

Erik Castrén -instituutti/projektitutkija Ilona Nieminen

Selvitys täysi-ikäisten Suomen kansalaisten vanhemmille oleskelulupien myöntämisen edellytyksistä

Tässä selvityksessä on tarkasteltu niitä edellytyksiä, joilla Suomen kansalaisten vanhemmille voidaan myöntää ja on oikeuskäytännössä myönnetty oleskelulupa. Tutkimusaineiston muodostavat asiaa koskeva lainsäädäntö ja sen soveltamiskäytäntö korkeimmassa hallinto-oikeudessa vuosina 2002 – 2008. Suomen kansalaisen vanhemmille oleskelulupa oli mahdollista myöntää vuoden 1991 ulkomaalaislain (378/1991) 18 c §:n 3 momentin perusteella vuonna 1999 tapahtuneen lainmuutoksen jälkeen. Vuonna 2004 tapahtuneen ulkomaalaislain kokonaisuudistuksen jälkeen oleskelulupa voidaan myöntää ulkomaalaislain (301/2004) 50 §:n 2 momentin muiden omaisten oleskelulupia koskevan säännöksen perusteella tai ulkomaalaislain 52 §:n yksilöllisen inhimillisen syyn perusteelle myönnettävää oleskelulupaa koskevan säännöksen nojalla. Muulle omaiselle myönnettävää oleskelulupaa (ulkomaalaislain 50 §:n 2 momentti) on lähtökohtaisesti haettava ulkomailta käsin. Oleskelulupa yksilöllisen inhimillisen syyn perusteella (52 §) voidaan myöntää ainoastaan, jos hakija on jo Suomessa.

Perhe ulkomaalaislain mukaan

Voimassa olevan ulkomaalaislain 37 §:n mukaan perheenjäseneksi katsotaan Suomessa asuvan henkilön aviopuoliso sekä alle 18-vuotias naimaton lapsi, jonka huoltaja tai huoltajan aviopuoliso asuu Suomessa. Jos Suomessa asuva henkilö on alaikäinen lapsi, perheenjäsen on hänen huoltajansa. Perheenjäseneksi katsotaan myös samaa sukupuolta oleva henkilö, jos parisuhde on kansallisesti rekisteröity.

Ulkomaalaislaissa on omaksuttu sukupuolineutraali käsitys avoliitosta. Aviopuolisoihin rinnastetaan jatkuvasti yhteisessä taloudessa avioliitonomaisissa olosuhteissa elävät henkilöt sukupuolesta huolimatta. Edellytyksenä on, että he ovat asuneet vähintään kaksi vuotta yhdessä, tai että heillä on yhteisessä huollossa oleva lapsi, tai että on muu painava syy. Lapseen rinnastetaan lisäksi tietyin edellytyksin kasvattilapsi.

Muulle omaiselle myönnettävä oleskelulupa – ulkomaalaislain 50 §:n 2 momentti (entinen 18 c §:n 3 momentti)

Ulkomaalaislakiin sisällytettiin vuonna 1999 säännös 18c § 3 momentti, jonka mukaan muulle omaiselle kuin perheenjäsenelle oli mahdollista myöntää oleskelulupa, jos oleskeluluvan epääminen olisi kohtuutonta sen vuoksi, että asianomaisten on Suomessa tarkoitus jatkaa aikaisemmin viettämänsä kiinteää perhe-elämää tai että omaisen on täysin riippuvainen Suomessa asuvasta Suomen kansalaisesta.

Hallituksen esityksessä (HE 50/1998) katsottiin, että Suomessa sovelletaan lähtökohtaisesti suomalaista perhekäsitettä. Euroopan ihmisoikeussopimuksen 8 artiklan mukaisen perhe-elämän suojan vaatimuksen katsottiin kuitenkin edellyttävän tosiasiallisen kiinteän perhe-elämän suojelemista ja näin suojan ulottamista ydinperheen ulkopuolisiin henkilöihin. Perustuslakivaliokunta totesi myös, että muulle omaiselle myönnettävää oleskelulupaa koskeva momentti oli tärkeä, sillä ihmisoikeussopimusten tarkoittamaa suojaa nauttivan perhe-käsitteen piiriin voi toisissa kulttuureissa kuulua henkilöitä, jotka eivät olleet lakiehdotuksen mukaisen määritelmän sisällä.<sup>1</sup>

Hallituksen esityksessä tarkennetaan, että säännöksessä tarkoitetuissa tilanteissa edellytetään lisäksi, että oleskeluluvan epääminen olisi kaikki asiaan vaikuttavat seikat ja olosuhteet huomioiden kohtuutonta sekä painotetaan, että säännöstä, jonka perusteella ydinperheen ulkopuolinen lähiomainen voisi ilman toimeentuloedellytystä muuttaa Suomeen olisi tulkittava suppeasti. Esityksen mukaan tarkoitus on ollut edelleen soveltaa Suomessa suomalaista perhekäsitettä ja vain poikkeuksellisesti myöntää harkinnan perusteella oleskelulupia kiinteään perhe-elämään perustuen.

Lähtökohtana hallituksen esityksessä on *yhdessä asuminen*: 'Jotta henkilö katsottaisiin olevan täysin riippuvainen jo Suomessa asuvasta perheenjäsenestään edellytettäisiin yleensä, että he ovat aiemmin asuneet samassa taloudessa ja että pakottavat syyt ovat johtaneet erilleen muuttamiseen ja toiseksi, että heidän keskinäinen riippuvuutensa on jatkunut toisen osapuolen ollessa Suomessa'.

Ulkomaalaislaki ei kuitenkaan kaikissa tapauksessa edellytä sitä, että oleskeluluvan saamisen edellytyksenä olisi välttämättä asuminen aikaisemmin samassa taloudessa. Hallituksen esityksen perustelujen mukaan '[j]os asianomaiset eivät ole aikaisemmin asuneet yhteistaloudessa, edellytetään, että olosuhteissa on tapahtunut olennainen muutos hakijan kohdalla, jonka vuoksi hänen ei voi enää kohtuudella edellyttää jatkavan elämistään yksin kotimaassaan'.

Hallituksen esityksen mukaan riippuvuuden tulisi olla mahdollisen taloudellisen riippuvuuden lisäksi henkistä, sillä Suomessa jo asuva voi lähettää rahaa omaiselleen toiseen maahan. Muina täyteen riippuvuuteen mahdollisesti vaikuttavina seikkoina mainitaan esityksessä esimerkiksi painavat sosiaaliset tai kulttuurisidonnaiset syyt, vaikea sairaus tai vakava vamma, joka osoitetaan asianmukaisesti esimerkiksi lääkärintodistuksella.

Esityksessä mahdollisina momentin tarkoittamina omaisina mainitaan esimerkiksi täysi-ikäisen henkilön iäkäs vanhempi tai hyvin poikkeuksellisesti täysi-ikäinen naimaton sisarus. Toisaalta oleskelulupa voidaan hallituksen esityksen mukaan myöntää myös mikäli Suomessa asuva henkilö on täysin riippuvainen hakijasta.

Ulkomaalaislain uudistuksen yhteydessä Suomen kansalaisen muulle omaiselle myönnettävästä oleskeluluvasta säädettiin lain 50 §:n sanamuodoltaan entistä 18 c §:n 3 momenttia vastaavasti. Samoin lain 115 §:än otettiin säännös pakolaisen, toissijaisen suojelun tai

---

<sup>1</sup> PeVL 23/1998 vp.

humanitaarisen suojelun tai tilapäistä suojelua saaneen ulkomaalaisen muulle omaiselle myönnettävästä oleskeluluvasta.

Ulkomaalaislain 50 §:n 2 momentin mukaan muun omaisen on odotettava oleskelulupahakemuksensa käsittelyä ulkomailla. Ulkomaalaislain 49 §:n 1 momentin 5 kohdan mukaan on kuitenkin mahdollista, että ilman oleskelulupaa maahan saapuneelle ulkomaalaiselle myönnetään tilapäinen tai jatkuva oleskelulupa Suomessa, jos edellytykset tällaisen oleskeluluvan myöntämiselle ulkomailla ovat olemassa ja oleskeluluvan myöntäminen olisi ilmeisen kohtuutonta.

#### Oleskelulupa yksilöllisen inhimillisen syyn perusteella – ulkomaalaislain 52 §

Ulkomaalaislain uudistamisen yhteydessä lakiin (301/2004) otettiin erityissäännös, ulkomaalaislain 52 §, oleskeluluvan myöntämisestä *yksilöllisestä inhimillisestä syystä*. Oleskeluluvan hakeminen ulkomaalaislain 52 §:n nojalla edellyttää, että ulkomaalainen on Suomessa oleskelulupaa hakiessaan.

Ulkomaalaislain 52 §:n mukaan Suomessa olevalle ulkomaalaiselle myönnetään jatkuva oleskelulupa, jos oleskeluluvan epääminen olisi ilmeisen kohtuutonta hänen terveydentilansa, Suomeen syntyneiden siteiden tai muun yksilöllisen inhimillisen syyn vuoksi, kun erityisesti otetaan huomioon olosuhteet, joihin hän joutuisi kotimaassaan, tai hänen haavoittuva asemansa. Hallituksen esityksessä ulkomaalaislaiksi (HE 28/2003) viitattiin 52 §:n osalta ulkomaalaislain uudistusta 1.5.1999 edeltäneeseen säännökseen painavien humanitaaristen syiden perusteella Suomessa myönnettävistä oleskeluluvista. Humanitaarisista syistä oleskelulupa oli tuohon asti saatettu ratkaisukäytännössä myöntää paitsi suojelunäkökohtiin perustuen myös esimerkiksi turvapaikkahakemuksen pitkän käsittelyajan ja sen aikana Suomeen syntyneiden siteiden tai hakijan sairauden perusteella.

Hallituksen mukaan 52 §:ssä oli tarkoitus säätää 'tilanteesta, josta oleskeluluvan epääminen olisi ilmeisen kohtuutonta hakijan terveydentilan, Suomeen syntyneiden siteiden tai muun yksilöllisen inhimillisen syyn vuoksi. Perusteet oleskeluluvan saamiseksi voisivat siten koskea vain Suomeen jo tullutta ulkomaalaista. Säännös koskisi usein turvapaikanhakijaa, jolle ei myönnettäisi oleskelulupaa kansainvälisen suojelun perusteella, mutta kuitenkin inhimillisesti ajatellen ei voitaisi edellyttää hänen palaavan kotimaahansa'.

Erityisesti terveydentilan osalta hallituksen esityksessä todettiin 52 §: osalta seuraavaa:

Oleskeluluvan myöntämisen perusteena terveydentilan vuoksi tässä pykälässä tarkoitetuissa tapauksissa voisi olla se, että ulkomaalaisen olisi mahdotonta saada välttämätöntä hoitoa kotimaassa. Hoidon tason tai saatavuuden täytyisi haitata vakavasti terveyttä. Edellytyksenä olisi, että olosuhteet alkuperämaassa olisivat kokonaisuudessaan paluun jälkeen sellaiset, että palaaminen lyhentäisi elinaikaa tai aiheuttaisi huomattavaa ruumiillista tai henkistä kärsimystä. Se, että terveydenhoidon saamisen jossain maassa on kallista ja ulkomaalainen on varaton, ei riittäisi oleskeluluvan myöntämiseen. Yksittäisessä tapauksessa täytyisi lisäksi olla muita seikkoja, jotka tekevät kotimaahan palaamisen inhimillisesti katsoen poissuljetuksi vaihtoehdoksi. Kyseessä voisi olla esimerkiksi haavoittuvassa asemassa oleva lapsi, vanhus tai yksinhuoltaja ja kyseessä oleva maa olisi sellainen, että pitkäaikoinen Suomessa oleskelun

jälkeen ei voitaisi vaatia kotimaahan palaamista kaikki asiaan vaikuttavat seikat huomioon ottaen.

#### Korkeimman hallinto-oikeuden oikeuskäytäntö 2002–2008

Selvityksessä on käyty läpi korkeimman hallinto-oikeuden (KHO) oikeuskäytäntöä vuosilta 2002-2008 koskien tapauksia, joissa täysi-ikäisen Suomen kansalaisen vanhemmalle on haettu oleskelulupaa Suomeen.

Tapauksista ainoastaan yhdessä (KHO 09.10.2002/2464)<sup>2</sup> korkein hallinto-oikeus katsoi hakijan olleen täysin riippuvainen tyttärestään, joka oli Suomen kansalainen.

‘Kun otetaan huomioon A:n ikä ja sairaudet, hänen on katsottava olevan täysin riippuvainen Suomessa asuvasta tyttärestään. Tässä suhteessa A:n osalta on tapahtunut olennainen muutos eikä hänen voida enää kohtuudella edellyttää jatkavan elämistään yksin kotimaassaan’.

Myöhemmässä oikeuskäytännössä korkein hallinto-oikeus on hallituksen esitykseen (HE 50/1998 vp) viitaten painottanut ulkomaalaislain 18 c §:n 3 momentin (ja myöhemmin 50 §:n) tulkinnan suppeutta. Useissa tapauksista hakijan terveydentila on lääkärintodistusten mukaan ollut sellainen, että hakija on tarvinnut hoitoa sairauksiin ja apua jokapäiväisessä elämässään. Tämä ei ole riittänyt siihen, että hakijoiden olisi katsottu olevan täysin riippuvaisia. Ulkomaalaislain uudistamisen jälkeen hakijan mahdollisuus saada hoitoa kotimaassaan näyttää lisäksi nousseen kynnyskysymykseksi riippuvuuden arvioinnissa. Tämä poikkeaa selvästi vuonna 2002 annetun myönteisen päätöksen perusteluista, joissa ei lainkaan arvioitu hakijan mahdollisuuksia saada hoitoa kotimaassaan.

Vaikka ulkomaalaislakia on muutettu sen jälkeen, kun korkein hallinto-oikeus antoi ratkaisunsa oleskeluluvan hakijan riippuvuudesta Suomessa elävästä tyttärestään, muutokset eivät ole koskeneet nyt tarkasteltavana olevaa ulkomaalaislain 50 §:n muiden omaisen oleskelulupaa koskevaa momenttia. Sen sanamuoto on pysynyt muuttumattomana itse asiassa siitä lähtien, kun se ensi kerran liitettiin vanhaan ulkomaalaislakiin ja sieltä siirrettiin sellaisenaan vuoden 2004 ulkomaalaislakiin. Vaikka itse lakia ei olekaan muutettu, sen soveltamiskäytäntö on vuoden 2002 jälkeen tiukentunut. Usean vuoden jatkunutta tiukennettua linjaa on perusteltu painottaen säännöksen tulkinnan suppeutta. Maahanmuuttovirasto on lisäksi viitannut hallituksen esityksessä ulkomaalaislain muuttamiseksi mainittuun terveydentilan perusteella myönnettävien oleskelulupien ongelmallisuuteen (HE 28/2003 vp). Hallituksen esityksessä 50/1998 täyden riippuvuuden mahdollisina elementteinä mainittujen painavien sosiaalisten tai kulttuurisidonnaisten syiden KHO ei ole katsonut olevan käsillä yhdessäkään tarkastelluista tapauksista. Huomattavaa on myös, että kun hallituksen esityksessä vuodelta 1998 todettiin, että riippuvuuden tulisi olla mahdollisen taloudellisen riippuvuuden lisäksi henkistä, sillä Suomessa jo asuva voi lähettää rahaa omaiselleen toiseen maahan, nousee nykyisten ratkaisujen perusteluissa keskeiseksi kysymykseksi terveydenhuoltopalveluiden saatavuus hakijan kotimaassa. Hoitajan henkilöllä ja henkilöiden välisellä suhteella ei näin näytä olevan sijaa arvioinnissa.

---

<sup>2</sup> [http://www.finlex.fi/fi/oikeus/kho/muut/2002/200202464?search\[type\]=pika&search\[pika\]=2464](http://www.finlex.fi/fi/oikeus/kho/muut/2002/200202464?search[type]=pika&search[pika]=2464)

Ulkomaalaislain 52 §:n mukaisen yksilöllisen inhimillisen syyn perusteella on myönnetty oleskelulupa yhdessä tarkastelluista perhesiteen perusteella haettua oleskelulupaa koskeneista korkeimman hallinto-oikeuden tapauksista (KHO 24.10.2007/2719). Tässä tapauksessa muun muassa 84-vuotiaan hakijan terveydentila on ollut lääkärintodistusten mukaan niin heikko, ettei hän olisi voinut palata kotimaahansa edes saatettuna. Huomattavaa tapauksen osalta on, ettei 50 §:n 2 momentin mukaisen perhesiteen perusteella myönnettävän oleskeluluvan edellytysten katsottu täyttyneen tuossa tapauksessa, sillä hakijalla oli toinenkin aikuinen lapsi Saksassa ja katsottiin, että hän olisi voinut saada hoitoa myös kotimaassaan. Tälle hakijalle oleskelulupaa ei olisi siis ilmeisesti myönnetty, jos hän olisi jäänyt hakemaan sitä kotimaahansa.

#### Tilastotietoa

Ulkomaalaisvirasto on tilastoinut ydinperheen kuulumattomien muiden omaisten oleskelulupahakemuksia ja päätöksiä.<sup>3</sup> Sekä hakemusten määrä että kielteisten päätösten määrä suhteessa myönteisiin päätöksiin on kasvanut. Lukumäärä ei kerro kuitenkaan päätösten laadusta tai tiukkuudesta, eikä tilastotiedoissa eritellä tarkemmin, minkälaisista siteistä on ollut kyse (vanhemmat, ottolapset ym.). Tilastoissa ei ole myöskään eritelty, minkä säännöksen perusteella myönteiset päätökset on tehty (esimerkiksi 50 §:n 2 momentin tai 115 §:n perheside tai 52 §:n yksilöllinen inhimillinen syy). Näistä syistä tilastoista ei ole mahdollista tehdä luotettavalla tavalla johtopäätöksiä siitä, missä suhteessa oleskeluluvan saamista koskeva käytäntö on muuttunut.

---

<sup>3</sup> <http://www.migri.fi/netcomm/content.asp?path=8,2754,2762,2776>