

RP 43/2016 rd

Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lag om ändring av utlänningslagen

PROPOSITIONENS HUVUDSAKLIGA INNEHÅLL

I denna proposition föreslås det att utlänningslagen ändras så att förutsättningarna för familjeåterförening skärps. Det föreslås att tryggad försörjning med vissa undantag ska krävas av familjemedlemmar till den som får internationellt eller tillfälligt skydd för att ansökan om familjeåterförening ska kunna godkännas, oberoende av när familjen bildats.

Syftet med propositionen är att kontrollera invandringen, minska de kostnader den orsakar, främja förmågan för anknytningspersoner som får internationellt eller tillfälligt skydd att svara för familjens uppehälle, underlätta familjemedlemmarnas integrering i samhället samt att se till att Finland inte framstår som ett särskilt attraktivt land för asylsökande.

Lagen föreslås träda i kraft så snart som möjligt.

INNEHÅLL

PROPOSITIONENS HUVUDSAKLIGA INNEHÅLL.....	1
INNEHÅLL	2
ALLMÅN MOTIVERING	3
1 INLEDNING.....	3
2 NULÄGE	3
2.1 Lagstiftning och tillämpningspraxis.....	3
Allmänna förutsättningar för familjeåterförening	3
Försörjningsförutsättning vid familjeåterförening	5
Familjeåterförening då anknytningspersonen beviljats internationellt skydd	6
Avvikelse från försörjningsförutsättningen i enskilda fall	9
Familjeåterförening i siffror	9
2.2 Den internationella utvecklingen samt lagstiftningen i utlandet och i Europeiska unionen	10
Rådets direktiv om rätt till familjeåterförening.....	10
Internationella förpliktelser	12
Lagstiftningen om familjeåterförening och den senaste tidens utveckling i de övriga nordiska länderna och i Europeiska unionens medlemsstater	13
2.3 Bedömning av nuläget	16
3 MÅLSÄTTNING OCH DE VIKTIGASTE FÖRSLAGEN.....	17
3.1 Målsättning	17
3.2 De viktigaste förslagen.....	18
3.3 Alternativ	19
4 PROPOSITIONENS KONSEKVENSER	23
4.1 Ekonomiska konsekvenser.....	23
4.2 Konsekvenser för myndigheterna	24
4.3 Samhälleliga konsekvenser	24
5 BEREDNINGEN AV PROPOSITIONEN	26
5.1 Beredningsskeden och beredningsmaterial	26
5.2 Remissyttranden och hur de har beaktats.....	26
6 SAMBAND MED ANDRA PROPOSITIONER.....	27
DETALJMOTIVERING	28
1 LAGFÖRSLAG	28
2 IKRAFTTRÄDANDE	30
3 FÖRHÅLLANDE TILL GRUNDLAGEN SAMT LAGSTIFTNINGSORDNING	31
LAGFÖRSLAG	32
Lag om ändring av utlänningslagen	32
BILAGA	34
PARALLELLTEXT	34
Lag om ändring av utlänningslagen	34

ALLMÄN MOTIVERING

1 Inledning

Enligt regeringsprogrammet för statsminister Juha Sipiläs regering ska kriterierna för familjeåterförening preciseras i överensstämmelse med rådets direktiv om rätt till familjeåterförening (2003/86/EG, nedan *familjeåterföreningsdirektivet*). I det asylpolitiska åtgärdsprogram som regeringen godkände den 8 december 2015 sägs det att kriterierna för familjeåterförening ska skärpas utgående till fullo från EU:s familjeåterföreningsdirektiv, åtminstone vad gäller kravet på försörjningsplikt och oberoendet av socialt understöd.

Syftet med denna proposition är att skärpa kriterierna för familjeåterförening. För att genomföra skärpningarna föreslås åtgärder som gör det möjligt att snabbt och effektivt skärpa kriterierna för familjeåterförening utan administrativa förändringar och utan en betydande ökning av myndigheternas administrativa börda. Skärpningen genomförs genom att tillämpningsområdet för kravet på tryggad utkomst som förutsättning för familjeåterförening utvidgas. Skärpningarna baserar sig på EU:s direktiv om familjeåterförening.

Det föreslås att utlänningslagen ändras så att försörjningsförutsättningen alltid ska uppfyllas för att en familjemedlem ska kunna beviljas uppehållstillstånd i de fall där anknytningspersonen beviljas alternativt, humanitärt eller tillfälligt skydd. Det föreslås att en tryggad försörjning är ett krav för att bevilja ett uppehållstillstånd för familjemedlemmar också i det fall där en familjemedlem till den som beviljats asyl eller en kvotflykting inte lämnar in en ansökan om uppehållstillstånd för familjemedlemmar inom tre månader från det att anknytningspersonen fick del av beslutet om att han eller hon beviljats asyl eller att han eller hon godkänts att tas till Finland inom flyktingkvoten. Det föreslås dock att försörjningsförutsättningen ska tillämpas under den ovannämnda tre månaders period i situationer där familjen bildas, uppehållstillstånd söks för andra anhöriga än familjemedlemmar till den som beviljats internationellt skydd eller då familjeåterförening vore möjligt i ett sådant tredjeland till vilket anknytningspersonen eller familjemedlemmen har särskilda band. Ändringen gäller s.k. gamla familjer till dem som beviljas internationellt eller tillfälligt skydd. Med gamla familjer avses att familjen bildats innan anknytningspersonen kommit till Finland. Försörjningsförutsättningen redan gäller s.k. nya familjer enligt gällande utlänningslag.

2 Nuläge

2.1 Lagstiftning och tillämpningspraxis

Allmänna förutsättningar för familjeåterförening

Med familjeåterförening avses att familjemedlemmar till en person som lagligt vistas i Finland kan ansöka om uppehållstillstånd i Finland på grund av familjeband. Den som vistas lagligt i Finland, den s.k. anknytningspersonen, har kunnat komma till landet t.ex. som arbetstagare, studerande eller asylsökande. Anknytningspersonen kan också antingen vara infödd finsk medborgare eller ha beviljats medborgarskap enligt medborgarskapslagen (359/2003).

Beviljande av uppehållstillstånd för familjemedlemmar i tredjeland på grund av familjeband regleras främst i 4 kap. i utlänningslagen som gäller vistelse. Kriterierna för beviljande av uppehållstillstånd bestäms i allmänhet i samband med den bestämmelse där kriterierna för uppehållstillstånd för anknytningspersonen regleras. Dessutom ingår i 6 kap. i utlänningslagen som gäller internationellt skydd särskilda bestämmelser om uppehållstillstånd för familjemedlemmar till personer som fått internationellt skydd.

RP 43/2016 rd

Med anknytningsperson avses enligt 3 § 15 punkten i utlänningslagen en person som vistas i Finland och på grundval av vilkens vistelse uppehållstillstånd på grund av familjeband söks för en familjemedlem i utlandet. Upphållstillstånd som beviljas på grund av familjeband har normalt samma karaktär och giltighetstid som för anknytningspersonen, t.ex. så att familjemedlemmar till den som beviljats permanent uppehållstillstånd också beviljas permanent uppehållstillstånd.

I Finland uppkommer rätten till familjeåterförening normalt genast efter att uppehållstillstånd beviljats oberoende av vilket slags uppehållstillstånd som beviljats anknytningspersonen om övriga kriterier för uppehållstillstånd uppfylls. Undantaget är utlänningar som beviljats tillfälligt uppehållstillstånd enligt 51 § för att de är förhindrade att resa ut ur landet eller offer för människohandel som fått tillfälligt tillstånd enligt 52 a § eller tredjelandsmedborgare som vistats och arbetat olagligt i landet och som beviljats tillfälligt uppehållstillstånd enligt 52 d §. I sådana fall finns ingen rätt till familjeåterförening.

Ansökan om uppehållstillstånd på grund av familjeband anhängiggörs av den sökande själv. Enligt 60 § i utlänningslagen ska det första uppehållstillståndet före inresan till Finland sökas utomlands i det land där sökanden lagligen vistas. Utomlands lämnas ansökan om uppehållstillstånd för familjemedlemmar in vid en finsk beskickning. Ansökan om nytt tidsbegränsat tillstånd, dvs. fortsatt tillstånd, och permanent uppehållstillstånd görs i Finland. Ansökan lämnas till den lokala polisen.

Sökanden ska alltid förete tillräcklig utredning över sina familjeförhållanden. Utgångspunkten är att uppehållstillstånd på grund av familjeband endast kan beviljas personer som uppfyller utlänningslagens definition på familjemedlemmar. Utlänningslagens definition på familjemedlemmar baserar sig på det s.k. kärnfamiljebegreppet. Som familjemedlem anses enligt 37 § i utlänningslagen maken till en i Finland bosatt person samt ett ogift minderårigt barn vars vårdnadshavare den i Finland bosatta personen är. Också en makes minderåriga barn anses som familjemedlemmar. För uppehållstillstånd krävs inte att barnet är vårdnadshavarens biologiska barn, utan det räcker att en i Finland bosatt person eller hans eller hennes make är barnets vårdnadshavare. Med barn jämställs också fosterbarn, varmed avses ett ogift barn under 18 år som barnets vårdnadshavare de facto har vårdnaden om och som är i behov av faktisk omvårdnad när dag då ansökan om uppehållstillstånd avgörs, men angående vars vårdnadsförhållande det inte kan fås någon officiell utredning. Det krävs dessutom tillförlitlig utredning om att barnets tidigare vårdnadshavare bevisligen är döda eller försvunna och om att det förelegat ett faktiskt vårdnadsförhållande mellan barnet och anknytningspersonen eller dennes make innan anknytningspersonen anlände till Finland.

Som familjemedlem kan också anses vårdnadshavaren till ett i Finland bosatt minderårigt barn, t.ex. någondera föräldern. Då är barnet anknytningsperson och föräldrarna ansöker om uppehållstillstånd på grund av familjeband.

Med makar jämställs personer, oavsett kön, som fortlöpande lever i gemensamt hushåll under äktenskapsliknande förhållanden. En förutsättning är att de har bott tillsammans minst två år. Boendetid förutsätts inte, om personerna i fråga gemensamt har vårdnaden om ett barn eller om det finns andra vägande skäl. Som familjemedlem anses också en person av samma kön, om partnerskapet har registrerats nationellt.

Den som beviljats internationellt skydd eller tillfälligt skydd har starkare rätt än normalt till familjeåterförening. På vissa villkor kan uppehållstillstånd också beviljas sådana anhöriga som inte är familjemedlemmar enligt utlänningslagen till personer som fått internationellt eller tillfälligt skydd.

För uppehållstillstånd, oavsett av vilkets slag, krävs att de allmänna villkoren för beviljande av uppehållstillstånd uppfylls. Enligt 36 § i utlänningslagen kan uppehållstillstånd vägras, om en utlänning anses äventyra allmän ordning eller säkerhet, folkhälsan eller Finlands internationella förbindelser, eller om personens inresa eller genomresa bör förhindras enligt en för Finland bindande folkrättslig förpliktelse eller ett av rådet med stöd av fördraget om Europeiska unionen antaget beslut. Äventyrande av folkhälsan hindrar ändå inte att tillstånd beviljas, om villkoren för beviljande av tillstånd i övrigt uppfylls. Äventyrande av internationella förbindelser hindrar dock inte att en utlänning beviljas uppehållstillstånd på grund av familjeband eller att en utlänning som i någon av unionens medlemsstater har beviljats EU-uppehållstillstånd för varaktigt bosatta beviljas uppehållstillstånd. Uppehållstillstånd kan vägras, om det finns grundad anledning att misstänka att utlänningen har för avsikt att kringgå bestämmelserna om inresa eller vistelse i landet. Uppehållstillstånd som söks på grundval av familjeband kan vägras, om det finns grundad anledning att misstänka att anknytningspersonen fått sitt uppehållstillstånd genom att lämna oriktiga uppgifter om sin identitet eller sina familjeband och därigenom har kringgått bestämmelserna om inresa eller vistelse i landet.

När det prövas om uppehållstillstånd som sökts på grund av familjeband skall förvägras, ska en helhetsbedömning enligt 66 § i utlänningslagen alltid göras. I helhetsbedömningen ska arten och stabiliteten av utlänningens familjeband och längden på hans eller hennes vistelse i landet samt hans eller hennes familjemässiga, kulturella och sociala anknytning till hemlandet beaktas. Detsamma gäller prövningen vid beslut om återkallande av uppehållstillstånd som beviljats på grund av familjeband samt beslut om att avlägsna en anknytningsperson eller dennes familjemedlemmar ur landet. I praktiken innebär bestämmelsen att uppehållstillstånd på grund av familjeband kan beviljas också personer vilkas tillstånd annars hade förvägrats eller återkallats eller som hade avlägsnats ur landet.

Enligt 67 § i utlänningslagen beviljar migrationsverket första uppehållstillstånd för en utlänning som befinner sig utomlands eller som kommit till landet utan uppehållstillstånd i vissa fall. Enligt 68 § i utlänningslagen beviljar polisen fortsatt tillstånd och permanent uppehållstillstånd för utlänningar som vistas i Finland.

Bestämmelser om beaktande av barnets bästa i beslut som gäller barn ingår i 6 § i utlänningslagen. I beslut som gäller barn som är yngre än 18 år ska särskild uppmärksamhet fästas vid barnets bästa samt vid omständigheter som gäller barnets utveckling och hälsa. Enligt lagen ska ärenden som gäller minderåriga barn behandlas i brådskande ordning. Enligt förvaltningsutskottets betänkande (FvUB 4/2004 rd) lyfts vikten av att ta hänsyn till barnets bästa och höra barnet självt fram i beslutsprocesser som grundar sig på utlänningslagen, särskilt i asylärenden och beslut om uppehållstillstånd på grundval av familjeband. När ett beslut involverar ett barn är det viktigt att den som fattar beslutet tar reda på vilken lösning som är förenlig med barnets bästa i det aktuella fallet. Det måste göras en samlad bedömning av barnets bästa med hänsyn till barnets behov, önskemål och synpunkter. Man bör komma ihåg att barnets bästa alltid är en individuell fråga och beroende av barnets livssituation vid den givna tidpunkten. Dessutom ska det utredas om barnets bästa möjligen avviker från vårdnadshavarens bästa. Vid bedömningen av barnets bästa ska förpliktelser enligt internationella fördrag alltid beaktas till fullo.

Försörjningsförutsättning vid familjeåterförening

För att uppehållstillstånd ska beviljas förutsätts det enligt 39 § i utlänningslagen att utlänningens försörjning är tryggad, om inte något annat bestäms i utlänningslagen. Tryggad försörjning förutsätts i regel också för att familjemedlemmar ska beviljas uppehållstillstånd. Enligt regeringens proposition (RP 28/2003) är det centrala är att samhället inte står för utgifterna för utlänningens vistelse, utan att den som erhåller uppehållstillstånd, en familjemedlem eller någon annan instans gör det. Tryggad försörjning krävs inte för s.k. gamla familjer till personer som

får internationellt eller tillfälligt skydd. Med gamla familjer avses att familjen bildats innan anknytningspersonen kommit till Finland. I ett enskilt fall kan avvikelser göras från försörjningsförutsättningen, om det finns exceptionellt vägande skäl eller om ett barns bästa kräver det.

Enligt 39 § i utlänningslagen anses utlänningens försörjning tryggad vid beviljande av första uppehållstillstånd om hans eller hennes vistelse i landet bekostas med inkomster från förvärvsarbete, verksamhet som företagare, pensioner, tillgångar eller andra källor som anses sedvanliga så att han eller hon inte kan antas bli beroende av utkomststöd enligt lagen om utkomststöd eller av någon annan därmed jämförbar ekonomisk förmån som tryggar hans eller hennes försörjning. Som sådana förmåner som tryggar försörjningen enligt 39 § anses dock inte socialskyddsförmåner som ersätter kostnader. Enligt Migrationsverkets interna direktiv är sådana förmåner barnbidrag, handikappbidrag för under 16-åringar (tidigare vårdbidrag för barn), underhållsstöd, studiestöd (ifråga om studiepeng och bostadstillägg) och bostadsbidrag. När fortsatt tillstånd beviljas kan det enligt 39 § ändå tillåtas att utlänningen tillfälligt tyr sig till utkomststöd eller någon annan därmed jämförbar förmån för att trygga sin försörjning. Försörjningen får dock inte vara helt beroende av utkomststöd. Sökanden skall för myndigheten förete en utredning om hur hans eller hennes försörjning tryggas i Finland. Försörjningsförutsättningen gäller den som ansöker om uppehållstillstånd, vars möjligheter att uppfylla den på distans från utlandet dock ofta är svaga. I praktiken tryggas försörjningen av den anknytningsperson som redan vistas i landet.

Huruvida försörjningsförutsättningen uppfylls bedöms alltid från fall till fall. Vid bedömningen används riktgivande eurobelopp. De riktgivande eurobeloppen grundar sig på Migrationsverkets interna direktiv. Normalt anses t.ex. en sådan vuxens försörjning tryggad, vars nettoinkomster är minst 12 000 euro per år och minst 1 000 euro per månad. Det eurobelopp som anses utgöra tillräckliga tillgångar baserar sig dock inte direkt på antalet personer som bor i samma hushåll, utan t.ex. för den andra vuxna i samma hushåll är försörjningsförutsättningen 8 400 euro per år och 700 euro per månad. För barn används lägre eurobelopp per person, som i familjer med flera barn minskar med antalet barn. Om familjen t.ex. består av två vuxna och två minderåriga barn, krävs sammanlagt ca 2 600 euro per månad för en tryggad försörjning.

Socialskyddsförmåner som ersätter kostnader beaktas som inkomster som minskar det eurobelopp som i övrigt krävs för försörjningen. Minimibeloppet för inkomster och tillgångar för den som ansöker om uppehållstillstånd kan alltså bestå av socialskyddsförmåner som ersätter kostnader och andra inkomster och tillgångar. De bildar sammanlagt de disponibla inkomster utifrån vilka det bedöms om utlänningen kan antas bli beroende av utkomststöd enligt lagen om utkomststöd (1412/1997) eller av någon annan därmed jämförbar ekonomisk förmån som tryggar hans eller hennes försörjning. Socialskyddsförmåner som ersätter kostnader och som betalas till familjemedlemmar eller till någon annan som hör till ett gemensamt hushåll beaktas också vid bedömningen av huruvida försörjningsförutsättningen uppfylls för den som ansöker om första uppehållstillstånd. Eventuella förmåner som erhålls i framtiden efter att uppehållstillstånd beviljats beaktas också annars redan i samband med den första ansökan om uppehållstillstånd. Dock kan förmåner som ersätter kostnader och som beviljats sökanden sedan uppehållstillstånd beviljats beaktas som poster som sänker det eurobelopp som krävs för försörjningen endast om sökanden är klart berättigad till dem i framtiden och deras noggranna belopp kan förutspås redan då beslutet om uppehållstillstånd fattas.

Familjeåterförening då anknytningspersonen beviljats internationellt skydd

Den som ansöker om internationellt skydd kan antingen beviljas asyl enligt 87 § i utlänningslagen, uppehållstillstånd på grund av alternativt skydd enligt 88 § eller uppehållstillstånd på grund av humanitärt skydd enligt 88 a §. I samtliga fall är det fråga om att bevilja internation-

ellt skydd. Förutsättningarna för uppehållstillstånd som beviljas på grund av asyl eller alternativt skydd baserar sig på de krav som ställs i Europaparlamentets och rådets direktiv om normer för när tredjelandsmedborgare eller statslösa personer ska anses berättigade till internationellt skydd, för en enhetlig status för flyktingar eller personer som uppfyller kraven för att betecknas som subsidiärt skyddsbehövande, och för innehållet i det beviljade skyddet (2011/95/EU, nedan *definitionsdirektivet*), och ifråga om asyl också i Förenta nationernas konvention om flyktingars rättsliga ställning (FördrS 77–78/1968, nedan *flyktingkonventionen*). Däremot utgör förutsättningarna för uppehållstillstånd på grund av humanitärt skydd en nationell lösning, som inte baserar sig på förpliktelser inom Europeiska unionen eller internationellt. Förutsättningarna för uppehållstillstånd på grund av tillfälligt skydd baserar sig på rådets direktiv om miniminormer för att ge tillfälligt skydd vid massiv tillströmning av fördrivna personer och om åtgärder för att främja en balans mellan medlemsstaternas insatser för att ta emot dessa personer och bära följderna av detta (2001/55/EG).

Enligt 87 § i utlänningslagen ska en utlänning som vistas i landet beviljas asyl, om han eller hon vistas utanför sitt hemland eller sitt permanenta bosättningsland till följd av att han eller hon känner välgrundad fruktan för förföljelse på grund av sitt ursprung, sin religion, nationalitet eller tillhörighet till en viss samhällsgrupp eller på grund av sin politiska uppfattning, och om han eller hon på grund av sin fruktan inte vill använda sig av detta lands skydd. Enligt 88 § i utlänningslagen ska en utlänning som vistas i landet beviljas uppehållstillstånd på grund av alternativt skydd trots att villkoren för beviljande av asyl inte uppfylls, om det finns grundad anledning att förmoda att utläningen utsätts för en verklig risk att lida allvarlig skada om han eller hon återsänds till sitt hemland eller sitt permanenta bosättningsland, och han eller hon inte kan eller på grund av en sådan risk inte vill begagna sig av detta lands skydd. Enligt 88 a § ska en utlänning som vistas i landet beviljas uppehållstillstånd på grund av humanitärt skydd trots att villkoren för beviljande av asyl eller alternativt skydd enligt inte uppfylls, om utläningen inte kan återvända till sitt hemland eller sitt permanenta bosättningsland för att det inträffat en miljökatastrof där eller för att säkerhetsläget i landet är dåligt till följd av en internationell eller intern väpnad konflikt eller en allvarlig situation för de mänskliga rättigheterna. Flyktingar som rest från sitt hemland eller permanenta bosättningsland till ett annat land där de dock inte kan bosätta sig permanent kan tas emot för omplacering i ett tredje lands s.k. flyktingkvot. Enligt 90 § kan Finland inom sin flyktingkvot för omplacering ta emot sådana personer som UNHCR (Förenta Nationernas flyktingkommissarie) anser vara flyktingar eller andra utläningar som är i behov av internationellt skydd. Enligt 109 § kan tillfälligt skydd ges en utlänning som är i behov av internationellt skydd och som inte tryggt kan återvända till sitt hemland eller sitt permanenta bosättningsland på grund av att en väpnad konflikt eller någon annan våldssituation eller en miljökatastrof har lett till massflykt från landet eller dess närområden. För att tillfälligt skydd skall kunna ges förutsätts att skyddsbehovet kan bedömas bli kortvarigt. Enligt 106 § ska flyktingstatus beviljas en utlänning som har fått asyl i Finland och en utlänning som tagits till Finland inom flyktingkvoten och en sådan familjemedlem till en ovannämnde utlänning som fått uppehållstillstånd på grund av familjeband och som ska betraktas som flykting.

Om beviljande av uppehållstillstånd för familjemedlemmar till en person som fått internationellt skydd eller tillfälligt skydd bestäms i 114 § i utlänningslagen. För att uppehållstillstånd enligt den paragrafen ska kunna beviljas förutsätts det inte att utlänningsförsörjning är tryggad, om familjen har bildats innan anknytningspersonen anlände till Finland. Det är då fråga om en s.k. gammal familj. I regel förutsätts det att anknytningspersonen tidigare i samband med sitt eget asylärende har uppgett de familjemedlemmar som ansöker om uppehållstillstånd i egenskap av gamla familjemedlemmar. Familjeåterförening är också möjlig om familjen bildats först efter att anknytningspersonen kommit till Finland och det alltså är fråga om en s.k. ny familj. Då krävs dock tryggad försörjning för att familjemedlemmarna ska kunna beviljas uppehållstillstånd. Försörjningsförutsättningen tillämpas t.ex. om en medborgare i tredjeland

genom äktenskap blir familjemedlem först efter att anknytningspersonen kommit till Finland. I familjeåterföreningssituationer är utgångspunkten den att parter som beslutar bilda familj i en situation då de saknar uppehållstillstånd inte kunnat räkna med att kunna leva i familjegemenskap i Finland och alltså inte har en absolut rätt att fortsätta sitt familjeliv i det land de själva väljer.

Enligt 114 § i utlänningslagen är den första förutsättningen för att familjemedlemmar till en person som fått alternativt skydd eller tillfälligt skydd ska kunna beviljas uppehållstillstånd, att anknytningspersonen är bosatt i Finland eller har beviljats uppehållstillstånd för att flytta till Finland. För det andra krävs att sökanden inte anses äventyra allmän ordning och säkerhet eller folkhälsan. Om sådana faromoment framkommer, ska det enligt 114 § i utlänningslagen genomföras en helhetsbedömning av möjligheterna för anknytningspersonen att i ett tredjeland leva i familjegemenskap med sökanden. Vid bedömningen skall familjebandets betydelse för personerna i fråga beaktas. I 114 § bestäms dessutom om en särskild helhetsbedömning om anknytningspersonen har fått uppehållstillstånd på grund av alternativt skydd och tillståndet beviljats med anledning av en väpnad konflikt, eller om han eller hon har fått uppehållstillstånd på grund av tillfälligt skydd. Då ska det beaktas att det inte finns något ovillkorligt hinder för att anknytningspersonen återvänder till hemlandet.

Enligt 115 § i utlänningslagen har den som fått internationellt skydd eller tillfälligt skydd möjlighet att ansöka om uppehållstillstånd också för anhöriga som inte är familjemedlemmar enligt utlänningslagen. Enligt 115 i utlänningslagen ska sådana anhöriga till den som fått internationellt eller tillfälligt skydd som inte uppfyller utlänningslagens definition på familjemedlem beviljas uppehållstillstånd om det är oskäligt att vägra uppehållstillstånd därför att personerna ifråga har för avsikt att i Finland fortsätta leva i en sådan fast familjegemenskap som de tidigare levt i eller om de anhöriga är fullständigt beroende av den anknytningsperson som är bosatt i Finland. Vanligen ansöks det om uppehållstillstånd för föräldrar till personer som bor i Finland men uppehållstillstånd kan också beviljas andra anhöriga, t.ex. syskon. Avgörande för om uppehållstillstånd ska beviljas är att förhållandet mellan familjen och en annan anhörig som bor i familjen är sådant att det vore oskäligt att begränsa uppehållstillståndet till endast kärnfamiljens medlemmar. Sådana andra anhöriga som bor i familjen beviljas inte nödvändigtvis uppehållstillstånd fastän den övriga familjen flyttar till Finland, om de kan leva ett självständigt liv i sitt hemland. Med att fortsätta leva i en fast familjegemenskap avses i regel ett oavbrutet familjeliv där familjen och en annan anhörig som bor i familjen samtidigt reser från utgångslandet till Finland. Uppehållstillstånd kan dock beviljas om den fasta familjegemenskapen upplöst av skäl som inte beror på sökanden, såsom att man varit på flykt. Fullständigt beroende har tolkats snävt så att den anhörigas situation uttryckligen kräver att anknytningspersonen tar hand om honom eller henne i Finland, inte genom att t.ex. sända pengar till ett tredjeland eller på annat sätt ordna hans eller hennes vård där på distans från Finland. Om sökanden anses äventyra allmän ordning och säkerhet, folkhälsan eller Finlands internationella förbindelser, ska det genomföras en helhetsbedömning enligt 114 § 2 mom. För att uppehållstillstånd skall kunna beviljas andra anhöriga enligt 115 § förutsätts inte att utlänningsens försörjning är tryggad.

Ett minderårigt barn som kommit ensamt till Finland och som inte är i behov av internationellt skydd, men vars föräldrar inte är i livet eller vistas på okänd ort, kan beviljas kontinuerligt uppehållstillstånd av individuella mänskliga orsaker enligt 52 §. Uppehållstillstånd beviljas med stöd av 52 § om det med hänsyn till utlänningsens hälsotillstånd, de band som knutits till Finland eller av någon annan individuell, mänsklig orsak är uppenbart oskäligt att vägra uppehållstillstånd, särskilt med beaktande av de förhållanden i vilka han eller hon skulle hamna i sitt hemland eller hans eller hennes sårbara ställning. Då kan syskon till ett minderårigt barn som saknar vårdnadshavare beviljas uppehållstillstånd. Ett villkor för att uppehållstillstånd ska beviljas utomlands bosatta syskon till ett minderårigt barn som kommit ensamt till Finland är

RP 43/2016 rd

att syskonen har bott tillsammans och att barnens föräldrar inte är i livet eller att deras vistelseort är okänd. Beviljande av uppehållstillstånd ska dessutom vara till barnets bästa. För att uppehållstillstånd ska kunna beviljas förutsätts inte att utlänningens försörjning är tryggad.

Avvikelse från försörjningsförutsättningen i enskilda fall

Huruvida försörjningsförutsättningen uppfylls bedöms alltid från fall till fall. Med stöd av 39 § i gällande utlänningslag kan avvikelse från försörjningsförutsättningen göras i ett enskilt fall om det finns exceptionellt vägande skäl eller om ett barns bästa kräver det.

Enligt gällande lag har möjligheten att avvika från försörjningsförutsättningen betydelse i fråga om internationellt skydd för så kallade nya familjer. Om familjen bildats innan anknytningspersonen kommit till Finland krävs inte tryggad försörjning för att uppehållstillstånd ska kunna beviljas. Möjligheten att i ett enskilt fall på vissa villkor avvika från försörjningsförutsättningen har betydelse för bedömningen av försörjningsförutsättningens skälighet, vilket är en tolkning som Europeiska människorättsdomstolen har omfattat i sin avgörandep Praxis.

Bestämmelser om beaktande av barnets bästa i beslut som gäller barn ingår i 6 § i utlänningslagen. Vid bedömningen av barnets bästa ska förpliktelser enligt internationella fördrag alltid beaktas till fullo. Enligt konventionen om barnets rättigheter (FördrS 59–60/1991) ska barnets intresse komma i första rummet i alla åtgärder hos offentlig eller privat socialvård, domstolar, förvaltningsmyndigheter och lagstiftande organ som rör barn. Högsta förvaltningsdomstolen har ansett (HFD årsboksavgörande 2014:50) att barnets intresse inte krävde ett avsteg från försörjningsförutsättningen enbart på grund av att vägran av uppehållstillstånd kunde leda till att barnets och den ena föräldrarnas gemensamma liv avbryts. Ett avsteg från försörjningsförutsättningen på grund av barnets intresse krävde också andra individuella faktorer eller omständigheter som konkret påverkar barnets intresse.

Familjeåterförening i siffror

Till Finland kom 2015 sammanlagt 32 476 asylsökande. Det sammanlagda antalet asylsökande 2014 var 3 651. Under 2013 sökte sammanlagt 3 238 personer asyl. Antalet asylsökande var 2015 ca tiofaldigt jämfört med tidigare år. I januari–mars 2016 kom sammanlagt 2 237 asylsökande till Finland.

Under 2015 kom sammanlagt 3 024 ensamman minderåriga barn, mot 196 under 2014 och 156 under 2013. Antalet ensamman minderåriga asylsökande mer än 15-faldigades 2015 jämfört med tidigare år.

Under 2015 fick 1 628 personer ett positivt beslut om internationellt skydd. 1 112 personer beviljades asyl, 397 beviljades alternativt skydd och 119 personer beviljades humanitärt skydd. Under 2014 beviljades 994 personer internationellt skydd. Av dem beviljades 501 personer asyl, 488 alternativt skydd och 4 personer humanitärt skydd. Under 2013 fick 1 347 personer ett positivt beslut om internationellt skydd. 556 personer beviljades asyl, 780 alternativt skydd och 11 humanitärt skydd. Av de positiva besluten enligt asylförfarandet under 2015 beviljades asyl i 59 % och alternativt skydd i 21 % av fallen. Sammanlagt togs det 2015 emot 1 034 kvotflyktingar, 2014 sammanlagt 1 030 och 2013 sammanlagt 746. Tillsvidare har ingen beviljats tillfälligt skydd.

Traditionellt har invandring på grund av familjeband utgjort en stor del av invandringen till Finland. Andra grunder för uppehållstillstånd är t.ex. arbete och studier. Av totalt 17 796 positiva beslut om första uppehållstillstånd som Migrationsverket fattade 2015 beviljades 6 036 på grund av familjeband. Av totalt 17 995 positiva beslut om första uppehållstillstånd som Mi-

RP 43/2016 rd

grationsverket fattade 2014 beviljades 6 774 på grund av familjeband. Motsvarande siffra 2014 var 6 468 av totalt 17 503 positiva beslut om första uppehållstillstånd.

Det första uppehållstillståndet på grund av familjeband beviljas i regel för ett år, varefter personen ska ansöka om fortsatt uppehållstillstånd för att få stanna i landet. Under 2015 beviljade polisen sammanlagt 11 158 personer fortsatt uppehållstillstånd på grund av familjeband. Under 2014 fattades 10 295 positiva beslut mot 10 902 år 2015.

Endast i en del av de fall där första uppehållstillstånd beviljas på grund av familjeband är anknytningspersonen en person som beviljats internationellt skydd. Familjemedlemmar till personer som beviljats internationellt skydd har utgjort den minsta gruppen bland dem som ansöker om uppehållstillstånd på grund av familjeband. Under 2015 beviljades sammanlagt 986 första uppehållstillstånd för familjemedlemmar till personer som beviljats internationellt skydd, 2014 sammanlagt 1 094 och 2013 sammanlagt 875. Av dem var den som fick uppehållstillstånd en annan anhörig i 33 fall 2015, i 14 fall 2014 och i 38 fall 2013.

Under 2015 var ca 70 % av besluten om första uppehållstillstånd för familjemedlemmar till personer som beviljats internationellt skydd positiva, 2014 ca 51 % och 2013 ca 34 %. Under 2013–2015 ledde alltså mycket grovt räknat ca hälften av alla ansökningar om första uppehållstillstånd från familjemedlemmar till personer som beviljats internationellt skydd till positiva beslut.

Under 2015 beviljades sammanlagt 1 203 fortsatta uppehållstillstånd för familjemedlemmar till personer som beviljats internationellt skydd, 2014 sammanlagt 1 061 och 2013 sammanlagt 1 207. Av dem var den som fick uppehållstillstånd en annan anhörig i 68 fall 2015, i 78 fall 2014 och i 213 fall 2013. Under 2015 var ca 98 % av besluten om fortsatt uppehållstillstånd för familjemedlemmar till personer som beviljats internationellt skydd positiva, 2014 ca 98 % och 2013 ca 97 %. Under 2013–2015 ledde alltså nästan alla ansökningar om fortsatt uppehållstillstånd från familjemedlemmar till personer som beviljats internationellt skydd till positiva beslut.

På grund av familjeband beviljades fler uppehållstillstånd med andra motiveringar än att anknytningspersonen beviljats internationellt skydd. T.ex. beviljades 2015 sammanlagt 4 152, 2014 sammanlagt 4 526 och 2013 sammanlagt 4 769 uppehållstillstånd för familjemedlemmar till personer som studerade eller arbetade i Finland. Under 2015 beviljades sammanlagt 6 197, under 2014 sammanlagt 5 820 och under 2013 sammanlagt 6 238 fortsatta uppehållstillstånd för familjemedlemmar till personer som vistas i Finland av andra orsaker.

2.2 Den internationella utvecklingen samt lagstiftningen i utlandet och i Europeiska unionen

Rådets direktiv om rätt till familjeåterförening

Rådets direktiv om rätt till familjeåterförening (2003/86/EG, nedan *familjeåterföreningsdirektivet*) gavs den 22 september 2003. Direktivet sattes i kraft nationellt genom en lag om ändring av utlänningslagen (380/2006), som trädde i kraft den 1 juli 2006. Därefter har lagändringar som gäller förutsättningar för familjeåterförening gjorts bl.a. genom en ändring av utlänningslagen (549/2010), som trädde i kraft den 1 augusti 2010 och ytterligare en ändring av utlänningslagen (631/2011), som trädde i kraft den 1 januari 2012.

Syftet med familjeåterföreningsdirektivet är att fastställa villkor för utövandet av rätten till familjeåterförening för tredjelandsmedborgare som vistas lagligen på medlemsstaternas territorier. Direktivet påverkar inte medlemsstaternas möjligheter att anta eller behålla förmånli-

gare bestämmelser. Direktivet gäller endast för referenspersoner som är tredjelandsmedborgare (i finsk lagstiftning används begreppet anknytningsperson för referensperson). Direktivet gäller alltså inte uppehållstillstånd för det egna landets medborgares eller EU-medborgares familjemedlemmar. I direktivet ingår specialbestämmelser om flyktingars rätt till familjeåterförening. Flyktingar är enligt direktivet sådana personer som avses i flyktingkonventionen, dvs. personer som beviljats asyl och kvotflyktingar. Direktivet gäller inte alls dem som beviljas alternativt skydd eller uppehållstillstånd på grund av tillfälligt skydd.

Enligt direktivet ska medlemsstaterna tillåta inresa och vistelse för referenspersonens make, minderåriga barn samt makens minderåriga barn på grund av familjeåterförening. Direktivet tillämpas på referenspersoner som har ett uppehållstillstånd med en giltighetstid på minst ett år som utfärdats av en medlemsstat och har välgrundade utsikter att få ett varaktigt uppehållstillstånd och vars familjemedlemmar är tredjelandsmedborgare, oberoende av deras rättsliga ställning.

Utöver allmänna kriterier för familjeåterförening anges i direktivet också tilläggs-kriterier om vilkas tillämpning medlemsstaterna beslutar. Enligt artikel 7 i direktivet får den berörda medlemsstaten kräva att den person som har lämnat in ansökan lägger fram bevis för att referenspersonen har a) en bostad som anses normal för en familj av jämförbar storlek i samma område och som uppfyller medlemsstatens gällande allmänna bestämmelser om säkerhet och sanitära förhållanden, b) en sjukförsäkring avseende alla risker som de egna medborgarna i den berörda medlemsstaten normalt omfattas av, och som omfattar referenspersonen och hans eller hennes familjemedlemmar, eller c) stabila och regelbundna försörjningsmedel som är tillräckliga för att försörja referenspersonen och hans eller hennes familjemedlemmar utan hjälp från systemet för socialt bistånd i den berörda medlemsstaten. Medlemsstaterna får också kräva att tredjelandsmedborgare följer integrationsåtgärderna i enlighet med nationell lagstiftning. Enligt artikel 8 får medlemsstaterna kräva att referenspersonen ska ha vistats lagligen på deras territorium under en period som inte får överstiga två år innan han eller hon kan ansöka om familjeåterförening. Enligt artikel 4 i direktivet får medlemsstaterna kräva att referenspersonen och dennes make ska ha uppnått en viss lägsta ålder, som får vara högst 21 år, innan maken kan återförenas med referenspersonen.

Enligt artikel 12 i familjeåterföreningsdirektivet får tilläggs-kriterier, med undantag för kravet på minimiålder, i regel dock inte tillämpas på flyktingar, dvs. person som fått asyl eller kvotflykting, familjemedlemmar. Det är fråga om en tvingande bestämmelse som binder EU:s medlemsstater. En del av tilläggs-kriterierna, såsom krav på försörjning, bostad och sjukförsäkring, får enligt direktivet dock i vissa avgränsade fall tillämpas också på flyktingars familjemedlemmar. Det är tillåtet om 1) om ansökan om familjeåterförening inte lämnas in inom tre månader efter det att flyktingstatus har beviljats, 2) familjen har bildats efter att referenspersonen kommit till Finland, 3) det är fråga om andra anhöriga än familjemedlemmar, eller 4) familjen kan återförenas i ett tredjeland till vilket referenspersonen eller en familjemedlem har särskilda band. I enlighet med det som nämns ovan ger direktivet flyktingar möjlighet att ansöka om familjeåterförening utan några tilläggs-kriterier inom tre månader från att flyktingstatus beviljats. Fristen på tre månader är en s.k. minimifrist, så det är tillåtet att tillämpa en längre frist. Det är dock möjligt att ställa upp tilläggs-kriterier under fristen i de fall som nämns i punkterna 2–4 ovan. Man får dock inte kräva att flyktingen skall ha vistats i en medlemsstat en viss tid och integrationsåtgärder får inte tillämpas före flyktingen beviljas rätt till familjeåterförening. Specialbestämmelserna gäller endast familjemedlemmar till flyktingar, inte till personer som beviljas uppehållstillstånd på grund av annat internationellt skydd eller tillfälligt skydd eftersom de inte omfattas av direktivet. I regel är det alltså möjligt att tillämpa tilläggs-kriterier för personer som beviljas alternativt eller tillfälligt skydd.

I meddelandet från kommissionen till rådet och europaparlamentet med riktlinjer för tillämpningen av direktiv 2003/86/EG om rätt till familjeåterförening (COM(2014) 210 final, nedan *kommissionens meddelande*) ingår riktlinjer för medlemsstaternas tillämpning av direktivet. Riktlinjerna återspeglar kommissionens nuvarande hållning och föregriper inte rättspraxis från Europeiska unionens domstol eller den vidare utvecklingen av denna praxis.

Internationella förpliktelser

Rätten till familjeliv är en grundläggande rättighet som skyddas bl.a. i Europarådets konvention om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna (FördrS 19/1990, nedan *europiska människorättskonventionen*). Enligt dess artikel 8 har var och en rätt till respekt för sitt privat- och familjeliv. Myndigheterna får inte ingripa i denna rättighet annat än med stöd av lag och om det i ett demokratiskt samhälle är nödvändigt med hänsyn till den nationella säkerheten, den allmänna säkerheten eller landets ekonomiska välbefinnande, till förebyggande av oordning eller brott, till skydd för hälsa eller moral eller till skydd för andra personers fri- och rättigheter. Enligt artikel 12 har giftasvuxna män och kvinnor rätt att ingå äktenskap och bilda familj i enlighet med de nationella lagar som reglerar utövandet av den rättigheten.

Enligt europeiska människorättsdomstolen (EMRD) innebär Europeiska människorättskonventionen ingen allmän skyldighet för staten att respektera makarnas val av boendeort och godkänna familjeåterförening på sitt territorium (EMRD, Abdulaziz, Cabales och Balkandali, 28.5.1985, punkt 68 i domen). Konventionen ger ingen absolut rätt till inresa. Utifrån den avgörandepraxis som baserar sig på europeiska människorättskonventionen innebär rättigheten inte att alla har full frihet att välja var de tillbringar sitt familjeliv. Omfattningen av statens skyldigheter bestäms enligt omständigheterna i det enskilda fallet. Europeiska människorättsdomstolen har uttalat att den i princip inte anser det oskäligt att kräva att en utlänning som bosätter sig i landet ska styrka att han eller hon har tillräckliga självständiga och bestående inkomster för att svara för den grundläggande försörjningen för den familj som återförenas, men domstolen har ändå undersökt huruvida kravet på försörjning varit *skäligt* i det aktuella fallet (EMRD, Konstatinov mot Nederländerna, 26.4.2007). I fråga om familjeliv och invandring varierar statens skyldighet att tillåta inresa för släktingar till personer som bor i landet beroende på personernas särskilda omständigheter och det allmänna intresset. I sin etablerade avgörandepraxis har europeiska människorättsdomstolen konstaterat att man i fråga om statens positiva och negativa skyldigheter bör finna en rättvis balans mellan individens och samhällets konkurrerande intressen. Omständigheter som bör beaktas är huruvida familjelivet faktiskt splittrats, hur starka band individen har till staten i fråga, om det finns oöverstigliga hinder för familjen att bo i någon familjemedlems ursprungsland och om de regler som gäller invandring brutits eller om andra omständigheter som gäller den allmänna ordningen hindrar inresa (EMRD, Rodriguez da Silva och Hoogkamer mot Nederländerna, 31.1.2006).

De internationella förpliktelserna hindrar inte att man ställer upp vissa kriterier för familjeåterförening så länge de inte faktiskt begränsar rätten till familjeåterförening och så länge kriterierna för uppehållstillstånd är skäliga och proportionella så att rätten till familjeåterförening inte begränsas i onödan.

Bestämmelserna i EU:s stadga om de grundläggande rättigheterna, som i samband med Lissabonfördraget antogs som en del av EU:s primärrätt, är som sådana bindande och direkt tillämpbar rätt. Enligt artikel 7 i stadgan om de grundläggande rättigheterna har var och en rätt till respekt för sitt privatliv och familjeliv.

Europeiska unionens domstol har konstaterat att eftersom den allmänna regeln är att familjeåterförening ska beviljas, måste bestämmelserna om undantag från denna regel tolkas strikt.

Medlemsstaternas handlingsmarginal får inte användas på ett sätt som undergräver syftet med direktivet, vilket är att främja familjeåterförening, och dess effektivitet (Dom av den 4 mars 2010 i mål C-578/08, Chakroun, punkt 43). Europeiska unionens domstol har i sin avgörandepraxis i fråga om familjeåterförening betonat prövningen i det enskilda fallet. Enligt domstolen ska medlemsstaterna balanserat och förnuftigt väga alla förhandenvarande intressen då de prövar ansökningar som gäller familjeåterförening. Enligt domstolen kräver direktivet dessutom att medlemsstaterna i varje enskilt fall bedömer alla fakta som påverkar ärendet. Den skyldigheten gäller också då en medlemsstat utövat sin rätt att kräva bevis för att ett visst villkor, såsom försörjningsförutsättningen, uppfylls. Ingen enskild omständighet leder automatiskt till ett visst beslut, men de ska beaktas som omständigheter som påverkar helheten (Förenade målen C-356/11 och C-357/11 (O. och S.), dom av den 6 december 2012). Enligt kommissionens meddelande är exempel på andra relevanta omständigheter är familjebandens karaktär och varaktighet, hur länge personen vistats i medlemsstaten, eventuella familjeband, kulturella eller sociala band till ursprungslandet, levnadsförhållandena i ursprungslandet, de berörda barnens ålder, om en familjemedlem fötts och/eller vuxit upp i medlemsstaten, familjeband, kulturell eller social anknytning till medlemsstaten, familjemedlemmarnas beroendeställning samt skyddet av äktenskap och/eller familjeband. Medlemsstaterna har en bred handlingsmarginal när de tar vederbörlig hänsyn till de relevanta omständigheterna i det enskilda fallet. Begränsande principer är dock artikel 8 i europeiska människorättskonventionen, artikel 7 i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna samt relevant rättspraxis från Europeiska domstolen för de mänskliga rättigheterna och Europeiska unionens domstol.

Barnets rättigheter enligt konventionen om barnets rättigheter (FördrS 59–60/1991) är till sin karaktär universella, odelbara, fristående och sinsemellan sammanhängande. Med barn avses i konventionen om barnets rättigheter personer under 18 år, om inte myndighetsåldern uppnås tidigare enligt de lagar som ska tillämpas på barnet. Bestämmelsen i 6 § i utlänningslagen om att barnets bästa ska beaktas i allt beslutsfattande med stöd av lagen baserar sig på konventionen om barnets rättigheter och i synnerhet på artikel 3, enligt vilken barnets bästa ska komma i främsta rummet vid alla åtgärder som rör barn, vare sig de vidtas av offentliga eller privata sociala välfärdsinstitutioner, domstolar, administrativa myndigheter eller lagstiftande organ. I artikel 8 i konventionen åtar sig konventionsstaterna att respektera barnets rätt att behålla sin identitet, innefattande medborgarskap, namn och släktförhållanden såsom dessa erkänns i lag, utan olagligt ingripande. Enligt artikel 9 ska konventionsstaterna säkerställa att ett barn inte skiljs från sina föräldrar mot deras vilja utom då behöriga myndigheter i enlighet med tillämplig lag och tillämpliga förfaranden anser det nödvändigt för barnets bästa. Enligt artikel 10 ska ansökningar från ett barn eller dess föräldrar om att resa in i eller lämna en konventionsstat för familjeåterförening behandlas på ett positivt, humant och snabbt sätt av konventionsstaterna. Enligt artikel 16 får inget barn utsättas för godtyckliga eller olagliga ingripanden i sitt privat- och familjeliv, sitt hem eller sin korrespondens.

Lagstiftningen om familjeåterförening och den senaste tidens utveckling i de övriga nordiska länderna och i Europeiska unionens medlemsstater

Inrikesministeriet har utrett lagstiftningen om kriterier för familjeåterförening i Europeiska unionens andra medlemsstater och de nordiska länderna genom en förfrågan till de ansvariga myndigheterna. Förfrågan besvarades av Sverige, Norge, Belgien, Nederländerna, Österrike, Frankrike, Portugal, Tyskland, Storbritannien, Italien, Luxemburg, Estland, Lettland, Litauen, Ungern, Slovenien, Polen, Kroatien, Tjeckien och Slovakien. Som ett led i beredningen gjordes ett studiebesök hos inrikesministeriets utlänningsavdelning och utlänningsverket i Tyskland den 21–23 oktober 2015.

I **Sverige** är tryggad försörjning inte ett kriterium för familjeåterförening och Sverige tillämpar ingen särskild boendetid eller några andra tilläggs-kriterier för familjeåterförening enligt

familjeåterföreningsdirektivet. Enligt gällande svensk lag är familjeåterförening möjlig för anknytningspersonens kärnfamilj oberoende av vilket slags uppehållstillstånd anknytningspersonen har.

Sverige avser dock att skärpa bestämmelserna om internationellt skydd och också kriterierna för familjeåterförening. Till följd av det växande antalet asylsökande har Sveriges regering föreslagit att Sverige tillfälligt ska ta i bruk sådana tilläggs-kriterier som familjeåterföreningsdirektivet tillåter, för att begränsa antalet asylsökande. Regeringens proposition i ärendet har sänts ut på remiss den 11 februari 2016. I praktiken innebär det att man i Sveriges utlänningslag tar in undantag som är i kraft i tre år. Om de föreslagna undantagen träder i kraft enligt förslaget, inverkar det på familjeåterföreningarna så att endast kvotflyktingar beviljas ett sådant permanent uppehållstillstånd som berättigar till familjeåterförening. De som får asyl beviljas tillfälligt uppehållstillstånd för tre år och de som får alternativt skydd för ett år. De som får asyl ska ha möjlighet att ansöka om familjeåterförening endast om försörjningsförutsättningen uppfylls. I sådana fall ska det dock finnas en sådan tre månaders frist som förutsätts i familjeåterföreningsdirektivet, under vilken anknytningspersonens familjemedlemmar ska kunna beviljas uppehållstillstånd utan tryggad försörjning. De som får alternativt skydd och har tillfälligt uppehållstillstånd ska inte ha rätt till familjeåterförening. Personer som beviljats uppehållstillstånd på grund av annat skyddsbehov ska inte heller ha rätt till familjeåterförening. Om försörjningen är tryggad ska de grupperna kunna ansöka om permanent uppehållstillstånd som ger rätt till familjeåterförening efter att det första tidsbegränsade tillståndet löpt ut. I förslaget till tillfällig lag beaktas inte särskilt ensamma minderåriga sökanden, men nog barnets bästa. Sverige har meddelat att man tar i bruk försörjningsförutsättningen som kriterium för uppehållstillstånd också för svenska medborgares familjemedlemmar.

Danmarks undantag för rättsliga och inrikes frågor innebär att familjeåterföreningsdirektivet inte tillämpas i Danmark. Kärnfamiljen till personer som fått asyl i Danmark har rätt till familjeåterförening oberoende av anknytningspersonens skyddsform. Den som fått flyktingstatus eller vars skyddsbehov bedömts i ett enskilt fall och som får uppehållstillstånd på grund av annat skyddsbehov, får genast rätt till familjeåterförening. Den som får tillfälligt alternativt skydd måste enligt gällande lagstiftning vänta ett år på att få rätt till familjeåterförening. I Danmark gäller också kriterier som gäller bostad och förmögenhet för familjeåterförening. De tillämpas dock inte i praktiken på personer som fått flyktingstatus enligt flyktingkonventionen. Tryggad försörjning krävs för uppehållstillstånd för danska medborgares familjemedlemmar.

Danmarks nya regering inledde sin period sommaren 2015 med att ändra utlänningslagen, i synnerhet i fråga om sociala förmåner. Regeringen avser att fortsätta med bl.a. skärpningar som gäller familjeåterförening. Avsikten är att inleda diskussioner om dem med partierna i februari 2016. I Danmark är en ändring av utlänningslagen, så att väntetiden för familjeåterförening förlängs från ett till tre år för dem som fått tillfälligt alternativt skydd, under behandling i parlamentet. Ändringen har mött omfattande kritik. Regeringen har övervägt att utsträcka ändringen av väntetiden till dem som fått flyktingstatus, men det har hittills ansetts strida mot artikel 8 i europeiska konventionen om mänskliga rättigheter.

Norge är inte ett EU-land och berörs inte av familjeåterföreningsdirektivet. I Norge gäller rätten till familjeåterförening alla som har permanent uppehållstillstånd. Gällande lagstiftning innehåller inga boendekriterier för uppehållstillstånd för de närmaste familjemedlemmarna. För familjeåterförening krävs i regel att anknytningspersonens försörjning är tryggad. För de närmaste familjemedlemmarna finns dock ingen försörjningsförutsättning om familjen bildats innan anknytningspersonen kommit till Norge (s.k. gammal familj) och ansökningen om familjeåterförening görs inom ett år från att anknytningspersonen fått uppehållstillstånd. För nya familjemedlemmar till anknytningspersoner som inte har flyktingstatus gäller en försörjnings-

förutsättning. Tryggad försörjning krävs för uppehållstillstånd för norska medborgares familjemedlemmar.

Norges regering föreslår skärpning av kriterierna för beviljande av asyl och av förmåner för asylsökande. Syftet är att skärpa kriterierna för familjeåterförening och beviljande av medborgarskap. Norges justitieministerium har gjort ett politiskt förslag till skärpning av utlänningslagen. Enligt förslaget, som sänts ut på remiss till ett stort antal instanser, ska också kriterierna för familjeåterförening skärpas. Det föreslås att personer med flyktingstatus ska kunna ansöka om familjeåterförening först sedan de vistats fyra år i landet och uppfyller försörjningsförutsättningen. Vidare föreslås det att minderåriga asylsökande som kommer ensamma till Norge inte ska beviljas familjeåterförening förrän de fyllt 18 år.

I **Tyskland** är kriterierna för familjeåterförening i regel rätt strikta. Det tyska utlänningsverket har dock en betydande prövningsrätt och i dess beslutsfattande betonas helhetsbedömningen av familjens situation i stället för huruvida enskilda kriterier är exakt uppfyllda. I regel ska en försörjningsförutsättning uppfyllas för att familjemedlemmar ska beviljas uppehållstillstånd. I fråga om familjemedlemmar till personer som fått internationellt skydd gäller försörjningsförutsättningen endast om ansökan om familjeåterförening inte gjorts inom tre månader från att anknytningspersonen beviljats asyl eller alternativt skydd. Om försörjningsförutsättningen inte uppfylls, bedömer verket om anknytningspersonen ändå försökt försörja sig, och också det kan räcka för att få tillstånd. I regel krävs också bostad för familjeåterförening. Dessutom krävs i regel att anknytningspersonen i någon mån integrerat sig i samhället. I Tyskland krävs inte att anknytningspersoner som får internationellt skydd har bott någon särskild tid i landet innan familjemedlemmar kan ansöka om uppehållstillstånd. I Tyskland har man bl.a. kommit överens om att begränsa rätten till familjeåterförening för flyktingar som får alternativt skydd: förbundsregeringen strävar efter en återgång till tidigare praxis om en två års s.k. karenstid innan man kan ansöka om familjeåterförening. Man har också planer på att slopa det undantag från försörjningsförutsättningen som beviljats dem som får alternativt skydd om ansökan om familjeåterförening gjorts inom tre månader från att anknytningspersonen beviljats skydd. För familjemedlemmar till tyska medborgare gäller ingen försörjningsförutsättning. Om anknytningspersonen är ett barn som får internationellt skydd, ska enligt lagen ingen försörjningsförutsättning tillämpas.

I **Nederländerna** ska en försörjningsförutsättning uppfyllas för att familjemedlemmar ska beviljas uppehållstillstånd. I fråga om familjemedlemmar till flyktingar gäller försörjningsförutsättningen endast om ansökan om familjeåterförening inte gjorts inom tre månader från att anknytningspersonen beviljats asyl eller alternativt skydd. Dessutom krävs i Nederländerna att anknytningspersonen i någon mån integrerat sig i samhället.

Också i **Belgien** ska en försörjningsförutsättning uppfyllas för att familjemedlemmar ska beviljas uppehållstillstånd. För de närmaste familjemedlemmarna till personer som fått internationellt skydd gäller dock ingen försörjningsförutsättning om ansökan om familjeåterförening görs inom ett år från att anknytningspersonen fått uppehållstillstånd. För minderåriga asylsökande som kommer ensamma till Belgien gäller ingen försörjningsförutsättning för familjeåterförening. Belgiens lagstiftning innehåller inga boendekriterier för uppehållstillstånd för de närmaste familjemedlemmarna. Belgien har för närvarande inga planer på att ändra sin lagstiftning om familjeåterförening.

Storbritannien tillämpar inte direktiv 2003/83/EC, men strävar dock i praktiken efter att iaktta dess riktlinjer i tillämpliga delar. Storbritannien ställer inga krav på försörjning eller bostad för familjemedlemmar till personer som får internationellt skydd. För personer som får internationellt skydd gäller rätten till familjeåterförening tills de beviljas brittiskt medborgarskap.

De flesta EU-medlemsstater och nordiska länder kräver i regel försörjning vid familjeåterförening både för dem som beviljats asyl och för dem som beviljats alternativt skydd om inte ansökan lämnats in inom en viss frist i enlighet med direktivet. Den vanligaste tidsgränsen är tre månader. I Belgien och Norge bör ansökan göras inom 12 månader från att anknytningspersonen beviljats uppehållstillstånd och i Estland, Ungern och Polen är motsvarande tidsgräns 6 månader. Belgien och Norge förutsätter försörjning endast för s.k. nya familjer. T.ex. i Sverige, Frankrike, Storbritannien, Italien och Kroatien är försörjning inte alls en förutsättning för familjeåterförening. I regel kräver medlemsstaterna inte att anknytningspersonen bott i landet någon viss tid för att familjeåterförening ska vara möjlig. Dock kräver bl.a. Lettland, Litauen, Tjeckien och Österrike att personer som får alternativt skydd bott 15–24 månader i landet innan de får rätt till familjeåterförening.

2.3 Bedömning av nuläget

Europa upplever för närvarande den största invandringsvågen sedan andra världskriget. Antalet asylsökande i Europa var 2015 över 1,2 miljoner. De ökade mängderna asylsökande i Europa och övriga världen återspeglas också på Finland. Trycket på inflyttning till Finland har ökat betydligt sedan sommaren 2015. Till Finland kom 2015 över 32 000 asylsökande. Antalet asylansökningar i Finland ökade under 2015 verkligen avsevärt, då det ca tiofaldigades. I förhållande till landets invånarantal har ett särskilt stort antal asylsökande kommit till Finland. Ökningen i antalet asylsökande syns också som en ökning i antalet minderåriga asylsökande. Antalet ensamma minderåriga asylsökande mer än 15-faldigades 2015 jämfört med tidigare år. I januari–mars 2016 kom 2 237 asylsökande till Finland. I det regeringsprogram som godkändes våren 2015 ingår som en målsättning att kriterierna för familjeåterförening ska preciseras i överensstämmelse med EU:s familjeåterföreningsdirektiv. Redan då, före den avsevärda ökningen av antalet asylsökande, ansåg regeringen det viktigt att kontrollera att Finlands lagstiftning och praxis i fråga om familjeåterförening motsvarar regeringens linje och inte är mer förmånlig än i Europeiska unionens andra medlemsstater. Då antalet asylsökande vuxit avsevärt under 2015 betonas behovet av att bedöma hur de asylsökande söker sig till olika länder utifrån hur attraktiv deras gällande lagstiftning är. Finlands system är inte slapphänt i en internationell jämförelse, men då andra länder skärper sina system har behovet av att skärpa kriterierna för familjeåterförening inom ramarna för vad EU-direktivet tillåter ökat också i Finland. I det asylpolitiska åtgärdsprogram som regeringen godkände den 8 december 2015 sågs det att kriterierna för familjeåterförening ska skärpas utgående till fullo från EU:s direktiv för familjeåterförening, åtminstone krav på försörjningsplikt och oberoende av socialt understöd.

Den snabba ökningen av antalet asylsökande, de ändringar i lagstiftningen och politiken som fenomenet redan lett till, sökandenas förändrade profil samt andra faktorer gör det omöjligt att ens på ett allmänt plan förutspå innehållet i kommande beslut om de asylansökningar som lämnats in. Fastän andelen positiva och negativa beslut om asylansökningar samt de positiva beslutens innehåll i framtiden kan komma att avvika mycket från tidigare genomsnitt, kan man utifrån den avsevärda ökningen av antalet asylansökningar dock åtminstone förutspå att asyl och alternativt skydd under de närmaste åren kommer att beviljas i mångfaldigt fler fall än under tidigare år. Beroende på räknasätt har det uppskattats att antalet kan bli ca 10 000–15 000 år 2016.

Traditionellt har invandring på grund av familjeband utgjort en stor del av invandringen till Finland. Familjemedlemmar till personer som beviljats alternativt skydd har utgjort den minsta gruppen bland dem som ansöker om uppehållstillstånd på grund av familjeband. Migrationsverket bedömer att antalet ansökningar om familjeåterförening kommer att öka i framtiden då de asylsökande som kommit med folkvandringensvågen börjar få positiva beslut om uppehållstillstånd. Migrationsverket bedömer utifrån tidigare erfarenheter att ca tre ansökningar om familjeåterförening görs för varje positivt asylbeslut. Enligt Migrationsverkets be-

dömning kommer antalet ansökningar på grund av familjeband att öka betydligt under de närmaste åren. Migrationsverket har uppskattat att det 2016 kommer att lämnas in 17 000 ansökningar om uppehållstillstånd för familjemedlemmar och att motsvarande tal 2017 blir 28 000. Under 2013–2015 ledde ca 50 % av ansökningarna om första uppehållstillstånd för familjemedlemmar till positiva beslut.

Enligt gällande utlänningslag krävs tryggad försörjning endast för uppehållstillstånd för familjemedlemmar till personer som får internationellt skydd endast om familjen bildats efter att anknypningspersonen kommit till Finland. Eftersom de s.k. nya familjerna endast utgör en del av alla ansökningar för familjemedlemmar till anknypningspersoner som får internationellt skydd och eftersom tryggad försörjning inte krävs för uppehållstillstånd för andra anhöriga, styr och sporrar det nuvarande systemet inte systematiskt personer med skyddsbakgrund att ta sig ut på arbetsmarknaden och försörja sig.

Fastän de asylsökandes situation kräver särskild uppmärksamhet på grund av skälen till att de tvingats fly från sina hemländer och lämna sin familjegemenskap, är gällande bestämmelser inte i linje med den grundläggande principen i utlänningslagen och huvudregeln för beviljande av uppehållstillstånd, enligt vilken tredjelandsmedborgares vistelse normalt inte får basera sig på utkomststöd. Då antalet asylsökande ökar, ökar också behovet av att främja sysselsättningen och därmed integreringen för dem som fått ett positivt asylbeslut. Då antalet ansökningar på grund av familjeband efter positiva asylbeslut förutspås öka, blir det med tanke på statens ekonomiska bärkraft viktigt att i högre grad än tidigare överföra det ekonomiska ansvaret på familjerna själva.

Med beaktande av det ökande antalet asylsökande, de utmaningar som gäller statens ekonomiska bärkraft och målet att överföra ansvaret för familjens försörjning, och därmed också för anpassningen till samhället, på anknypningspersonen själv kan man anse att förhållandena är andra än då lagen stiftades och att det därför inte är motiverat att fortsätta med en mer gynnsam behandling.

En stor del av EU:s medlemsstater kräver med vissa undantag försörjning vid familjeåterförening, både av dem som fått asyl och av dem som får alternativt skydd. Enligt uppgifter då denna proposition skrevs planerar också en del sådana länder som hittills inte alls tillämpat någon försörjningsförutsättning, såsom Sverige, att ställa tryggad försörjning som villkor för familjeåterförening i framtiden. I synnerhet då de andra EU-länderna skärper kriterierna för familjeåterförening kan man uppskatta att Finlands gällande lagstiftning om familjeåterförening i fråga om försörjningsförutsättning kommer att anses ganska gynnsam i framtiden. Regeringen har ansett det viktigt att försäkra sig om att lagstiftning och praxis inte till den delen är mer gynnsam i Finland än i Europeiska unionens andra medlemsstater.

3 Målsättning och de viktigaste förslagen

3.1 Målsättning

Syftet med denna proposition är att skärpa kriterierna för familjeåterförening. Målet är att främja principen om en kontrollerad invandring. Med ändringarna vill man minska kostnaderna för invandringen, eftersom propositionens syfte är att samhället med vissa undantag inte ska stå för vistelsekostnaderna för familjemedlemmar till personer som får internationellt eller tillfälligt skydd utan den som får uppehållstillstånd eller en familjemedlem ska stå för kostnaderna. Genom förändringen förverkligas den grundprincip i utlänningslagen enligt vilken försörjningen för en utlänning som vistas i landet inte ska basera sig på utkomststöd. Syftet är att främja integreringen i samhället för personer som får internationellt skydd och därmed också för deras familjemedlemmar genom att öka anknypningspersonens eget ansvar för familjens

försörjning. Det skulle underlätta också familjemedlemmarnas integrering i samhället genom att anknytningspersonen då familjen kommer till landet är bättre rustad att ta ansvar för familjen ekonomiskt och därmed också med tanke på anpassningen till samhället. Förändringen syftar till att uppmuntra invandrare att sysselsätta sig. Ett mål är också att stärka statens ekonomiska bärkraft. Försörjningsförutsättningen ger också möjlighet att ingripa i s.k. skenäkten-skap samt att minska risken för att familjemedlemmar utnyttjas genom att deras finansiella ställning stärks. Propositionen syftar till en mer enhetlig lagstiftning då tillämpningsområdet för undantag från grundregeln om försörjningsförutsättning vid familjeåterförening blir snävare. Ett mål med propositionen är att skärpa kriterierna för uppehållstillstånd för familjemedlemmar på sådana sätt som förverkligar utlänningslagens huvudregler och utgångspunkter. Målet är att skapa en logisk och enhetlig helhet som fungerar effektivt utan en betydande ökning av samhällets administrativa börda. Avsikten är att förändringarna ska kunna sättas i kraft så snart som möjligt. Syftet är att kriterierna för familjeåterförening ska motsvara kriterierna i de andra nordiska länderna och EU-länderna då de skärper sina system och att därigenom försäkra sig om att rätten till familjeåterförening inte i sig utgör en faktor som ökar viljan att invandra.

3.2 De viktigaste förslagen

Det föreslås att kriterierna för familjeåterförening ska skärpas genom att tillämpningsområdet för försörjningsförutsättningen som kriterium för att bevilja familjemedlemmar uppehållstillstånd utvidgas. I propositionen föreslås det att tillämpningsområdet för försörjningsförutsättningen utsträcks till att omfatta situationer då tryggad försörjning inte enligt gällande lag krävs för att bevilja familjemedlemmar uppehållstillstånd men då inga internationella förpliktelser hindrar att den tillämpas.

I propositionen föreslås det att tillämpningsområdet för försörjningsförutsättningen utsträcks till att omfatta familjemedlemmar av dem som får internationellt skydd. Försörjningsförutsättningen ska alltid gälla familjemedlemmar till personer som får alternativt, humanitärt eller tillfälligt skydd och som ansöker om uppehållstillstånd på grund av familjeband. Försörjningsförutsättningen ska gälla samt familjemedlemmar till person som fått asyl och kvotflyktingar om ansökan om familjeåterförening inte lämnats in inom tre månader från det att anknytningspersonen fått del av asylbeslutet eller beslutet om att han eller hon godkänts att tas till Finland inom flyktingkvoten.

I praktiken gäller förändringen s.k. gamla familjemedlemmar till dem som får internationellt skydd, eftersom försörjningsförutsättningen redan gäller nya familjemedlemmar enligt gällande lag.

Syftet med fristen för familjemedlemmar till den som fått asyl eller kvotflykting och den gynnsammare behandling som hänger samman med den är att garantera rätten till familjeåterförening enligt ett lättare förfarande, kontrollerat och med beaktande av deras bakgrund. Fristen grundar sig på en bestämmelse i familjeåterföreningsdirektivet, som binder medlemsstaterna: en frist på minst tre månader ska tillämpas om försörjningsförutsättning tillämpas. Nationella undantag från bestämmelsen om fristen är tillåtna endast i vissa avgränsade situationer som anges i direktivet. Inom ramarna för vad som tillåts i direktivet föreslås det att kravet på tryggad försörjning fortfarande ska gälla vid familjebildning för personer som fått flyktingstatus, också då ansökan om uppehållstillstånd lämnas in inom fristen på tre månader. Också för uppehållstillstånd för andra anhöriga till personer som får internationellt eller tillfälligt skydd ska tryggad försörjning krävas oberoende av fristen, utom under vissa förutsättningar om uppehållstillstånd beviljas minderåriga syskon som befinner sig utomlands till minderårigt barn som kommit ensamt till landet. Inom fristen på tre månader ska försörjningsförutsättningen gälla familjemedlemmar till anknytningspersoner som fått flyktingstatus också om familjeåter-

förening är möjlig i ett sådant tredjeland till vilket anknytningspersonen eller familjemedlemmen har särskilda band.

Det ska vara möjligt att bevilja familjeåterförening för familjemedlemmar till personer som fått flyktingstatus också sedan fristen på tre månader löpt ut, men då följs huvudregeln att för att tryggnad försörjning krävs för att uppehållstillstånd ska beviljas.

I propositionen föreslås i fråga om kvotflyktingar en precisering av den tidpunkt som avgör om det är fråga om familjeåterförening eller familjebildning. Distinktionen har betydelse om försörjningsförutsättningen ska tillämpas på personer som ansöker om familjeförening inom fristen på tre månader med motiveringen att det är fråga om familjebildning. I fråga om personer som tas emot inom flyktingkvoten ska beslutet om att flyktingen tas till Finland inom flyktingkvoten vara den avgörande tidpunkten för bedömningen om det gäller familjeåterförening eller familjebildning: familjer som bildats före beslutet om att flyktingen tas till Finland inom flyktingkvoten utgör s.k. gamla familjer, och då är det fråga om familjeåterförening. För dem gäller en s.k. tre månaders frist, under vilken ingen försörjningsförutsättning tillämpas. Om äktenskap ingåtts efter att det godkänts att anknytningspersonen tas till Finland inom flyktingkvoten försörjningsförutsättningen ska tillämpas under fristen på tre månader.

Enligt 39 § i utlänningslagen är det möjligt att avvika från försörjningsförutsättningen i enskilda fall om det finns exceptionellt vägande skäl eller om ett barns bästa kräver det. Till den delen föreslås inga ändringar i själva paragrafen. Då det föreslås att tillämpningsområdet för försörjningsförutsättningen ska utsträckas till att omfatta ytterligare familjemedlemmar till personer som får internationellt eller tillfälligt skydd, kommer bestämmelsen också att gälla personer som i regel kan vara i svagare eller mer sårbar ställning än familjemedlemmar som ansöker om uppehållstillstånd på grund av familjeband i genomsnitt. Livssituationen och styrningen av den kan vara utmanande på grund av mentala problem eller andra allvarliga hälsoproblem för personer som fått internationellt eller tillfälligt skydd. Anknytningspersonen kan också vara en minderårig som kommit ensam till landet. Möjligheten att avvika från försörjningsförutsättningen i enskilda fall behövs också för att säkerställa att försörjningsförutsättningen inte blir oskälig i ett enskilt fall.

Då man överväger att avvika från försörjningsförutsättningen på grund av barnets bästa ska barnets bästa alltid bedömas så att förpliktelserna enligt internationella avtal beaktas fullt ut, i synnerhet artikel 3 stycke 1 samt artikel 10 stycke 1 i konventionen om barnets rättigheter, grundlagen, i synnerhet 19 § 3 mom., enligt vilket det allmänna skall stödja familjerna och andra som svarar för omsorgen om barn så att de har möjligheter att trygga barnens välfärd och individuella uppväxt, samt t.ex. 6 § i utlänningslagen om tillämpning av lagen på minderåriga.

3.3 Alternativ

I familjeåterföreningsdirektivet ingår en uppsättning kriterier som medlemsstaterna kan tillämpa vid familjeåterförening. Syftet med denna proposition är att skärpa kriterierna för familjeåterförening med sådana metoder som är så effektiva som möjligt men som kan genomföras snabbt och med så små administrativa förändringar som möjligt. De alternativa lösningsmodellerna hänger samman med vissa frågor som bör utredas närmare, och som det inte varit möjligt att lösa inom tidsramen för avgivandet av denna proposition. Att ta i bruk alternativa skärpningsmetoder är också förknippat med frågor om t.ex. avgränsning av tillämpningsområdet, eftersom man bör ta ställning till avgränsning av metodernas tillämpningsområde bl.a. för att underlätta inresa för familjemedlemmar för dem som kommer till landet med uppehållstillstånd för arbetstagare. Vid valet av metoder har man också i mån av möjlighet strävat efter att beakta det mål som gäller likheten mellan skyddsformerna med beaktande av de direktivets

begränsningar i fråga om tillämpning av kriterier för familjeåterförening för personer som fått asyl och kvotflyktingar.

Krav på boendetid. I projektet har man bedömt möjligheten att kräva s.k. boendetid. Enligt familjeåterföreningsdirektivet innebär det att referenspersonen ska ha vistats lagligen på den medlemsstats territorium som har beviljat skyddet under en viss minimiperiod som inte får överstiga två år innan han eller hon kan ansöka om familjeåterförening. Enligt familjeåterföreningsdirektivet får ett krav på boendetid dock inte gälla flyktingar utan endast personer som får alternativt eller tillfälligt skydd, vilket innebär att ett krav på boendetid försvagar likheten mellan skyddsformerna. Med beaktande av förslaget att utvidga försörjningsförutsättningen har det inte bedömts vara särskilt befogat att fördröja rätten till familjeåterförening för personer som efter är sysselsatta och faktiskt kan försörja sina familjer. Man bör beakta att det i varje händelse tar tid att uppnå en inkomstnivå som innebär en tryggad försörjning. Ett absolut krav på boendetid kan sporra familjemedlemmar att själva ansöka om internationellt skydd under väntetiden i stället för att ansöka om uppehållstillstånd på grund av familjeband först sedan boendetiden löpt ut. I bedömningen har beaktats att det bestämmelser som förlänger familjeåterföreningsprocessen på det sätt som nämns ovan i någon mån kan styra strömmarna av asylsökande till andra länder.

Krav på integration. Under beredningen av propositionen har man bedömt möjligheten att ta i bruk ett s.k. krav på integrering. Enligt familjeåterföreningsdirektivet får medlemsstaterna kräva att tredjelandsmedborgare ska följa integrationsåtgärder enligt den nationella lagstiftningen som villkor för familjeåterförening. I fråga om flyktingar eller deras familjemedlemmar kan dock integrationsåtgärder tillämpas först sedan de beviljats rätt till familjeåterförening, alltså inte som kriterium för uppehållstillstånd. Endast i fråga om dem som får alternativt eller tillfälligt skydd är det möjligt att kräva integrationsåtgärder för att man ska få uppehållstillstånd. Det är möjligt att rikta integrationsåtgärderna antingen till anknytningspersonen eller familjemedlemmarna. Åtgärder som riktas till familjemedlemmar bör ordnas i tredjeland. Om sådana integrationsåtgärder som nämns ovan utgör villkor för beviljande av uppehållstillstånd, bör integrationstjänster faktiskt erbjudas. Att erbjuda tjänster är utmanande, också ur ett likvärdighetsperspektiv, eftersom Finland inte nödvändigtvis har beskickningar i de utgångsländer en betydande del av ansökningarna om uppehållstillstånd för familjemedlemmar enligt nuvarande uppgifter har sitt ursprung. Det är därför mest ändamålsenligt att eventuella krav på integration gäller anknytningspersonen, eftersom effektiv integrering för honom eller henne i praktiken också underlättar familjemedlemmarnas integrering. I direktivet definieras inte integrationsåtgärdernas innehåll närmare. I praktiken kan integrationsåtgärder t.ex. innebära prov i språk eller samhällskunskap eller integrationen kan bevisas med t.ex. en arbets- eller studieplats eller genom att man aktivt genomför den egna integrationsplanen. Det har dock uppskattats att bestämmelsen kanske inte har så stor effekt om försörjningsförutsättningen utvidgas, eftersom man i regel kan utgå från att de som uppfyller den utvidgade försörjningsförutsättningen redan är integrerade i samhället. Inkomstnivån för tryggad försörjning kräver en arbetsplats och i praktiken också språkkunskaper i någon mån. Det är också svårt att fastställa objektiva kriterier för integrering. Sannolikt borde den myndighet som ansvarar för integrationen också bedöma den och överföra uppgifterna till Migrationsverket för beslut. Det behövs då ett system för dataöverföring.

Krav på bostad. Man har också granskat möjligheten att kräva en tillräcklig bostad för att bevilja uppehållstillstånd för familjemedlemmar i enlighet med familjeåterföreningsdirektivet. Kravet kan tillämpas på flyktingars familjemedlemmar endast om ansökan om familjeåterförening inte anhängiggjorts inom tre månader från att flyktingstatus beviljats. Enligt direktivet får en medlemsstat kräva att den person som har lämnat in ansökan lägger fram bevis för att referenspersonen har en bostad som anses normal för en familj av jämförbar storlek i samma område och som uppfyller medlemsstatens gällande allmänna bestämmelser om säkerhet och

sanitära förhållanden. Bostadslöshet bland invandrare är ett växande problem och det är viktigt att säkerställa att familjen har tillgång till bostad, vilket ger familjemedlemmarna bättre förutsättningar för integrering i Finland. Kravet kan sporra anknytningspersonen till aktivare integrering och starkare eget initiativ för att skaffa inkomster. Att genomföra ett krav på bostad är dock administrativt utmanande och kräver möjligen en ny tillståndsprocess i två steg: i praktiken kan bevis på befintlig bostad krävas ännu då familjemedlemmen ansöker om uppehållstillstånd och sökanden inte känner till utgången av tillståndsprocessen, med beaktande också av att behandlingstiderna för familjemedlemmars uppehållstillstånd är ganska långa, i medeltal ca nio månader. I kommissionens meddelande konstateras att om väntetiden och handläggningstiden blir lång kan det vara oproportionerligt och i strid med direktivets syfte och verkan att kräva att förutsättningarna ska vara uppfyllda när ansökan lämnas in, eftersom det skulle kunna medföra ytterligare ekonomisk och administrativ belastning för referenspersonen.

Enligt 19 § i grundlagen ska det allmänna främja vars och ens rätt till bostad och möjligheter att själv ordna sitt boende. Fastän det inte finns någon egentlig subjektiv rätt till bostad faller ansvaret för att ordna bostad i praktiken på kommunen för personer som inte själva kan ordna bostad för sin familj. Dessutom kan till hyresgäst i statssubventionerade hyresbostäder väljas personer som beviljats sådant uppehållstillstånd enligt utlänningslagen som berättigar till vistelse i minst ett år eller uppehållstillstånd på grund av studier. Eftersom en stor del av de familjerna i fråga sannolikt är beroende av kommunala hyresbostäder finns det ett tidsproblem också ur det perspektivet då behovet av hyresbostad bedöms enligt tidpunkten för ansökan om hyresbostad men familjemedlemmarna då inte ännu har uppehållstillstånd och alltså inte heller behov av en familjebostad. I praktiken är det inte möjligt att få en kommunal hyresbostad på förhand och att skaffa bostad på den privata hyresmarknaden, om det alls är möjligt, kan inte anses vara ett skäligt förhandskrav.

Problemet kan lösas t.ex. genom en tillståndsprocess i två steg där det uppehållstillstånd först beviljas villkorligt och beslut om det slutliga uppehållstillståndet fattas när anknytningspersonen kan förete bevis på en lämplig bostad för familjen. Ett nytt system innebär dock en ökad administrativ börda. Med tanke på tillämpningen av kravet på bostad har det också ansetts problematiskt att utbudet på bostäder i synnerhet i Helsingforsregionen inte längre i tillräcklig mån motsvarar efterfrågan och att hyrorna är höga i förhållande till invånarnas disponibla inkomster. Det är inte säkert att man kan erbjuda en bostad som utgör ett kriterium för familjeåterförening inom rimlig tid, vilket i sin tur fördröjer det slutliga beslutet om uppehållstillstånd för familjemedlemmar. Ett sådant krav är utmanande också ur ett jämlikhetsperspektiv, eftersom lämpliga bostäder och i synnerhet till lämpligt pris sannolikt inte finns för alla och endast en del av sökandena därför i praktiken kan erbjuda en sådan bostad som krävs för att familjemedlemmarna ska få uppehållstillstånd. Då flyktingströmmen ökat sommaren 2015 kommer antalet familjeåterföreningar att öka under de närmaste åren, och därmed också antalet familjer som behöver bostad. Man kan förvänta sig att konkurrensen om bostäder, i synnerhet i huvudstadsregionen, kommer att hårdna ytterligare. Fastän det ofta ingår barn i familjeåterföreningar och man alltså kan anta att bostadsbehovet oftare gäller större familjebostäder för vilka utbudet är aningen bättre, kan det ändå bli svårt att ordna bostad inom skälig tid. Det är också utmanande att fastställa en hurudan bostad som uppfyller kravet på bostad. Inom tidsramen för beredningen av denna proposition har det inte varit möjligt att lösa de problem som nämns ovan. Det krav på tryggad försörjning som föreslås i denna proposition främjar familjens förmåga att skaffa en lämplig bostad.

Krav på sjukförsäkring. Under beredningen av propositionen har man bedömt möjligheten att ta i bruk ett krav på sjukförsäkring som villkor för uppehållstillstånd för familjemedlemmar. En person som fått kontinuerligt uppehållstillstånd på grund av internationellt skydd och vars hemkommun antecknats i befolkningsregistersystemet har enligt gällande lagstiftning också

rätt till offentliga social- och hälsovårdstjänster liksom alla andra som har en hemkommun. Under beredningen har man därför konstaterat att ett krav på sjukförsäkring i den rådande situationen i praktiken saknar betydelse, eftersom en asylsökande som fått uppehållstillstånd har likadan rätt till de förmåner som sköts a Folkpensionsanstalten, såsom sjukförsäkringsförmåner, som alla andra som är varaktigt bosatta i Finland.

Krav på minimiålder. För att garantera integreringen och förhindra tvångsäktenskap får medlemsstaterna kräva att referenspersonen och dennes make ska ha uppnått en viss lägsta ålder, som får vara högst 21 år, innan maken kan återförenas med referenspersonen. En minimiålder kan alltså krävas endast om en make återförenas med familjen, men inte om familjemedlemmarna är barn. Enligt kommissionens meddelande får bestämmelser om minimiålder för makar syfta till att förhindra tvångsäktenskap och främja integrationen. Därför bör medlemsstaterna överväga att bevilja undantag i enskilda fall då de mål som nämns ovan inte är centrala. Ur ett finländskt perspektiv är äktenskap bland minderåriga inte ett problem. En minimiålder kan fungera som vägledning men får inte användas som en allmän gräns för att systematiskt avslå alla ansökningar där åldersgränsen understigs utan att göra konkret pröva sökandens situation. Kravet på minimiålder ska dessutom vara uppfyllt när familjeåterforeningen faktiskt äger rum och inte när ansökan lämnas in. Om det finns barn i familjen bör barnets bästa alltid beaktas vid helhetsbedömningen.

Tillämpning av försörjningsförutsättningen när anknytningspersonen är en minderårig asylsökande som kommit ensam till landet. Enligt 39 § i utlänningslagen är tryggad försörjning huvudregeln också när anknytningspersonen är en minderårig som kommit ensam till landet men avvikelser från försörjningsförutsättningen kan göras om barnets bästa kräver det. Under beredningen av propositionen har man bedömt möjligheten att bestämma om ett undantag från kravet på tryggad försörjning om anknytningspersonen är en minderårig som kommit ensam till landet. Utgångspunkten är att ett barn vanligen inte förmår sköta sina föräldrars försörjning. Fastän försörjningsförutsättningen i princip gäller den som ansöker om uppehållstillstånd, alltså i den aktuella situationen t.ex. en förälder, faller ansvaret för att kravet uppfylls i praktiken på den minderåriga eftersom sökanden sällan förmår trygga sin försörjning före sin inresa. Om minderåriga sökande som kommer ensamma till landet undantas från försörjningsförutsättningen minskar antalet frågor som ska lösas i beslutsskedet eftersom man inte behöver bedöma och särskilt motivera behovet att avvika från försörjningsförutsättningen på grund av barnets bästa eller exceptionellt vägande skäl. Avsaknaden av försörjningsförutsättning för minderåriga anknytningspersoner som kommer ensamma till landet kan dock framstå som en faktor som ökar attraktionen för invandring och leda till att barn utnyttjas då de sänds iväg ensamma för att ansöka om asyl. Därför föreslås det att möjligheten att avvika från försörjningsförutsättningen för minderåriga anknytningspersoner som kommer ensamma till landet bedöms utifrån barnets bästa eller exceptionellt vägande skäl i det enskilda fallet enligt 39 §. Enligt gällande utlänningslag finns det nästan inga fall där tillämpningen av kravet på tryggad utkomst bör bedömas i fråga om minderåriga anknytningspersoner som kommit ensamma till landet, eftersom minderåriga barn i praktiken inte kommer till landet utom som asylsökande och de enligt gällande lag är befriade från försörjningsförutsättningen om det är fråga om en s.k. gammal familj.

Övergångsbestämmelse som gäller tillämplig lag vid ansökan om uppehållstillstånd för familjemedlemmar till personer som beviljats asyl eller familjemedlemmar till kvotflyktingar. I denna proposition föreslås det att de bestämmelser som gällde vid ikraftträdandet ska tillämpas på ansökan om uppehållstillstånd för en familjemedlem till den som beviljats asyl, om beslut i fråga om en ansökan om internationellt skydd har fattats före ikraftträdandet av denna lag, samt på ansökan om fortsatt tillstånd som gäller en sådan ansökan om uppehållstillstånd. De bestämmelser som gällde vid ikraftträdandet tillämpas också på ansökan om uppehållstillstånd för en familjemedlem till en den som tagits till Finland inom flyktingkvoten, om beslutet

att godkänna att flyktingen tas till Finland inom flyktingkvoten har fattats före ikraftträdandet av denna lag, samt på ansökan om fortsatt tillstånd som gäller en sådan ansökan om uppehållstillstånd. För att man ska kunna genomföra den rätt till undantag gällande fristen på tre månader för en familjemedlem till den som beviljats asyl eller en kvotflykting, måste räknandet av tre månaders perioden bindas till anknytningspersonens tillståndsbeslut. Det här innebär att den nya lagen tillämpas bara på de familjemedlemmarnas uppehållstillståndsansökningar som grundar sig på anknytningspersonens tillståndsbeslut som gjorts efter det att den nya lagen trätt i kraft. Under beredningen har man dock också bedömt alternativet att bestämma om en allmän frist på tre månader från ikraftträdandet, under vilken familjemedlemmar till personer som fått flyktingstatus före ikraftträdandet har rätt till familjeåterförening utan försörjningsförutsättning. Under beredningen har man ansett att ett sådant arrangemang kan orsaka en rusning av ansökningar om uppehållstillstånd från familjemedlemmar och därför har man stannat för att föreslå det alternativ för övergångsbestämmelse som nu valts.

4 Propositionens konsekvenser

4.1 Ekonomiska konsekvenser

Den utvidgade försörjningsförutsättningen får omedelbara positiva ekonomiska konsekvenser.

Migrationsverket bedömer att antalet ansökningar om familjeåterförening kommer att öka i framtiden då de asylsökande som kommit med folkvandringssvågen börjar få positiva beslut om uppehållstillstånd. Migrationsverket har uppskattat att det 2016 kommer att lämnas in ca 17 000 ansökningar om uppehållstillstånd för familjemedlemmar och att motsvarande tal 2017 blir ca 28 000. Toppnoteringen för ansökningar om uppehållstillstånd för familjemedlemmar torde börja sommaren 2016, varefter merparten av de uppskattade 17 000 ansökningarna torde lämnas in. Av de uppskattade 28 000 ansökningarna under 2017 torde uppskattningsvis ca hälften, dvs. 14 000 ansökningar lämnas in tidigt under året. Sammanlagt torde det under ett års tid från sommaren 2016 t.o.m. lämnas in ca 30 000 ansökningar om uppehållstillstånd för familjemedlemmar. Det är dock mycket svårt att uppskatta antalet framtida ansökningar om uppehållstillstånd på grund av familjeband och innehållen i besluten, eftersom de påverkas av många variabler. Därför kan uppskattningarna på sin höjd anses riktgivande.

Under 2015 ledde ca 70 % av de första ansökningarna om uppehållstillstånd för familjemedlemmar till personer som får internationellt skydd till positiva beslut. Av de positiva besluten inom asylförfarandet under 2015 beviljades asyl i 59 % och alternativt skydd i 21 % av fallen. Då antalet asylsökande ökat betydligt och sökandenas profil därmed möjligen åtminstone delvis förändrats, är det dock inte möjligt att bedöma om proportionerna kommer att vara snarlika i framtiden. Det blir en mycket osäker bedömning av för hur stor del av familjemedlemmarna till dem som beviljats skydd man kommer att bedöma om försörjningen är tryggad antingen på grund av att anknytningspersonen får alternativt skydd, på grund av att anknytningspersonen fått flyktingstatus men familjemedlemmarna inte ansökt om uppehållstillstånd inom fristen på tre månader eller, om de gjort det, för att det är fråga om familjebildning eller en annan anhörig eller på grund av att familjen kan återförenas i ett tredjeland. Utifrån tidigare erfarenheter kan man t.ex. bedöma att tryggad försörjning i fortsättningen kan komma att krävas för ca 1/3 av de ansökningar på grund av familjeband som enligt gällande lag fått positiva beslut. Uppskattningen är mycket osäker.

Man kan förutspå att försörjningsförutsättningen kommer att minska andelen positiva beslut betydligt i sådana fall då tryggad försörjning krävs för uppehållstillstånd. I sådana situationer är försörjningen i regel tryggad för familjemedlemmar som beviljats uppehållstillstånd. Man bör dock beakta att tryggad utkomst redan enligt gällande lag krävs av nya familjer.

Fastän propositionen syftar till att trygga försörjningen för familjemedlemmar till personer som får internationellt skydd, innebär den antagligen också att antalet familjemedlemmar som ansöker om uppehållstillstånd minskar, vilket får omedelbara positiva ekonomiska konsekvenser. Propositionen inverkar delvis också på hur attraktivt Finland upplevs vara för asylsökande. På lång sikt kan man anta att de striktare kriterierna för familjeåterförening relativt sett lockar något färre asylsökande, vilket får positiva ekonomiska konsekvenser. Å andra sidan kan de striktare förutsättningarna för familjeåterförening leda till att familjemedlemmar ansöker om asyl i stället för att ansöka om uppehållstillstånd på grund av familjeband. Man kan förutspå att den ökande andelen negativa beslut om uppehållstillstånd för familjemedlemmar med tiden leder till en viss ökning av antalet egna asylansökningar från familjemedlemmar. Till den del tryggad försörjning krävs för familjeåterförening av minderåriga barn som kommer ensamma kan barn som saknar vårdnadshavare vid hinder för familjeåterförening fall på barnskyddets ansvar, vilket får negativa ekonomiska konsekvenser. Man kan förutspå att antalet ansökningar ökar också i gruppen övriga anhöriga om ingen försörjningsförutsättning tillämpas då sökanden är ett minderårigt syskon till en minderårig anknytningsperson som kommit ensam till landet. Enligt utlänningslagen är syskon inte familjemedlemmar utan andra anhöriga.

4.2 Konsekvenser för myndigheterna

I och med de förändringar som föreslås i denna proposition bedöms antalet besvär hos förvaltningsdomstolarna över beslut om uppehållstillstånd för familjemedlemmar öka. Då internationellt skydd beviljas enligt gällande lag, påverkas rättigheterna för den utlänningsperson som får uppehållstillstånd inte i betydande grad av om personen beviljats asyl, alternativt skydd eller humanitärt skydd. Då försörjningsförutsättningen tas i bruk som kriterium för familjeåterförening för familjemedlemmar till dem som fått alternativt eller tillfälligt skydd och då familjemedlemmar till dem som fått flyktingstatus på vissa villkor är undantagna från försörjningsförutsättningen då de ansöker om familjeåterförening inom tre månader från det att person fick del av att flyktingstatus beviljats, kan det leda till att antalet besvär som gäller den beviljade skyddsformen. De som beviljats alternativt eller tillfälligt skydd kommer att ha ett incitament att besvara sig för att få flyktingstatus och därmed gynnsammare förutsättningar för familjeåterförening. Det kan leda till ett ökat antal besvär vid förvaltningsdomstolarna. Med beaktande av att gruppen personer som försörjningsförutsättningen gäller utvidgas, kommer också möjligheten att i enskilda fall avvika från försörjningsförutsättningen av exceptionellt vägande skäl eller på grund av barnets bästa att beröra en större personkrets och nya slags situationer, vilket kan bidra till att antalet besvär vid förvaltningsdomstolarna ökar.

Eftersom asylsökande ska uppfylla kravet på försörjning endast om ansökan om familjeåterförening inte lämnas in inom tre månader från att flyktingstatus beviljats, kan rättigheten förverkligas endast om myndigheterna ger familjemedlemmarna faktisk möjlighet att lämna in ansökan inom den angivna fristen. Ansökan om uppehållstillstånd för familjemedlemmar lämnas in till en finsk beskickning. Att garantera att myndigheternas verksamhet ger familjemedlemmarna faktisk möjlighet att lämna in ansökan om uppehållstillstånd inom fristen på tre månader kommer att vara utmanande för utrikesministeriets förvaltningsområde, i synnerhet på vissa beskickningar där det råder rusning. I praktiken uppkommer sannolikt fall då man blir tvungen att bedöma om fristenen överskridits på grund av myndigheten, t.ex. för att en beskickning inte kunnat erbjuda tider för att sköta ärenden.

4.3 Samhälleliga konsekvenser

Man kan förutspå att den ökande andelen negativa beslut om uppehållstillstånd för familjemedlemmar med tiden leder till en viss ökning av antalet egna asylansökningar från familje-

medlemmar. För att kunna ansöka om asyl måste man resa in i landet ifråga. Uppehållstillstånd för familjemedlemmar möjliggör laglig inresa.

Då försörjningsförutsättningen utsträcks till att omfatta gamla familjemedlemmar till personer som får internationellt skydd förutspås familjemedlemmarnas beroende av utkomststöd minska, liksom också antalet ansökningar om uppehållstillstånd för familjemedlemmar. Samtidigt innebär det att rätten för en anknytningsperson som får internationellt skydd och hans eller hennes familj till familjeliv är beroende av familjens inkomster. Å andra sidan är rätten till familjeliv redan enligt gällande lag beroende av olika kriterier. Också för nya familjer till personer som får internationellt skydd är rätten till familjeliv redan ny beroende av en tryggad försörjning. Utifrån den avgörandepraxis som baserar sig på europeiska människorättskonventionen innebär rättigheten inte att alla har full frihet att välja var de tillbringar sitt familjeliv. De internationella förpliktelseerna hindrar inte att man ställer upp vissa kriterier för familjeåterförening så länge de inte faktiskt begränsar rätten till familjeåterförening. Kriterierna för uppehållstillstånd ska alltså vara skäliga och proportionella så att rätten till familjeåterförening inte begränsas i onödan. Att försörjning krävs för uppehållstillstånd är huvudregeln enligt utlänningslagen. Enligt gällande lag är tryggad försörjning t.ex. ett kriterium för uppehållstillstånd för arbetstagare, så för dem som arbetar i landet är rätten till familjeliv redan nu beroende av inkomst. Om försörjningsförutsättningen utvidgas till att omfatta s.k. gamla familjemedlemmar till personer som får internationellt skydd, kommer bestämmelsen dock att omfatta familjer som kan ha levt i familjegemenskap länge. Till följd av flyktingstatusen är de personerna ofta i en svag ställning och har i regel endast möjlighet att få jobb i låglönebranscher. De har sämre möjligheter än andra att uppnå en inkomstnivå som ger tryggad försörjning och en mindre andel av dem uppnår den nivån än bland andra grupper som vistas i landet med uppehållstillstånd. För de familjerna är det inte heller möjligt att leva i familjegemenskap i sitt hemland och sällan ens i något tredjeland. Kravet på tryggad försörjning begränsar alltså faktiskt deras möjligheter till familjeliv i högre grad än för andra utlänningsgrupper som vistas i Finland med uppehållstillstånd. Möjligheten att avvika från försörjningsförutsättningen enligt bedömning i enskilda fall får därför större betydelse.

Propositionen får konsekvenser för sådana kvinnors ställning som får internationellt skydd och är anknytningspersoner. För kvinnor som kommit till landet som asylsökande är möjligheterna att få arbete ofta sämre än för män och i praktiken får en mindre andel av kvinnorna arbete. Om tryggad försörjning krävs för familjeåterförening för personer som får internationellt skydd försämras de faktiska möjligheterna till familjeåterförening i synnerhet för kvinnliga anknytningspersoner.

Enligt denna proposition ska tryggad försörjning krävas för uppehållstillstånd för familjemedlemmar också om anknytningspersonen är minderårig och har kommit ensam till Finland. I enskilda fall ska det vara möjligt att avvika från försörjningsförutsättningen om barnets bästa kräver det. Eftersom barn som går i skola i praktiken inte har möjlighet att trygga sin familjs försörjning, är familjeåterförening i praktiken sällan möjligt, utom i undantagsfall. Barn som saknar vårdnadshavare faller i praktiken på barnskyddets ansvar och får stödåtgärder.

Arbete kan anses vara en faktor som främjar integrationen. Man kan anta att asylsökande som ansvarar för familjens försörjning integreras snabbare och effektivare. Å andra sidan är också familjens roll vid integreringen viktig och i en del fall kan oro och osäkerhet om familjens situation försvåra integrationen. Integrationsutbildningen på ca ett år är en viktig del av integrationsprocessen för personer som får internationellt skydd. I praktiken kan integrationsutbildningen vara svår att kombinera med arbete för att uppnå en inkomstnivå som utgör tryggad försörjning. Man bör beakta att svårigheterna att få arbete delvis beror på att arbete som motsvarar kunnandet inte står till buds.

I fortsättningen ska kriterierna för familjeförening för personer som får internationellt skydd delvis vara beroende på skyddsform. Den rättsliga ställningen för personer som får internationellt skydd blir olika beroende på om personen får internationellt skydd på grund av asyl eller alternativt skydd. I denna proposition föreslås också olika övergångsbestämmelser för personer som beviljats flyktingstatus, alternativt skydd och tillfälligt skydd. I förhållande till gällande lag kan det anses innebära en betydande förändring i fråga om likheten mellan skyddsformerna. Med en person som fått asyl avses en person som fått asyl, dvs. flyktingstatus, enligt konventionen om flyktingar. Bestämmelserna om alternativt skydd grundar sig på EU:s definitionsdirektiv. Fastän det i bägge fallen är fråga om internationellt skydd handlar det om två olika kategorier där kriterierna för att få skydd och den skyddsstatus som beviljas är olika ur ett juridiskt perspektiv. Fastän det inte finns något rättsligt hinder för att behandla skyddsformerna olika, bör en så stor likhet mellan dem som möjligt vara en målsättning ur individernas perspektiv och t.ex. för att minimera antalet besvär som gäller beviljad skyddsform. I denna proposition har man strävat efter att upprätthålla likheten mellan skyddsformerna så effektivt som möjligt. Eftersom propositionens syfte är att skärpa kriterierna för familjeåterförening och skärpningsverkan är knuten till ett så omfattande tillämpningsområde som möjligt, kan det i den nu aktuella situationen anses motiverat att avvika från principen om likhet mellan skyddsformerna.

Då tillämpningsområdet för kategoriska undantag från huvudregeln i utlänningslagen om kravet på tryggad försörjning minskas, förenhetligas kriterierna för att bevilja tillstånd och förenklas förvaltningsförfarandet. Genom ändringen stärks samhällets tilltro till att tredjelandsmedborgare som reser in i landet med uppehållstillstånd svarar för sin egen försörjning. Då missbruk, som att beviljas inresa på grund av skenäktenskap, förhindras stärks ställningen för de sökande som inte försöker missbruka eller kringgå bestämmelserna. Då missbruk förhindras och antalet grundlösa ansökningar därmed minskar, ökar medborgarsamhällets förtroende och acceptans för lagstiftningen och myndigheternas verksamhet.

5 Beredningen av propositionen

5.1 Beredningsskeden och beredningsmaterial

Propositionen har beretts som tjänstearbete vid inrikesministeriet. Vid beredningen har en utredning som blev klar 2012 utnyttjats som bakgrund då bestämmelserna i utlänningslagen om familjeåterförening granskats. Under projektet ordnade inrikesministeriets migrationsavdelning beredningsmöten med arbets- och näringsministeriet, utrikesministeriet, miljöministeriet, inrikesministeriets polisavdelning, Polisstyrelsen samt Migrationsverket.

5.2 Remissyttranden och hur de har beaktats

I ett brev daterat den 27 januari 2016 sände inrikesministeriet utkastet till proposition på remiss, inklusive ett utkast till lag om ändring av utlänningslagen så att kriterierna för familjeåterförening skärps. Det sändes på remiss till 22 instanser. På grund av ärendets brådskande natur var remisstiden undantags endast tre och en halv vecka och löpte ut den 19 februari 2016. De enskilda remissyttrandena finns i statsrådets projektregister (HARE), med ärendenummer SM049:00/2015. I projektregistret finns också ett sammandrag a remissyttrandena.

Sammanlagt gavs 36 remissyttranden. Remissyttranden gavs av utrikesministeriet, finansministeriet, justitieministeriet, social- och hälsovårdsministeriet, arbets- och näringsministeriet, undervisnings- och kulturministeriet, miljöministeriet, inrikesministeriets gränsbevakningsavdelning, inrikesministeriets polisavdelning, Polisstyrelsen, Justitiekanslern i statsrådet, Riksdagens justitieombudsman, Helsingfors förvaltningsdomstol, Jämlikhetsombudsmannen, Barnombudsmannen, Migrationsverket (Migri), Folkpensionsanstalten, Finlands Kommunför-

RP 43/2016 rd

bund, Helsingfors stad, Amnesty International Suomen osasto ry, Finlands Flyktinghjälp, Flyktingrådgivningen rf, Finlands Röda Kors (FRK), UNHCR, UNICEF, Centralförbundet för barnskydd, Finlands studentkårers förbund (FSF), Familia ry, Finlands Ungdomssamarbete Allians rf, Suomen somalialaisten liitto ry, Etnisten suhteiden ja kansainvälisen muuttoliikkeen tutkimuksen seura ETMU ry, Kvinnosaksförbundet Unionen rf, Migrationsinstitutet och Kristdemokratiska riksdagsgruppen. Ett gemensamt remissyttrande gavs av Väestöliitto ry, Biologian ja maantieteen opettajien liitto BMOL Ry, Familia ry, Marttaliitto ry, Socialpoliittiska föreningen rf, Finlands studerandekårers förbund SAMOK rf, Finlands Föräldraförbund rf och Yhden vanhemman perheiden liitto ry samt Utlandsfinländarparlamentet och Finland-Samfundet rf.

Under den fortsatta beredningen har förslaget om att tillämpa försörjningsförutsättningen för uppehållstillstånd för familjemedlemmar till finska och nordiska medborgare slopats. Utifrån remissvaren har propositionen kompletterats så att projektets konsekvenser som helhet, i synnerhet ekonomiska konsekvenser, konsekvenser för jämlikheten, för könen samt för barn bedöms mer noggrant. Man har i synnerhet strävat efter att specificera motiveringarna till att inför olika bestämmelser för olika skyddsformer samt att förtydliga grunderna och motiveringarna för att avvika från huvudregeln om lika behandling. Under den fortsatta beredningen har också grunderna för avvikelser från försörjningsförutsättningen preciserats. Å andra sidan har man vid den fortsatta beredningen beaktat justitieministeriets åsikt att grundlagen eller internationella fördrag i och för sig inte innebär några hinder för att ta i bruk en försörjningsförutsättning, med beaktande av möjligheten enligt 39 § i utlänningslagen att avvika från försörjningsförutsättningen i enskilda fall. Vid den fortsatta beredningen har de situationer där fortsatta tillstånd kan beviljas beskrivits närmare.

6 Samband med andra propositioner

I regeringens proposition RP 2/2016 rd, som gäller ändringar i förutsättningarna för att bevilja uppehållstillstånd på grund av internationellt skydd, föreslås att bestämmelserna om uppehållstillstånd som beviljas på grund av humanitärt skydd i utlänningslagen upphävs. Eventuellt kommer den bestämmelse om humanitärt skydd som nämns i motiveringen till denna proposition att upphävas innan denna proposition eventuellt godkänns av riksdagen.

DETALJMOTIVERING

1 Lagförslag

39 §. *Försörjningsförutsättning vid beviljande av uppehållstillstånd.* Paragrafens 1 mom. ändras så att till den fogas en hänvisning till 115 § 2 mom. I 1 mom. föreslås ett tillägg enligt vilken försörjningsförutsättningen inte ska tillämpas när uppehållstillstånd beviljas med stöd av 6 kap., om inte något annat följer av 114 § 4 mom. eller 115 § 2 mom. Till följd av tillägget ska också 115 § tillämpas i de situationer som nämns i paragrafen.

114 §. *Beviljande av uppehållstillstånd för familjemedlemmar till en person som fått internationellt skydd eller tillfälligt skydd.* Paragrafens 4 mom. ändras så att tryggad försörjning krävs för att uppehållstillstånd ska kunna beviljas familjemedlemmar till personer som får internationellt skydd eller tillfälligt skydd. Tryggad försörjning ska enligt huvudregeln krävas för att uppehållstillstånd ska kunna beviljas familjemedlemmar till personer som fått internationellt skydd, oavsett när familjen bildats.

Paragrafens 4 mom. ändras så att försörjningsförutsättningen inte gäller om ansökan om uppehållstillstånd för familjemedlemmar till personer som fått asyl eller kvotflykting lämnas in inom en frist på tre månader. Fristen på tre månader räknas från det att anknytningspersonen har fått del av beslutet om att han eller hon beviljats asyl eller från det att anknytningspersonen har fått del av beslutet om att han eller hon godkänts att tas emot inom flyktingkvoten. I praktiken kan det hända att en anknytningsperson som godkänts att tas emot inom flyktingkvoten inte hunnit anlända till Finland inom tidsfristen. Dessutom krävs det att familjen till en anknytningsperson som fått asyl har bildats innan anknytningspersonen anlände till Finland eller familjen till en anknytningsperson som tagits emot inom flyktingkvoten har bildats innan det godkändes att anknytningspersonen tas till Finland inom flyktingkvoten. Genom den ändring som gäller tidpunkten för familjebildning för utlänningar som tas emot inom flyktingkvoten vill man skapa klarhet i situationer då familjen har bildats efter att flyktingen godkänts att tas till Finland inom flyktingkvoten men innan flyktingen kommit till Finland. I fortsättningen ska sådana familjer behandlas som s.k. nya familjer och tryggad försörjning krävas också under fristen på tre månader.

Om familjeåterförening är möjlig i ett sådant tredjeland till vilket anknytningspersonen eller familjemedlemmen har särskilda band, förutsätter uppehållstillstånd tryggad försörjning också inom fristen på tre månader. Det kan vara fråga om särskilda band om det finns en grundad uppgift om att antingen anknytningspersonen, familjemedlemmen eller bägge har familj i eller kulturella eller sociala band till ett tredjeland. Det kan t.ex. vara fallet om anknytningspersonens familjemedlemmar bor i ett tredjeland. Dessutom krävs att familjen har rätt att vistas i landet i fråga eller utifrån landsuppgifter har en realistisk möjlighet att få rätt att vistas där. Tredjelandet bör vara ett verkligt alternativ och en trygg stat för anknytningspersonen och familjemedlemmarna. Tillståndsmyndigheten bör visa att familjeåterförening är möjlig i ett tredjeland. En förflyttning till ett sådant tredjeland får inte leda till att flyktingen eller familjemedlemmarna förföljs eller riskerar sändas tillbaka och flyktingen ska ha möjlighet att där få skydd enligt flyktingkonventionen.

Senast i samband med att beslutet om att asyl beviljats eller om att personen godkänts att tas emot inom flyktingkvoten delges ska flyktingen underrättas tydligt, i rätt tid och på ett förståeligt sätt om att familjeåterförening är möjlig inom tre månader utan försörjningsförutsättning. Familjemedlemmar till personer som fått flyktingstatus kan ansöka om familjeåterförening sedan fristen på tre månader löpt ut, men då ska försörjningsförutsättningen tillämpas enligt huvudregeln i 39 § i utlänningslagen.

För familjemedlemmar till personer som får alternativt, humanitärt eller tillfälligt skydd ska tryggad försörjning alltid krävas för uppehållstillstånd. Det föreslås att kravet på tryggad försörjning utsträcks till att omfatta gamla familjer till personer som får alternativt, humanitärt eller tillfälligt skydd.

Enligt 39 § är det möjligt att avvika från försörjningsförutsättningen i enskilda fall om det finns exceptionellt vägande skäl eller om ett barns bästa kräver det. Då livssituationen för personer som får internationellt eller tillfälligt skydd på grund av deras bakgrund kan vara mycket problematisk eller de på grund av sitt utgångsläge annars kan vara i en särskilt svag ställning, kan det finnas exceptionellt vägande skäl att avvika från försörjningsförutsättningen eller så kan ett barns bästa kräva det. Europeiska människorättsdomstolen har i sin tolkningspraxis betonat bedömningen i enskilda fall och omfattat ett skälighetskriterium vid bedömningen av om tryggad försörjning ska krävas i enskilda fall. Faktorer som kunde beaktas kan t.ex. vara allvarliga problem med den mentala hälsan eller hälsotillståndet i övrigt. De faktorer som lett till att anknytningspersonen beviljats skyddsstatus ska dock inte automatiskt leda till avvikelse från försörjningsförutsättningen.

Endast det faktum att familjemedlemmarna är barn är inte i sig en grund för avvikelse från försörjningsförutsättningen. Högsta förvaltningsdomstolen har i sitt årsboksavgörande 2014:50 uttalat att barnets intresse inte kräver avvikelse från försörjningsförutsättningen enbart på grund av att vägran av uppehållstillstånd kunde leda till att barnets och den ena förälderns gemensamma liv avbryts. En avvikelse från försörjningsförutsättningen på grund av barnets intresse kräver också andra individuella faktorer eller omständigheter som konkret påverkar barnets intresse. Vissa särskilda omständigheter, såsom ett barns allvarliga sjukdom eller skada, kan utgöra en tillräcklig grund. Till den del försörjningsförutsättningen redan enligt gällande lag tillämpats då personer som får internationellt skydd ansöker om uppehållstillstånd för sina s.k. nya familjemedlemmar finns det ingen orsak att ändra den etablerade rättspraxis som gäller undantagsbestämmelserna.

Försörjningsförutsättningen gäller för uppehållstillstånd också då anknytningspersonen är en minderårigt barn som kommit ensam till landet. Om ett barns bästa kräver det ska man efter prövning i det enskilda fallet avvika från försörjningsförutsättningen. Fastän försörjningsförutsättningen i princip gäller dem som ansöker om uppehållstillstånd, dvs. föräldrarna, faller ansvaret för att kravet uppfylls av praktiska skäl i regel på den minderåriga anknytningspersonen. Då bestämmelsen tillämpas bör särskild vikt fästas vid barnets bästa i situationer då ett minderårigt barn är tvunget att söra för sina föräldrars försörjning. Det är motiverat att avvika från försörjningsförutsättningen åtminstone om föräldrarna till en minderårig som kommit ensam till Finland ansöker om uppehållstillstånd i Finland på grund av familjeband och en allvarlig sjukdom eller skada hos barnet talar för avvikelse från försörjningsförutsättningen för att se till att barnets specialbehov tillgodoses, och det är till barnets bästa.

115 §. *Beviljande av uppehållstillstånd för andra anhöriga till en person som fått internationellt skydd eller tillfälligt skydd.* Paragrafens 2 mom. föreslås ändra så att ett krav för att uppehållstillstånd ska kunna beviljas är att utlänningsens försörjning är tryggad. Försörjningsförutsättningen ska inte tillämpas när uppehållstillstånd beviljas ett minderårigt syskon som befinner sig utomlands till ett minderårigt barn som kommit ensamt till Finland. Ett villkor är att syskonen har bott tillsammans och att barnens föräldrar inte är i livet eller deras vistelseort är okänd.

För beviljande av uppehållstillstånd för andra anhöriga till en person som fått internationellt eller tillfälligt skydd krävs i regel tryggad försörjning. Den föreslagna ändringen stöder huvudregeln i 39 §, enligt vilken tryggad försörjning i regel krävs för beviljande av uppehållstillstånd.

Enligt gällande lag är det möjligt att avvika från försörjningsförutsättningen om det finns exceptionellt vägande skäl eller om ett barns bästa kräver det. De faktorer som lett till att anknytningspersonen beviljats skyddsstatus ska dock inte automatiskt leda till avvikelse från försörjningsförutsättningen. Inte heller skälen till att man avser bevilja uppehållstillstånd för en annan anhörig ska automatiskt leda till avvikelse från försörjningsförutsättningen. Enbart det faktum att det vore oskäligt att neka uppehållstillstånd på grund av att den anhöriga avser att i Finland återuppta en tidigare fast familjegemenskap eller att den anhöriga är helt beroende av en anknytningsperson som bor i Finland ska inte i sig vara en tillräcklig grund för att avvika från försörjningsförutsättningen. En grund för att avvika från försörjningsförutsättningen kan föreligga t.ex. om den andra anhöriga är ett barn som har en allvarlig sjukdom eller skada och det talar för att man avviker från försörjningsförutsättningen för att se till att barnets specialbehov tillgodoses, och det är till barnets bästa.

I fråga om minderåriga anknytningspersoner som kommit ensamma till landet bör avvikelse från försörjningsförutsättningen bedömas med särskilt beaktande av barnets bästa. En sådan situation kan t.ex. föreligga om en annan anhörig till en minderårig som kommit ensam till Finland ansöker om uppehållstillstånd i Finland på grund av familjeband och barnet har en allvarlig sjukdom eller skada som talar för att man avviker från försörjningsförutsättningen för att se till att barnets specialbehov tillgodoses. Fastän försörjningsförutsättningen i princip gäller dem som ansöker om uppehållstillstånd, faller ansvaret för att kravet uppfylls av praktiska skäl i regel på den minderåriga anknytningspersonen. I avgörandepaxis bör man bedöma hur barnets bästa beaktas om ett minderårigt barn är tvunget att sörja för sina anhörigas försörjning. Om anknytningspersonen är minderårig och har kommit ensam till landet och man på grund av familjeband ansöker om uppehållstillstånd för hans eller hennes minderåriga syskon som vistas utomlands, ska det inte krävas att utlänningens försörjning är tryggad. OM både anknytningspersonen och familjemedlemmen är minderåriga, är det i praktiken omöjligt att uppfylla kravet på tryggad försörjning. Ett villkor är att syskonen har bott tillsammans och att barnens föräldrar inte är i livet eller deras vistelseort är okänd. I sådana situationer ska barnets bästa alltid beaktas.

2 Ikraftträdande

Lagen föreslås träda i kraft så snart som möjligt.

Om ett beslut i fråga om en ansökan om internationellt skydd har fattats innan denna lag trädde i kraft, ska de bestämmelser som gällde vid ikraftträdandet tillämpas på en ansökan om uppehållstillstånd för en familjemedlem till en utlänning som beviljats asyl samt på en ansökan om fortsatt tillstånd. Om ett beslut om godkännande av att en flykting tas till Finland inom flyktingkvoten har fattats innan denna lag trädde i kraft, ska de bestämmelser som gällde vid ikraftträdandet tillämpas på en ansökan om uppehållstillstånd för hans eller hennes familjemedlem samt på en ansökan om fortsatt tillstånd.

För att man ska kunna genomföra den rätt till undantag gällande fristen på tre månader för en familjemedlem till den som beviljats asyl eller en kvotflykting, måste räknandet av tre månaders perioden bindas till anknytningspersonens tillståndsbeslut. Det här innebär att den nya lagen tillämpas bara på de familjemedlemmarnas uppehållstillståndsansökningar som grundar sig på anknytningspersonens tillståndsbeslut som gjorts efter det att den nya lagen trätt i kraft. Eftersom man inte tillämpar motsvarande tremånadersfrist på familjemedlemmar till dem som fått alternativt, humanitärt eller tillfälligt skydd, tillämpas de bestämmelser som gäller då beslutet om uppehållstillstånd för familjemedlemmen fattas, oberoende av när beslut för anknytningspersonen fattats eller när ansökan om uppehållstillstånd för familjemedlemmen lämnats in. På ansökningar om fortsatt tillstånd för familjemedlemmar till utlänningar som får alterna-

tivt, humanitärt eller tillfälligt skydd ska alltså de bestämmelser tillämpas som gäller då beslutet fattas, oberoende av vilken lag som tillämpats på den första ansökan om uppehållstillstånd.

3 Förhållande till grundlagen samt lagstiftningsordning

Enligt 9 § 4 mom. i grundlagen ska rätten för utlänningar att resa in i Finland och att vistas i landet regleras genom lag. Enligt förarbetena till grundlagen (RP 309/1993 rd) utgår bestämmelsen från den folkrättsliga grundregeln att utlänningar inte har någon allmän rätt att bosätta sig i ett annat land. I bestämmelserna om inresa och vistelse för utlänningar och i tillämpningen av dem ska dessutom de internationella förpliktelser som binder Finland samt Europeiska unionens lagstiftning beaktas.

Rätten till familjeliv är en grundläggande rättighet som skyddas bl.a. i europeiska konventionen om mänskliga rättigheter. Enligt dess artikel 8 har var och en rätt till respekt för sitt privat- och familjeliv. I sin avgörandepraxis i fråga om skydd för familjelivet har europeiska människorättsdomstolen betonat att man både i fråga om statens positiva och negativa skyldigheter bör finna en rättvis balans mellan individens och samhällets konkurrerande intressen. De internationella förpliktelserna hindrar inte att man ställer upp vissa kriterier för familjeåterförening så länge de inte faktiskt begränsar rätten till familjeåterförening. Kriterierna för uppehållstillstånd ska alltså vara skäliga och proportionella så att rätten till familjeåterförening inte begränsas i onödan. Möjligheten att avvika från försörjningsförutsättningen i enskilda fall behövs för att säkerställa att kraven inte blir oskäliga i enskilda fall. Syftet med EU:s familjeåterföreningsdirektiv är att skydda familjelivet och att fastställa villkor för utövandet av rätten till familjeåterförening för tredjelandsmedborgare som vistas lagligen på medlemsstaternas territorier. Bestämmelsen i 6 § i utlänningslagen om att barnets bästa ska beaktas i allt beslutsfattande med stöd av lagen baserar sig på konventionen om barnets rättigheter och i synnerhet på artikel 3, enligt vilken barnets bästa ska komma i främsta rummet vid alla åtgärder som rör barn, vare sig de vidtas av offentliga eller privata sociala välfärdsinstitutioner, domstolar, administrativa myndigheter eller lagstiftande organ.

Propositionen får konsekvenser för skyddet för familjelivet och för genomförandet av barnets bästa. I de föreslagna författningsändringarna ingår dock inga sådana element som står i strid med grundlagen, internationella förpliktelser som binder Finland eller Europeiska unionens lagstiftning.

Med stöd av vad som anförts ovan kan lagen behandlas i vanlig lagstiftningsordning enligt 72 § i grundlagen. Dock anses det viktigt att grundlagsutskottet bereds möjlighet att ge sitt utlåtande om propositionen.

Med stöd av vad som anförts ovan föreläggs riksdagen följande lagförslag:

Lag

om ändring av utlänningslagen

I enlighet med riksdagens beslut
ändras i utlänningslagen (301/2004) 39 § 1 mom., 114 § 4 mom. och 115 § 2 mom., av dem
39 § 1 mom. och 114 § 4 mom. sådana de lyder i lag 549/2010, som följer:

39 §

Försörjningsförutsättning vid beviljande av uppehållstillstånd

För att uppehållstillstånd ska kunna beviljas förutsätts det att utlänningens försörjning är tryggad, om inte något annat föreskrivs i denna lag. I ett enskilt fall kan avvikelse göras från försörjningsförutsättningen, om det finns exceptionellt vägande skäl eller om ett barns bästa kräver det. Försörjningsförutsättningen tillämpas inte när uppehållstillstånd beviljas med stöd av 6 kap., om inte något annat följer av 114 § 4 mom. eller 115 § 2 mom.

114 §

Beviljande av uppehållstillstånd för familjemedlemmar till en person som fått internationellt skydd eller tillfälligt skydd

För att uppehållstillstånd enligt denna paragraf ska kunna beviljas förutsätts det att utlänningens försörjning är tryggad. Försörjningsförutsättningen tillämpas dock inte, om

- 1) en ansökan om uppehållstillstånd på grund av familjeband har lämnats in inom tre månader från det att
 - a) en anknytningsperson fick del av beslutet om att han eller hon beviljats asyl, eller
 - b) en anknytningsperson fick del av beslutet om att han eller hon godkänkts att tas till Finland inom flyktingkvoten,
- 2) familjen till en anknytningsperson har bildats
 - a) innan anknytningspersonen anlände till Finland, om han eller hon beviljats asyl, eller
 - b) före godkännandet av att anknytningspersonen tas till Finland inom flyktingkvoten, och
- 3) familjeåterförening inte är möjlig i ett sådant tredjeland till vilket anknytningspersonen eller en medlem av hans eller hennes familj har särskilda band.

115 §

Beviljande av uppehållstillstånd för andra anhöriga till en person som fått internationellt skydd eller tillfälligt skydd

För att uppehållstillstånd enligt denna paragraf ska kunna beviljas förutsätts det att utlänningens försörjning är tryggad. Försörjningsförutsättningen tillämpas dock inte om uppehållstillstånd beviljas ett minderårigt syskon som befinner sig utomlands till ett sådant minderårigt barn som kommit ensamt till Finland, om syskonen har bott tillsammans och om barnens föräldrar inte är i livet eller deras vistelseort är okänd.

Denna lag träder i kraft den 20 .

RP 43/2016 rd

Om ett beslut i fråga om en ansökan om internationellt skydd har fattats innan denna lag trädde i kraft, ska de bestämmelser som gällde vid ikraftträdandet tillämpas på en ansökan om uppehållstillstånd för en familjemedlem till en utlänning som beviljats asyl samt på en ansökan om fortsatt tillstånd.

Om ett beslut om godkännande av att en flykting tas till Finland inom flyktingkvoten har fattats innan denna lag trädde i kraft, ska de bestämmelser som gällde vid ikraftträdandet tillämpas på en ansökan om uppehållstillstånd för hans eller hennes familjemedlem samt på en ansökan om fortsatt tillstånd.

Helsingfors den 7 april 2016

Statsminister

Juha Sipilä

Inrikesminister Petteri Orpo

Lag

om ändring av utlänningslagen

I enlighet med riksdagens beslut *ändras* i utlänningslagen (301/2004) 39 § 1 mom., 114 § 4 mom. och 115 § 2 mom., av dem 39 § 1 mom. och 114 § 4 mom. sådana de lyder i lag 549/2010, som följer:

Gällande lydelse

39 §

Försörjningsförutsättning vid beviljande av uppehållstillstånd

För att uppehållstillstånd ska beviljas förutsätts det att utlänningens försörjning är tryggad, om inte något annat bestäms i denna lag. I ett enskilt fall kan avvikelse göras från försörjningsförutsättningen, om det finns exceptionellt vägande skäl eller om ett barns bästa kräver det. Försörjningsförutsättningen tillämpas inte när uppehållstillstånd beviljas med stöd av 6 kap., om inte något annat följer av 114 § 4 mom.

114 §

Beviljande av uppehållstillstånd för familjemedlemmar till en person som fått internationellt skydd eller tillfälligt skydd

För att uppehållstillstånd enligt denna paragraf ska kunna beviljas förutsätts det *inte* att utlänningens försörjning är tryggad, *om familjen har bildats innan anknytningspersonen anlände till Finland.*

Föreslagen lydelse

39 §

Försörjningsförutsättning vid beviljande av uppehållstillstånd

För att uppehållstillstånd ska kunna beviljas förutsätts det att utlänningens försörjning är tryggad, om inte något annat *föreskrivs* i denna lag. I ett enskilt fall kan avvikelse göras från försörjningsförutsättningen, om det finns exceptionellt vägande skäl eller om ett barns bästa kräver det. Försörjningsförutsättningen tillämpas inte när uppehållstillstånd beviljas med stöd av 6 kap., om inte något annat följer av 114 § 4 mom. *eller 115 § 2 mom.*

114 §

Beviljande av uppehållstillstånd för familjemedlemmar till en person som fått internationellt skydd eller tillfälligt skydd

För att uppehållstillstånd enligt denna paragraf ska kunna beviljas förutsätts det att utlänningens försörjning är tryggad. *Försörjningsförutsättningen tillämpas dock inte, om*

- 1) *en ansökan om uppehållstillstånd på grund av familjeband har lämnats in inom tre månader från det att*
 - a) *en anknytningsperson fick del av beslutet om att han eller hon beviljats asyl, eller*
 - b) *en anknytningsperson fick del av beslutet om att han eller hon godkänts att tas till Finland inom flyktingkvoten,*
- 2) *familjen till en anknytningsperson har*

Gällande lydelse

Föreslagen lydelse

bildats

a) innan anknytningspersonen anlände till Finland, om han eller hon beviljats asyl, eller

b) före godkännandet av att anknytningspersonen tas till Finland inom flyktingkvoten, och

3) familjeåterförening inte är möjlig i ett sådant tredjeland till vilket anknytningspersonen eller en medlem av hans eller hennes familj har särskilda band.

115 §

Beviljande av uppehållstillstånd för andra anhöriga till en person som fått internationellt skydd eller tillfälligt skydd

För att uppehållstillstånd skall kunna beviljas förutsätts *inte* att utlänningens försörjning är tryggad.

115 §

Beviljande av uppehållstillstånd för andra anhöriga till en person som fått internationellt skydd eller tillfälligt skydd

För att uppehållstillstånd *enligt denna paragraf ska* kunna beviljas förutsätts *det* att utlänningens försörjning är tryggad. *Försörjningsförutsättningen tillämpas dock inte om uppehållstillstånd beviljas ett minderårigt syskon som befinner sig utomlands till ett sådant minderårigt barn som kommit ensamt till Finland, om syskonen har bott tillsammans och om barnens föräldrar inte är i livet eller deras vistelseort är okänd.*

Denna lag träder i kraft den 20 .

Om ett beslut i fråga om en ansökan om internationellt skydd har fattats innan denna lag trädde i kraft, ska de bestämmelser som gällde vid ikraftträdandet tillämpas på en ansökan om uppehållstillstånd för en familjemedlem till en utlänning som beviljats asyl samt på en ansökan om fortsatt tillstånd.

Om ett beslut om godkännande av att en flykting tas till Finland inom flyktingkvoten har fattats innan denna lag trädde i kraft, ska de bestämmelser som gällde vid ikraftträdandet tillämpas på en ansökan om uppehållstillstånd för hans eller hennes familjemedlem samt på en ansökan om fortsatt tillstånd.
