direktiivissä pakolaisaseman myöntämistä tai poistamista koskevista menettelyissä jäsenvaltioissa sovellettavista vähimmäisvaatimuksista. Poliisille, rajavartiolaitokselle ja Maa- ja metsätaloustuotantovirastolle ehdotetaan annettavaksi mahdollisuus pyytää Helsingin yliopiston oikeuslääketieteen laitokselta oikeuslääketieteellisen tutkimuksen tekemistä kansainvälistä suojelua tai oleskelulupaa hakevan iän selvittämiseksi, jos hakija tutkimukseen suostuu.

Esityksessä ehdotetaan tarkennettavaksi maahantulossäännösten kiertämistä koskevaa ulkomaalaislain säännöstä niin, että perheenjäsenen oleskelulupahakemus voitaisiin hylätä, jos perheen kokoaja on antanut vääriä tietoja, joiden perusteella hän on saanut oman oleskelulupansa Suomeen. Lisäksi ehdotetaan, että kansainvälistä tai tilapäistä suojelua saaneen ulkomaalaisen perheen yhdistäminen edellyttäisi jatkossa riittävää toimeentuloa, jos perhe on muodostettu vasta ulkomaalaisen Suomeen tulon jälkeen. Sellaisten kansainvälistä tai tilapäistä suojelua saaneiden henkilöiden oikeutta perheen yhdistämiseen, jotka eivät ole saaneet pakolaisasemaa, tarkistettaisiin siten, että heidän olisi mahdollista hakea perheen yhdistämistä vasta asuttuaan Suomessa vuoden ajan oleskeluluvalla. Esityksessä ehdotetaan myös määriteltäväksi, millä ehdoin kasvattilapselle voitaisiin myöntää oleskelulupa perhesiteen perusteella. Perhesiteen perusteella tehtyjen hakemusten yhteydessä tapahtuvaa kuulemismenettelyä ehdotetaan muutettavaksi niin, ettei kuulemisvelvoitetta olisi silloin kun kuuleminen on ilmeisen tarpeetonta.

Esityksessä ehdotetaan lisäksi, että kansainvälistä suojelua hakevien työnteko-oikeus sidottaisiin henkilöllisyyden selvittämiseen. Työnteko-oikeus olisi esityksen mukaan kansainvälistä suojelua hakevalla, joka ei ole antanut vääriä tietoja henkilöllisyydestään ja hänen henkilöllisyytensä on selvitetty tai henkilöllisyyttä ei ole kyetty selvittämään hakijasta riippumattomasta syystä.

Laki on tarkoitettu tulemaan voimaan ensi tilassa.

Sisällys

1 Johdanto

Hallitus päätti hallituskauden puolivälitarkastelussaan helmikuussa 2009, että kevään 2009 aikana laaditaan Suomen turvapaikkapolitiikkaa koskeva selvitys, jonka pohjalta hyväksytään tarvittavat toimenpiteet vielä saman vuoden aikana. Sisäasiainministeriö asetti selvityshankkeen, joka arvioi Suomen turvapaikkapolitiikkaa hallituksen puolivälitarkasteluasiakirjan toi-

meksiannon mukaisesti ja antoi loppuraporttinsa toimenpide-ehdotuksineen 2 päivänä kesäkuuta 2009.

Toimenpide-ehdotusten tavoitteena oli karsia sellaisia vetotekijöitä, jotka houkuttelevat Suomeen perusteettomien turvapaikkahakemusten jättäjiä. Toimenpide-ehdotuksiin sisältyi useita ehdotuksia, joiden toteuttamisen katsottiin edellyttävän voimassa olevan ulkomaalaislain (301/2004) muuttamista. Tässä esityksessä ehdotetut ulkomaalaislain muutokset liittyen oikeuslääketieteelliseen iän selvittämiseen, perheenyhdistämiseen ja kansainvälistä suojelua hakevan työnteko-oikeuteen on valmisteltu selvityshankkeen ehdotusten pohjalta.

2 Nykytila

2.1 Lainsäädäntö ja käytäntö

2.1.1 Oikeuslääketieteellinen iän selvittäminen

Kansainvälistä suojelua tai muuta oleskelulupaa hakevien ikä voi olla epäselvä useasta erisyystä. Kaikki hakijat eivät kykene esittämään riittävää ja luotettavaa asiakirjanäyttöä. Hakijat voivat olla lähtöisin maista, joissa esimerkiksi sisällissodan tai muun selkkauksen tai asianomaisen valtion toimenpiteiden vuoksi ei ole käytettävissä väestörekisteriä tai vastaavaa asiakirja-aineistoa, eikä henkilötietoja koskevia asiakirjoja siksi ole luotettavasti saatavilla. Asiakirjojen puuttumisen syynä voi olla myös hakijaan kotimaassa kohdistuva viranomaisten vaino.

Kaikki hakijat, etenkin pienet lapset ja nuoret, eivät aina edes tiedä omaa ikäänsä. On lapsia, jotka ilmoittautuvat vanhemmiksi kuin mitä heidän todellisuudessa voidaan perustellusti olettaa olevan. Hakijat saattavat myös pyrkiä käyttämään väärin turvapaikkajärjestelmää tai perheenyhdistämismenettelyä ja ilmoittautua todellista ikäänsä nuoremmiksi. Salakuljettajat tai muut maahantulossa avustavat voivat lisäksi uskotella hakijoille, että on heidän etunsa mukaista esiintyä todellista ikäänsä vanhempina tai nuorempina tai että matkalla käytetyt henkilö- ja matkustusasiakirjat tulee hävittää heti maahan saapumisen jälkeen.

Iän selvittämisestä osana henkilöllisyyden selvittämistä

Ulkomaalaislain 7 §:n mukaan asianosaisen on esitettävä selvitystä vaatimuksensa perusteista ja muutoinkin myötävaikutettava oman asiansa selvittämiseen. Viranomaisen on osoitettava asianosaiselle, mitä lisäselvitystä asiassa tulee esittää. Selvityspyynnön tulee olla yksilöity sekä oikeassa suhteessa niihin selvityskeinoihin, jotka asianosaisella on hänen olosuhteensa huomioon ottaen käytettävissään.

Oleskelulupaa hakevan ulkomaalaisen henkilöllisyyden selvittää ulkomaalaislain mukaan oleskelulupahakemuksen käsittelemisestä vastuussa oleva viranomainen, joka voi olla poliisi tai Maahanmuuttovirasto. Kansainvälisen suojelun perusteella oleskelulupaa hakevan henkilön henkilöllisyyden selvittää ulkomaalaislain 97 §:n 1 momentin mukaisesti poliisi tai rajavartiolaitos. Ulkomaalaislain 4 §:n 2 momentin mukaan poliisin suorittamaan ulkomaalaisen maahantulon, maassa oleskelun ja maasta poistamisen edellytysten selvittämiseen sekä turvapaikanhakijan henkilöllisyyden, maahantulon ja matkareitin selvittämiseen sovelletaan poliisilain (493/1995) poliisitutkintaa koskevia säännöksiä. Ulkomaalaislain 4 §:n 3 momentin mukaan rajavartiolaitoksen ulkomaalaislain nojalla suorittamaan tutkintaan sovelletaan rajavartiolaiton (578/2005) 27 §:ää. Maahanmuuttovirasto suorittaa ulkomaalaislain 97 §:n 2 momen-

tin nojalla turvapaikkapuhuttelun, jossa selvitetään hakijan vainoperusteita tai häneen kohdistuneita muita oikeudenloukkauksia tai niiden uhkia. Pääsääntöisesti Maahanmuuttovirasto ei turvapaikkapuhuttelussa selvitä hakijan henkilöllisyyttä, vaan nojautuu ulkomaalaisrekisterin henkilötietosivulle jo merkittyyn poliisin tai rajatarkastusviranomaisen antamaan tietoon. Jos hakijaa puhuteltaessa kuitenkin nousee esiin ristiriitaisuuksia hakijan kertomuksen ja hänen ilmoittamansa iän välillä tai hakijan ulkoinen olemus antaa ilmeisen aiheen epäillä hakijan ilmoittamaa ikää, Maahanmuuttovirasto voi selvittää tai pyytää poliisia selvittämään hakijan henkilöllisyyttä edelleen.

Ulkomaalaislain 105 a §:n 1 momentin mukaan Maahanmuuttovirastolla, poliisilla ja rajavartiolaitoksella on oikeus salassapitosäännösten estämättä saada pyynnöstään vastaanottokeskuksesta ilman huoltajaa olevan alaikäisen turvapaikanhakijan syntymäaika koskevia tietoja, jotka ovat välttämättömiä mainittujen viranomaisten selvittäessä alaikäisen henkilöllisyyttä, matkareittiä tai maahantulon tai oleskeluluvan myöntämisen edellytyksiä. Tietoja pyydettyessä viranomaisten on erityisesti kiinnitettävä huomiota lapsen etuun. Pykälän 2 momentin mukaan ilman huoltajaa olevalle alaikäiselle on annettava tieto siitä, että 1 momentissa tarkoitettuja tietoja voidaan hänen suostumuksestaan riippumatta antaa Maahanmuuttovirastolle, poliisille ja rajavartiolaitokselle. Tiedon antamisessa tulee ottaa huomioon lapsen ikä ja kehitystaso. Ennen kuin vastaanottokeskus antaa 1 momentissa tarkoitettua tietoa Maahanmuuttovirastolle, poliisille tai rajavartiolaitokselle, asiasta on pykälän 3 momentin mukaan annettava tieto maahanmuuttajien kotouttamisesta ja turvapaikanhakijoiden vastaanotosta annetun lain (493/1999, jäljempänä *kotouttamislaki*) 26 §:n perusteella alaikäiselle määrätylle edustajalle.

Maahanmuuttoviraston 13 päivänä marraskuuta 2008 antaman ja 19 joulukuuta 2008 päivittämän turvapaikkaohjeen (jäljempänä *turvapaikkaohje*) mukaan nuoren henkilön hakiessa turvapaikkaa poliisin tai rajavartiolaitoksen tulee kiinnittää erityistä huomiota hakijan iän selvittämiseen osana henkilöllisyyden selvittämistä. Edelleen turvapaikkaohjeen mukaan lähtökohtana on pidettävä hakijan ilmoittamaa ikää, ellei täysi-ikäisyydestä ole näyttöä tai ellei muutoin ole aivan ilmeistä, että hakija ei voi olla alaikäinen.

Ulkomaalaislain 98 §:n 3 momentin mukaan turvapaikkahakemus on ratkaistava hakijan eduksi, jos hakija on siltä osin kuin se on mahdollista myötävaikuttanut asian selvittämiseen ja jos viranomainen on vakuuttunut hakemuksen uskottavuudesta kansainvälisen suojelun tarpeen osalta. Turvapaikkaohjeen mukaan lapsen selvittämisvelvollisuus kansainvälistä suojelua koskevista perusteista tulee kuitenkin suhteuttaa hänen ikäänsä, eikä se voi lähtökohtaisesti olla yhtä laaja kuin aikuisen turvapaikanhakijan selvittämisvelvollisuus.

Alaikäisten edut ja oikeudet

Kansainvälistä suojelua koskevaa ja muuta oleskelulupahakemusta käsiteltäessä on noudatettava ulkomaalaislain 6 §:ää, joka koskee lain soveltamista alaikäisiin. Pykälän perusteella ulkomaalaislain nojalla tapahtuvassa päätöksenteossa, joka koskee 18 vuotta nuorempaa lasta, on erityistä huomiota kiinnitettävä lapsen etuun sekä hänen kehitykseensä ja terveyteensä liittyviin seikkoihin. Pykälässä säädetään lisäksi, että ennen 12 vuotta täyttäneitä lasta koskevan päätöksen tekemistä lasta on kuultava, jollei kuuleminen ole ilmeisen tarpeetonta. Lapsen mielipiteet tulee ottaa huomioon hänen ikänsä ja kehitystasonsa mukaisesti. Myös nuorempaa lasta voidaan kuulla, jos hän on niin kehittänyt, että hänen näkemyksiinsä voidaan kiinnittää huomiota. Pykälässä säädetään myös, että alaikäistä lasta koskevat asiat on käsiteltävä kiireellisesti.

Hallituksen esityksessä ulkomaalaislaiksi (HE 28/2003 vp) sekä hallintovaliokunnan mietinnössä (4/2004 vp) on käsitelty lapsen edun ja kuulemisvelvoitteen huomioon ottamista. Lapsen etu tulee harkita kokonaisuudessaan ottaen huomioon lapsen yksilölliset tarpeet, toivomukset ja mielipiteet. On huomattava, että lapsen etu on aina yksilöllinen ja sidottu lapsen kulloiseenkin elämäntilanteeseen. Lisäksi on selvítettävä, poikkeako lapsen etu mahdollisesti huoltajan edusta.

Alaikäisille ilman huoltajaa oleville hakijoille taataan turvapaikka- ja vastaanottomenettelyissä erityisiä oikeuksia ja etuja. Muun muassa kotouttamislain ja lastensuojelulain (417/2007) nojalla alaikäisille ilman huoltajaa oleville hakijoille järjestetään majoituksen, kasvatuksen ja huolenpidon lisäksi muita sosiaali- sekä terveystalveluita, tulkkitalveluita ja vapaa-ajan palveluita. Alaikäisille hakijoille tarjottavat sosiaali- ja terveystalvelut ovat huomattavasti laajemmat kuin täysi-ikäisille annettavat palvelut. Lisäksi kotouttamislain 26 §:n perusteella turvapaikkaa hakevalle lapselle, joka on Suomessa vailla huoltajaa tai muuta laillista edustajaa, voidaan määrätä edustaja. Edustaja käyttää huoltajalle kuuluvaa puhevaltaa lapsen henkilöä koskevissa asioissa siten kuin muualla lainsäädännössä on säädetty. Edelleen 26 §:n mukaan edustajan tulee tehtävässään pitää huolta lapsen edusta ottaen huomioon lapsen kansallinen, kielellinen, uskonnollinen ja sivistyksellinen tausta. Ennen kuin edustaja tekee päätöksen lapsen henkilöä koskevassa asiassa, hänen tulee keskustella asiasta lapsen kanssa, jos se lapsen ikään ja kehitystasoon sekä asian laatuun nähden on mahdollista. Päätöstä tehdessään edustajan on kiinnitettävä huomiota lapsen mielipiteisiin ja toivomuksiin.

Ulkomaalaislain 121 §:ssä säädetään säilöön ottamisen edellytyksistä. Pykälän 1 momentin 2 kohdan nojalla ulkomaalainen voidaan määrätä otettavaksi säilöön, jos säilöönotto on tarpeellinen epäselvän henkilöllisyyden selvittämiseksi. Toisin kuin täysi-ikäisen ulkomaalaisen kohdalla ulkomaalaislain 122 § edellyttää, että sosiaaliviranomaisen edustajaa on kuultava ennen alle 18-vuotiaan säilöön ottamista. Lain 123 §:n mukaan alle 18-vuotias voidaan sijoittaa poliisiin ja rajavartiolaitoksen pidätystiloihin vain, jos hänen huoltajansa tai muu täysikäinen perheenjäsenensä on otettu säilöön poliisiin tai rajavartiolaitoksen pidätystiloihin.

Oikeuslääketieteellinen tutkimus iän selvittämiseksi

Iän selvittämiseksi tehtävät tutkimukset ovat oikeuslääketieteellisiä tutkimuksia, joita ei tehdä sairauden tutkimiseksi ja hoitamiseksi. Oikeuslääketiede on lainopillisten kysymysten selvittelyyn sekä yksilön oikeusturvan suojelemiseen ja edistämiseen tähtäävä lääketieteen osa-alue. Ulkomaalaislaki ei sisällä säännöksiä iän selvittämisestä oikeuslääketieteellisesti. Perustuslain 7 §:ssä säädetään oikeudesta elämään sekä henkilökohtaiseen vapauteen ja koskemattomuuteen. Pykälän 1 momentin perusteella jokaisella on oikeus koskemattomuuteen. Henkilökohtaiseen koskemattomuuteen ei pykälän 3 momentin mukaan saa puuttua ilman laissa säädettyä perustetta.

Oikeuslääketieteellisiä ikätutkimuksia on tehty eri kihlakuntien poliisilaitosten pyynnöstä hakijan suostumuksella osana kansainvälistä suojelua hakevan henkilöllisyyden selvittämistä. Nykyisen käytännön mukaan poliisi pyytää pääsääntöisesti Helsingin yliopiston oikeuslääketieteen laitosta tekemään hakijalle oikeuslääketieteellisen tutkimuksen tämän iän selvittämiseksi. Tutkimuksen aluksi oikeushammaslääketieteen erityispatvevyyden suorittanut hammaslääkäri haastattelee hakijan selvittääkseen muun muassa hakijan aikaisempia sairauksia ja elinolosuhteita, joilla voi olla vaikutusta hakijan kasvuun ja kehitykseen. Haastattelun perusteella hammaslääkäri valitsee hakijan iän selvittämisen kannalta soveltuvimman oikeuslääketieteellisen tutkimuksen menetelmän. Yleisimmin tutkimusmenetelminä käytetään röntgenku-

vauksen ja kliinisen tutkimuksen avulla tehtäviä hampaisto- ja ranneikä tutkimuksia. Jos hakijasta otetaan röntgenkuvia, lääkäri varmistaa välittömästi kuvien ottamisen jälkeen kuvien laadun. Tarvittaessa kuvat otetaan uudestaan. Tutkimuksen perusteella kaksi oikeushammaslääketieteen erityispätevyuden suorittanutta hammaslääkärinä tekee ensin toisistaan riippumatta arvion hakijan iästä. Tämän jälkeen molemmat hammaslääkärit laativat vielä yhteisen arvion sa hakijan iästä. Heidän täytyy olla yksimielisiä tai päästä yksimielisyyteen hakijan ikää koskevasta arviostaan, minkä jälkeen he laativat yhteisen lausunnon hakijan arvioidusta iästä. Toinen hammaslääkäreistä on hakijaa haastatellut hammaslääkäri toisen tehdessä arvionsa pelkästään tutkimustulosten kuten esimerkiksi röntgenkuvien perusteella. Oikeuslääketieteellisen ikätutkimuksen laadun varmistamiseksi kolmas kokenut hammaslääkäri tekee säännöllisesti ns. pistokokeita tarkistamalla tutkimustulokset kuten röntgenkuvat ja niistä annetut lausunnot.

Tutkimukset eivät kerro tutkimukseen osallistuvan tarkkaa ikää, vaan tuloksissa otetaan aina huomioon normaali biologinen vaihtelu. Oikeuslääketieteelliset ikätutkimukset on pääasiassa tehty Helsingin yliopiston oikeuslääketieteen laitoksen toimeksiantoina Helsingin yliopiston hammaslääketieteen laitoksella.

Hampaistoikä tutkimuksessa henkilön ikä pyritään selvittämään hampaiston kehityksen ja viisaudenhampaiden juurien kehitysasteen perusteella. Kyseisessä tutkimuksessa käytetään erilaisia menetelmiä, mutta yleensä tutkimus sisältää maito- tai rautahampaiden laskemisen, viisaudenhampaiden tai niiden juurien kehitysasteen tutkimisen tai hampaiden kehityksen tutkimisen röntgenkuvien avulla taikka mainittujen menetelmien yhdistelmän. Hampaistoikä tutkimuksia voidaan tehdä neljän - viiden kuukauden ikäisistä lapsista aina 20-vuotiaisiin nuoriin aikuisiin. Oikeuslääketieteen ja oikeushammaslääketieteen asiantuntijat pitävät hampaiden kehitystä sopivimpana menetelmänä henkilön iän määrittämiseksi, koska hampaiden kehitystä suojaa ns. geneettinen palomuri, minkä vuoksi ulkopuolisilla tekijöillä kuten sairauksilla ja ravinnon puutteella on vähiten vaikutusta hampaiden kehitykseen. Iän arvioiminen rautahampaiden puhkeamisen perusteella ei ole yhtä luotettava menetelmä, koska rautahampaiden puhkeamiseen vaikuttavat muun muassa maitohampaiden lähtemisajankohta, sairaudet sekä hampailla suussa oleva tila. Viisaudenhampaiden juurien kehitysasteen perusteella tehdään oikeuslääketieteellisiä ikätutkimuksia lähinnä 16 - 22 -vuotiaille lapsille ja nuorille aikuisille.

Luustoikä tutkimuksessa yleisimmin käytettävät menetelmät ovat Greulich-Pyle (jäljempänä *GP*), Tanner & Whitehouse (jäljempänä *TW-2*) ja radius, ulman, short bones (jäljempänä *RUS*). *GP*-menetelmää käytettäessä otetaan käden ja ranteen luista röntgenkuvat, joita verrataan viitekartastoon. Kartasto on laadittu vuonna 1935 eurooppalaista alkuperää olleiden yhdysvaltalaisien ylempään sosiaaliluokkaan kuuluneiden henkilöiden kasvussa havaituista poikkeavuuksista. Viitekartastoa ei laadittu oikeuslääketieteellistä ikätutkimusta varten eikä siinä myöskään otettu huomioon etnisestä alkuperästä johtuvia eroavaisuuksia, minkä vuoksi *GP*-menetelmää on arvosteltu epätarkaksi. *TW-2* -menetelmässä arvioidaan henkilön luuston kehittyneisyyttä ja pituuskasvuennustetta. Tutkittavan henkilön käden jokaista 20:tä luuta verrataan kuvatiivistelmään kyseisen luun luutumiskehityksestä. Viitenormit, joihin luun kehitystä verrataan, kehitettiin 1950- ja 1960-luvuilla. Joidenkin asiantuntijoiden mukaan luut kehittyvät nykyään nopeammin kuin useita vuosikymmeniä sitten, eikä myöskään *TW-2* -menetelmässä ole otettu huomioon henkilöiden etnisestä alkuperästä tai erilaisesta kehityksestä ja ravinnonsaannista johtuvia eroja. *TW-2* - ja *RUS* -menetelmiä ei voida käyttää yli 16-vuotiaiden kohdalla.

perustuu viime vuoden jälkipuoliskolla alkaneeseen alaikäisten turvapaikanhakijoiden määrän nousuun. Suomeen saapui vuonna 2005 yhteensä 220, vuonna 2006 yhteensä 108, vuonna 2007 yhteensä 98 ja vuonna 2008 yhteensä 706 ilman huoltajaa olevaa alaikäistä turvapaikanhakijaa. Tammi - kesäkuun aikana 2009 heitä saapui Suomeen 324. Ikätutkimusten tarpeeseen vaikuttaa myös se, että valtaosa viime vuosien alaikäisistä hakijoista on kertonut olevansa 15-vuotiaita tai sitä vanhempia. Vuoden 2009 hakijoista 293 eli 90 % ilmoitti olevansa 15 - 18 -vuotiaita.

2.1.2 Perheen yhdistäminen

Yleistä

Oleskeluluvan myöntämisestä perhesiteen perusteella kolmannen valtion kansalaisen perheenjäsenelle säädetään pääasiassa ulkomaalaislain oleskelua, liikkumista ja kauttakulkua koskevassa 4 luvussa. Oleskeluluvan myöntämisen edellytyksistä säädetään yleensä sen säännöksen yhteydessä, jossa määritellään perheenkokoajan luvan myöntämisen edellytykset. Tämän lisäksi ulkomaalaislain kansainvälistä suojelua koskeva 6 luku sisältää erityissäännöksiä oleskeluluvan myöntämisestä kansainvälistä suojelua tai tilapäistä suojelua saaneen perheenjäsenelle. Perhesiteen perusteella myönnettävän oleskeluluvan luonne ja voimassaoloaika ovat lähtökohtaisesti samat kuin perheenkokoajalla esimerkiksi siten, että tilapäisen luvan saaneen ulkomaalaisen perheenjäsenelle myönnetään tilapäinen oleskelulupa ja jatkuvan luvan saaneen ulkomaalaisen perheenjäsenelle myönnetään jatkuva oleskelulupa. Ulkomaalaisella on Suomessa lähtökohtaisesti oikeus perheen yhdistämiseen heti oleskeluluvan myöntämisen jälkeen, jos muut edellytykset oleskeluluvan myöntämiseksi täyttyvät. Poikkeuksena ovat ainoastaan ulkomaalaiset, joille on myönnetty tilapäinen oleskelulupa maasta poistamisen estymisen vuoksi tai ihmiskaupan uhrin, jotka ovat saaneet tilapäisen luvan 52 a §:n mukaan. Tällöin perheenyhdistämisoikeutta ei ole. Hakijan tulee aina esittää riittävä selvitys perhesuhteistaan.

Oleskelulupa voidaan myöntää perhesiteen perusteella lähtökohtaisesti vain sellaiselle henkilölle, joka vastaa ulkomaalaislain perheenjäsenen määritelmää. Ulkomaalaislain perheenjäsenen määritelmä perustuu niin sanottuun ydinperheen käsitteeseen. Perheenjäseneksi katsotaan ulkomaalaislain 37 §:n mukaan Suomessa asuvan henkilön aviopuoliso ja alaikäinen, naimaton lapsi. Myös puolison alaikäinen lapsi katsotaan perheenjäseneksi. Edellytyksenä on, että Suomessa asuva henkilö tai tämän aviopuoliso on lapsen huoltaja. Perheenjäseneksi voidaan katsoa myös Suomessa asuvan alaikäisen lapsen huoltaja, esimerkiksi jompikumpi vanhempi. Tällöin lapsi toimii niin sanottuna perheenkokoajana, ja vanhemmalle haetaan oleskelulupaa perhesiteen perusteella. Aviopuolisoihin rinnastetaan jatkuvasti yhteisessä taloudessa avioliitonomaisissa olosuhteissa elävät henkilöt sukupuolestaan riippumatta. Tällaisen rinnastuksen edellytyksenä on, että he ovat asuneet vähintään kaksi vuotta yhdessä. Asumisaikaa ei edellytetä, jos henkilöillä on yhteisessä huollossa oleva lapsi tai jos siihen on muu painava syy. Myös samaa sukupuolta oleva henkilö katsotaan perheenjäseneksi, jos parisuhde on kansallisesti rekisteröity. Oleskelulupa voidaan joissakin tapauksissa myöntää myös muille omaisille kuin ulkomaalaislain mukaisille perheenjäsenille, jos siitä on säädetty laissa erikseen.

Oleskeluluvan myöntäminen edellyttää lupatyypistä riippumatta, että oleskeluluvan yleiset myöntöedellytykset täyttyvät. Ulkomaalaislain 36 §:n mukaan oleskelulupa voidaan jättää myöntämättä, jos ulkomaalaisen katsotaan vaarantavan yleistä järjestystä tai turvallisuutta, kansanterveyttä taikka Suomen kansainvälisiä suhteita. Kansanterveydelliset seikat eivät kuitenkaan estä jatkoluvan myöntämistä, jos luvan myöntämisen edellytykset ovat muutoin olemassa. Kansainvälisiin suhteisiin liittyvät seikat eivät vaikuta oleskeluluvan myöntämiseen,

jos kysymyksessä on perhesiteen perusteella myönnettävä lupa tai sellaiselle pitkään oleskelulle kolmannen maan kansalaiselle myönnettävä EY-oleskelulupa, joka on saanut tämän aseman jo toisessa jäsenvaltiossa.

Perhesiteen perusteella haetun oleskeluluvan myöntämistä harkittaessa on aina suoritettava ulkomaalaislain 66 a §:n mukainen kokonaisharkinta. Kokonaisharkinnassa otetaan huomioon ulkomaalaisen perhesiteiden luonne ja kiinteys, hänen maassa oleskelunsa pituus sekä hänen perheeseen liittyvät, kulttuuriset ja sosiaaliset siteensä kotimaahan. Sama koskee perhesiteen perusteella myönnetyn oleskeluluvan peruuttamista taikka perheenkokoajan tai hänen perheenjäsenensä maasta poistamista. Käytännössä säännös merkitsee sitä, että oleskelulupa voidaan myöntää kokonaisharkinnan perusteella, vaikka muuten oltaisiinkin päätymässä luvan peruuttamiseen tai maasta poistamiseen.

Lapsen edun huomioon ottamisesta häntä koskevassa päätöksenteossa säädetään ulkomaalaislain 6 §:ssä. Päätöksissä, jotka koskevat alle 18-vuotiaita lapsia, on kiinnitettävää erityistä huomiota lapsen etuun sekä hänen kehitykseensä ja terveyteensä liittyviin seikkoihin. Ennen 12 vuotta täyttäneitä lasta koskevan päätöksen tekemistä lasta on kuultava, jollei kuuleminen ole ilmeisen tarpeetonta. Lapsen mielipiteet tulee ottaa huomioon hänen ikänsä ja kehitystasonsa mukaisesti. Myös nuorempaa lasta voidaan kuulla, jos hän on niin kehittynyt, että hänen näkemyksiinsä voidaan kiinnittää huomiota. Alaikäistä lasta koskevat asiat on lain mukaan käsiteltävä kiireellisesti.

Ulkomaalaislain 106 §:ssä säädetään pakolaisaseman myöntämisestä. Pakolaisaseman voi saada turvapaikkamenettelyssä tai pakolaiskiintiössä Suomeen otettuna henkilönä taikka edellä mainittujen perheenjäsenenä. Hallituksen esityksen (HE 28/2003 vp) mukaan pakolaisen perheenjäsenelle ei välttämättä aina myönnetä pakolaisasemaa, jos hänen oma asemansa ei lainkaan ole verrattavissa pakolaisaseman saaneen asemaan. Pakolaisen puoliso voi olla esimerkiksi sellaisen kolmannen maan kansalainen, jossa ei ole turvallisuusongelmia, eikä hänen katsomisensa pakolaiseksi ole perusteltua. Vastaavasti jos pakolainen on solminut avioliiton vasta sen jälkeen, kun hän on saapunut Suomeen, uusi puoliso voisi vain poikkeuksellisesti saada pakolaisaseman.

Toimeentuloedellytys

Oleskeluluvan myöntäminen edellyttää ulkomaalaislain 39 §:n mukaan, että ulkomaalainen kykenee vastaamaan omasta toimeentulostaan. Tähän on kuitenkin joitakin poikkeuksia. Toimeentuloedellytystä ei sovelleta, jos oleskelulupa myönnetään ulkomaalaislain 6 luvun perusteella eli kyseessä on kansainvälistä tai tilapäistä suojelua saanut ulkomaalainen. Toimeentuloedellytystä ei sovelleta myöskään silloin, jos kyseessä on 6 luvussa mainitun henkilön perheenjäsen tai muu omainen. Toimeentuloedellytystä sovelletaan ulkomaalaislain 47 §:n 5 momentin mukaan tapauksissa, joissa Suomeen perhesiteen perusteella oleskeluluvan saaneen ulkomaalaisen perheside katkeaa ja hän hakee oleskelulupaa ulkomailla olevalle perheenjäsenelleen. Toimeentuloedellytyksestä voidaan myös poiketa, jos siihen on poikkeuksellisen painava syy tai lapsen etu sitä vaatii.

Ulkomaalaisen toimeentulo katsotaan turvatuksi ensimmäistä oleskelulupaa myönnettäessä, jos hänen maassa oleskelunsa kustannetaan tavanomaisiksi katsottavilla ansiotyöstä, yrittäjätoiminnasta, eläkkeistä, varallisuudesta tai muista lähteistä saatavilla tuloilla siten, että hänen ei voida olettaa joutuvan toimeentulotuesta annetussa laissa (1412/1997) tarkoitetun toimeentulotuen tai vastaavan muun toimeentuloa turvaavan etuuden tarpeeseen. Tällaisena etuutena

ei pidetä kustannuksia korvaavia sosiaaliturvaetuuksia kuten lapsilisää ja asumistukea. Jatkolupaa myönnettäessä voidaan kuitenkin sallia tilapäinen turvautuminen toimeentulotukeen tai muuhun vastaavaan toimeentuloa turvaavaan etuuteen. Toimeentulo ei saa olla ainoastaan toimeentulotuen varassa.

Hakijan on esitettävä viranomaiselle selvitys siitä, millä tavoin hänen toimeentulonsa Suomessa turvataan. Toimeentuloedellytyksen täyttyminen arvioidaan aina tapauskohtaisesti. Arvioinnissa käytetään apuna suuntaa-antavia euromääriä. Esimerkiksi aikuisen toimeentulo katsotaan lähtökohtaisesti turvatuksi, jos hänen nettomääräiset tulonsa ovat vuodessa vähintään 10 800 € ja kuukaudessa vähintään 900 €. Riittäviksi varoiksi katsottava euromäärä ei kuitenkaan muodostu suoraan samassa taloudessa asuvien lukumäärän mukaan, vaan esimerkiksi lasten osalta käytetään pienempää euromäärää henkilöä kohden. Kustannuksia korvaavat sosiaalietuudet otetaan huomioon tuloina.

Väärrien tietojen antaminen

Maahantulosäännösten kiertämisellä viitataan näennäisesti lailliseen maahanmuuttoon laillisia maahantulokeinoja väärinkäyttäen. Maahantulosäännösten kiertämisen yleisimpiä muotoja perhesidetapauksissa ovat avioliiton solmiminen pelkästään oleskeluluvan saamiseksi ilman todellista tarkoitusta viettää perhe-elämää (niin sanotut lumeavioliitot) ja väärrien tietojen antaminen oleskeluluvan saamiseksi. Oleskelulupahakemus voidaan hylätä ulkomaalaislain 36 §:n 2 momentin perusteella, jos on perusteltua aihetta epäillä ulkomaalaisen tarkoituksena olevan maahantuloa tai maassa oleskelua koskevien säännösten kiertäminen esimerkiksi edellä mainituilla keinoilla. Oleskelulupa voidaan ulkomaalaislain 58 §:n perusteella myös peruuttaa, jos myöhemmin ilmenee, että oleskelulupaa haettaessa on tietoisesti annettu hakijan henkilöllisyyttä koskevia tai muita päätökseen vaikuttaneita vääriä tietoja taikka salattu sellainen seikka, joka olisi saattanut estää oleskeluluvan myöntämisen. Määräaikainen oleskelulupa voidaan peruuttaa myös, jos edellytyksiä, joiden perusteella oleskelulupa myönnettiin, ei enää ole. Tällainen tapaus voi olla esimerkiksi perhesiteen katkeaminen. Perhesiteen perusteella myönnetyn oleskeluluvan peruuttamisasiassa on kuitenkin suoritettava ulkomaalaislain 66 a §:n mukainen kokonaisharkinta. Käytännössä luvan peruuttaminen ja maasta poistaminen ei tule aina kyseeseen ulkomaalaisen henkilökohtaisen kokonaistilanteen vuoksi.

Joissakin tapauksissa ulkomaalainen on saanut oleskeluluvan perhesiteen perusteella maahantulosäännöksiä kiertämällä ja hakee myöhemmin oleskelulupaa myös kotimaahan jääneelle perheelleen. Se, että perheenkokoaja on saanut oman oleskelulupansa maahantulosäännöksiä kiertämällä, tulee usein esille vasta tässä vaiheessa. Käytännössä perheenjäsenelle ei ole lähtökohtaisesti myönnetty oleskelulupaa tilanteissa, joissa perheenkokoaja on tullut maahan lumeavioliiton perusteella. Sen sijaan Maahanmuuttovirasto ei ole aina katsonut mahdolliseksi evätä perheenjäsenen oleskelulupahakemusta, vaikka perheenkokoajan oleskelulupa on perustunut väärrien tietojen antamiseen henkilöllisyydestä ja perhesuhteista.

Ulkomaalaislain 47 §:n 5 momentin mukaan perheenkokoajan ulkomailla olevalle perheenjäsenelle voidaan myöntää oleskelulupa, vaikka perheenkokoaja olisi itse saanut oleskelulupansa perhesiteen perusteella ja luvan myöntöperusteena ollut perheside olisi katkennut. Luvan myöntäminen edellyttää, että toimeentulo on turvattu. Päätöksenteossa on kuitenkin otettava huomioon Suomessa jo luvallisesti asuvan henkilön mahdollisuus muuttaa takaisin kotimaahansa tai johonkin muuhun maahan viettämään perhe-elämää, jos perhesiteiden voidaan kokonaisuudessaan katsoa painottuvan sinne. Säännöksen tarkoituksena on estää maahantulosäännösten kiertäminen lumeavioliiton avulla. Maahanmuuttovirasto ei ole myöntänyt oleske-

lulupia perhesiteen perusteella tapauksissa, joissa perheenkokoaja on solminut lumeavioliiton saadakseen oleskeluluvan Suomeen, eronnut Suomessa olevasta puolisostaan ja hakenut sen jälkeen oleskelulupaa kotimaahan jääneelle puolisolleen sekä mahdollisille yhteisille lapsilleen. Vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan on katsottu, että hakemuksen hylkääminen 47 § 5 momentin perusteella ei edellytä, että myös hakijana oleva puoliso on suoraan kiertänyt maahantulosäännöksiä. Sen sijaan riittää, että hän on ollut tietoinen perheenkokoajan vilpillisestä toiminnasta. Samaan aikaan hakevien alaikäisten lasten osallistumista vilpilliseen toimintaan ei ole edellytetty. Heidän oleskelulupahakemuksensa on voitu hylätä sillä perusteella, että lasten vanhemmat ovat toimineet vilpillisesti.

Oikeuskäytännössä on katsottu, että perheenjäsenen oleskelulupaa ei voida evätä ulkomaalaislain 36 §:n 2 momentin perusteella, vaikka perheenkokoaja on syyllistynyt maahantulosäännösten kiertämiseen, jos perheenjäsen eli hakija itse ei ole syyllistynyt maahantulosäännösten kiertämiseen esimerkiksi antamalla vääriä tietoja. Lapselle voidaan myöntää oleskelulupa vain, jos hän on alaikäinen ja naimaton. Vuoden 2008 aikana on ollut muutama kymmenen tapausta, joissa perheenkokoajalle on myönnetty oleskelulupa alaikäisenä lapsena. Suomeen tultuaan perheenkokoaja onkin ilmoittanut olevansa avioliitossa ja hakenut oleskelulupaa kotimaahan jääneelle puolisolleen ja heidän alaikäisille, yhteisille lapsilleen. Perheenkokoaja ei näissä tapauksissa olisi voinut saada oleskelulupaa, jos hän ei olisi kertonut vilpillisesti olevansa alaikäinen ja naimaton.

Ulkomaalaislain 97 §:ssä säädetään turvapaikkatutkinnassa kerättävistä tiedoista. Tutkinnassa kerätään henkilötiedot myös perheenjäsenistä ja muista omaisista. Säännöksen tarkoituksena on, että hakijan varhaisessa vaiheessa antamia tietoja voidaan myöhemmin hyödyntää, jos oleskelulupaa haetaan perheenjäsenelle.

Oleskeluluvan myöntäminen kasvattilapselle

Perhesiteen perusteella lapselle myönnettävän oleskeluluvan edellytyksenä ei ole, että lapsen tulisi olla huoltajansa biologinen lapsi. Lapsen tulee kuitenkin olla Suomessa asuvan tai tämän aviopuolison huollettavana. Huoltosuhteesta edellytetään käytännössä asianomaisen valtion toimivaltaisen viranomaisen myöntämää, luotettavaa asiakirjaselvitystä. Asiakirjaselvitystä ei ole aina saatavissa esimerkiksi lähtömaassa vallitsevan tilanteen vuoksi. Joissain maissa ei myöskään ole niin hyvin toimivaa hallintoa, että asiakirjojen saaminen olisi mahdollista. Pääsäännöstä poiketen oleskelulupia perhesiteen perusteella on myönnetty myös lapsille, jotka eivät ole perheenkokoajansa tai tämän puolison virallisia ottolapsia ja joiden huoltosuhteesta ei ole esitetty virallista asiakirjaselvitystä (jäljempänä *kasvattilapsi*). Maahanmuuttovirasto on tulkinnut ulkomaalaislain perheenjäsenen määritelmän sisältävää 37 §:ää siten, että kasvattilapsi katsotaan perheenjäseneksi, jos huoltajuudesta on esitetty muu riittävä selvitys. Edellytyksenä on lisäksi ollut, että kasvattilapsi on asunut perheessä ennen kasvatusvanhemman Suomeen tuloa ja että lapsen vanhemmat ovat kuolleet tai kadonneet. Edellä mainittu käytäntö on vakiintunut lähinnä ratkaistaessa sellaisista maista tulevien oleskelulupahakemuksia, joiden kotimaassa ei ole pitkään jatkuneen epävakaa tilanteen johdosta toimivaa keskushallintoa. Hallinnon puuttumisesta johtuen oleskeluluvan hakijoiden ei välttämättä ole mahdollista saada maansa viranomaisilta luotettavaa asiakirjaselvitystä henkilöllisyydestään ja perhesuhteistaan. Jos asiakirjaselvitykset puuttuvat, lupaviranomaisen on pyrittävä selvittämään hakijan ja perheenkokoajan perhesuhteet muulla tavoin. Biologinen suhde lapsen ja vanhemman välillä voidaan selvittää DNA-testillä ja sitä käytetäänkin säännönmukaisesti, kun asiakirjaselvitystä ei ole saatavissa. Kuluneen neljän vuoden aikana perhesiteen perusteella oleskelulupaa hakeviin perheisiin on yhä enenevässä määrin ilmoitettu kuuluvan kasvatti-

lapsia. Kasvatilapsia on lähinnä kansainvälisen suojelun perusteella maahan tulleiden perheissä. Yleensä oleskelulupaa haetaan kasvatilapselle, joka on kuulunut perheenkokoajan perheeseen jo ennen tämän maahan tuloa. Uutena ilmiönä on havaittu myös tapauksia, joissa oleskeluluvan hakijana olevalla uudella, perheenkokoajan kanssa tämän Suomeen tulon jälkeen avioituneella aviopuolisolla on myös samanaikaisesti oleskelulupaa hakevia kasvatilapsia. Kasvatilapsia näissä perhekokonaisuuksissa on noin viidesosassa hakemuksista. Kasvatilapsien ilmoitetaan pääsääntöisesti olevan sukulaislapsia, joiden vanhemmat ovat joko kuolleet tai kadonneet. Sukulaisuussuhde voidaan selvittää DNA-testillä, mutta sukulaisuussuhteen perusteella ei voida päätellä, ovatko asianosaiset viettäneet todellista perhe-elämää ja onko lapsi ollut perheenkokoajan huollettavana.

Näissä tapauksissa huoltosuhdetta on pyritty selvittämään lähinnä vain kuulemalla asianosaisia. Kasvattisuhteen selvittäminen kuulemalla on aina ongelmallista. Pieniä lapsia ei voi kuulla heidän ikänsä vuoksi lainkaan tai heidän kuulemisestaan ei ole sanottavasti apua kasvattisuhteen selvittämisessä. On yleistä, että lapsi ei haastattelussa muista tai osaa kertoa perhesuhteistaan tai arkielämästään. Harkinta tosiasiallisen kasvattilapsisuhteen olemassaolosta perustuu pääasiassa ilmoitetun kasvattivanhemman tai kasvattivanhempien suulliseen selvitykseen.

Suurimmalle osalle kasvatilapsista myönnetään oleskelulupa. Kasvatilapseksi ilmoitetun lapsen todellista suhdetta ilmoitettuun kasvattivanhempaansa tai kasvattivanhempiansa on vaikea saada selville. Osa kasvatilapsiksi ilmoitetuista lapsista on ilmeisesti perheessä vakituisesti asuvia lapsia, mutta on myös arvioitu, että osa lapsista on otettu perheeseen siinä tarkoituksessa, että he pääsisivät perheenjäseninä Suomeen. Lisäksi on arvioitu, että osa kasvatilapsiksi ilmoitetuista ei ole käytännössä kuulunut ollenkaan oleskelulupaa hakevan perheeseen todellisina perheenjäseninä. Kasvatilapsien rinnastaminen perheenjäseniksi lähinnä suullisen kuulemisen perusteella mahdollistaa kuitenkin väärinkäytökset perhesuhteiden ilmoittamisessa, eikä myöskään lapsikaupan mahdollisuutta voida sulkea pois. Yksittäisten tapausten perusteella on myös arveltu, että vakavat lieveilmiöt ovat mahdollisia. On viitteitä siitä, että osa teini-ikäisistä tytöistä ei ole tosiasiallisesti lapsen, vaan kotiapulaisen asemassa. Joissakin tapauksissa perhe on saattanut kohdella kasvatilasta toisarvoisena perheenjäsenenä, joka voidaan lähettää takaisin kotimaahan, jos hänen käyttäytymiseensä ei olla tyytyväisiä. Maahanmuuttoviraston tietoon on tullut myös joitakin tapauksia, joissa kasvatilapsina oleskeluluvan saaneet ovatkin jatkaneet itsenäistä elämää Suomeen tultuaan. Kyse on ollut suunnitelmallisesti toiminnasta, jossa oleskelulupa on saatu kasvatilapsena ilman, että asianosaisilla on ollut mitään aikomusta elää yhdessä.

Kuuleminen perheenyhdistämistapauksissa

Ulkomaalaislaki sisältää säännöksiä menettelystä haettaessa oleskelulupaa perhesiteen perusteella. Asianosaisten kuulemisesta perhesiteasiassa on säädetty erikseen ulkomaalaislain 62 §:n 2 momentissa. Lain mukaan asianosaisille on varattava tilaisuus tulla kuulluiksi ennen asian ratkaisemista. Kuulemisvelvoite on tuomioistuinkäytännössä katsottu ehdottomaksi edellytykseksi asian ratkaisemiselle myös silloin, kun laissa säädetty edellytykset oleskeluluvan myöntämiselle perhesiteen perusteella eivät täyty.

Perheenyhdistäminen, jos perheenkokoja on saanut kansainvälistä suojelua

Kansainvälistä suojelua tai tilapäistä suojelua saaneella on tavanomaista laajempi oikeus perheenyhdistämiseen. Oleskeluluvan myöntämisestä kansainvälistä suojelua saaneen eli pako-

laisen, toissijaisen suojelun tai humanitaarisen suojelun perusteella oleskeluluvan saaneen sekä tilapäistä suojelua saaneen perheenjäsenelle säädetään ulkomaalaislain 114 §:ssä. Kansainvälistä suojelua tai tilapäistä suojelua saaneella on mahdollisuus hakea oleskelulupaa myös muulle omaiselle kuin ulkomaalaislain mukaiselle perheenjäsenelle. Tästä säädetään ulkomaalaislain 115 §:ssä. Kummassakaan tapauksessa oleskeluluvan myöntäminen ei pääsäännöstä poiketen edellytä, että ulkomaalaisen toimeentulo olisi turvattu. Myös ilman huoltajaa olevan alaikäisen lapsen sisarukselle voidaan tietyissä tapauksissa myöntää oleskelulupa. Tämä edellyttää, että alaikäiselle lapselle on myönnetty yksilöllisestä inhimillisestä syystä jatkuva oleskelulupa 52 §:n perusteella. Oleskelulupa myönnetään 52 §:n perusteella, jos oleskeluluvan epääminen olisi ilmeisen kohtuutonta ulkomaalaisen terveydentilan, Suomeen syntyneiden siteiden tai muun yksilöllisen inhimillisen syyn vuoksi, kun erityisesti otetaan huomioon olosuhteet, joihin hän joutuisi kotimaassaan, tai hänen haavoittuva asemansa. Oleskeluluvan myöntämisen edellytyksenä on, että sisarukset ovat asuneet yhdessä ja lasten vanhemmat eivät ole elossa tai heidän olinpaikkansa on tuntematon. Oleskeluluvan myöntämisen on lisäksi oltava lasten edun mukaista.

Oleskeluluvan myöntämisen ensimmäisenä edellytyksenä kansainvälistä suojelua tai tilapäistä suojelua saaneen perheenjäsenelle on ulkomaalaislain 114 §:n mukaan se, että perheenkokoaja asuu Suomessa tai hänelle on myönnetty oleskelulupa Suomeen muuttoa varten. Toiseksi edellytetään, että hakijan ei katsota vaarantavan yleistä järjestystä, turvallisuutta tai kansanterveyttä. Jos näitä vaarantavia seikkoja ilmenee, suoritetaan ulkomaalaislain 114 §:n 2 momentin mukaan kokonaisharkinta, jossa otetaan huomioon perheenkokoajan mahdollisuus viettää perhe-elämää hakijan kanssa jossain kolmannessa maassa. Harkinnassa on otettava huomioon perhesiteen merkitys asianosaisille. Lain 114 §:ssä säädetään vielä erityisestä kokonaisharkinnasta, jos perheenkokoaja on saanut oleskeluluvan toissijaisen suojelun perusteella ja luvan myöntämisen peruste on aseellinen selkkaus, taikka jos hän on saanut oleskeluluvan humanitaarisen suojelun tai tilapäisen suojelun perusteella. Harkinnassa on tällöin otettava huomioon se, että ehdotonta estettä perheenkokoajan paluulle kotimaahan ei ole.

Ulkomaalaislain 115 §:n mukaan oleskelulupa myönnetään kansainvälistä tai tilapäistä suojelua saaneen muulle omaiselle, kuin lain määritelmän täyttävälle perheenjäsenelle, jos oleskeluluvan epääminen olisi kohtuutonta sen vuoksi, että asianomaisten on Suomessa tarkoitus jatkaa aikaisemmin viettämäänsä kiinteää perhe-elämää tai että omainen on täysin riippuvainen Suomessa asuvasta perheenkokoajasta. Yleensä oleskelulupaa haetaan 115 §:n perusteella Suomessa asuvan vanhemmille, mutta oleskelulupa voidaan myöntää muillekin omaisille. Oleskeluluvan myöntämisen kannalta on ratkaisevaa, että perheessä asuvan muun omaisen ja perheen välillä on sellainen suhde, että oleskeluluvan rajoittaminen pelkästään ydinperheen jäsenille olisi kohtuutonta. Oleskelulupaa ei välttämättä myönnetä perheessä asuvalle muulle omaiselle, vaikka muu perhe olisi muuttamassa Suomeen, jos muu omainen kuitenkin kykenee viettämään itsenäistä elämää kotimaassaan. Säännöksen tarkoituksena ei ole esimerkiksi rinnastaa lapsuuden perheessä edelleen asuvia täysi-ikäisiä lapsia perheenjäseniksi, jos he eivät enää ole tosiasiallisen huollon tarpeessa esimerkiksi psyykkisen tai fyysisen terveydentilansa vuoksi. Kiinteän perhe-elämän jatkamisella tarkoitetaan lähtökohtaisesti katkeamatonta perhe-elämää, jossa perhe ja perheessä asuva muu omainen siirtyvät samaan aikaan lähtömaastaan Suomeen. Oleskelulupa voidaan kuitenkin myöntää, jos kiinteä perhe-elämä on katkennut jostakin hakijasta riippumattomasta syystä kuten pakolaisuudesta. Perhesiteen voidaan lähtökohtaisesti katsoa katkenneen esimerkiksi tilanteessa, jossa perheenkokoaja ei ole ilman hyväksyttävää syytä ryhtynyt mihinkään toimenpiteisiin oleskeluluvan hakemiseksi omaiselleen, vaikka on jo pitkään oleskellut Suomessa luvallisesti. Täyttä riippuvuutta arvioitaessa otetaan huomioon muun omaisen terveydentila ja henkinen hyvinvointi. Riippuvuuteen voi

vaikuttaa esimerkiksi vaikea sairaus tai vamma. Myös muun omaisen ikään kiinnitetään huomiota. Täyttä riippuvuutta on tulkittu suppeasti siten, että muun omaisen tilanne edellyttää, että perheenkokoaja huolehtii hänestä nimenomaan Suomessa, eikä perheenkokoaja voi huolehtia hänestä esimerkiksi lähettämällä rahaa kolmanteen maahan ja järjestämällä hänen hoitonsa siellä muulla tavoin Suomesta käsin.

Jos hakijan katsotaan vaarantavan yleistä järjestystä, turvallisuutta, kansanterveyttä tai Suomen kansainvälisiä suhteita, suoritetaan kokonaisharkinta, jossa arvioidaan, kuten perheenjäsenenkin kohdalla, perheenkokoajan mahdollisuus viettää perhe-elämää hakijan kanssa josain kolmannessa maassa. Myös muun omaisen kohdalla otetaan huomioon perhesiteen merkitys asianosaisille.

Vuonna 2008 myönnettiin oleskelulupia perhesiteen perusteella yhteensä 5784 (2657). Sulkuihin on merkitty vastaavat luvut tammi-kesäkuulta 2009. Kielteisiä päätöksiä samana aikana tehtiin 1063 (577). Lupia myönnettiin avio- tai avopuolisoille 1981 (833), lapsille 2763 (1319) ja muille omaisille 325 (131). Suomen kansalaisen perheenjäsenille lupia myönnettiin 715 (374). Kielteisiä ratkaisuja tehtiin avio- tai avopuolisoille 286 (151), lapsille 247 (137), muille omaisille 414 (234) ja Suomen kansalaisten perheenjäsenille 116 (55).

Avioliiton perustella haetuista oleskeluluvista kansalaisuudesta riippuen noin 50–70 % koski vanhoja perheenjäseniä. Kasvattilapset alkoivat näkyä pääasiassa somalien tekemissä hakemuksissa vuonna 2007. Sen jälkeen kasvattilapsia koskevien hakemusten määrä on kasvanut niin, että kesäkuussa 2009 jätetyissä hakemuksissa 70 - 80 %:lla perheistä on keskimäärin kahdesta kolmeen kasvattilasta. Muista omaisista keskeinen ryhmä ovat yksin tulleiden alaikäisten perheenjäsenet. Nämä ovat pääasiassa vanhempia ja alaikäisiä naimattomia sukulaisia.

2.1.3 Kansainvälistä suojelua hakevan työnteko-oikeus

Kansainvälistä suojelua hakevan työnteosta säädetään ulkomaalaislain 5 luvussa. Työnteko on 81 §:n 1 momentin 5 kohdan mukaan mahdollista kolmen kuukauden kuluttua kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen jättämisestä siihen asti, kunnes hakemus on lainvoimaisesti ratkaistu.

Ulkomaalaislain 97 §:n 1 momentin mukaan kansainvälisen suojelun perusteella oleskelulupaa hakevan ulkomaalaisen henkilöllisyyden, matkareitin ja maahantulon selvittää poliisi tai rajavartiolaitos. Ulkomaalaislain 4 §:n 2 momentin mukaan poliisin suorittamaan turvapaikkapuhutteluun, jossa selvitetään turvapaikkahakemuksen perusteet, sovelletaan hallintolakia. Poliisin suorittamaan ulkomaalaisen maahantulon, maassa oleskelun ja maasta poistamisen edellytysten selvittämiseen sekä turvapaikanhakijan henkilöllisyyden, maahantulon ja matkareitin selvittämiseen sovelletaan poliisilain poliisitutkintaa koskevia säännöksiä. Ulkomaalaislain 4 §:n 3 momentin mukaan rajavartiolaitoksen ulkomaalaislain nojalla suorittamaan tutkintaan sovelletaan rajavartiolain 27 §:ää.

Kansainvälistä suojelua hakevan henkilöllisyyttä selvitetessä voi tulla esiin väärennysrikkosia ja laittoman maahantulon järjestämistä. Poliisilla ja rajavartiolaitoksella on parhaat keinot ja kokemus ulkomaalaisten henkilöllisyyden sekä rikosten ja väärinkäytösten selvittämisessä. Hakijalle korostetaan oikeiden henkilötietojen antamisen merkitystä. Väärien tietojen antaminen voi johtaa esitutkintaan, jos epäillään rikosta. Henkilöllisyyden selvittäminen on kaiken ulkomaalaisyhteistyksen toiminnan peruslähtökohta.

Poliisi tai rajavartiolaitos laatii henkilöllisyyden, matkareitin ja maahantulon selvittämisestä pöytäkirjan, johon sisältyy ulkomaalaisrekisteriä laajemmat henkilötiedot hakijasta ja tämän perheenjäsenistä ja muista omaisista. Poliisi tai rajavartiolaitos toimittaa pöytäkirjan Maahanmuuttovirastolle. Hakija voi halutessaan Maahanmuuttoviraston suorittamassa turvapaikkapuhuttelussa täydentää henkilötietoja tai kertomusta matkareitistään ja maahantulostaan. Maahanmuuttovirasto voi tarvittaessa pyytää poliisia selvittämään lisää näitä tietoja.

Ulkomaalaislain 136 §:n mukaan muukalaispassiin tai pakolaisen matkustusasiakirjaan tehdään merkintä, jos ulkomaalaisen henkilöllisyyttä ei ole pystytty varmistamaan. Ulkomaalaislain 79 §:n 9 momentin mukaan pykälään perustuvasta työnteko-oikeudesta on pykälän 7 momentissa mainittua oleskelulupaa lukuun ottamatta tehtävä merkintä ulkomaalaisen oleskelulupaun. Myös ulkomaalaislain 80 §:n 2 momentin mukaan pykälään perustuvasta työnteko-oikeudesta on tehtävä merkintä ulkomaalaisen oleskeluluvan yhteyteen.

Kansainvälistä suojelua hakeva voi halutessaan pyytää Maahanmuuttovirastosta todistuksen työnteko-oikeudestaan. Salassapitosäännösten vuoksi Maahanmuuttovirasto voi antaa kansainvälistä suojelua hakevaa ulkomaalaista koskevaa tietoa vain hakijalle itselleen. Todistusta kansainvälistä suojelua hakevan työnteko-oikeudesta voi pyytää vain hakija itse. Maahanmuuttovirasto antaa kyseisiä todistuksia vuosittain arviolta noin 30 %:lle kaikista kansainvälisen suojelun hakijoista. Hakijan esittäessä todistuksen työnantajalle, työnantaja voi varmistua lain mukaisen työnteko-oikeuden olemassaolosta. Ulkomaalaislain 73 §:n 2 momentin mukaan työnantajan on varmistauduttava siitä, että palvelukseen tulevalle ja palveluksessa olevalla ulkomaalaisella on vaadittava työntekijän oleskelulupa tai että hän ei tarvitse oleskelulupaa.

2.2 Kansainvälinen kehitys sekä ulkomaiden ja EU:n lainsäädäntö

2.2.1 Lääketieteellinen iän selvittäminen

Lapsen oikeuksia koskeva yleissopimus (SopS 59-60/1991) antaa viitekehyksen ilman huoltajaa olevien alaikäisten hakijoiden iän selvittämiselle. Sopimus sisältää muun muassa syrjimättömyyden (artikla 2), lapsen edun (artikla 3) sekä kuulemisen (artikla 12) velvoitteet. Lisäksi sopimuksella taataan lapsen oikeus henkilöllisyyteen. Sopimuksen 8 artiklan mukaan on kunnioitettava lapsen oikeutta säilyttää henkilöllisyytensä ilman, että siihen puututaan laittomasti. Lapselle, jolta on laittomasti riistetty hänen henkilöllisyytensä osittain tai kokonaan, on annettava asianmukaista apua ja suojelua pyrkimyksenä nopeasti palauttaa lapselle hänen henkilöllisyytensä.

Yhdistyneiden kansakuntien (YK) lapsen oikeuksien komitean yleiskommentti 6 (2005) ohjaa lapsen oikeuksia koskevan yleissopimuksen soveltamista ilman huoltajaa oleviin alaikäisiin turvapaikanhakijoihin. Komitean suositus korostaa lapsen henkilöllisyyden mahdollisimman nopeaa selvittämistä, mikä sisältää myös iän selvittämisen. Iän selvittämisen ei tulisi perustua vain henkilön fyysiseen olemukseen vaan myös psykologiseen kypsyyteen. Selvittämisen tulee tapahtua tieteellisellä, turvallisella sekä lapsen etua ja ihmisarvoa kunnioittavalla tavalla, joka ei loukkaa lapsen fyysistä koskemattomuutta.

YK:n pakolaisasiainpäävaltuutettu UNHCR on julkaissut vuonna 1994 pakolaislapsiin ja vuonna 1997 ilman huoltajaa oleviin alaikäisiin turvapaikanhakijoihin liittyvää ohjeistusta. Ohjeistuksessa ei suljeta pois mahdollisuutta selvittää alaikäisen hakijan ikää lääketieteellisesti. UNHCR pitää tärkeänä, että tutkimuksia käytettäessä otetaan huomioon seuraavat seikat. 1)

Lääketieteellinen ikätutkimus mahdollistaa ainoastaan iän arvioinnin, minkä vuoksi normaali biologinen vaihtelu on otettava huomioon. 2) Lääketieteellisessä iän selvittämisessä käytettävän teknologian tulee olla turvallista ja ihmisarvoa kunnioittavaa. 3) Jos hakijan iästä ei ole varmuutta, tulisi asia ratkaista hakijan eduksi. UNHCR pitää ikärajoja ja niihin sidottuja seuraamuksia ylikorostettuina. Iän selvittämisessä tulisi huomioida fyysisen olemuksen lisäksi hakijoiden psykologinen kypsyyden. UNHCR:n mukaan yksilön kehitystason ja haavoittuvan aseman tulisikin ohjata hakijoiden kohtelua ensisijaisesti.

Turvapaikkamenettelydirektiivi

Euroopan unionin (EU) neuvosto hyväksyi 1 päivänä joulukuuta 2005 direktiivin pakolais-aseman myöntämisestä tai poistamisesta koskevista menettelyissä jäsenvaltioissa sovellettavista vähimmäisvaatimuksista (2005/85/EY, jäljempänä *turvapaikkamenettelydirektiivi*). Direktiivi pantiin kansallisesti täytäntöön lailla ulkomaalaislain muuttamisesta (432/2009), joka tuli voimaan 1 päivänä heinäkuuta 2009. Kansallisen täytäntöönpanon yhteydessä iän lääketieteellinen selvittäminen päätettiin jättää myöhemmin tehtävän erillisen selvitystyön varaan.

Turvapaikkamenettelydirektiivin 17 artiklassa on säädetty ilman huoltajaa oleville alaikäisille turvapaikanhakijoille myönnettävistä takeista. Artiklan 5 kohdan mukaan jäsenvaltiot voivat käyttää lääketieteellisiä tutkimuksia määrittääkseen ilman huoltajaa olevien alaikäisten iän turvapaikkahakemuksen tutkinnan yhteydessä. Edelleen artiklan 5 kohdan mukaan jäsenvaltioiden on lääketieteellisiä tutkimuksia käytettäessä varmistettava, että ilman huoltajaa olevalle alaikäiselle ilmoitetaan ennen hänen turvapaikkahakemuksensa tutkintaa kielellä, jota hänen voidaan kohtuullisesti olettaa ymmärtävän, mahdollisuudesta määrittää hänen ikänsä lääketieteellisen tutkimuksen avulla. Tällöin on annettava tietoja tutkimusmenetelmästä ja lääketieteellisen tutkimuksen mahdollisista seurauksista turvapaikkahakemuksen tutkinnan kannalta ja sen seurauksista, jos ilman huoltajaa oleva alaikäinen kieltäytyy lääketieteellisestä tutkimuksesta. Lisäksi on varmistettava, että ilman huoltajaa olevat alaikäiset ja/tai heidän edustajansa suostuvat lääketieteelliseen tutkimukseen asianomaisten alaikäisten iän määrittämiseksi ja että päätös ilman huoltajaa olevan alaikäisen turvapaikkahakemuksen hylkäämisestä ei perustu pelkästään siihen, että alaikäinen ei ole suostunut lääketieteellisen tutkimuksen suorittamiseen. Se, että ilman huoltajaa oleva alaikäinen on kieltäytynyt lääketieteellisestä tutkimuksesta, ei saa estää määrittävää viranomaista tekemästä turvapaikkahakemusta koskevaa päätöstä.

Iän lääketieteellinen selvittäminen muissa Euroopan maissa

Iän selvittäminen lääketieteellisesti on ajankohtainen kysymys monissa EU:n jäsenvaltioissa. Keskustelua käydään eri menetelmien sopivuudesta ja tulosten tarkkuudesta. Jäsenvaltiot käyttävät erilaisia lääketieteellisiä ikätutkimusmenetelmiä ja valtaosassa jäsenvaltioista on käytössä useampi eri menetelmä. Yleisimmin käytetään luuston ja hampaiden röntgentutkimuksia. Useissa jäsenvaltioissa iän selvittämisestä on säädetty laissa.

Alankomaissa lääketieteellisestä iän selvittämisestä on säädetty useissa ei laeissa, kuten hallintolaissa, tietosuojaa koskevassa laissa ja ulkomaalaislaissa. Arvio hakijan iästä perustuu värttinäluiden ja solisluiden röntgenkuviin. Tutkimuksen tuloksena on ikäarvio, jossa otetaan huomioon kahden vuoden normaali biologinen vaihteluväli. Hakijalle kerrotaan kirjallisesti ja suullisesti iän selvittämisestä lääketieteellisen tutkimuksen avulla. Tutkimuksen suorittaminen edellyttää hakijan suostumusta. Alankomaissa turvapaikanhakijan katsotaan olevan vähintään 18-vuotias, jos hän kieltäytyy lääketieteellisestä ikätutkimuksesta.

Belgiassa iän selvittämistä koskevat menettelyt on määritelty huoltajuutta koskevassa laissa. Menetelminä käytetään hakijan haastattelua ja hakijan hampaista, ranteesta ja solisluusta otettuja röntgenkuvia. Belgiassa normaalina biologisena vaihteluvälinä käytetään puoltatoista vuotta. Belgiassa kerrotaan hakijalle suullisesti iän selvittämiseen liittyvistä menetelmistä ja tutkimuksen mahdollisista seurauksista.

Iso-Britanniassa kansainvälistä suojelua hakevien iän selvittäminen perustuu oikeuskäytäntöön. Hakijalle tiedotetaan kirjallisesti iän selvittämisestä ja sen mahdollisista seurauksista. Useimmissa tapauksissa hakijan iän selvittää sosiaalityöntekijä. Arvio hakijan iästä perustuu hänen fyysisen olemuksensa ja käyttäytymisensä arviointiin sekä haastatteluun. Iso-Britannian maahanmuuttoviranomaiset kyseenalaistavat hakijan alaikäisyyden, jos hän vaikuttaa selvästi täysi-ikäiseltä. Hakijaa pidetään täysi-ikäisenä myös, jos hän kieltäytyy iän selvittämisestä. Iso-Britanniassa ei käytetä röntgenkuvausta hakijan iän selvittämiseksi, mutta hakijoiden teettämien lääketieteellisten ikätutkimusten tulokset otetaan huomioon selvittäessä hakijan lupaperusteita.

Itävallassa iän selvittämisestä lääketieteellisen tutkimuksen avulla ei ole säädetty laissa. Arvio hakijan iästä perustuu hänen fyysisen olemuksensa arviointiin. Itävallan korkeimman oikeuden päätöksen mukaan ihmisen koskemattomuutta loukkaavien tutkimusten suorittaminen ei ole sallittua iän selvittämiseksi, minkä vuoksi röntgenkuvien ottaminen iän selvittämiseksi on kiellettyä. Iän selvittämisessä käytetään vähintään kahta seuraavista menetelmistä: lastenlääkärin tekemä yleistarkastus, neurologin tekemä magneettikuvaus ranneluusta tai solisluusta sekä erikoishammaslääkärin tekemä hampaiston tutkimus. Itävallassa normaalina biologisena vaihteluvälinä käytetään yhtä vuotta. Iän selvittäminen lääketieteellisen tutkimuksen avulla edellyttää hakijan ja/tai hänen edustajansa suostumusta, ja hakijan ja/tai hänen edustajansa yhteistyöhaluttomuus voi vaikuttaa kielteisesti hakijan uskottavuuden arviointiin.

Norjan ulkomaalaislain mukaan hakijaa voidaan pyytää osallistumaan lääketieteelliseen tutkimukseen hänen ikänsä selvittämiseksi. Tutkimusmenetelmänä käytetään hampaistotutkimusta. Tutkimuksen tekeminen perustuu hakijan suostumukseen, mutta tutkimuksesta kieltäytyminen voi vaikuttaa hakemuksen arviointiin. Norjassa tehtiin lääketieteellisiä ikätutkimuksia myös ranteesta syyskuuhun 2006 asti, jolloin tutkimuksia suorittanut sairaala irtisanoutui Norjan ulkomaalaisviraston kanssa tehdystä sopimuksesta. Irtisanoutumisen taustalla oli ensisijaisesti tutkimuksen tieteellisen todistusvoiman riittämättömyys. Norja on selvittänyt mahdollisuuksia tehdä muita lääketieteellisiä ikätutkimuksia. Norjassa heinäkuussa 2009 annettua ehdotuksessa turvapaikkapolitiikan kiristämiseksi esitetään muun muassa, että lääketieteellisiä ikätutkimuksia ryhdyttäisiin tekemään ilman huoltajaa oleville alaikäisille turvapaikanhakijoille aiempaa enemmän. Ehdotuksen mukaan menetelminä käytettäisiin ranne- ja hampaistotutkimuksia ja kliinistä tutkimusta. Rannetutkimus ja kliininen tutkimus tehtäisiin lastensairaalassa. Hampaistotutkimus tehtäisiin hammaslääketieteellisessä korkeakoulussa ja tutkimuksen tulos lähetettäisiin lastensairaalalle, minkä jälkeen lastensairaala tekisi hakijan iän kokonaisu selvityksen. Vuonna 2008 Norjaan tuli 1 374 ilman huoltajaa olevaa alaikäistä turvapaikanhakijaa, joista valtaosa ilmoitti olevansa 15 - 17 -vuotiaita. Arviolta viidesosan kohdalla katsottiin tarpeelliseksi selvittää hakijan ilmoittama ikä lääketieteellisellä tutkimuksella.

Ruotsissa lääketieteellisistä ikätutkimuksista ei ole säädetty laissa. Maahanmuuttovirastolla on käytössään iän selvittämistä koskeva sisäinen ohjeistus, jonka mukaan lääketieteellisessä selvittämisessä käytetään ranne- ja hampaistotutkimuksia. Ilman huoltajaa oleville alaikäisille

turvapaikanhakijoille ei kuitenkaan käytännössä enää tehdä lääketieteellisiä ikätutkimuksia, koska niiden tieteellistä todistusvoimaa ei pidetä riittävänä ja niiden tekeminen pidentää turvapaikkahakemuksen käsittelyaikaa. Ilman huoltajaa olevien alaikäisten hakijoiden kohdalla viraston tavoitteena on kolmen kuukauden käsittelyaika. Viraston käsittelijä ja päätöksentekijä, joilla on lapsiin liittyvää erityisosaamista, selvittävät itse alaikäisen iän. Iän selvittäminen perustuu hakijan antamiin tietoihin ja silmämääräiseen tarkasteluun. Ruotsin maahanmuuttoviranomaiset korostavat, että iän selvittämisen tulee aina tapahtua hakijalle suotuisassa hengessä.

Saksassa lääketieteellisten ikätutkimusten tekemisestä säädetään oleskelulupia koskevassa laissa. Käytetyt menetelmät vaihtelevat eri osavaltioissa ja ulottuvat hakijan ulkoisen olemuksen arvioinnista lääketieteellisiin tutkimuksiin, kuten luuston röntgenkuvaukseen.

Tanskassa lääketieteellisestä iän selvittämisestä ei säädellä lailla. Alustavan turvapaikkakuulustelun suorittaa poliisi ulkomaalaislain mukaisesti. Poliisi selvittää hakijan henkilöllisyyden, sukupuolen, iän, kansalaisuuden ja matkareitin. Jos hakijan ulkoisen olemuksen ei katsota vastaavan tämän ilmoittamaa ikää, poliisi voi ehdottaa, että hakijalle tehdään lääketieteellinen ikätutkimus. Iän selvittäminen tehdään oikeuslääketieteellisen instituutin tekemän lääketieteellisen tutkimuksen ja siihen perustuvan oikeuslääkärineuvoston antaman lausunnon perusteella. Iän selvittämisessä käytetään hakijan fyysisen olemuksen arvioimista ja lisäksi otetaan röntgenkuvat hänen ranteestaan ja hampaistaan. Tutkimuksen tekeminen edellyttää hakijan suostumusta. Jos kyseessä on alaikäinen hakija, edellyttää tutkimuksen tekeminen myös hänen laillisen edustajansa suostumusta. Lääketieteellisestä ikätutkimuksesta kieltäytymisellä voi olla kielteinen vaikutus hakijan hakemuksen arviointiin. Tutkimuksen tulos lähetetään ulkomaalaisvirastoon, joka tutkimuksen perusteella arvioi hakijan iän. Jos hakija on eri mieltä lääketieteellisen ikäselvityksen tuloksesta, hän voi valittaa päätöksestä pakolais-, maahanmuutto- ja kotouttamisministeriöön ja tietosuojasta vastaavalle virastolle. Vuonna 2008 Tanskaan tuli 297 ilman huoltajaa olevaa alaikäistä turvapaikanhakijaa. Samana vuonna Tanskassa tehtiin 52 lääketieteellistä ikätutkimusta, joista noin 70 % tapauksessa hakijan arvioitiin olevan vähintään 18-vuotias.

2.2.2 Perheen yhdistäminen

Euroopan ihmisoikeussopimus

Oikeus perhe-elämään on perusoikeus, joka on suojattu muu muassa Euroopan neuvoston jäsenvaltioiden tekemässä yleissopimuksessa ihmisoikeuksien ja perusvapauksien suojaamiseksi (SopS 19/1990, jäljempänä *Euroopan ihmisoikeussopimus*). Sen 8 artiklan mukaan jokaisella on oikeus nauttia yksityis- ja perhe-elämäänsä kohdistuvaa kunnioitusta. Viranomaiset eivät saa puuttua tämän oikeuden käyttämiseen, paitsi kun laki sen sallii ja se on välttämätöntä demokraattisessa yhteiskunnassa kansallisen ja yleisen turvallisuuden tai maan taloudellisen hyvinvoinnin vuoksi, tai epäjärjestyksen tai rikollisuuden estämiseksi, terveyden tai moraalin suojaamiseksi, tai muiden henkilöiden oikeuksien ja vapauksien turvaamiseksi. Oikeuden toteutuminen ei kuitenkaan Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen ratkaisukäytännön perusteella tarkoita sitä, että jokaisella olisi täysi vapaus valita, missä perhe-elämää viettää. Ehdotonta maahantulo-oikeutta ei sopimuksessa ole taattu. Sopimus ei sisällä valtiolle yleistä velvoitetta kunnioittaa aviopuolisoiden tekemää asuinpaikan valintaa ja hyväksyä perheenyhdistäminen alueellaan. Valtion velvoitteiden laajuus määräytyy kulloisenkin asian tosiseikkojen perusteella. Perhe-elämän suoja ei lähtökohtaisesti loukata, jos perhe on perustettu aikana, jolloin jonkun perheenjäsenen asema maahanmuuttajana on ollut sellainen, että perhe-

elämän jatkuvuutta ei voida tiettyssä maassa taata. Huomiota tulee kiinnittää muun muassa siihen, edellyttääkö perhe-elämän viettäminen välttämättä sitä, että asianosaiset asuvat juuri siinä maassa, johon joku perheenjäsenistä hakee oleskelulupaa. Tällöin on arvioitava, voisivatko asianosaiset esimerkiksi palata kotimaahansa viettämään perhe-elämää ja kuinka hyvin esimerkiksi alaikäinen lapsi on kotoutunut maahan (esimerkiksi Rodrigues da Silva and Hoogkamer 31.1.2006, Gül 19.2.1996 EIT:1996-1).

Neuvoston direktiivi oikeudesta perheenyhdistämiseen

EU:n neuvoston direktiivi oikeudesta perheenyhdistämiseen (2003/86/EY, jäljempänä *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 säännökset pystyttiin suurelta osin ottamaan huomioon jo tuolloin.

Perheenyhdistämisdirektiivin tavoitteena on suojata perhe-elämää ja määritellä EU:ssa ne vähimmäisedellytykset, joiden täytyessä jäsenvaltiossa laillisesti oleskelevalla kolmannen valtion kansalaisella on oikeus perheenyhdistämiseen. Direktiivissä on erityissäännöksiä pakolaisen oikeudesta perheenyhdistämiseen. Pakolaisella tarkoitetaan direktiivissä pakolaisen oikeusasemasta annetun Geneven yleissopimuksen mukaista henkilöä. Direktiivi ei koske lainkaan toissijaista suojelua saavia eikä tilapäisen suojelun perusteella oleskeluluvan saaneita.

Ulkomaalaislain perheenjäsenen määritelmä vastaa direktiivin määritelmä. Direktiivin mukaan jäsenvaltiot voivat myöntää oleskeluluvan myös perheenkokoajan tai tämän aviopuolison ylenevässä polvessa ensimmäisen asteen sukulaiselle (vanhemmalle), jos tämä on asianosaisten huollettavana eikä saa kotimaassaan riittävä tukea sukulaisiltaan. Samaten jäsenvaltiot voivat myöntää oleskeluluvan myös perheenkokoajan tai hänen aviopuolisonsa täysi-ikäiselle naimattomalle lapselle, joka ei voi terveydentilansa vuoksi huolehtia toimeentulostaan. Suomessa oleskelulupa voidaan myöntää myös muulle omaiselle mainituilla ehdoilla, jos perheenkokoja on Suomen kansalainen tai jos hän on saanut oleskelulupansa kansainvälisen tai tilapäisen suojelun perusteella. Direktiivi sallii suotuisimmat kansalliset säännökset, mistä syystä ulkomaalaislakia ei katsottu aikanaan tarpeelliseksi muuttaa niiltä osin, miltä kansallisesti säädettiin direktiiviä suotuisammin.

Suomessa oikeus perheenyhdistämiseen syntyy lähtökohtaisesti heti oleskeluluvan saamisen jälkeen huolimatta siitä, minkä tyyppinen oleskelulupa perheenkokoajalle on myönnetty. Poikkeuksena ovat ulkomaalaiset, joille on myönnetty tilapäinen oleskelulupa maasta poistamisen estymisen vuoksi ja ihmiskaupan uhrit, jotka ovat saaneet tilapäisen oleskeluluvan. Direktiivin mukaan oikeus perheenyhdistämiseen syntyy, kun perheenkokoajalla on jäsenvaltion vähintään yhdeksi vuodeksi myöntämä oleskelulupa ja perustellut mahdollisuudet saada pysyvä oleskeluoikeus silloin, kun perheenkokoajan perheenjäsenet ovat kolmannen maan kansalaisia. Jäsenvaltiot voivat myös edellyttää, että perheenkokoaja on asunut laillisesti sen alueella tietyn ajan ennen kuin hän voi hakea perheensä yhdistämisestä. Vaadittu asumisaika voi olla korkeintaan kaksi vuotta. Jäsenvaltiot ovat voineet säätää poikkeuksellisesti myös kolmen vuoden asumisajasta, jos kyseisen jäsenvaltion direktiivin antamispäivänä voimassa olleessa lainsäädännössä on otettu huomioon jäsenvaltion vastaanottokapasiteetti. Komission näkemyksen mukaan jäsenvaltion tulisi kuitenkin sallia perheenyhdistämisen hakeminen jo ennen määräajan kulumista, mutta jäsenvaltio voi viivyttää perheenyhdistämistä ja luvan

myöntämistä kunnes määräaika on kulunut (Komission kertomus KOM(2008) 610 lopullinen neuvostolle ja Euroopan parlamentille oikeudesta perheenyhdistämiseen annetun neuvoston direktiivin 2003/86/EY soveltamisesta). Toimeentulon lisäksi jäsenvaltiot voivat edellyttää myös asuntoa, sairausvakuutusta ja kotouttamistoimenpiteiden noudattamista oleskeluluvan myöntämiseksi.

Edellä kuvattuja edellytyksiä ei sovelleta perheenyhdistämisdirektiivin mukaan lainkaan pakolaisen perheenjäseniin. Pakolaisen perheenjäseneltä ei voi täten edellyttää toimeentuloa, asuntoa, sairausvakuutusta tai kotouttamistoimenpiteiden noudattamista. Edellytyksenä kuitenkin on, että pakolainen hakee perheenyhdistämistä kolmen kuukauden kuluessa pakolaisaseman myöntämisestä. Perheenkokoajalta ei voi myöskään edellyttää asumisaikaa, vaan pakolaisen oikeus perheenyhdistämiseen syntyy heti. Jäsenvaltiot voivat myöntää myös pakolaisen muulle omaiselle oleskeluluvan, jos hän on pakolaisen huollettavana. Toisin kuin ulkomaalaislaissa, erityissäännökset koskevat vain pakolaisen perheenjäseniä, ei muulla kansainvälisen suojelun tai tilapäisen suojelun perusteella oleskeluluvan saaneiden perheenjäseniä, koska nämä eivät kuulu direktiivin soveltamisalaan. Direktiivin mukaan jäsenvaltiot voivat rajoittaa erityissännösten soveltamisen pakolaisiin, joiden perhesuhteet ovat olleet olemassa jo ennen heidän maahantuloaan.

Perheenyhdistämisdirektiivissä säädetään myös perusteista, joilla oleskelulupahakemus voidaan hylätä tai oleskelulupa peruuttaa. Lupahakemus voidaan direktiivin mukaan hylätä tai lupa peruuttaa, jos asiassa on käytetty väärää tai harhaanjohtavia tietoja tai asiakirjoja, tehty muunlainen petos tai käytetty muita laittomia keinoja. Hakemus voidaan hylätä tai oleskelulupa peruuttaa myös, jos avioliitto on solmittu tai adoptio tehty yksinomaan oleskeluluvan saamiseksi. Ulkomaalaislain sanamuodot poikkeavat direktiivin sanamuodoista, mutta käytännössä vastaavat säännökset sisältyvät pääosin myös ulkomaalaislakiin. Oleskeluluvan peruuttaminen väärin tietojen perusteella vastaa ulkomaalaislaissa maahantulosäännösten kiertämistä, joskin lain nykyistä sanamuotoa voidaan tulkita rajoitetusti. Direktiivi ei erittele, kuka väärää tietoja on antanut. Lupa voidaan peruuttaa ulkomaalaislain mukaan väärin tietojen perusteella tai jos kyseessä on lumeavioliitto, koska oleskelun edellytykset ovat lakanneet tai niitä ei ole koskaan ollutkaan olemassa.

Viimeaikainen kehitys muissa Pohjoismaissa

Ruotsissa perhesiteen perusteella oleskelulupaa hakeneiden määrä on kasvanut viime vuosina. Varsinkin kansainvälistä suojelua saaneiden perheenjäsenille myönnettävien oleskelulupien määrä on kasvanut huomattavasti. Ruotsin perheenyhdistämispolitiikan, joka on Euroopan vapaimpia, arvioidaan olevan yksi syy suuriin turvapaikanhakijamääriin. Oleskeluluvan myöntäminen perheenjäsenelle ei esimerkiksi edellytä, että hakijan toimeentulo on turvattu. Toimeentuloedellytyksen käyttöönottoa joissakin tapauksissa on viime aikoina kuitenkin harkittu. Ruotsi soveltaa perheenyhdistämisdirektiiviä kansallisessa lainsäädännössään.

Norjassa perhesiteen perusteella annettavien oleskelulupien määrät ovat kasvaneet viime vuosina. Valtaosa näistä oleskeluluvista on myönnetty työntekijöiden perheenjäsenille. Viime aikoina turvapaikanhakijoiden määrä on kuitenkin ollut selvässä kasvussa Norjassa ja voidaankin olettaa, että oleskelulupia tullaan myöntämään yhä enemmän myös kansainvälistä suojelua saaneiden perheenjäsenille. Norja on tiukentanut turvapaikkapolitiikkaansa ja osa viimeaikaisista muutoksista koskee perhesiteen perusteella myönnettäviä oleskelulupia. Norjassa on muun muassa alettu myöntää aiempaa enemmän oleskelulupia, joihin ei kuulu perheenyhdistämisoikeutta. Lisäksi perheenyhdistäminen on tiettyjen lupien osalta sidottu per-

heenkokoajan asumisaikaan maassa. Norja ei sovelle kansallisessa lainsäädännössään perheenyhdistämisdirektiiviä.

Tanskassa perhesiteen perusteella oleskeluluvan saaneiden määrä on laskenut viime vuosina, vaikka hakemusten määrät ovatkin nousseet. Tanskassa on muita Pohjoismaita tiukempi ja oikeusturvan osalta heikompi perheenyhdistämispolitiikka. Tanska ei sovelle kansallisessa lainsäädännössään perheenyhdistämisdirektiiviä. Tanskassa perheenkokoajalla tulee olla riittävä toimeentulo ja tarpeeksi tilava asunto, mutta näistä edellytyksistä voidaan poiketa kaikkien kansainvälistä suojelua saavien osalta tapauskohtaisesti.

Perheenyhdistämislainsäädäntö muissa Euroopan maissa

Väärin tietojen antaminen. Lähes kaikissa jäsenmaissa väärin tietojen antaminen vaikuttaa kielteisesti perheenyhdistämistä koskevassa päätöksenteossa. Jäsenmaiden lainsäädännöstä ei kuitenkaan välttämättä ilmene, koskevatko säännökset vain oleskeluluvan hakijaa itseään vai otetaanko huomioon myös perheenkokoajan aiemmin antamat väärät tiedot.

Oleskeluluvan myöntäminen kasvattilapselle. Kasvattilapsille haettujen oleskelulupien määrä on lisääntynyt viime vuosina Euroopan maissa DNA-testien käyttöönoton jälkeen. Useissa jäsenmaissa oleskelulupaa ei kuitenkaan myönnetä muille kuin ydinperheeseen kuuluville, virallisille adoptiolapsille. Esimerkiksi Alankomaat on kiristänyt politiikkaansa kasvattilasten osalta. Vain ne perheenjäsenet, joista on ilmoitettu turvapaikkamenettelyn alussa, voivat saada oleskeluluvan perheenyhdistämisen nojalla. Hakijan on jatkossa myös annettava enemmän todisteita kasvattisuhteesta.

Oleskelulupia on haettu kasvattilapsille Suomen lisäksi muissa Pohjoismaissa, mutta Tanskassa ja Norjassa kasvattilasten määrä ei ole merkittävä. Ruotsin ja Norjan ulkomaalaislait eivät sisällä säännöksiä kasvattilapsista. Ruotsi kuitenkin edellyttää todistusta siitä, että huoltosuhde oli olemassa jo ennen perheenkokoajan maahantuloa. Norjassa edellytetään, että kasvattivanhemmillä on lähtömaan lainsäädännön mukaan hyväksytty kasvatusvelvollisuus ja vakiintunut huoltosuhde. Tanskan ulkomaalaislain mukaan alle 15-vuotiaalle kasvattilapselle voidaan myöntää oleskelulupa tietyin toimeentulo- ja asumisedellytyksin.

Kaikkien Pohjoismaiden ulkomaalaislainsäädännössä on säädetty DNA-testien tekemisestä. Testejä tehdään pääosin lapsen ja vanhemman välisissä perheenyhdistämistapauksissa, joissa muut edellytykset ovat täyttyneet, mutta joissa sukulaisuussuhteen aitoutta epäillään. Testi voidaan suorittaa vain, jos testattava on antanut suostumuksensa. Testien käyttö on Pohjoismaissa yhä melko harvinaista turvapaikkatutkinnan yhteydessä.

Toimeentuloedellytys, jos kansainvälistä suojelua saaneen perhe on muodostettu maahantulon jälkeen. Useimmat EU-maat soveltavat suotuisampia perheenyhdistämistä koskevia säännöksiä kansainvälistä suojelua saaneiden perheenjäseniin vain, jos perhe on muodostettu ennen maahan tuloa. Jos perheside on syntynyt vasta perheenkokoajan maahantulon jälkeen, sovelletaan normaaleja oleskeluluvan myöntämisen edellytyksiä, jotka liittyvät esimerkiksi toimeentuloon, sairausvakuutuksiin, asunnon vähimmäisvaatimukseen tai kieli- ja kulttuurikokeisiin. Ruotsissa suotuisampia perheenyhdistämissäännöksiä sovelletaan kansainvälistä suojelua saaneen perheenjäseniin, vaikka perhe olisi muodostettu vasta maahantulon jälkeen. Ruotsissa oleskeluluvan myöntäminen ei edellytä näissäkään tapauksissa toimeentuloa. Lisäksi useat jäsenmaat soveltavat suotuisampia perheenyhdistämissäännöksiä vain pakolaisen perheenjäseniin, ei muun kansainvälisen suojelun perusteella oleskeluluvan saaneiden perheen-

jäseniin. Suotuisimmat säännökset koskevat pakolaisen lisäksi yleensä vain toissijaista suojelua saaneita, eivät esimerkiksi tilapäistä suojelua saaneita.

Asumisaikaedellytys kansainvälistä suojelua saaneen perheenyhdistämisessä. Perheenyhdistämisdirektiivin mukaan jäsenvaltio voi vaatia, että perheenkokoaja on asunut laillisesti sen alueella tietyn ajan ennen kuin hän voi saada perheensä maahan. Vaatimus ei kuitenkaan saa koskea pakolaisaseman saaneita. Jäsenmaista ainakin Espanja, Irlanti, Kreikka, Kypros, Liettua, Luxemburg, Portugali, Puola ja Viro edellyttävät, että perheenkokoaja on asunut maassa tietyn ajan ennen oikeutta perheenyhdistämiseen, ellei perheenkokoaja ole pakolainen tai tähän rinnastettava. Jotkut jäsenvaltiot rinnastavat pakolaiseen myös toissijaista suojelua saavat. Belgia, Espanja, Irlanti, Iso-Britannia, Kreikka, Liettua, Puola ja Slovakia eivät sovelle pakolaisen suotuisampia perheenyhdistämissäännöksiä muihin kansainvälistä suojelua, kuten toissijaista suojelua saaviin henkilöihin. Alankomaat, Itävalta, Luxemburg, Portugali, Ruotsi, Saksa, Tanska, Tsekki ja Viro soveltavat suotuisampia perheenyhdistämissäännöksiä myös toissijaista suojelua saaviin (Groenendijk, K., Fernhout, R., van Dam, D., van Oers, R. & Strik, T. (2007). *The Family Reunification Directive in EU Member States. The First Year of Implementation.* Centre for Migration Law, Nijmegen). Pohjoismaista Norjan hallitus on vastikään päättänyt, että humanitaaristen syiden perusteella oleskeluluvan saaneille taataan perheenyhdistämismahdollisuus vasta neljän vuoden koulutus- tai työkokemuksen jälkeen. Sama koskee myös pakolaisia, jos perhe on muodostettu vasta maahantulon jälkeen. Tanskassa edellytetään, että perheenkokoajalla on ollut pysyvä oleskelulupa kolmen vuoden ajan, jotta tämä voi tuoda puolisonsa maahan. Edellytystä ei sovelleta oleskeluluvan myöntämiseen perheenkokoajan lapselle. Asumisaikaedellytys ei koske miltään osin pakolaisia eikä toissijaisen suojelun perusteella oleskeluluvan saaneita perheenkokoajia. Ruotsissa edellytetään kaikissa eri perheenyhdistämistapauksissa, että perheenkokoajalle on myönnetty vähintään vuoden pituinen oleskelulupa.

2.2.3 Kansainvälistä suojelua hakevan työnteko-oikeus

Turvapaikanhakijoiden työnteko-oikeudesta on keskusteltu neuvoston direktiivin turvapaikanhakijoiden vastaanottoa jäsenvaltioissa koskevista vähimmäisvaatimuksista (2003/9/EY, jäljempänä *vastaanottodirektivi*) muuttamista koskevan ehdotuksen yhteydessä. Keskustelujen perusteella Suomen nykyinen käytäntö eli mahdollisuus työntekoon kolmen kuukauden päästä kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen jättämisestä näyttäisi olevan poikkeus verrattuna muihin jäsenvaltioihin. Varhainen työnteko-oikeus on useissa maissa toiminut vetotekijänä ja kasvattanut hakijoiden määrää, minkä vuoksi monet jäsenvaltiot eivät ole olleet valmiita kannattamaan komission ehdotusta, jonka mukaan turvapaikanhakijalla olisi työnteko-oikeus kuuden kuukauden päästä hakemuksen jättämisestä.

Työnteko-oikeuden sitominen selvitettyyn henkilöllisyyteen on yleistynyt Pohjoismaissa. Norja ja Ruotsi ovat kiristäneet henkilöllisyyden selvittämisen vaatimustaan. Poikkeuksia tehdään etenkin silloin, kun asiakirjaselvitystä ei ole saatavissa. **Norjassa** turvapaikanhakijat saavat nykyisin väliaikaisen työluvan hakuprosessin aikana vain, jos he pystyvät todistamaan henkilöllisyytensä. Käytäntöä on tiukennettu vuoden 2009 alkupuolella. Jos hakija ei voi saada passia tai riittävin turvatekijöin varustettua henkilöllisyystodistusta kotimaastaan, voidaan kuitenkin pitää riittävänä sitä, että hakijan henkilöllisyys on saatu suurella todennäköisyydellä selville. **Ruotsissa** turvapaikanhakija saa tehdä ansiotyötä vain, jos hakemuksen käsittelyajaksi arvioidaan enemmän kuin neljä kuukautta. Lisäksi edellytetään, että hakija pystyy todistamaan henkilöllisyytensä tai, jos henkilöllisyystodistusta on mahdoton tai vaikeaa saada, että hän ainakin tekee yhteistyötä ja edesauttaa henkilöllisyytensä selvittämisessä. Työnteko-

oikeus on voimassa koko turvapaikkaprosessin ajan. Työnteko-oikeutta ei ole rajoitettu tiettyyn ammattialaan tai työnantajaan, mutta työnantajan tulee tehdä ilmoitus työsuhteesta maahanmuuttovirastolle. Työnantajan tulee myös ilmoittaa työsuhteen päättymisestä. Hakija ei voi Ruotsissa saada oleskelulupaa työnteon perusteella kesken turvapaikkaprosessin. Vuoden 2008 lopulta lähtien lainvoimaisen kielteisen päätöksen saanut turvapaikanhakija on voinut tietysin edellytyksin hakea työlupaa maasta poistumatta. Tällöin edellytetään, että henkilö on ollut turvapaikkaprosessin aikana vähintään kuusi kuukautta työssä, työtä on tarjolla vähintään 12 kuukaudeksi ja työsuhde täyttää lain muut yleiset edellytykset. Työlupaa pitää hakea kahden viikon kuluessa siitä kun turvapaikkapäätös saa lainvoiman eikä päätöksestä voi valittaa. Jos työpaikka on määräaikainen, hakija saa määräaikaisen oleskelu- ja työluvan korkeintaan kahdeksi vuodeksi kerrallaan. Kahden vuoden jälkeen lupaa ei enää rajoiteta työnantajan suhteen, mutta se on yhä rajoitettu tiettyyn työhön. Jos hakija menettää työnsä, voidaan oleskelu- ja työlupa perua, mikäli hakija ei löydä uutta työtä kolmen kuukauden kuluessa. Työluvan saanut saa yleensä myös tuoda perheensä Ruotsiin.

Tanskassa turvapaikanhakijat eivät saa tehdä ansiotyötä hakemuksensa käsittelyn aikana. Hakijat, jotka odottavat päätöstä siitä, käsitelläänkö heidän hakemuksensa Tanskassa, tai jotka ovat saaneet kielteisen päätöksen, voivat osallistua palkattomaan toimintaan vastaanottokeskuksissa. Hakijat, joiden hakemukset käsitellään Tanskassa, saavat osallistua palkattomaan työkokeiluun ja vapaaehtoistyöhön vastaanottokeskuksen ulkopuolella. Tanskassa on kuitenkin viime vuoden aikana pohdittu kielteisen päätöksen saaneiden hakijoiden mahdollisuutta jäädä Tanskaan töihin, jos heillä jo on työpaikka. Turvapaikanhakija, jolla on työsopimus korkeaa koulutusta vaativalla alalla, jolla Tanskassa on työvoimapulaa, voi hakea oleskelulupaa työnteon perusteella. Myös henkilö, jonka pakolaisasemaa ei ole uusittu, voi hakea oleskelulupaa työnteon perusteella, jos hänellä on pitkäaikainen työpaikka tai hän harjoittaa omaa elinkeinoa.

2.3 Nykytilan arviointi

2.3.1 Oikeuslääketieteellinen tutkimus iän selvittämiseksi

Valtaosa Suomeen saapuvista ilman huoltajaa olevista alaikäisistä turvapaikanhakijoista ilmoittaa olevansa vähän alle 18-vuotiaita. Toisinaan vaikuttaa ulkonäön perusteella täysin ilmeiseltä, että kyseessä ei voi olla alaikäinen. Joissakin tapauksissa tietoa Suomessa alaikäiseksi ilmoittautuneen hakijan jossakin toisessa vastuunmäärittämisasetusta soveltavassa jäsenvaltiossa täysi-ikäisenä jättämästä turvapaikkahakemuksesta saadaan kyseisen jäsenvaltion viranomaiselta. Ulkoiseen olemukseen perustuvaan iän arviointiin verrattuna oikeuslääketieteelliseen tutkimukseen perustuva iän selvittäminen mahdollistaa kuitenkin tieteellisen, riippumattoman ja järjestelmällisen tavan selvittää henkilön ikä. Oikeuslääketieteellisten ikätutkimusten avulla pyritään osoittamaan selvästi täysi-ikäiset turvapaikan- tai oleskeluluvan hakijat, jotka pyrkivät väärin perustein hyödyntämään turvapaikka- tai oleskelulupamenettelyä esiintymällä alaikäisenä. Tällöin kyseessä ovat käytännössä lähes 20-vuotiaat ja sitä vanhemmat hakijat.

Poliisi on teettänyt oikeuslääketieteellisiä ikätutkimuksia osana turvapaikanhakijan henkilöllisyyden selvittämistä. Poliisi on pitänyt ongelmallisena sitä, että oikeuslääketieteellisestä iän selvittämisestä ei ole säädetty ulkomaalaislaissa. Tutkimukset ovat kuitenkin perustuneet hakijan suostumukseen. Sisäasiainministeriö pyysi huhtikuussa 2009 Eduskunnan oikeusasiamiehen kantaa ilman nimenomaista toimivaltuutta tehtävän ikätutkimuksen hyväksyttävyyteen ja siihen, edellyttääkö ikätutkimusten säännönmukainen teettäminen lakimuutoksia. Tou-

kokuussa 2009 antamassaan lausunnossa eduskunnan apulaisoikeusasiamies piti parempana, että ikätutkimuksia ei lainkaan suoritettaisi pelkän alaikäisen turvapaikanhakijan suostumuksen perusteella, vaan asiasta säädettäisiin lailla. Myös Maahanmuuttovirasto on toivonut ulkomaalaislakiin säädöstä ikätutkimuksista. Ilman säädösperustaa tutkimuksia ei ole voitu tehdä Maahanmuuttoviraston aloitteesta, vaikka siihen olisi ilmennyt tarvetta esimerkiksi turvapaikkapuhutteluissa esiin nousseiden seikkojen vuoksi.

2.3.2 Perheenyhdistäminen

Väärien tietojen antaminen

Ulkomaalaislain 36 §:n 2 momentissa säädetään maahantuloa ja maassa oleskelua koskevien säännösten kiertämisestä. Perheenkokoaja on oleskelu- ja mahdollisesti myös kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksensa yhteydessä saattanut jättää kertomatta perhesuhteistaan tai antanut niistä vääriä tietoja. Jos hakija olisi kertonut oikean asiantilan lupaviranomaiselle, olisi hän voinut saada hakemukseensa kielteisen päätöksen, koska perhesuhteen ilmoittaminen olisi saattanut estää luvan myöntämisen. Tuomioistuinkäytännössä on katsottu, että ulkomaalaislain 36 §:n 2 momentti soveltuu vain hakijaan ja lupahakemus voidaan hylätä vain, jos hakija itse on syyllistynyt maahantulosäännösten kiertämiseen. Useissa tapauksissa hakijana olevan perheenjäsenen ei voida katsoa antaneen vääriä tietoja perhesuhteistaan, vaikka täällä oleva perheenkokoaja selvästi olisikin kertonut perhesuhteistaan oman oleskelulupahakemuksensa yhteydessä toisin kuin on asianlaita. Ulkomaalaislain 36 §:n 2 momenttia tulisi täsmentää siten, että oleskelulupa voitaisiin jättää myöntämättä, jos asiassa on annettu ratkaisevia vääriä tietoja riippumatta siitä, onko vääriä tietoja antanut perheenkokoaja vai hakija itse. Sitä esimerkiksi alaikäisenä ja naimattomana esiintynyt ulkomaalainen ei voisi yleensä enää myöhemmin saada oleskelulupaa kotimaahan jääneelle puolisolleen ja muulle perheelleen.

Oleskeluluvan myöntäminen kasvattilapselle

Suomessa omaksutun laintulkinnan mukaan oleskelulupa perhesiteen perusteella on myönnetty tietyissä tapauksissa myös sellaiselle lapselle, joka ei ole Suomessa olevan huollettava virallisesti. Käytäntö muissa maissa on yleensä tiukempi. Kasvattilasten määrä onkin viime vuosina kasvanut merkittävästi myös sellaisten valtioiden kansalaisten joukossa, joiden kohdalla ei aiemmin ole yleensä esiintynyt kasvattilapsi-ilmiötä. Perheet tulevat usein sellaisista maista, joista ei ole saatavissa virallisia selvityksiä kasvattilapsisuhteen olemassaolosta. Oleskeluluvan myöntäminen kasvattilapselle, jonka sukulaisuussuhdetta ei voida selvittää DNA-testillä ja jonka huoltosuhteen selvittäminen perustuu vain asianosaisten kuulemiseen, voi tarjota laittoman maahantulon väylän. Ilmiöön voi liittyä myös lapsikauppaa. Samalla kun torjutaan vakavia lieveilmiöitä, tulisi kuitenkin taata oikeus perhe-elämään niille, joiden kohdalla huoltosuhde on aito ja ollut olemassa jo ennen perheenkokoajan Suomeen tuloa, eikä kasvattilapsisuhdetta ole muodostettu yksinomaan oleskeluluvan saamiseksi Suomeen. Ulkomaalaislaissa tulisi määritellä, millä edellytyksillä kasvattilapsi voitaisiin katsoa 37 §:n mukaiseksi perheenjäseneksi, vaikka huoltosuhteesta ei olekaan saatavissa virallista selvitystä.

Kuuleminen perheenyhdistämistapauksissa

Hallintolain mukaan asianosaisia ei tarvitse kuulla, jos se on asian kannalta ilmeisen tarpeetonta. Ulkomaalaislain on kuitenkin katsottu velvoittavan kuulemaan asianosaisia perhesidetapauksessa myös silloin, kun luvan myöntäminen ei haetulla perusteella olisi mahdollista. Tarpeettomat kuulemiset aiheuttavat turhaa työtä sekä päätöksentekijöille että asianosaisille ja

pitkittävät käsittelyaikoja. Lakia tulisi täsmentää siten, että kuulemisvelvoitetta ei olisi, jos kuuleminen olisi asian kannalta ilmeisen tarpeetonta.

Toimeentuloedellytys jos kansainvälistä suojelua saaneen perhe on muodostettu maahantulon jälkeen

Toisin kuin useimmissa Euroopan maissa, Suomen lainsäädännössä ei ole tehty eroa kansainvälistä suojelua tai tilapäistä suojelua saaneiden ulkomaalaisten vanhojen ja uusien perheenjäsenten välillä. Suotuisimmat perheenyhdistämissäännökset koskevat samalla tavalla perhetä, joka on muodostettu ennen perheenkokoajan maahantuloa, kuin mahdollisia uusia perheenjäseniä, joiden kanssa perhesuhde on muodostettu vasta perheenkokoajan maahantulon jälkeen. Jos kansainvälisen suojelun perusteella oleskeluluvan saanut avioituu vasta oleskeluluvan saatuaan kolmannen maan kansalaisen kanssa, voidaan puolisolle hakea oleskelulupaa kansainvälistä suojelua saaneen perheenjäsenenä. Tällöin oleskeluluvan myöntäminen ei edellytä, että hakijan toimeentulo on turvattu. Riittävä toimeentulo on lähtökohtaisesti yleensä oleskeluluvan myöntämisen edellytyksenä. Edellytys koskee myös perhesiteen perusteella myönnettäviä lupia, ellei laissa ole säädetty erikseen, että toimeentuloa ei edellytetä, kuten kansainvälistä suojelua saaneiden ja Suomen kansalaisten perheenjäsenten osalta on tehty. Lähes kaikissa muissa Euroopan maissa kansainvälistä suojelua saaneiden perheenyhdistämistä koskevia suotuisampia erityissäännöksiä sovelletaan vain, jos perhe on muodostettu jo ennen maahantuloa. Jos perhe on muodostettu maahantulon jälkeen, edellytetään pääsäännön mukaisesti normaalien oleskeluluvan myöntöedellytysten täyttymistä. Maahantulon jälkeen muodostetut perheenjäsenet eivät ole tällöin vapautettuja esimerkiksi toimeentulo- ja mahdollisista muista edellytyksistä, joita kolmansien valtioiden kansalaisten perheenyhdistämiselle on kussakin maassa asetettu.

Kansainvälistä tai tilapäistä suojelua saaneiden suotuisampien perheenyhdistämissäännösten soveltaminen ei ole kansainvälisesti vertaillenkaan perusteltua silloin, kun perhe on muodostettu vasta maahantulon jälkeen. Oleskeluluvan myöntämisen tulisi olla mahdollista myös kuvatuissa tapauksissa, mutta tällöin myöntämisen edellytyksenä tulisi olla riittävä toimeentulo, kuten muissakin perhesiteen perusteella haettavissa oleskeluluvissa. Lakia tulisi täsmentää siten, että tapauksissa, joissa on kyse uuden perheen muodostuksesta, edellytetäisiin myös toimeentuloa, jos perheenkokoja on saanut oleskelulupansa kansainvälisen suojelun tai tilapäisen suojelun perusteella.

Asumisaikaedellytys kansainvälistä suojelua saaneen perheenyhdistämisessä

Suomen perheenyhdistämistä koskevat säännökset ovat yleisesti useimpia muita Euroopan maita suotuisampia. Suomessa ei esimerkiksi ole asuntoon ja kotoutumiseen liittyviä edellytyksiä oleskeluluvan myöntämiselle. Perheenyhdistäminen on myös mahdollista lähes kaikissa tapauksissa heti oleskeluluvan saamisen jälkeen eikä perheenkokoajalta edellytetä, että hän olisi asunut Suomessa tietyn ajan ennen oikeutta perheenyhdistämiseen. Suomen lainsäädäntö eroaa muista maista myös kansainvälistä tai tilapäistä suojelua saaneiden osalta. Ulkomaalaislaissa kaikki muut kansainvälisen suojelun tai tilapäisen suojelun perusteella oleskeluluvan saaneet on rinnastettu perheenyhdistämisen osalta pakoalaisyksikön saaneisiin. Useissa Euroopan maissa suotuisimmat perheenyhdistämissäännökset koskevat vain pakolaisia. Joissakin maissa suotuisampia säännöksiä voidaan soveltaa myös toissijaista suojelua saaneisiin. Perheenyhdistämisdirektiivi velvoittaa jäsenmaita soveltamaan suotuisampia säännöksiä vain pakolaisiin, ei muihin kansainvälisen suojelun perusteella oleskeluluvan saaneisiin. Perheenyhdistämisdirektiivin säännökset eivät koske lainkaan toissijaisen suojelun ja tilapäisen suoje-

lun perusteella oleskeluluvan saaneiden perheenyhdistämistä. Suomen tässä suhteessa suotuisampi perheenyhdistämispolitiikka voi olla yksi muuttohalukuutta lisäävä tekijä.

Perheenyhdistämistä koskevia edellytyksiä tulisi tarkistaa sellaisten tilapäistä suojelua ja sellaisten kansainvälistä suojelua saaneiden perheenjäsenten osalta, jotka eivät ole pakolaisia. Edellyttämällä, että perheenkokoaja on jo asunut Suomessa ennen mahdollisuutta perheenyhdistämiseen, pystyttäisiin osittain lähentämään Suomen lainsäädäntöä muiden Euroopan maiden lainsäädäntöihin. Lakia tulisi lisäksi täsmentää siten, että oleskelulupaa perhesiteen perusteella voisi hakea vasta, kun perheenkokoja on asunut vuoden Suomessa oleskeluluvalla, jos perheenkokoja on saanut kansainvälistä tai tilapäistä suojelua. Edellytys ei koskisi pakolaisia. Sitten kun säännöksen toimivuudesta on käytännön kokemusta, voitaisiin pohtia, tulisiko Suomessa myöhemmin säätää esimerkiksi Norjan mallin mukaisesta perheenkokoajan velvollisuudesta työskennellä tai opiskella ennen oikeutta perheenyhdistämiseen.

2.3.3 Kansainvälistä suojelua hakevan työnteko-oikeus

Suomessa kansainvälistä suojelua hakeva voi tehdä työtä kolmen kuukauden kuluttua hakemuksensa jättämisestä siihen asti, kunnes hakemus on lainvoimaisesti ratkaistu eli siihen asti, kun hallinto-oikeus tai korkein hallinto-oikeus on antanut asiassa ratkaisunsa tai korkein hallinto-oikeus on päättänyt olla myöntämättä valituslupaa. Työnteko-oikeus on näin voimassa keskimäärin puolesta vuodesta aina kahteen vuoteen. Kansainvälistä suojelua hakevalla on tämä työnteko-oikeus suoraan ulkomaalaislain nojalla. Hakija saa tehdä työtä rajoituksitta kaikilla ammattialoilla eikä työnteko-oikeutta ole rajoitettu tiettyyn työnantajaan.

Turvapaikkamenettelyn aikana ja kielteisen kansainvälistä suojelua koskevan päätöksen jälkeen henkilö voi hakea työntekijän oleskelulupaa ulkomaalaislain 49 §:n mukaisesti. Kysymys on kuitenkin poikkeusmenettelystä, eikä lupaa lähtökohtaisesti tule myöntää Suomesta haettuna, vaan ensimmäistä työntekijän oleskelulupaa tulee hakea lähtömaassa Suomen edustuston kautta.

Valtaosa eli yli 80 % turvapaikanhakijoista ei esitä henkilö- tai matkustusasiakirjaa hakiesaan Suomessa kansainvälistä suojelua ja yleisesti turvapaikkatutkinnan aikana. Ongelma on sama myös muualla Euroopassa. Asiakirjojen puute voi johtua kotimaan epäselvistä olosuhteista, mutta usein asiakirjat hävitetään ennen maahantuloa matkoja järjestävien rikollisten salakuljettajien ohjeiden mukaan maahantulosäännösten kiertämiseksi. Tarkoitus on näin vaikeuttaa asiaa tutkivan viranomaisen työtä ja välttää mahdollinen nopea palauttaminen. Jos väärin henkilötietojen antamiseen liittyen epäilläään rikosta, poliisin tai muun esitutkintaviranomaisen on toimitettava esitutkintalain (449/1987) 2 §:n nojalla esitutkinta.

Kansainvälistä suojelua hakevilla on velvollisuus toimeentulotukea vastaan osallistua vastaanottokeskuksen osoittamaan palkattomaan ja pienimuotoiseen opinto- ja työtoimintaan vastaanottokeskuksessa. Arvioidaan, että suurin osa hakijoista osallistuu vain tähän toimintaan eikä sijoitu kansainvälistä suojelua hakevina työmarkkinoille.

Suomessa voimassa olevaa kansainvälistä suojelua hakevien työnteon käytäntöä on perinteisesti pidetty tarkoituksenmukaisena muun muassa laittoman työnteon ehkäisemisen näkökulmasta. On myös katsottu, että hakijoiden työttömyydestä aiheutuu lisämenoja, joita voidaan vähentää sallimalla työnteko-oikeus myös hakemuksen käsittelyn aikana. Työn tekemisen merkitys hakijan itsensä kannalta on muistettava erityisesti silloin, kun käsittelyaika on pitkä. Toisaalta työnteko-oikeus toimii perusteettomien suojeluhakemusten jättämisen vetotekijänä.

Myös harmaan talouden torjunnan kannalta on tärkeää, että työmarkkinoille sijoittuvat ulkomaalaiset tulevat lähtökohtaisesti tätä tarkoitusta varten luotujen maahantulomenettelyjen kautta eikä niitä kiertäen. Tällöin myös työntekijän henkilöllisyys on selvitetty jo lupamenettelyn yhteydessä ennen työnteon aloittamista.

3 Esityksen tavoitteet ja keskeiset ehdotukset

3.1 Oikeuslääketieteellinen iän selvittäminen

Esityksellä on tarkoitus panna kansallisesti täytäntöön oikeuslääketieteellistä iän selvittämistä koskevat turvapaikkamenettelydirektiivin säädökset. Tavoitteena on, että oikeuslääketieteellisen tutkimuksen tekemisestä kansainvälisen suojelun tai muulla perusteella oleskelulupaa hakevan ulkomaalaisen iän selvittämiseksi säädettäisiin laissa, mikä on perusteltua sekä hakijoiden että viranomaisten oikeusturvan kannalta.

Tutkimuksen tekemiseen olisi aina oltava asianosaisen todellinen ja nimenomainen suostumus. Lisäksi tutkimuksen tekeminen edellyttäisi, että alaikäinen hakija ymmärtää suostumuksen merkityksen. Ottaen huomioon perustuslain 7 §:ssä taatun oikeuden henkilökohtaiseen koskemattomuuteen suostumuksen edellyttäminen on suhteellisuusvaatimuksen näkökulmasta perusteltua.

Henkilöllisyyden ja siihen liittyen iän selvittäminen on tärkeää sekä oleskelulupaa kansainvälisen suojelun tai muulla perusteella hakevan ulkomaalaisen että maahanmuuttoviranomaisten näkökulmasta. Erityisen tärkeää iän selvittäminen on ilman huoltajaa olevien alaikäisten hakijoiden kohdalla. Lapsen edun kannalta on keskeistä, että lapsi pääsee oikeaan, omia valmiuksiaan vastaavaan ikäympäristöönsä, eikä alaikäisille hakijoille tarkoitetuissa vastaanottoyksiköissä majoiteta täysi-ikäisiä hakijoita. Selvä henkilöys myös tukee oleskeluluvan saaneen lapsen kotoutumista Suomeen.

Yhteiskunnan kannalta iän selvittämisellä on merkitystä myös, kun pyritään välttämään ylimääräisiä kustannuksia, jotka aiheutuvat täysi-ikäisten hakijoiden majoittamisesta alaikäisille tarkoitetuissa yksiköissä. Myös luvan myöntämisessä voidaan päätyä virheelliseen ratkaisuun, jos alaikäiseksi ilmoittautunutta pidetään ikänsä vuoksi esimerkiksi haavoittuvassa asemassa olevana tai oikeutettuna perheen yhdistämiseen, vaikka todellisuudessa hän olisikin täysi-ikäinen.

Esityksen tavoitteena on myös vähentää turvapaikka- ja oleskelulupamenettelyyn liittyviä väärinkäytöksiä ja maahantulosäännösten kiertämistä sekä perusteettomia kansainvälistä suojelua koskevia ja oleskelulupahakemuksia. Iän selvittämiseksi tehtävillä oikeuslääketieteellisillä tutkimuksilla voi olla ennalta ehkäisevä vaikutus, jos hakijat jättävät tutkimuksista tietoina väärät tiedot antamatta.

Tarkoituksena on, että oikeuslääketieteellisten tutkimusten tekeminen keskitettäisiin sinne, missä on niiden edellyttämä erityispätevyys. Tämä edistäisi myös tutkimustulosten yhdenmukaisuutta ja vähentäisi tutkimuksesta aiheutuvia kustannuksia. Esityksen tavoitteena ei kuitenkaan ole rajoittaa oikeuslääketieteellisten tutkimusten tekemiseen liittyvien tiettyjen lääketieteellisten menetelmien käytöstä. Vaikka nykyisin tutkimukset pääsääntöisesti tehdäänampaisto- ja luustoikä tutkimuksina, tarkoituksena on tehdä mahdolliseksi vaihtoehtoisten oikeuslääketieteellisten menetelmien käyttäminen ajatellen erityisesti menetelmien kehittymistä tulevaisuudessa.

Menettelyn joustavuuteen pyritään sillä, että myös rajavartiolaitos ja Maahanmuuttovirasto voisivat poliisin lisäksi pyytää oikeuslääketieteellisen tutkimuksen tekemistä hakijan iän selvittämiseksi. Näin tutkimusten teettäminen olisi joustavaa ja välttyttäisiin menettelyä hidastavilta virka-apupyynnöiltä. Tarkoitus on seurata esityksen vaikutuksia viranomaisten hallinnollisiin ja taloudellisiin voimavaroihin.

Iän selvittämistä koskevien käytännön menettelyjen yhdenmukaistamiseksi ja viranomaisyhteistyön sujuvuuden varmistamiseksi tullaan yhteistyössä viranomaisten kesken laatimaan ohje. Viranomaisyhteistyössä valmistellaan myös hakijoille annettava iän selvittämistä koskeva esite.

3.2 Perheenyhdistäminen

Esityksen tavoitteena on vähentää perheenyhdistämismenettelyyn liittyviä väärinkäytöksiä ja maahantulosäännösten kiertämistä. Näin pyritään vähentämään myös perusteettomien turvapaikkahakemusten määrää. Lisäksi esityksellä lähennetään kansainvälistä suojelua saaneiden perheenyhdistämistä koskevaa lainsäädäntöä muiden EU:n jäsenvaltioiden ja erityisesti muiden Pohjoismaiden lainsäädäntöihin, jolloin perheenyhdistäminen ei olisi nykyisenlainen maahanmuuttohalukkuutta lisäävä tekijä.

Väriin tietojen antamista koskevan säännöksen tavoitteena on vähentää väärinkäytöksiä. Oleskeluluvan hakeminen väärillä perhetiedoilla tulee vähemmän houkuttelevaksi, kun väriin tietojen antaminen vaikuttaa myöhemmin mahdollisuuksiin saada kotimaahan jäänyt perhe Suomeen. Esityksellä tarkennettaisiin maahantulosäännösten kiertämistä ehkäisevää sääntelyä kaikkien oleskelulupien osalta. Perheenjäsenen oleskelulupahakemus voitaisiin hylätä, jos olisi perusteltua aihetta epäillä perheenkokoajan saaneen oleskelulupansa Suomeen väriin perustein, vaikka hakijan itsensä ei katsottaisi syyllistyneen maahantulosäännösten kiertämiseen.

Toimeentulon edellyttäminen tapauksissa, joissa kansainvälistä tai tilapäistä suojelua saaneen perhe on muodostettu vasta maahantulon jälkeen, on yleinen käytäntö muissa EU:n jäsenmaissa ja tuo siten Suomen lainsäädännön lähemmäksi muiden Euroopan maiden lainsäädäntöjä. Kansainvälistä suojelua saaneiden tai tilapäistä suojelua saaneiden perheenyhdistäminen ei edelleenkään edellyttäisi riittävää toimeentuloa, jos perhe on perustettu ennen perheenkokoajan Suomeen tuloa. Perheenyhdistäminen olisi mahdollista myös silloin, kun perhe on perustettu vasta Suomeen tulon jälkeen, mutta tällöin oleskeluluvan myöntäminen perheenjäsenelle edellyttäisi riittävää toimentuloa.

Sellaisten kansainvälistä tai tilapäistä suojelua saaneiden henkilöiden oikeutta perheenyhdistämiseen, jotka eivät ole saaneet pakolaisasemaa, tarkistettaisiin siten, että heidän olisi mahdollista hakea perheenyhdistämistä vasta asuttuaan Suomessa vuoden ajan oleskeluluvalla. Vuoden asumisaikaedellytys tiukentaisi Suomen perheenyhdistämislainsäädäntöä ja vähentäisi samalla Suomen houkuttelevuutta perusteettomien turvapaikanhakijoiden kohdemaana.

Esityksessä ehdotetaan määriteltäväksi myös, millä perusteella kasvattilapselle voitaisiin myöntää oleskelulupa perhesiteen perusteella. Säännöksen tarkoituksena on suojata todellista perhe-elämää mahdollistamalla perheen yhdistäminen myös niissä tilanteissa, joissa lapsi on tosiasiallisesti osa perhettä ja Suomessa asuvien tai Suomeen muuttavien huollettavana, mutta huoltosuhteesta ei voida esimerkiksi kotimaan tilanteen vuoksi saada virallista selvitystä. Samalla säännöksen tarkoituksena on estää erityisesti sellaista maahantulosäännösten kiertämistä, jossa esimerkiksi taloudellisessa hyötymistarkoituksessa ilmoitetaan tai otetaan perheenjäseniksi lapsia, joilla ei ole todellisia perhesiteitä oleskelulupaa hakevaan perheeseen. Alaikäisen lapsen muuttaminen vieraaseen maahan perheen kanssa, johon hänellä ei ole todellista sidettä, voi useissa tapauksissa olla myös lapsen edun vastaista. Säännöksiä selkeyttämällä torjutaan myös lapsikaupan mahdollisuutta ja annetaan muutoinkin paremmat valmiudet puuttua lupamenettelyn keinoin lapsen hyväksikäytön eri ilmenemismuotoihin. Esityksellä lisätäisiin ulkomaalaislakiin säännökset siitä, millä edellytyksillä kasvattilapsi voitaisiin rinnastaa perheenjäseneksi. Kasvattilapsi rinnastettaisiin perheenjäseneksi, jos lapsi olisi ollut Suomessa olevan perheen kokoajan huollossa jo ennen tämän Suomeen tuloa ja lapsi olisi edelleen huollon tarpeessa.

Luopumalla tarpeettomista kuulemisista perhesiteen perusteella tehtyjä hakemuksia käsiteltäessä nopeutettaisiin päätöksentekoa vaarantamatta kuitenkin hakijoiden oikeusturvaa. Perhesiteen perusteella tehtyjen hakemusten yhteydessä tapahtuvaa kuulemismenettelyä ehdotetaan muutettavaksi siten, että kuulemisvelvoitetta ei olisi silloin kun kuuleminen on ilmeisen tarpeetonta. Kuuleminen voitaisiin katsoa ilmeisen tarpeettomaksi kuitenkin vain tilanteissa, joissa oleskelulupaa ei voitaisi myöntää siksi, että jo hakemuksesta käy ilmi, ettei luvan myöntäminen ole ulkomaalaislain mukaan mahdollista haetulla perusteella.

Osa ehdotetuista säädösmuutoksista noudattaa jo vakiintunutta laintulkintaa. Erityisesti kasvattilasten ja kuulemisten osalta on valmistelun aikana pohdittu myös soveltamiskäytännön selkiyttämistä ilman varsinaisia säädösmuutoksia. Lain muuttaminen on kuitenkin katsottu selkeämmäksi ratkaisuksi, kun pyritään nopeaan muutokseen. Se on perusteltua myös hallinnon läpinäkyvyyden ja oikeusturvan kannalta.

3.3 Turvapaikanhakijan työnteko-oikeus

Esityksen tavoitteena on, että työmarkkinoilla työskentelevien kansainvälistä suojelua hakevien henkilöllisyys on selvitetty tai ainakaan hakija ei ole vaikeuttanut henkilöllisyytensä selvittämistä. Työnteko-oikeuden saaminen ei olisi siis enää pelkästään sidottu hakijan maassa oleskeluaikaan. Selvitetyn henkilöllisyyden liittämisen työnteko-oikeuteen toivotaan vähentävän niitä tapauksia, jolloin kansainvälistä suojelua haetaan väärin henkilötietoja antaen maahantulosäännösten kiertämiseksi ja tosiasiallinen maahantulon tarkoitus on työnteko. Työnteko-oikeus edellyttää, että ulkomaalainen ei ole antanut väärää tietoa henkilöllisyydestään. Esitys voi myös osaltaan vähentää matkustusasiakirjojen hävittämistä maahantulon yhteydessä.

Kansainvälistä suojelua hakevan työnteko-oikeudesta säädetään ulkomaalaislaissa. Henkilöllisyyteen liittyvä lisäedellytys vaatii ulkomaalaislain muutoksen. Esityksessä ehdotetaan, että turvapaikanhakijoiden työnteko-oikeus sidotaan henkilöllisyyden selvittämiseen. Työnteko-oikeus olisi esityksen mukaan ulkomaalaisella, joka on kansainvälistä suojelua haettuaan oleskellut Suomessa kolme kuukautta eikä ole antanut väärää tietoa henkilöllisyydestään ja jonka henkilöllisyys on selvitetty tai jonka henkilöllisyyttä ei ole kyetty selvittämään hänestä riippumattomasta syystä, enintään hakemuksen lainvoimaiseen ratkaisemiseen asti.

Maahanmuuttovirasto antaisi kansainvälistä suojelua hakevalle pyynnöstä todistuksen hänen työnteko-oikeudestaan. Poliisin ja rajavartiolaitoksen tulisi Maahanmuuttovirastolle toimittamassaan aineistossa todeta se, että ehdotettuun lainmuutokseen liittyen henkilöllisyys voidaan katsoa selvitettyksi tai että henkilöllisyyttä ei ole kyetty selvittämään hakijasta riippumattomasta syystä. Maahanmuuttovirastolle toimitettavasta aineistosta olisi käytävä ilmi, millä asiakirjalla henkilö on osoittanut henkilöllisyytensä. Maahanmuuttoviraston antamassa todistuksessa todettaisiin, että asianomaisella on ulkomaalaislain 81§:n 1 momentin 5 kohdan mukaan oikeus tehdä ansiotyötä.

4 Esityksen vaikutukset

4.1 Taloudelliset vaikutukset

Oikeuslääketieteelliseen iän selvittämiseen, perheenyhdistämiseen ja kansainvälistä suojelua hakevan työnteko-oikeuteen liittyvät toimenpiteet, joilla voidaan vähentää väärinkäytöksiä ja maahantulosäännösten kiertämistä turvapaikka- ja oleskelulupamenettelyissä säästävät viranomaistoiminnan resursseja ja kustannuksia. Esityksellä vaikutetaan myös ennaltaehkäisevästi perusteettomasti kansainvälisen suojelun ja muilla perusteilla oleskelulupaa hakevien määrään, millä on välitöntä taloudellista vaikutusta.

Yhden oikeuslääketieteellisen ikätutkimuksen tekeminen maksaa nykyään noin 600 euroa, mikä vastaa muutaman päivän kustannuserää ilman huoltajaa tulleen alaikäisen turvapaikanhakijan majoittamisesta ryhmäkodissa. Turvapaikanhakijoiden määrän vaihtelun vuoksi on vaikeaa arvioida niiden henkilöiden määrää, jolle oikeuslääketieteellinen ikätutkimus olisi tarpeen tehdä. Alaikäisten hakijoiden määrä on noussut viime aikoina. Kun alaikäisistä valtaosa on 15 - 18 -vuotiaita, iän selvittäminen voi olla tarpeen useimpien kohdalla.

Oikeuslääketieteellisten ikätutkimusten tekemisestä ilman huoltajaa oleville alaikäisille turvapaikanhakijoille ei ole valtakunnallisesti tilastoitu. Maahanmuuttovirasto on koonnut tiedot vuoden 2007 aikana ratkaisemistaan vajaan 20 sellaisesta tapauksesta, joissa ikätutkimus oli tehty. Näistä noin kolmasosassa tutkimus osoitti alaikäiseksi ilmoittautuneen täysi-ikäiseksi. Tämän pienen otoksen pohjalta on vaikeaa tehdä johtopäätöksiä. Suurin osa kaikista turvapaikanhakijoille tehdyistä ikätutkimuksista on tehty vasta tänä vuonna, eikä tietoja niiden tuloksista ole vielä käytettävissä.

4.2 Vaikutukset viranomaisen toimintaan

Esityksellä voidaan lyhentää kansainvälistä suojelua koskevien ja oleskelulupahakemusten käsittelyaikoja, kun perusteettomien hakemusten määrä vähenee. Lisäksi hakemukset, joihin liittyy maahantulosäännösten kiertämistä, ovat usein työläitä selvittää. Lainsäädännön muutoksilla voidaan vaikuttaa ennaltaehkäisevästi tällaisten hakemusten määrään, millä myös osataan säästetään viranomaisresursseja. Resurssit on siten mahdollista ohjata uudelleen sellaisten hakemusten ratkaisemiseen, joihin mainittuja seikkoja ei liity. Näin sellaiset kansainvälistä suojelua ja perhesidulupaa hakevat, joiden tapauksessa ei ole kysymys säännösten kiertämisestä, voivat saada asiansa nopeammin ratkaistuiksi.

Oikeuslääketieteellisestä iän selvittämisestä ja siihen liittyvästä toimivallasta ei ole aiemmin säädetty ulkomaalaislaissa. Käytännössä vain poliisi on teettänyt tutkimuksia iän selvittämi-

seksi. Jos poliisiin lisäksi myös rajavartiolaitoksella ja Maahanmuuttovirastolla olisi mahdollisuus pyytää oikeuslääketieteellisen ikätutkimuksen tekemistä, tutkimusten tekeminen olisi entistä joustavampaa ja välttyttäisiin turvapaikka- tai oleskelulupamenettelyä hidastavilta viranomaisten välisiltä virka-apupyynnöiltä.

4.3 Yhteiskunnalliset vaikutukset

Esityksellä kirjataan lakiin jo osittain vakiintunutta soveltamiskäytäntöä, millä yhdenmukaisetaan lain soveltamista. Samalla myös hallintokäytäntöjen läpinäkyvyys lisääntyy.

Väärinkäytösten ehkäiseminen ja perusteettomien hakemusten väheneminen vahvistavat niiden hakijoiden asemaa, jotka eivät pyri väärinkäyttämään tai kiertämään säännöksiä. Lisäksi väärinkäytösten ehkäiseminen ja perusteettomien hakemusten väheneminen lisäävät kansalaisyhteiskunnan luottamusta ja hyväksyntää lainsäädännölle ja viranomaisten toiminnalle.

Yhteiskunnan kannalta on sen parempi mitä useamman Suomessa oleskelevan ulkomaalaisen henkilöllisyys on luotettavasti selvitetty. Esityksen ehdotukset kannustavat henkilöllisyyden selvittämiseen ja vähentävät halukkuutta esimerkiksi matkustusasiakirjojen hävittämiseen maahantulon yhteydessä. Työmarkkinoilla olevien kansainvälistä suojelua hakevien ulkomaalaisten henkilöllisyyden selvittäminen tukee myös harmaan talouden torjuntaa.

5. Asian valmistelu

Esitys on valmisteltu sisäasiainministeriössä. Valmistelussa on otettu huomioon turvapaikkapolitiikkaan liittyvän selvityshankkeen loppuraporttia koskevat lausunnot. Selvityshankkeen loppuraporttia koskevassa lausuntopyynnössä pyydettiin lausunnonantajia erityisesti ottamaan kantaa niihin ehdotuksiin, joihin liittyy hallituksen esityksen antaminen syyskaudella 2009. Lisäksi lausuntopyynnössä todettiin, että itse hallituksen esitykseen liittyvä lausuntokierros tultaisiin toteuttamaan tavallista lausuntoaikaa huomattavasti lyhyemmällä ajalla.

Sisäasiainministeriön maahanmuutto-osaston johdolla järjestettiin kesällä 2009 oikeuslääketieteellistä ikätutkimusta koskevia valmistelukokouksia, joihin osallistuivat sisäasiainministeriön poliisi- ja rajavartio-osastot sekä oikeusyksikkö, oikeusministeriö, sosiaali- ja terveystieteiden ministeriö, Maahanmuuttovirasto ja Helsingin yliopiston oikeuslääketieteen laitos. Perheen yhdistämiseen liittyen sisäasiainministeriön maahanmuutto-osasto järjesti valmistelukokouksia Maahanmuuttoviraston edustajien kanssa.

Esitysluonnoksesta pyydettiin lausunto xxx viranomaiselta ja järjestöltä...

YKSITYISKOHTAISET PERUSTELUT

1 Lakiehdotuksen perustelut

6 a §. *Oikeuslääketieteellinen tutkimus iän selvittämiseksi.* Ehdotettu pykälä sisältäisi perussäännökset iän selvittämisestä oikeuslääketieteellisen tutkimuksen avulla. Pykälän *1 momentissa* säädettäisiin mahdollisuudesta tehdä oikeuslääketieteellinen tutkimus kansainvälistä suojelua tai oleskelulupaa muulla perusteella hakevan ulkomaalaisen iän selvittämiseksi, jos se on tarpeen hakijan iästään antamien tietojen oikeellisuuden varmistamiseksi.

Iän selvittäminen oikeuslääketieteellisesti on tarpeen etenkin kansainvälistä suojelua koskevaa hakemusta ratkaistaessa, kun ilman huoltajaa olevan alaikäiseksi ilmoittautuneen turvapainhakijan todellinen ikä on epäselvä. Iän oikeuslääketieteelliselle selvittämiseksi voi olla tarvetta myös muuta oleskelulupa-asiaa ratkaistaessa, erityisesti kun on kysymys perhesiteen perusteella haettavasta oleskeluluvasta.

Poliisi, rajavartiolaitos ja Maahanmuuttovirasto selvittävät hakijan ikää ensisijaisesti asiakirjojen ja rekistereiden sekä hakijan kuulemisen avulla. Lähtökohtana pidetään hakijan ilmoittamaa ikää, ellei hakijan iästä ole luotettavaa näyttöä tai ellei muutoin ole aivan ilmeistä, että hakijan todellinen ikä ei voi olla sama kuin hänen ilmoittamansa ikä. Jos iän selvittäminen ei näillä keinoin ole mahdollista, voisivat mainitut viranomaiset pyytää hakijan iän selvittämistä oikeuslääketieteellisen tutkimuksen avulla.

Pykälän 2 momentin mukaan tutkimuksen tekemisen edellytyksenä olisi, että hakija on antanut tietoon ja vapaaseen tahtoon perustuvan kirjallisen suostumuksensa. Jos hakija ilmoittaa olevansa alaikäinen, edellyttäisiin lisäksi hänen huoltajansa tai muun laillisen edustajansa kirjallista suostumusta. Säännös perustuu turvapaikkamenettelydirektiivin 17 artiklan 5 kohtaan, jossa säädetään, että jäsenvaltiot voivat käyttää lääketieteellisiä tutkimuksia määrittääkseen ilman huoltajaa olevien alaikäisten iän turvapaikkahakemuksen yhteydessä. Edelleen kohdassa säädetään, että jos lääketieteellisiä tutkimuksia käytetään, jäsenvaltioiden on varmistettava, että ilman huoltajaa olevat alaikäiset ja/tai heidän edustajansa suostuvat lääketieteelliseen tutkimukseen asianomaisten alaikäisten iän määrittämiseksi. Perustuslain 7 §:n mukaan jokaisella on oikeus elämään sekä henkilökohtaiseen vapauteen, koskemattomuuteen ja turvallisuuteen. Pykälän mukaan henkilökohtaiseen koskemattomuuteen ei saa puuttua ilman laissa säädettyä perustetta. Hakijan suostumuksen olisi oltava aidosti tämän vapaaseen tahtoon perustuva, nimenomainen ja milloin tahansa peruutettavissa. Suostumuksen tulisi olla kirjallinen, jotta suostumuksen saamisesta ei jälkepäin tule epäselvyyttä. Kotouttamislain 26 §:n mukaan edustaja käyttää huoltajalle kuuluvaa puhevaltaa lapsen henkilöä ja varallisuutta koskevista asioista, määrää lapsen asumisesta sekä hoitaa lapsen varallisuutta siten kuin oikeudenkäymiskaaren 12 luvun 1 ja 2 §:ssä, hallintolain (434/2003) 14 §:ssä, hallintolainkäyttölain 17 §:ssä ja 18 §:n 3 momentissa sekä holhustoimesta annetussa laissa (442/1999) säädetään. Hallintolain 14 §:n 1 momentin perusteella alaikäisen puolesta puhevaltaa tämän henkilöä koskevassa asiassa käyttää hänen huoltajansa tai muu laillinen edustajansa. Hallintolain 14 §:n 2 momentin mukaan viisitoista vuotta täyttäneellä alaikäisellä ja hänen huoltajallaan tai muulla laillisella edustajallaan on kummallakin oikeus erikseen käyttää puhevaltaa asiassa, joka koskee alaikäisen henkilöä. Alaikäiseksi ilmoittautuneen ulkomaalaisen antaman suostumuksen osalta sovellettaviksi tulevat myös ulkomaalaislain 6 §:n 2 momentin säännökset. Alaikäisen mielipiteet tulee ottaa huomioon hänen ikänsä ja kehitystasonsa mukaisesti. Näin ollen 12 vuotta täyttäneelle lapselle ei pääsäännön mukaisesti voitaisi tehdä tutkimusta iän selvittämiseksi ilman hänen nimenomaista suostumustaan. Suostumusta pyydettyessä olisi varmistuttava siitä, että sekä alaikäisellä hakijalla että hänen huoltajallaan tai laillisella edustajallaan on tämän pykälän 3 momentissa tarkoitettut tiedot.

Seuraukset iän selvittämättä jäämisestä kuuluvat kohtuullisessa määrin asianosaisen itsensä kannettavaksi. Asianomaisen asiana on tehdä punninta henkilökohtaisen koskemattomuuden loukkaamattomuuden ja siihen puuttumisen välillä silloin, kun muut keinot hänen ikänsä selvittämiseksi on käytetty.

Pykälän 3 momentissa säädettäisiin velvollisuudesta antaa hakijalle tietoja. Säännös perustuu turvapaikkamenettelydirektiivin 17 artiklan 5 kohtaan, jossa säädetään, että jos lääketieteelli-

sää tutkimuksia käytetään, on annettava tietoja tutkimusmenetelmästä ja lääketieteellisen tutkimuksen mahdollisista seurauksista turvapaikkahakemuksen tutkinnan kannalta ja sen seurauksista, jos ilman huoltajaa oleva alaikäinen kieltäytyy lääketieteellisestä tutkimuksesta. Tiedot annettaisiin hakijalle ennen kuin häneltä pyydetään suostumus oikeuslääketieteellisen ikätutkimuksen tekemiseen. Alaikäisiksi ilmoittautuneille ilman huoltajaa oleville oleskelulupaa kansainvälisen suojelun perusteella hakeville ulkomaalaisille tiedot annettaisiin turvapaikkamenettelydirektiivin mukaisesti ennen kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen käsittelemistä.

Hakijalle kerrottaisiin iän selvittämisen merkityksestä osana hakemusasian ratkaisemiseen liittyvää henkilöllisyyden selvittämistä. Lisäksi kerrottaisiin iän selvittämisessä Suomessa kulloinkin käytettävistä oikeuslääketieteellisistä tutkimusmenetelmistä. Nykyisin tutkimusmenetelminä käytetään röntgenkuvauksen ja kliinisen tutkimuksen avulla tehtäviä hampaisto- ja luustoikä tutkimuksia. Tutkimusmenetelmien kehittyessä voivat tulla kysymykseen myös muut menetelmät. Hakijalle kerrottaisiin myös tutkimuksen yhteydessä tehtävästä hakijan terveydentilaan liittyvästä haastattelusta, jossa selvitetään muun muassa hakijan aiempia sairauksia ja elinolosuhteita, joilla voi olla vaikutusta hakijan kasvuun ja kehitykseen. Annettaisiin tietoihin kuuluisivat myös tutkimuksen mahdolliset terveysvaikutukset ja tutkimuksen seuraukset. Jos tutkimusmenetelmä edellyttää ionisoivan säteilyn käyttöä, sen seurauksista olisi kerrottava. Säteilysuojelun mukaan ionisoivaan säteilyyn perustuvan röntgenkuvauksen terveysvaikutukset ovat vähäiset eikä oikeuslääketieteellistä tutkimusta varten tehtävästä kuvauksesta aiheudu henkilölle enempää terveysvaikutuksia kuin röntgenkuvauksesta, joka tehdään sairauden tutkimiseksi tai hoitamiseksi. Tutkimuksen seurauksena alaikäiseksi ilmoittautuneelta mutta täysi-ikäiseksi osoittautuneelta kansainvälistä suojelua hakevalta ulkomaalaiselta voitaisiin evätä alaikäisille hakijoille kuuluvat turvapaikkamenettelyyn ja vastaanottoon liittyvät oikeudet ja etuudet. Oikeuslääketieteellisen tutkimuksen perusteella annettava lausunto ei kuitenkaan sisällä täsmällistä tietoa hakijan iästä. Viranomaisen tulee ottaa tämä huomioon tarkastellessaan tutkimustulosta hakemusta arvioidessaan ja tarvittaessa ratkaista asia epäselvässä tapauksessa hakijan eduksi.

Edelleen 3 momentin mukaan hakijalle olisi ilmoitettava, että tutkimuksesta kieltäytyminen voitaisiin ottaa huomioon ratkaistaessa hänen vireillä olevaa asiaansa. Tutkimuksesta kieltäytymisellä olisi erityisesti vaikutusta arvioitaessa hakijan henkilöllisyyden uskottavuutta. Kansainvälistä suojelua hakevalle ulkomaalaiselle olisi lisäksi ilmoitettava, että tutkimuksesta kieltäytyminen ei kuitenkaan yksinään olisi peruste hänen kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksensa hylkäämiselle. Säännös perustuu turvapaikkamenettelydirektiivin 17 artiklan 5 kohdan velvoitteeseen.

Hakijalla olisi oikeus saada edellä mainitut tiedot äidinkielellään tai kielellä, jota hänen perustellusti voidaan olettaa ymmärtävän. Tarvittaessa tieto annettaisiin tulkitsemalla tai kääntämällä. Yksittäistapauksissa annettavan tiedon lisäksi viranomaiset valmistelisivat tutkimusta ja sen suorittamista koskevat esitteet.

6 b §. Oikeuslääketieteellisen tutkimuksen tekeminen. Pykälä sisältäisi perussäännökset oikeuslääketieteellisen tutkimuksen tekemisestä. Pykälän 1 momentissa säädettäisiin, että oikeuslääketieteellisen tutkimuksen turvapaikan- tai oleskeluluvan hakijan iän selvittämiseksi tekisi poliisin, rajavartiolaitoksen tai Maahanmuuttoviraston pyynnöstä Helsingin yliopiston oikeuslääketieteen laitos. Tutkimusten keskittäminen olisi tärkeää sekä hakijan oikeusturvan että tutkimustulosten yhdenmukaisuuden vuoksi.

Edelleen momentissa säädettäisiin, että Helsingin yliopiston oikeuslääketieteen laitoksen pyynnöstä tutkimusta varten tarvittavat toimenpiteet voitaisiin tehdä myös keskussairaalassa, kunnallisessa terveyskeskuksessa tai yksityisen terveydenhuollon toimintayksikössä. Helsingin yliopiston oikeuslääketieteen laitoksen pyynnöllä varmistettaisiin, että kyseisessä keskussairaalassa, kunnallisessa terveyskeskuksessa tai yksityisessä terveydenhuollon toimintayksikössä on tarvittava ammatillinen asiantuntemus tutkimusta varten tarvittavien toimenpiteiden tekemiseksi. Päätöksen tutkimuksen tekemisestä ja siinä käytettävien menetelmien valinnasta tekisi tapauskohtaisesti laillistettu lääkäri tai hammaslääkäri. Jos tutkimusmenetelmä edellyttää ionisoivan säteilyn käyttöä, kuhunkin yksilöön kohdistuvan oikeuslääketieteellisen toimenpiteen oikeutuksen arvioimisesta vastaa säteilylain 39 §:ssä säädetysti vastuussa oleva lääkäri tapauskohtaisesti.

Tutkimuksesta aiheutuvat kustannukset suoritettaisiin valtion varoista, koska tutkimus tehtäisiin viranomaisen pyynnöstä. Tutkimuksen kustannusten korvaaminen on perusteltua sekä hakijan oikeusturvan että kansallisen edun kannalta. Silloin kun poliisi, rajavartiolaitos tai Maahanmuuttovirasto ei pyydä hakijan iän selvittämistä oikeuslääketieteellisen tutkimuksen avulla, hakija voi teettää tutkimuksen omalla kustannuksellaan. Hakijan omasta aloitteesta ja omalla kustannuksella tehtävän tutkimuksen olisi täytettävä samat luotettavuusvaatimukset kuin poliisin, rajavartiolaitoksen tai Maahanmuuttoviraston pyytämän ja valtion varoista kustannettavan tutkimuksen. Hakijan teettämä tutkimus eroaisi viranomaisten pyytämästä tutkimuksesta ainoastaan siinä, että hakijalta perittäisiin tutkimuksesta aiheutuneet kustannukset eli palkkio tehdyistä toimenpiteistä, tulosten lähettämiskulut sekä maksu tutkimuksesta ja siihen sisältyvästä lausunnosta. Viranomaisten tulisi antaa hakijalle tarvittavat ohjeet tämän omasta aloitteestaan ja omalla kustannuksellaan tehtävää tutkimusta varten.

Helsingin yliopiston oikeuslääketieteen laitos olisi velvollinen seuraamaan iän selvittämiseen liittyvien tutkimusmenetelmien kehittymistä ja tarpeen vaatiessa arvioimaan käytettävien menetelmien oikeutusta. Iän selvittämiseen tähtäävien tutkimusmenetelmien kehittyminen ajan myötä vaikuttaa merkittävästi käytetyn menetelmän oikeutuksen harkintaan. Etenkin ionisoivalle säteilylle altistavan toiminnon oikeutukseen olisi kiinnitettävä erityistä huomiota, jos on käytettävissä ionisoivalle säteilylle vähemmän altistava vaihtoehtoinen menetelmä, jolla voidaan saavuttaa riittävä tutkimustulos. Tutkimuksen hyötyjen ja haittojen arvioinnissa otettaisiin huomioon käytettävissä olevat ja vaihtoehtoiset menetelmät tutkimuksen tarkoituksen toteuttamiseksi, sekä näiden menetelmien tehokkuus, edut ja riskitekijät. Käytössä olevien ja vaihtoehtoisten menetelmien yleistä oikeutusta olisi tarvittaessa erikseen arvioitava, kun saadaan uutta merkittävää tietoa niiden käytettävyydestä, tehokkuudesta tai seurauksista.

Pykälän 2 momentissa säädettäisiin, että tutkimusta varten tarvittavat toimenpiteet tekisi terveydenhuollon ammattihenkilö. Jos kyseessä olisi esimerkiksi röntgenkuvien ottaminen, tekisi kyseisen toimenpiteen terveydenhuollon ammattihenkilö, jolla on röntgenkuvien ottamisen edellyttämä pätevyys. Jos toimenpiteet tehdään keskussairaalassa, kunnallisessa terveyskeskuksessa tai yksityisen terveydenhuollon toimintayksikössä, lähetetään toimenpiteiden tulokset suoraan Helsingin yliopiston oikeuslääketieteen laitokselle. Hakijan henkilöllisyyden toimenpiteen tekemisen yhteydessä varmistaisi poliisin, rajavartiolaitoksen tai Maahanmuuttoviraston virkamies. Tarvittaessa henkilöllisyyttä selvitettyä ja siitä varmistuttaessa henkilöstä voitaisiin ottaa sormenjäljet, valokuva sekä muut henkilötuntemerkit lain 131 §:n 1 momentin 1 ja 2 kohtien mukaan.

Toimenpiteiden tulosten perusteella annettavan yksimielisen lausunnon hakijan iästä laatisi kaksi laillistettua lääkäriä tai hammaslääkäriä, jolla olisi tutkimuksen edellyttämä erityispäte-

vyys. Kyseinen erityispätevyys voisi olla esimerkiksi oikeushammaslääketieteen erityispätevyys.

Helsingin yliopiston oikeuslääketieteen laitoksen olisi viipymättä toimitettava toimenpiteen tulosten perusteella annettu lausuntonsa 6 b §:n 1 momentissa tarkoitettulle tutkimusta koskevan pyynnön tehneelle viranomaiselle. Viranomaisen säilyttäisi salassa pidettävän lausunnon viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain (621/1999) mukaisesti. Tieto lausunnosta merkittäisiin ulkomaalaisrekisteriin. Tutkimusta koskevan pyynnön tehnyt viranomaisen antaisi toimenpiteiden tulosten perusteella annetun lausunnon tiedoksi tutkittavalle ja varaisi tälle tarvittaessa tilaisuuden tulla kuulluksi lausunnon johdosta.

Hakija voi kyseenalaistaa oikeuslääketieteellisen tutkimuksen perusteella annetun lausunnon osana häntä koskevaa turvapaikka- tai oleskelulupapäätöksestä tehtävää valitusta siten kuin ulkomaalaislaissa säädetään. Oikeuslääketieteellisen tutkimuksen perusteella annettavasta lausunnosta ei olisi erillistä valitusoikeutta.

Pykälän 4 momentin mukaan tutkimuksen tekemisestä voitaisiin antaa tarkempia säännöksiä valtioneuvoston asetuksella.

36 §. *Yleiset edellytykset oleskeluluvan myöntämiselle.* Pykälää ehdotetaan tarkennettavaksi maahantulosäännösten kiertämistä koskevalta osalta. Pykälässä säädetään oleskeluluvan myöntämisen yleisistä edellytyksistä. Pykälän 2 momentin mukaan oleskelulupa voidaan jättää myöntämättä, jos on perusteltua aihetta epäillä, että ulkomaalaisen tarkoituksena on maahantuloa tai maassa oleskelua koskevien säännösten kiertäminen. Säännös koskee kaikilla perusteilla haettuja oleskelulupia. Maahantulosäännöksiä voidaan kiertää esimerkiksi antamalla vääriä tietoja henkilöllisyydestä ja perhesuhteista. Voimassa olevan lainsäädännöllä ei ole suoraa vaikutusta perheenjäseneen, joka ei ole itse kiertänyt maahantulosäännöksiä mutta jonka Suomessa olevan perheenkokoajan maassa oleskelu perustuu väärin henkilö- ja perhesuhdetietoihin, jotka siis poikkeavat uudessa perhesidehakemuksessa ilmoitetuista huomattavasti. Pykälään ehdotetaan lisättäväksi uusi 3 momentti, jossa säädettäisiin maahantulosäännösten kiertämisen vaikutuksesta myöhempään perheenyhdistämisasian käsittelyyn. Perhesiteen perusteella tehty oleskelulupahakemus voitaisiin hylätä, jos olisi perusteltua aihetta epäillä perheenkokoajan saaneen oman oleskelulupansa maahantuloa tai maassa oleskelua koskevia säännöksiä kiertämällä antamalla vääriä tietoja henkilöllisyydestään tai perhesuhteistaan. Säännös tulisi sovellettavaksi silloin kun on perusteltua aihetta epäillä, että perheenkokoaja ei olisi saanut oleskelulupansa ilman, että hän on antanut oman oleskelulupahakemuksensa yhteydessä tarkoituksellisesti henkilöllisyyttään tai perhesuhteitaan koskevia vääriä tietoja tai jättänyt kertomatta tietoja henkilöllisyydestään tai perhesuhteistaan. Säännöstä voitaisiin soveltaa esimerkiksi tilanteessa, jossa perheenkokoaja on alun perin saanut oman oleskelulupansa Suomessa asuvan ulkomaalaisen alaikäisenä ja naimattomana lapsena, ja Suomeen tultuaan hän ilmoittaakin olevansa täysi-ikäinen ja hakevansa oleskelulupaa perhesiteen perusteella kotimaahan jääneelle puolisolleen. Tällöin perhesiteen perusteella tehty oleskelulupahakemus voitaisiin hylätä, koska perheenkokoaja on saanut oleskelulupansa vääriä tietoja antamalla ja syyllistynyt maahantulosäännösten kiertämiseen. Säännöstä voitaisiin soveltaa myös tilanteissa, joissa perheenkokoajana toimii Suomeen yksin tullut alaikäinen, joka on saanut oleskeluluvan yksilöllisen inhimillisen syyn vuoksi ulkomaalaislain 52 §:n perusteella ja joka hakee oleskeluluvan saatuaan lupaa vanhemmilleen, joiden oli kertonut oman lupahakemuksensa yhteydessä kuolleen tai kadonneen, mutta joiden olinpaikka onkin ollut koko ajan tiedossa. Säännös voisi tulla sovellettavaksi esimerkiksi myös silloin, kun oleskelulupa on myönnetty haavoittuvassa asemassa olevalle naiselle, joka hakee oleskeluluvan saatuaan

lupaa aviomiehelleen, vaikka hän on itse saanut oman oleskelulupansa sillä perusteella, että hänellä ei ole kotimaassaan ketään, jonka luokse hän voisi turvallisesti palata.

Harkinnassa voitaisiin hyödyntää perheenkokoajan aiemmin oman oleskelulupa-asiansa yhteydessä antamia tietoja. Erityisesti turvapaikkatutkinnassa kerätään tarkat tiedot turvapaikanhakijan perheenjäsenistä ja muista omaisista. Oleskelulupa voitaisiin jättää myöntämättä maahantulosaännösten kiertämisen perusteella, vaikka itse perhesuhteen aitoutta ei kyseenalaistetaisikaan. Kussakin tapauksessa tulisi kuitenkin ottaa huomioon ulkomaalaisen kokonaistilanne ulkomaalaislain 66 a §:n mukaisesti. Lupaharkinnassa on otettava huomioon perhesiteiden luonne ja kiinteys, täällä oleskelevan perheenkokoajan maassa oleskelun pituus sekä perheeseen liittyvät, kulttuuriset ja sosiaaliset siteet kotimaahan. Samaten tulisi kiinnittää huomiota lapsen etuun. Tapausten yhteydessä tulisi luonnollisesti myös harkittavaksi, voidaanko perheenkokoajan oleskelulupa peruuttaa ulkomaalaislain 58 §:n 4 momentin perusteella.

37 §. Perheenjäsen. Pykälää täsmennettäisiin lapsen määritelmän osalta. Ehdotetussa uudessa 3 momentissa määriteltäisiin kasvattilapsi ja säädettäisiin edellytyksistä, joiden perusteella kasvattilapsi voitaisiin katsoa perheenjäseneksi.

Pykälän 1 momentin mukaan perheenjäseneksi katsotaan alle 18-vuotias naimaton lapsi, jonka huoltaja on Suomessa asuva henkilö tai tämän aviopuoliso. Kasvattilapsen määritelmä vastaisi 1 momentin lapsen määritelmää sillä täsmennyksellä, että kasvattilapsella ei ole virallista huoltosuhtetta kasvatusvanhempaansa. Ulkomaalaislain 37 §:ssä määritellyn huoltosuhteen tulkinnassa on vakiintunut soveltamiskäytäntö, jonka mukaan perheenjäsenen määritelmän täyttymisen edellytyksenä on virallisen huoltosuhteen lisäksi lapsen ja vanhemman tosiasiallinen huoltosuhte. Edellä mainittu tulkinta kirjattaisiin lakiin ja lapsen katsominen kasvattilapseksi edellyttäisi tosiasiallinen huoltosuhteen olemassa oloa. Näyttövelvollisuus vakiintuneen huoltosuhteen olemassaolosta olisi kasvattisuhteeseen vetoavilla. Myös kasvattilapseksi ilmoitetulta lapselta voitaisiin edellyttää hänen ikänsä huomioon ottaen uskottavaa selvitystä kasvattisuhteesta. Huoltosuhteen lisäksi momentissa edellytettäisiin myös, että kasvattilapsi olisi huollon tarpeessa. Tosiasiallisen huollon tarpeella tarkoitetaan kasvattilapsen osalta sitä, että esimerkiksi lähes täysi-ikäisen nuoren asuminen kasvatusvanhemman luona ei välttämättä tarkoittaisi, että henkilö olisi huollon tarpeessa ja näin rinnastettavissa perheenjäseneseen. Jos kasvattilapsen ja hänen kasvatusvanhempansa elämäntilanteesta kävisi ilmi, että kasvattilapsi viettää jo käytännössä itsenäistä elämää, vaikka asuu vielä samassa taloudessa, rinnastus huollossa olevaan perheenjäseneseen ei olisi tarkoituksenmukaista. Harkinta tosiasiallisen huollon tarpeen olemassa olosta tulisi erityisesti ottaa huomioon tapauksissa, joissa kasvattilapsi tulee täysi-ikäiseksi oleskelulupaprosessin aikana.

Momentin alakohdissa säädettäisiin vielä lisäedellytyksistä. Momentissa edellytettäisiin, että lisäedellytyksistä annetaan luotettava selvitys. Momentin 1 kohdassa rajattaisiin säännös koskemaan vain tilanteita, joissa lapsen aikaisemmat huoltajat ovat todistettavasti kuolleet tai kadoksissa. Kasvattilapsen aikaisemman huoltajan nykyisistä olosuhteista edellytettäisiin uskottavaa ja ristiriidatonta selvitystä. Säännöksen tarkoituksena on estää lapsen siirtäminen vakiintuneesta kasvatusperheestä sellaiseen perheeseen, joka on lähdössä Suomeen. Momentin 2 kohdassa edellytettäisiin, että lapsella on ollut tosiasiallinen huoltosuhte perheenkokoajaan tai tämän aviopuolisoon jo ennen perheenkokoajan lähtöä lähtömaasta. Edellytys koskee tapauksia, joissa kasvattilapseksi ilmoitetun henkilön tai henkilöiden ilmoitetaan olevan ilman huoltajaa lähtömaassaan. Näissä tapauksissa edellytetään, että kasvattilapsen ja Suomessa olevan kasvatusvanhemman välillä on ollut tosiasiallinen huoltosuhte ennen kasvatusvanhemman lähtöä lähtömaasta ja Suomeen tuloa. Edellytyksen täyttymistä harkittaessa on lisäksi

si otettava huomioon 3 momentin perusedellytykset. Tosiasiallinen huoltosuhde on voinut katketa kasvatusvanhemman Suomeen muuton seurauksena ja lapsi voi näin olla hänestä perheen kokoajan Suomeen muuton jälkeen huolehtineen henkilön tosiasiallisessa huollossa ja käytännössä nykyisen huoltajansa kasvattilapsi. Tässä yhteydessä olisi huomioitava, ettei 3 momentin 2 kohdan edellytyksiä voida sivuuttaa soveltamalla muuta omaista koskevia ulkomaalaislain 50 §:n ja 115 §:n säännöksiä. Jos oleskelulupaa yksin hakevan lapsen ja Suomessa asuvan perheen kokoajan välillä ei ole ollut tosiasiallista perhesidettä ja huoltosuhdetta ennen kasvatusvanhemman lähtöä lähtömaasta, edellytyksiä oleskeluluvan myöntämiseksi perhesiteen perusteella ei ole muutoin kuin virallisen adoption kautta. Kasvattilasta ei rinnastettaisi ehdotetun momentin 2 kohdan perusteella lapseen myöskään tilanteissa, joissa varsinaisen perheen kokoajan lähtömaassa oleva aviopuoliso on ottanut kasvattilapsen perheen kokoajan maasta lähdön ja Suomeen tulon jälkeen. Edellytyksenä olisi, että koko perheen olisi tullut viettää yhteistä perhe-elämää lähtömaassa. Ehdotuksessa katsotaan, että perheen yhdistämistä sääntöjen tarkoituksena ei ole suojata jo olemassa olevan ydinperheen laajentamista kasvattilapsilla sen jälkeen, kun lähtömaahan jääneen perheen tarkoituksena on muuttaa Suomeen. Edellytyksiä oleskeluluvan myöntämiseksi kasvattilapselle ei myöskään olisi tilanteissa, joissa kasvattilapsi on otettu kotimaasta lähdön jälkeen esimerkiksi matkalla Suomeen, mutta joissa ei olisi vietetty vakiintunutta perhe-elämää. Momentin 3 kohdassa säädettäisiin vielä tilanteista, joissa perheen kokoajana toimii Suomeen yksin tullut alaikäinen. Momentin 3 kohdassa edellytettäisiin, että tosiasiallinen huoltosuhde perheen kokoajan huoltajaan on ollut olemassa ennen perheen kokoajan lähtöä lähtömaasta. Kohta tulisi sovellettavaksi tilanteissa, joissa Suomeen yksin tullut alaikäinen hakee oleskeluluvan saatuaan lupaa myös lähtömaahan jääneelle huoltajalleen ja tämän kasvattilapselle eli kasvattisisarukselleen. Tällöin edellytettäisiin, että kasvattilapsi on kuulunut perheeseen jo ennen kuin Suomeen yksin tullut alaikäinen on jättänyt lähtömaan.

39 §. *Toimeentuloedellytys oleskelulupaa myönnettäessä.* Voimassa olevan ulkomaalaislain 39 §:n mukaan oleskeluluvan myöntäminen edellyttää, että ulkomaalaisen toimeentulo on turvattu, jollei laissa toisin säädetä. Pykälässä täsmennetään vielä, että toimeentuloedellytyksestä ei sovelleta, jos lupa myönnetään ulkomaalaislain 6 luvun perusteella. Esityksessä ehdotetaan, että toimeentuloedellytystä sovellettaisiin myönnettäessä oleskelulupa kansainvälistä suojelua saaneen perheenjäsenelle, jos perhe on muodostettu vasta Suomeen tulon jälkeen. Tästä ehdotetaan säädettäväksi 6 luvun 114 §:ssä. Ulkomaalaislain 39 §:ää täsmennettäisiin näin ollen siten, että toimeentuloedellytystä ei sovelleta myönnettäessä oleskelulupa 6 luvun perusteella, jollei 6 luvussa toisin säädetä.

62 §. *Menettely haettaessa oleskelulupaa perhesiteen perusteella.* Voimassa olevan ulkomaalaislain 62 §:n 2 momentin mukaan oleskeluluvan hakijalle ja perheen kokoajalle on varattava tilaisuus tulla kuulluiksi ennen perhesiteen perusteella haetun oleskelulupahakemuksen ratkaisemista. Pykälän 2 momenttia ehdotetaan täsmennettäväksi hallintolain 34 §:n 2 momentin 5 kohdan mukaisesti siten, että mainittuja asianosaisia ei tarvitsisi kuulla, jos se on ilmeisen tarpeetonta. Täsmennystä tulee tulkita suppeasti. Kuuleminen katsottaisiin ilmeisen tarpeettomaksi vain silloin, jos oleskelulupahakemuksesta käy ilmi, että oleskelulupaa ei ole mahdollista myöntää haetulla perusteella. Kuuleminen voisi olla täten ilmeisen tarpeetonta esimerkiksi tilanteissa, joissa lupaa haetaan Suomessa oleskelevan ulkomaalaisen muulle omaiselle, eikä Suomessa oleskelevä perheen kokoaja ole saanut omaa oleskelulupaansa kansainvälisen suojelun tai tilapäisen suojelun perusteella. Hakijan kuuleminen avioliiton perusteella haetun oleskelulupahakemuksen yhteydessä voi olla ilmeisen tarpeetonta tilanteissa, joissa Suomessa asuva puoliso ilmoittaa lupaviranomaiselle, että hän ei halua oleskelulupaa myönnettävän puolisolleen. Oleskelulupa perhesiteen perusteella myönnetään yhteisen perhe-elämän viettä-

misen perusteella ja hakijan oikeus oleskelulupa on riippuvainen perheenkokoajan tahdosta viettää perhe-elämää hakijan kanssa. Perheenkokoajan henkilökohtainen tahdonilmaisus on laadultaan sellainen selvitys, että hakijaa on ilmeisen tarpeetonta kuulla asiasta, jos hänen tahdonilmaisullaan ei ole vaikutusta asian ratkaisuun.

81 §. *Työnteko ilman oleskelulupaa.* Pykälän 1 momenttia ehdotetaan muutettavaksi. Muutetun momentin 5 kohdan mukaan turvapaikanhakijalla olisi työnteko-oikeus kolmen kuukauden jälkeen kansainvälistä suojelua Suomessa haettuaan, jos hän ei ole antanut vääriä tietoja henkilöllisyydestään ja hänen henkilöllisyytensä on selvitetty tai henkilöllisyyttä ei ole kyetty selvittämään hakijasta riippumattomasta syystä.

Poliisi ja rajavartiolaitos selvittävät turvapaikanhakijan henkilöllisyyden ulkomaalaislain 97 §:n mukaisesti. Poliisin Maahanmuuttovirastolle toimittamassa aineistossa henkilöllisyyden selvittämisen tulee olla selvästi todettu, tai mainittu se, että hakija ei ainakaan ole vaikeuttanut henkilöllisyytensä selvittämistä.

Henkilöllisyyden on katsottava olevan selvitetty tapauksissa, joissa turvapaikanhakija on esittänyt matkustusasiakirjan, jota poliisi tai rajavartiolaitos pitää luotettavana. Työnteko-oikeus olisi olemassa myös silloin, kun henkilöllisyyttä ei ole kyetty selvittämään hakijasta riippumattomasta syystä. Tämä koskee erityisesti tilanteita, jolloin tullaan maasta, jossa ei ole pääsääntöisesti saatavilla luotettavia asiakirjoja.

Maahanmuuttovirasto antaisi nykykäytännön mukaisesti turvapaikanhakijan pyynnöstä hänelle todistuksen hänen työnteko-oikeudestaan. Työnteko-oikeuden turvin turvapaikanhakija saisi tehdä työtä rajoituksitta kaikilla ammattialoilla eikä työnteko-oikeutta olisi rajoitettu tiettyyn työnantajaan. Turvapaikanhakija voi pyytää todistusta myös tilanteessa, jolloin työnteko-oikeutta ei ulkomaalaislain mukaan ole. Tällöin Maahanmuuttovirastossa tehtäisiin hallintolain mukainen valituskelpoinen päätös asiassa.

114 §. *Oleskeluluvan myöntäminen kansainvälistä suojelua tai tilapäistä suojelua saaneen perheenjäsenelle.* Pykälässä säädetään oleskeluluvan myöntämisen edellytyksistä kansainvälistä suojelua tai tilapäistä suojelua saaneen perheenjäsenelle. Voimassa olevan lain mukaan pakolaisen, toissijaisen suojelun tai humanitaarisen suojelun perusteella oleskeluluvan saaneen taikka tilapäistä suojelua saaneen ulkomaalaisen perheenjäsenelle myönnetään oleskelulupa, jos perheenkokoaja asuu Suomessa tai hänelle on myönnetty oleskelulupa Suomeen muuttoa varten ja jos hakijan ei katsota vaarantavan yleistä järjestystä, turvallisuutta tai kansanterveyttä. Tästä pääsäännöstä ehdotetaan poikettavan pykälän uudessa 4 momentissa, jos perheenkokoaja on saanut oleskeluluvan toissijaisen suojelun tai humanitaarisen suojelun taikka tilapäisen suojelun perusteella. Pykälää ehdotetaan muutettavaksi siten, että oleskeluluvan hakeminen mainittujen henkilöiden perheenjäsenille edellyttäisi, että perheenkokoaja on asunut Suomessa vähintään yhden vuoden oleskeluluvalla. Hakemusta ei voitaisi näin ollen jättää ennen kuin vuoden asumisaika on kulunut. Asumisaika laskettaisiin oleskeluluvan ensimmäisestä voimassaolopäivästä. Asumisaikaedellytys ei koskisi ulkomaalaislain 106 §:ssä tarkoitettua pakolaista.

Kotouttamislain kokonaisuudistushanke asetettiin huhtikuussa 2009. Kotouttamislakia uudistettaessa tarkastellaan myös maahanmuuttajan kotoutumiseen liittyviä seuranta- ja arviointikriteereitä. Kokonaisuudistuksen yhteydessä voidaan pohtia kotouttamisen ja perhesiteeseen perustuvan oleskeluluvan yhteyttä. Haettaessa oleskelulupaa perheenyhdistämisen perusteella perhesiteen ja tarvittaessa vaadittavan toimeentulon täyttymisen ohella myös maahanmuutta-

jan oma aktiivinen osallistuminen kotoutumisprosessiin esimerkiksi opintoihin tai työhön osallistumalla osoittaa hänen sitoutuneisuuttaan uuteen yhteiskuntaan ja tällä voisi olla positiivinen merkitys perheenjäsenten maahantuloon liittyvässä kokonaisharkinnassa. Kotoutumisen arviointi ja arviointiin liittyvien kriteerien kehittäminen samoin kuin kotouttamislain kokonaisuudistuksen valmistelu ovat alkuvaiheessa.

Voimassa olevan 114 §:n 4 momentin mukaan oleskeluluvan myöntäminen perhesiteen perusteella kansainvälistä suojelua saaneen perheenjäsenelle ei edellytä, että hakijan toimeentulo on turvattu. Ulkomaalaislaissa ei ole eroteltu sitä, onko hakijan täytynyt olla perheenkokoajan perheenjäsen jo ennen Suomeen tuloa. Pykälän 5 momentiksi siirtyvää säännöstä ehdotetaan muutettavaksi siten, että toimeentuloedellytys jätettäisiin soveltamatta vain ennen perheenkokoajan Suomeen tuloa muodostettuihin perheisiin. Jos perhe olisi muodostettu perheenkokoajan Suomen tulon jälkeen, edellytettäisiin riittävää toimeentuloa oleskeluluvan myöntämiseksi. Käytännössä suurin osa perheistä on muodostettu jo ennen maahantuloa. Toimeentuloedellytys tulisi sovellettavaksi esimerkiksi silloin, kun kolmannen maan kansalaisesta tulee perheenjäsen esimerkiksi avioitumisen kautta vasta sen jälkeen kun perheenkokoaja on tullut Suomeen. Perheenjäsen voitaisiin katsoa niin sanotuksi uudeksi perheenjäseneksi myös, jos perheenkokoaja olisi ollut aiemminkin aviossa nykyisen puolisonsa kanssa ja oleskelulupaa haettaisiin Suomeen tulon jälkeen solmitun uuden avioitumisen perusteella. Lähtökohtaisesti edellytettäisiin, että perheenkokoaja on ilmoittanut aiemmin oman oleskelulupa-asiansa yhteydessä perheenjäsenistään, jotka hakevat oleskelulupaa niin sanottuina vanhoina perheenjäseninä. Jos perheenkokoajan ilmoittamat tiedot poikkeaisivat aikaisemmasta ilmoituksesta, perhesuhteen olemassaolosta edellytettäisiin säännönmukaisesti luotettavaa asiakirjaselvitystä, jotta perheenjäsenet voitaisiin katsoa vanhoiksi perheenjäseniksi. Perheenkokoajan Suomeen tulon jälkeen syntyneet biologiset lapset katsottaisiin luonnollisesti vanhoiksi perheenjäseniksi.

115 §. *Oleskeluluvan myöntäminen kansainvälistä suojelua tai tilapäistä suojelua saaneen muulle omaiselle.* Pykälää ehdotetaan muutettavaksi 114 §:n asumisaikavaatimusta koskevaa muutosta vastaavin osin. Pykälään lisättäisiin 2 momentti, jonka mukaan muulle omaiselle myönnettävän oleskeluluvan hakemisen edellytyksenä olisi, että perheenkokoaja on asunut Suomessa vähintään vuoden oleskeluluvalla. Edellytys koskisi toissijaisen suojelun tai humanitaarisen suojelun tai tilapäisen suojelun perusteella oleskeluluvan saaneita perheenkokoajia. Edellytys ei koskisi siis pakolaisen muuta omaista.

Pykälää ei ole tarpeen täsmentää 114 §:ään ehdotetun muutoksen tavoin toimeentulon edellyttämisestä, jos perhesuhde olisi syntynyt vasta perheenkokoajan maahantulon jälkeen. Lähtökohtana on, että perheenkokoajalla on käytännössä olemassa perheside muuhun omaiseen jo ennen maahan tuloa. Näin oleskeluluvan myöntäminen ei muun omaisen tapauksessa edellytä, että ulkomaalaisen toimeentulo on turvattu.

Siirtymäsäännös. Lakiin ehdotetaan otettavaksi siirtymäsäännös, jonka mukaan edellä esitetyjä säädösmuutoksia sovelletaan lain voimaantulon jälkeen vireille saatettaviin hallintoasioihin.

2 Voimaantulo

Laki ehdotetaan tulemaan voimaan mahdollisimman pian sen jälkeen, kun se on hyväksytty.

3 Suhde perustuslakiin ja säätämisyjärjestys

Perustuslain 7 §:n henkilökohtaisen koskemattomuuden kannalta on keskeistä, että oikeuslääketieteellinen tutkimus iän selvittämiseksi olisi asianosaiselle täysin vapaaehtoinen. Esityksen mukaan asianosaisen suostumuksen tulisi olla kirjallinen ja perustua tietoon ja vapaaseen tahtoon. Jos hakija ilmoittaa olevansa alaikäinen, edellyttäisiin lisäksi hänen huoltajansa tai muun laillisen edustajansa kirjallista suostumusta. Esityksen mukaan ennen suostumuksen pyytämistä hakijalle olisi annettava tiedot oikeuslääketieteellisen tutkimuksen merkityksestä, käytettävistä tutkimusmenetelmistä ja tutkimuksen seurauksista.

Perustuslain 10 §:n 1 momentin mukaan jokaisen yksityiselämä, kunnia ja kotirauha on turvattu. Henkilötietojen suojasta säädetään tarkemmin lailla. Yksityiselämän suojan kannalta merkityksellistä on, että oikeuslääketieteellisessä tutkimuksessa iän selvittämiseksi tehtävä toimenpide, sen tulos ja tulosta koskeva lausunto ovat henkilötietolaissa (523/1999) tarkoitettuja henkilötietoja. Jos näitä henkilötietoja käsittelee viranomainen, niiden luovuttamiseen sovelletaan lakia viranomaisten toiminnan julkisuudesta.

Edellä mainitun perusteella lakiehdotus voidaan käsitellä perustuslain 72 §:n mukaisessa tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä. Tärkeänä pidetään kuitenkin, että perustuslakivaliokunnalle varataan tilaisuus antaa esityksestä lausunto.

Edellä esitetyn perusteella annetaan Eduskunnan hyväksyttäväksi seuraavat lakiehdotukset:

LAKIEHDOTUS

Laki ulkomaalaislain muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
muutetaan 30 päivänä huhtikuuta 2004 annetun ulkomaalaislain (301/2004) 39 §:n 1 momentti, 62 §:n 2 momentti, 81 §:n 1 momentti, sellaisena kuin se on laissa 516/2008, 114 §, sellaisena kuin se on osaksi laeissa 380/2006 ja 323/2009, ja 115 §, sellaisena kuin se on osaksi mainitussa laissa 323/2009, sekä
lisätään lakiin uusi 6 a ja 6 b §, 36 §:ään, sellaisena kuin se on osaksi laissa 358/2007, uusi 3 momentti ja 37 §:ään, sellaisena kuin se on osaksi mainitussa laissa 380/2006, uusi 3 momentti, seuraavasti:

6 a § *Oikeuslääketieteellinen tutkimus iän selvittämiseksi*

Oleskelulupaa kansainvälisen suojelun tai muulla perusteella hakevan ulkomaalaisen iän selvittämiseksi voidaan tehdä oikeuslääketieteellinen tutkimus, jos se on tarpeen hakijan iästään antamien tietojen oikeellisuuden varmistamiseksi.

Tutkimuksen tekeminen edellyttää, että hakija on antanut tietoon ja vapaaseen tahtoon perustuvan kirjallisen suostumuksensa. Jos hakija ilmoittaa olevansa alaikäinen, edellytetään lisäksi hänen huoltajansa tai muun laillisen edustajansa kirjallista suostumusta.

Ennen suostumuksen pyytämistä hakijalle on annettava tiedot iän selvittämisen merkityksestä, siinä käytettävistä oikeuslääketieteellisistä tutkimusmenetelmistä, näiden mahdollisista terveysvaikutuksista sekä tutkimuksen seurauksista. Hakijalle on lisäksi ilmoitettava, että kieltäytyminen tutkimuksesta voidaan ottaa huomioon ratkaistaessa hakijan vireillä olevaa kansainvälistä suojelua koskevaa tai muuta oleskelulupahakemusta, mutta että kieltäytyminen ei yksinään voi olla peruste sille, että kansainvälistä suojelua koskeva hakemus hylätään. Tiedot on annettava hakijan äidinkielellä tai kielellä, jota hänen perustellusti voidaan olettaa ymmärtävän.

6 b § Oikeuslääketieteellisen tutkimuksen tekeminen

Oikeuslääketieteellisen tutkimuksen iän selvittämiseksi tekee poliisin, rajavartiolaitoksen tai Maahanmuuttoviraston pyynnöstä Helsingin yliopiston oikeuslääketieteen laitos. Tutkimusta varten tarvittavat toimenpiteet voi tehdä Helsingin yliopiston oikeuslääketieteen laitoksen pyynnöstä myös keskussairaala, kunnallinen terveyskeskus tai yksityisen terveydenhuollon toimintayksikkö.

Terveydenhuollon ammattihenkilö tekee tutkimusta varten tarvittavat toimenpiteet. Poliisin, rajavartiolaitoksen tai Maahanmuuttoviraston virkamies varmistaa toimenpiteen tekemisen yhteydessä hakijan henkilöllisyyden. Laillistettu lääkäri tai hammaslääkäri, jolla on tutkimuksen edellyttämä erityispätevyys, laatii toimenpiteiden perusteella annettavan lausunnon.

Valtioneuvoston asetuksella voidaan antaa tarkempia säännöksiä tutkimuksen tekemisestä.

36 § Yleiset edellytykset oleskeluluvan myöntämiselle

Oleskelulupa voidaan jättää myöntämättä, jos ulkomaalaisen katsotaan vaarantavan yleistä järjestystä tai turvallisuutta, kansanterveyttä taikka Suomen kansainvälisiä suhteita. Kansanterveyden vaarantaminen ei kuitenkaan estä jatkoluvan myöntämistä, jos luvan myöntämisen edellytykset ovat muutoin olemassa. Kansainvälisten suhteiden vaarantaminen ei kuitenkaan estä oleskeluluvan myöntämistä perhesiteen perusteella tai oleskeluluvan myöntämistä ulkomaalaiselle, jolle on unionin jäsenvaltiossa myönnetty pitkään oleskelleen kolmannen maan kansalaisen EY-oleskelulupa.

Oleskelulupa voidaan jättää myöntämättä, jos on perustelua aihetta epäillä ulkomaalaisen tarkoituksena olevan maahantuloa tai maassa oleskelua koskevien säännösten kiertäminen.

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.

37 § Perheenjäsen

Tätä lakia sovellettaessa perheenjäseneksi katsotaan Suomessa asuvan henkilön aviopuoliso sekä alle 18-vuotias naimaton lapsi, jonka huoltaja on Suomessa asuva henkilö tai tämän aviopuoliso. Jos Suomessa asuva henkilö on alaikäinen lapsi, perheenjäsen on hänen huolta-

jansa. Perheenjäseneksi katsotaan myös samaa sukupuolta oleva henkilö, jos parisuhde on kansallisesti rekisteröity.

Aviopuolisoihin rinnastetaan jatkuvasti yhteisessä taloudessa avioliitonomaisissa olosuhteissa elävät henkilöt sukupuolestaan riippumatta. Tällaisen rinnastuksen edellytyksenä on, että he ovat asuneet vähintään kaksi vuotta yhdessä. Asumisaikaa ei edellytetä, jos henkilöillä on yhteisessä huollossa oleva lapsi tai jos on muu painava syy.

Edellä 1 momentissa määriteltyyn lapseen rinnastetaan Suomessa asuvan tai tämän aviopuolison tosiasiallisessa huollossa oleva alle 18-vuotias naimaton lapsi, joka on tosiasiallisen huollon tarpeessa, mutta jonka huoltosuhteesta ei ole saatavissa virallista selvitystä (kasvattilapsi). Rinnastaminen edellyttää lisäksi luotettavaa selvitystä siitä, että:

1) lapsen aikaisemmat huoltajat ovat todistettavasti kuolleet tai kadoksissa;

2) tosiasiallinen huoltosuhde perheenkokoajaan tai tämän aviopuoliso on ollut olemassa ennen perheenkokoajan lähtöä lähtömaasta taikka

3) tosiasiallinen huoltosuhde perheenkokoajan huoltajaan on ollut olemassa ennen perheenkokoajan lähtöä lähtömaasta.

39 § Toimeentuloedellytys oleskelulupaa myönnettäessä

Oleskeluluvan myöntäminen edellyttää, että ulkomaalaisen toimeentulo on turvattu, jollei tässä laissa toisin säädetä. Toimeentuloedellytyksestä voidaan yksittäisessä tapauksessa poiketa, jos siihen on poikkeuksellisen painava syy tai lapsen etu sitä vaatii. Toimeentuloedellytystä ei sovelleta myönnettäessä oleskelulupa 6 luvun perusteella, *jollei 6 luvussa toisin säädetä.*

62 § Menettely haettaessa oleskelulupaa perhesiteen perusteella

Oleskelulupaa perhesiteen perusteella voi hakea ulkomailla oleskelulupaa vailla oleva ulkomaalainen (hakija) jättämällä hakemuksen Suomen edustustolle tai asian voi panna vireille perheenkokoaja jättämällä hakemuksen kihlakunnan poliisilaitokselle.

Oleskeluluvan edellytysten selvittämiseksi on 1 momentissa mainituille asianosaisille varattava tilaisuus tulla kuulluiksi ennen asian ratkaisemista, *jollei se ole ilmeisen tarpeetonta*

81 § Työnteko ilman oleskelulupaa

oikeus tehdä ansiotyötä ilman oleskelulupaa on ulkomaalaisella, joka:

5) on kansainvälistä suojelua haettuaan oleskellut Suomessa kolme kuukautta ja joka ei ole antanut vääriä tietoja henkilöllisyydestään, ja hänen henkilöllisyytensä on selvitetty tai henkilöllisyyttä ei ole kyetty selvittämään hakijasta riippumattomasta syystä, enintään hakemuksen lainvoimaiseen ratkaisemiseen asti.

114§ Oleskeluluvan myöntäminen kansainvälistä suojelua tai tilapäistä suojelua saaneen perheenjäsenelle

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

- 1) perheenkokoaja asuu Suomessa tai hänelle on myönnetty oleskelulupa Suomeen muuttoa varten; ja
- 2) hakijan ei katsota vaarantavan yleistä järjestystä, turvallisuutta tai kansanterveyttä.

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

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

Jos perheenkokoaja on saanut oleskeluluvan toissijaisen suojelun tai humanitaarisen suojelun taikka tilapäisen suojelun perusteella, perheenjäsenelle myönnettävän oleskeluluvan hakemisen edellytyksenä on, että perheenkokoaja on asunut Suomessa vähintään vuoden oleskeluvalla.

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

115 § Oleskeluluvan myöntäminen kansainvälistä suojelua tai tilapäistä suojelua saaneen muulle omaiselle

Oleskelulupa myönnetään pakolaisen, toissijaisen suojelun tai humanitaarisen suojelun perusteella oleskeluluvan saaneen taikka tilapäistä suojelua saaneen ulkomaalaisen muulle omaiselle, jos oleskeluluvan epääminen olisi kohtuutonta sen vuoksi, että asianomaisten on Suomessa tarkoitus jatkaa aikaisemmin viettämäänsä kiinteää perhe-elämää tai että omainen on täysin riippuvainen Suomessa asuvasta perheenkokoajasta. Jos hakijan katsotaan vaarantavan yleistä järjestystä, turvallisuutta, kansanterveyttä tai Suomen kansainvälisiä suhteita, suoritetaan kokonaisharkinta 114 §:n 2 momentista ilmenevällä tavalla.

Jos perheenkokoaja on saanut oleskeluluvan toissijaisen suojelun tai humanitaarisen suojelun taikka tilapäisen suojelun perusteella muulle omaiselle myönnettävän oleskeluluvan hakemisen edellytyksenä on, että perheenkokoaja on asunut Suomessa vähintään vuoden oleskeluvalla.

Oleskeluluvan myöntäminen ei edellytä, että ulkomaalaisen toimeentulo on turvattu.

Tämä laki tulee voimaan...

Säädösmuutoksia sovelletaan lain voimaantulon jälkeen vireille saatettaviin hallinto-asioihin. Edellä 81 §:n 1 momentin 5 kohdassa säädettyä edellytystä sovelletaan myös ennen lain voimaantuloa maahan saapuneisiin turvapaikanhakijoihin, jos he eivät ole olleet maassa kolmea kuukautta tai jos he ovat olleet maassa yli kolme kuukautta, mutta eivät ole tehneet ansiotyötä.