

VAASAN YLIOPISTO
FILOSOFINEN TIEDEKUNTA

Juulia Vihervirta

PERHEENJÄSENEEN MAAHANTULO VIISUMILLA SUOMEEN

Julkisoikeuden
pro gradu -tutkielma

VAASA 2016

SISÄLLYSLUETTELO

	sivu
LYHENNE- JA SÄÄDÖSLUETTELO	3
KUVIO- JA TAULUKKOLUETTELO	4
TIIVISTELMÄ	5
1. JOHDANTO	7
1.1. Tutkimuksen taustaksi	7
1.2. Tutkielman kysymykset, rajaukset ja rakenne	9
1.3. Tutkielman metodi ja lähteet	11
1.4. Keskeisiä käsitteitä	15
2. LIKKUVUUDEN HISTORIASTA	17
2.1. Kohti liikkuvampaa Eurooppaa	17
2.2. Liikkuvuuden historiasta Suomessa ja Ruotsissa	20
2.3. Liikkumisvapauden lainsäädännöllinen pohja Suomessa ja Ruotsissa	21
2.4. Viisumeista ja oleskeluluvista sekä niitä koskevasta lainsäädännöstä	24
3. KUKA ON PERHEENJÄSEN?	28
3.1. Perheenjäsen vapaan liikkuvuuden direktiivissä	28
3.2. Perheenjäsenen määritelmä Suomen ulkomaalaislaissa	32
3.3. Perheenjäsenen määritelmä Ruotsin ulkomaalaislaissa	35
4. PERHEENJÄSENEEN MAAHANTULOJA OHJAAVA LAINSÄÄDÄNTÖ	37
4.1. Vapaan liikkuvuuden direktiivi	37
4.1.1. Direktiivin sisältö	37
4.1.2. Direktiivi Suomen ja Ruotsin kansallisissa lainsäädännöissä	40
4.2. Staattisen kansalaisen perheenjäsenen maahantulolainsäädännöstä	42
4.2.1. Viisumeista	42
4.2.2. Lyhyesti oleskeluluvista	44

4.3. Lumeavioliitoista ja muista liikkuvuuden väärinkäytön muodoista	47
5. OIKEUSTURVASTA	49
5.1. Yleisiä lähtökohtia	49
5.2. Oikeusturva Suomessa	50
5.2.1. Oikeus perusteltuun päätökseen	50
5.2.2. Muutoksenhaku viisumiasiassa	53
5.3. Oikeusturvasta Ruotsissa	58
6. JOHTOPÄÄTÖKSET	60
LÄHDELUETTELO	63

LYHENNE- JA SÄÄDÖSLUETTELO

EIS	Euroopan ihmisoikeussopimus
ETA	Euroopan talousalue
EIT	Euroopan ihmisoikeustuomioistuin
ETY	Euroopan talousyhteisö
EU	Euroopan unioni
EU-kansalainen	Euroopan unionin kansalainen
EY	Euroopan yhteisö(t)
HaVM	Hallintovaliokunnan mietintö
HE	Hallituksen esitys
HL	Hallintolaki 434/2003
KHO	Korkein hallinto-oikeus
KM	Komiteamietintö
UlkL	Ulkomaalaislaki 301/2004
UtlL	Utlänningslag
OKV	Oikeuskanslerinvirasto
PeVL	Perustuslakivaliokunnan lausunto
Prop.	Proposition
SEU	Sopimus Euroopan unionista
SEUT	Sopimus Euroopan unionin toiminnasta
SIS	Schengen Information System
vp	Valtiopäivät

KUVIO- JA TAULUKKOLUETTELO

Kuvio 1. Euroopan unionin kansalaisen perheenjäsen maahantuloluvan hakijana

Kuvio 2. Suomen kansalaisen perheenjäsen maahantuloluvan hakijana

Taulukko 1. Euroopan unionin jäsenmaat sekä Schengen-maat

VAASAN YLIOPISTO**Filosofinen tiedekunta**

Tekijä:	Juulia Vihervirta	
Pro gradu -tutkielma:	Perheenjäsenen maahantulo viisumilla Suomeen	
Tutkinto:	Filosofian maisteri	
Oppiaine:	Julkisoikeus	
Työn ohjaaja:	Eija Mäkinen	
Valmistumisvuosi:	2016	Sivumäärä: 72

TIIVISTELMÄ:

Liikkuvuuden kasvu on ollut huomattavaa viime vuosikymmeninä ja erityisesti lisääntynyt viime vuosina. Liikkuvuuden kasvun myötä myös perheistä on tullut entistä kansainvälisempiä. Tutkielmani aiheena on perheenjäsenen maahantulo Suomeen viisumilla. Tutkielmassani selvitän, miten Suomeen haetaan viisumia, millaisessa tilanteissä viisumi evätään, miten päätös perustellaan ja miten päätökseen voi hakea muutosta. Esittelen tutkielmassani myös, miten Ruotsin lainsäädännössä on järjestetty perheenjäsenten maahantulo viisumilla. Tutkielmani kannalta perheenjäsen on merkittävä käsite, joten keskeinen sija on perheenjäsen-käsitteen määrittämisellä.

Viisumeiden myöntäminen Suomeen ja koko Schengen-alueelle perustuu Schengenin-viisumi-säännöstöön. Euroopan unionin kansalaisten liikkumista sekä oleskelua koskevasta lainsäädännöstä säännellään puolestaan Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivissä 2004/38/EY eli vapaan liikkuvuuden direktiivissä. Direktiivi koskee Euroopan unionin kansalaisten ja heidän perheenjäsentensä oikeutta liikkua ja oleskella vapaasti jäsenvaltioiden alueella. Vapaan liikkuvuuden direktiiviä sovelletaan myös unionin kansalaisten perheenjäseniin, vaikka he eivät olisikaan unionin kansalaisia, mikäli perheenjäsen liikkuu EU-kansalaisen mukana tai seuraa EU-kansalaista myöhemmin toiseen jäsenmaahan. Kyseiset lainsäädännöt ovat vaikeaselitteisiä ja aiheuttavat tulkintaongelmia niin viisuminhakijoiden kuin lakia soveltavien viranomaisten piirissä. Riippuen siitä onko henkilö EU-kansalaisen eli vapaata liikkuvuutta käyttäneen henkilön perheenjäsen vai niin sanotun staattisen henkilön eli henkilön joka ei ole käyttänyt oikeuttaan vapaaseen liikkuvuuteen, perheenjäsen, riippuu myös, mikä oikeusohje tulee sovellettavaksi.

Tutkielmani sijoittuu julkisoikeuden alaan ja tutkimusmetodini on ensisijaisesti oikeusdogmatiikka eli lainoppi mutta tutkielmassani on myös oikeusvertailevaa otetta, sillä vertaan Suomen ja Ruotsin lainsäädäntöjä. Lähteinäni käytän lainsäädäntöä, lain valmisteluaineistoa, oikeuskirjallisuutta, oikeusperiaatteita, virallislähteitä sekä oikeuskäytäntöä.

Oikeuttaan vapaaseen liikkuvuuteen käyttäneen henkilön perheenjäsenen maahantuloa on helpotettu, epäävä viisumipäätös on perusteltava laajemmin ja mahdollisuus muutoksenhakuun on erilainen kuin niin sanotun staattisen henkilön perheenjäsenellä. Tämä johtaa siihen, että Suomen kansalaisen perheenjäsen, on erilaisessa, huonommassa, asemassa kuin Euroopan unionin kansalaisen perheenjäsen. Lisäksi tämä johtaa myös käänteiseen syrjintään eli siihen, että kansallisen oikeuden piirissä olevien henkilöiden oikeusasema on heikempi kuin henkilöiden, jotka voivat vedota vapaan liikkuvuuden direktiiviin. Suomessa pysytelleen oikeusasema on siis heikempi kuin henkilön, joka käyttänyt liikkumisoikeuttaan. Vallitsevaa oikeustilaa tulisi tarkastella kriittisesti, ja mieltä olisiko aihetta kehittää viisumeita koskevaa maahantulo-lainsäädäntöä selkeämmäksi ja yhdenmukaisemmaksi.

AVAINSANAT: viisumi, perheenjäsen, maahantulolupa, Euroopan unioni, EU-kansalainen, eurooppaoikeus, viisumisäännöstö

1. JOHDANTO

1.1 Tutkimuksen taustaksi

Globalisaation myötä maailmasta on tullut yhä liikkuvampi. Ihmisten liikkuminen maasta toiseen on tullut osaksi suomalaisten arkipäivää. Euroopan unionin jäsenvaltioiden kansalaiset voivat vapaasti liikkua ja oleskella unionin alueella.¹ Euroopan unionin kansalaiset voivat vapaasti lähteä lomalle Saksaan, opiskelemaan Ranskaan, töihin Belgiaan tai viettämään eläkepäiviä Espanjaan. Vastaavaa liikehdintää voi kohdistua myös Suomeen. Vuonna 2011 Suomessa asui noin 183 000 ulkomaan kansalaista ja noin 265 000 ulkomailla syntynyttä henkilöä². Liikkuvuuden kasvun myötä myös perheistä on tullut entistä kansainvälisempiä ja esimerkiksi vuonna 2009 Suomessa oli 60 500 perhettä, jossa ainakin toinen vanhemmista oli ulkomaalainen. Vastaava luku vuonna 1995 oli 25 800. Kasvu on siis ollut huomattavaa.³

Liikkuvuuden kasvaessa on maahantuloon ja maassa oleskeluun liittyvä juridinen sääntely lisääntynyt, ja sääntelyn tuntemus on kasvattanut merkitystään jatkuvasti useilla eri yhteiskunnan osa-alueilla. Oikeus vapaaseen liikkuvuuteen perustuu sopimukseen Euroopan unionin toiminnasta (SEUT), jonka 21 artiklassa unionin kansalaisille taataan vapaa liikkumisoikeus jäsenvaltioiden alueella. Liikkumisoikeutta on merkittävästi konkretisoitu unionin sekundaarilainsäädännössä⁴. Henkilöiden vapaa liikkuvuus ja sen toteutuminen Euroopan unionissa on viime vuosina ollut runsaasti esillä niin mediassa kuin viranomaisten selvitystyöissä, sillä jäsenvaltioilla on vain vähän liikkumavaraa unionin kansalaisten ja heidän perheenjäsentensä maahantulon sääntelyssä. Vapaa liikkuvuus näkyy myös osana Euroopan unionin tuomioistuimen työskentelyä, sillä unionin tuomioistuimella on merkittävä rooli sekundaarilainsäädännön tulkitsijana⁵. Euroopan unionin tuomioistuimen jäsen belgialainen Koen Lenaerts on nostanutkin tuomioistuimen yhdeksi

¹ Ojanen 2006: 207.

² Sisäasiainministeriö, 2012: 6.

³ Tilastokeskus, 2010.

⁴ Esim. Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2004/38/EY.

⁵ Ojanen 2006:218.

tärkeimmäksi kysymykseksi vapaan liikkuvuuden toteutumisen⁶. Vuonna 2012 Euroopan unionin tuomioistuimeen tuli 21 ennakkoratkaisupyyntöä ja yksi suora kanne henkilöiden vapaata liikkuvuutta koskien⁷.

Kansainvälisen oikeuden mukaan suvereenilla valtiolla on oikeus harkita tapauskohtaisesti, onko ulkomaalaisella oikeus maahantuloon ja oleskeluun sen alueella. Valtiolla on täysivaltaiset toimivaltuuden sen alueella oleviin henkilöihin, niin oman maan kansalaisiin kuin ulkomaalaisiin. ⁸ Näin ollen valtiot saavat lähtökohtaisesti itsenäisesti päättää oman lainsäädäntönsä nojalla annetaanko jonkin muun valtion kansalaiselle lupa tulla maahan ja oleskella siellä. Kansainväliset sopimukset, joihin valtiot ovat sitoutuneet, rajoittavat kuitenkin valtioiden suvereniteettia⁹. Euroopan unionin alueella valtiot ovat rajoittaneet omaa suvereniteettiaan liittymällä Euroopan unioniin, ja pääsääntöisesti jokaisella Euroopan unionin kansalaisella on vapaa liikkumis- ja oleskeluoikeus jäsenvaltioiden alueella. Euroopan integraation myötä Euroopan unionin valtiot ovat yhdessä luo- neet suuntaviivat maahantuloon ja maassa oleskeluun Euroopan unionin alueella.¹⁰ Näiden suuntaviivojen sisällä jokainen Euroopan unioniin kuuluva valtio säätää maahantulon ja maassaolon edellytyksistä.

Henkilöiden vapaa liikkuvuus on yksi Euroopan unionin ja sen sisämarkkinoiden kulmakivistä¹¹. Nykyisin unionin kansalaiset perheenjäsenineen voivat vaivatta liikkua Euroopan unionin maissa. On mahdotonta sanoa tarkasti, kuinka suuri osa Euroopan unionin kansalaisista on käyttänyt oikeuttaan vapaaseen liikkuvuuteen, sillä unionin kansalaiset voivat oleskella kolme kuukautta jäsenvaltioiden alueella rekisteröitymättä. Pidempiaikaista oleskelua sen sijaan on helpompi tilastoida ja esimerkiksi 1.1.2011 yhteensä 12,8 miljoonaa henkilöä asui, jossain muussa EU-jäsenvaltiossa kuin omassa kotimaassaan, ja on näin ollen käyttänyt oikeuttaan vapaaseen liikkuvuuteen. EU-kansalaisten lisäksi myös kolmansien maiden, eli EU:n ulkopuolisten maiden, kansalaiset liikkuvat EU:n alueelle.

⁶ Ruissalo 2011.

⁷ Euroopan unionin tuomioistuin vuosikertomus 2012, 2012: 95.

⁸ Hakapää 2003: 188.

⁹ Husa & Pohjolainen 2008: 23.

¹⁰ Europa, 2011.

¹¹ KOM (2009) 313.

Kolmansien maiden kansalaisia EU:n alueella 1.1.2011 asui noin 20 miljoonaa.¹²Lisäksi kolmansien maiden kansalaisille myönnettiin vuonna 2011 lyhytaikaista oleskelua varten noin 12,6 miljoonaa viisumia¹³.

Kuten edellä olevista lukumääristä käy ilmi, ihmisiä liikkuu Euroopan unionin alueella runsaasti. Henkilöiden vapaa liikkuvuus on yksi Euroopan unionin kulmakivistä. Vapaa liikkuvuus on lisäksi merkittävä ja konkreettinen oikeus unionin kansalaisille, ja siksi koen tarpeelliseksi tehdä tutkielman juuri vapaasta liikkuvuudesta Euroopan unionin alueella.

1.2. Tutkielman kysymykset, rajaukset ja rakenne

Euroopan unionin kansalaisten liikkumista sekä oleskelua unionin alueella säätelee Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2004/38/EY¹⁴, joka koskee Euroopan unionin kansalaisten ja heidän perheenjäsentensä oikeutta liikkua ja oleskella vapaasti jäsenvaltioiden alueella. Direktiiviä sovelletaan, silloin kun unionin kansalaiset liikkuvat tai oleskelevat oman kotijäsenvaltionsa ulkopuolella, eli esimerkiksi silloin, kun suomalainen matkustaa Ruotsiin. Vapaan liikkuvuuden direktiiviä sovelletaan myös unionin kansalaisten perheenjäseniin, vaikka perheenjäsenet eivät olisikaan unionin kansalaisia, mikäli perheenjäsen liikkuu EU-kansalaisen mukana tai seuraa EU-kansalaista myöhemmin toiseen jäsenmaahan.¹⁵

¹² Euroopan komissio, Eurostat, 2012.

¹³ European Commission, Home Affairs, 2013.

¹⁴ Myöhemmin tutkielmassa käytän Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivistä 2003/38/EY¹⁴, joka koskee Euroopan unionin kansalaisten ja heidän perheenjäsentensä oikeutta liikkua ja oleskella vapaasti jäsenvaltioiden alueella lyhennettä vapaan liikkuvuuden direktiivi.

¹⁵ Saastamoinen 2004: 493.

EU-kansalaisen perheenjäsenestä¹⁶ täytyy kuitenkin erottaa kotijäsenvaltiossaan pysytelleen henkilön, eli niin sanotun staattisen henkilön¹⁷ perheenjäsenet, sillä lähtökohtaisesti kotijäsenvaltiossaan pysytelleen kansalaisen perheenjäsenen ei sovelleta vapaan liikkuvuuden direktiiviä.¹⁸

Tutkielmassani selvitän, miten Suomen lainsäädännössä on säädetty perheenjäsenten maahantulosta viisumilla, kun kyseessä on liikkumisoikeuttaan käyttäneen unionin kansalaisen perheenjäsenestä. Tutkielmassani selvitän myös, miten lainsäädännössämme on säädetty Suomen kansalaisen perheenjäsenen maahantulosta viisumilla, kun kyseessä on Suomen kansalainen, joka ei puolestaan ole käyttänyt liikkumisoikeuttaan. Tulen tutkielmassani siis vertailemaan, miten liikkumisvapauttaan käyttäneen henkilön perheenjäsenen maahantuloasioista on säädetty Suomen lainsäädännössä suhteessa liikkumisvapautta käyttämättä jättäneen henkilön perheenjäsenen.

Lisäksi tutkielmassani vertailen, miten Euroopan unionin kansalaisten perheenjäsenten maahantulo viisumilla on Suomen ja Ruotsin lainsäädännöissä säädetty. Tutkielmassani vertailen Suomea ja Ruotsia. Vertailu kohteeksi valitsin Ruotsin, koska Suomen ja Ruotsin oikeusjärjestys muistuttaa monilta osin toisiaan ja myös esimerkiksi tuomioistuinjärjestelmä on hyvin samankaltainen¹⁹. Ruotsissa maahanmuuttopolitiikka on kuitenkin liberaalimpaa kuin Suomessa. Ruotsissa myös maahanmuuttajien ja maahanmuuttajataustaisten henkilöiden määrä on suurempi kuin Suomessa. Vuoden 2011 lopussa alle kuusi prosenttia Suomen väestöstä oli ulkomailla syntyneitä²⁰. Ruotsissa puolestaan ulkomaalaistaustaisten henkilöiden määrä väestöstä samaan aikaan oli 15 prosenttia²¹.

¹⁶ Mielestäni termi Euroopan unionin kansalaisen perheenjäsen on tässä yhteydessä hieman ongelmallinen, sillä unionin kansalaisia ovat kaikki joilla on jonkun unionin jäsenvaltion kansalaisuus (SEUT 20) ja tämän direktiivin yhteydessä ei kuitenkaan tarkoiteta kaikkien unionin kansalaisten perheenjäseniä vaan vain niiden, jotka ovat käyttäneet liikkumisoikeuttaan. En kuitenkaan tässä yhteydessä pohdi termistön problematiikkaa tämän enempää.

¹⁷ Pammo on käyttänyt tutkielmassaan termiä staattinen kansalainen viitatessaan Euroopan unionin kansalaiseen, joka ei ole käyttänyt oikeuttaan vapaaseen liikkuvuuteen.

¹⁸ Saastamoinen 2004: 489.

¹⁹ Husa 2013: 152.

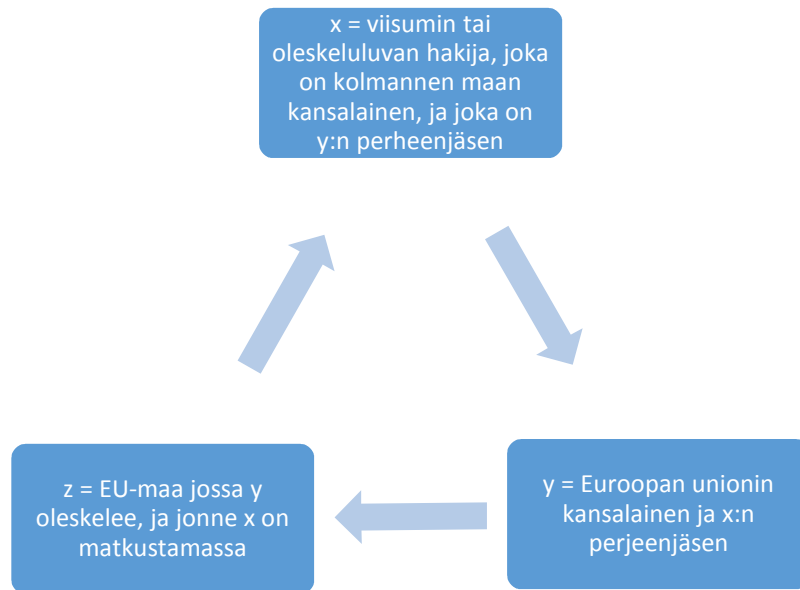
²⁰ Nieminen & Ruotsalainen 2012: 23–25.

²¹ Statistics Sweden 2012.

Erityisen suuri paino tutkimuksessani on siis vapaan liikkuvuuden direktiivillä ja vertailen tutkielmassani, miten kyseinen direktiivi on viisumien ja perheenjäsenten osalta implementoitu osaksi kansallista lainsäädäntöä. Muilta osin en käsittele vapaan liikkuvuuden direktiiviä tutkielmassani. Tutkielmassani tarkastelen perheenjäsenten maahantuloa nimenomaan viisumilla eli tarkastelen perheenjäsenten lyhyt aikaisia maahantulolupia. Tulen tutkielmassa lyhyesti kuvaamaan, millainen tilanne on oleskelulupien osalta, mutta koska kyseessä on laajuudeltaan suhteellisen suppeasta tutkielmasta, keskityn pääasiassa viisumeihin. Oleskelulupiin nähden viisumit tarjoavat hedelmällisen tutkimusaiheen ja mielenkiintoisa oikeudellisia kysymyksiä.

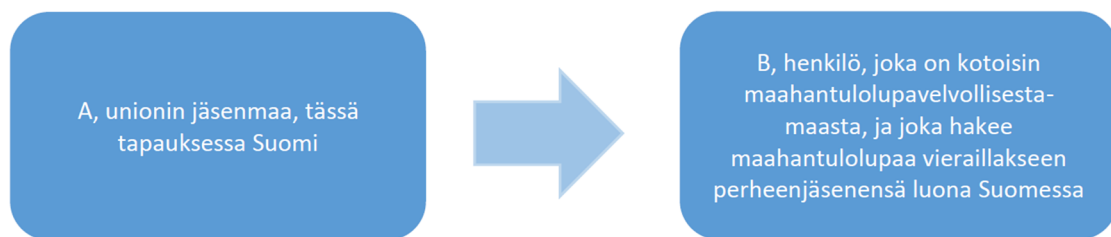
Keskeinen painopiste tutkielmassani on Euroopan unionin kansalaisen perheenjäsenen, joka on kolmannen maan kansalainen, maahantulolla. Unionin kansalaisten ja heidän perheenjäsentensä liikkuminen on käsitteellisesti erotettava kolmannen maan kansalaisen, vaikka tämä olisi Suomen kansalaisen perheenjäsen, maahantulosta. Vertaan siis esimerkiksi Suomessa asuvan Ruotsin kansalaisen venäläisen puolison maahantuloa, Suomen kansalaisen thaimaalaisen puolison maahantuloon. Päätin ottaa niin sanottujen staattisten kansalaisten perheenjäsenten maahantulon mukaan pro gradu-tutkielmaani, jotta tutkielmani antaa mahdollisimman kattavan kuvan perheenjäsenten maahantulosta Suomeen. Nämä erovaisuuden unionin kansalaisen perheenjäsenen ja kolmannen maan kansalaisen perheenjäsenen välillä saattaa myös selittää jotain maahantuloon sekä maahantulolainsäädäntöön liittyviä ongelmakohtia.

Koska Euroopan unionin kansalaisen perheenjäsenen maahantuloa voi olla hankala hahmottaa, havainnollistan Euroopan unionin kansalaisten perheenjäsenten maahantuloa oheisella kuviolla. Koska näihin tapauksiin kytkeytyy aina kolme maata tai kansalaisuutta, on kuvioni kolmio. Ylhäällä kuviossa on x , joka kuvastaa kolmannesta maasta kotoisin olevaa viisuminhakijaa tai oleskeluluvan hakijaa. Alhaalla puolestaan on y , joka on x :n perheenjäsen ja Euroopan unionin kansalainen sekä z , jolla kuvaan EU-valtiota, jossa y oleskelee, ja jonne x on matkustamassa.



Kuvio 1. Vapaan liikkuvuuden direktiivin piiriin kuuluva henkilö maahantuloluvan hakijana

Suomen kansalaisen perheenjäsenen viisumimenettelyä sen sijaan voidaan kuvata seuraavalla tavalla:



Kuvio 2: Suomen kansalaisen perheenjäsenen maahantuloluvan hakijana

Tiivistäen voin sanoa tutkielmassani pyrkiväni vastaamaan seuraaviin kysymyksiin:

- 1) Miten vapaan liikkuvuuden direktiivi on implementoitu viisumeiden osalta Suomessa, erityisesti perheenjäsenten maahantulon osalta?
- 2) Miten EU-kansalaisen perheenjäsenen maahantulo viisumilla eroaa Suomen staattisen kansalaisen perheenjäsenen maahantulosta viisumilla Suomeen?

3) Millaisia eroja ja yhtäläisyyksiä Suomen ja Ruotsin viisumilainsäädännöllä on?

Pro gradu -tutkielma on melko suppea tutkielma ja siksi joidenkin rajauksien tekeminen on välttämätöntä. Tutkielmassani keskityn pääsääntöisesti käsittelemään kolmansien maiden kansalaisia, jotka ovat unionin kansalaisten perheenjäseniä. Koska käsittelen nimenomaan unionin kansalaisten perheenjäseniä, en tutkimuksessa voi olla ohittamatta myös Euroopan unionin kansalaisia. Heillä ei kuitenkaan tutkielmassani ole pääpainoa.

Tutkielmassani keskityn vain perheenjäsenten maahantuloon ja jätän tutkielmani ulkopuolelle muista syistä maahantulolupaa hakevat henkilöt. Näin ollen tutkimukseni ulkopuolelle jäävät esimerkiksi puhtaasti työperusteinen liikkuvuus sekä humanitaarisista syistä maahantulolupaa hakevat henkilöt.

Pääpaino tutkielmassani on siis kolmannen maan kansalaisten maahantulossa, eli Euroopan unionin tai Suomen kansalaisen kolmannesta maasta kotoisin olevan perheenjäsenen maahantulossa. Tämän vuoksi tutkielmani ulkopuolelle jää myös pohjoismaiset sopimukset maahantuloon liittyen, sillä nämä sopimukset koskevat Pohjoismaiden kansalaisia. Asetuksen 17/1954 (asetus Suomen, Tanskan, Norjan ja Ruotsin kansalaisten vapauttamisesta velvollisuudesta omata passi sekä oleskelulupa muussa Pohjoismaassa kuin kotimaassa oleskellessaan tehdyn pöytäkirjan voimaansaattamisesta) mukaan Pohjoismaiden kansalainen voi tulla Suomeen ja oleskella Suomessa ilman erillistä oleskelulupaa. Tutkielmassani ulkopuolelle jää myös perheenyhdistämisdirektiivi (Neuvoston direktiivi 2003/86/EY, EUVL 3.10.2003), sillä sitä ei sovelleta Euroopan unionin eikä Suomen kansalaisten perheenjäseniin. Kyseisen direktiivin 3 artiklan 3 momentissa todetaankin yksiselitteisesti seuraavaa:

”Tätä direktiiviä ei sovelleta Euroopan unionin kansalaisen perheenjäseniin.”

Seuraavassa esittelen lyhyesti tutkielmani etenemisen. Johdantoluvun jälkeen siirryn käsittelemään lyhyesti liikkuvuuden historiaa ja tulen myös esittelemään, miten nykymuotoinen vapaa liikkuvuus on kehittynyt. Samassa luvussa käyn läpi myös maahanmuuton sekä liikkuvuuden historiaa Suomessa että Ruotsissa. Kolmannessa luvussa puolestaan käsittelen perheenjäseniä ja esittelen perheenjäsenen määritelmän niin vapaan liikkuvuu-

den direktiivin kuin Suomen kansallisen lain pohjalta. Lisäksi käsittelen oikeutta vapaaseen liikkuvuuteen suhteessa oikeuteen nauttia perhe-elämän kunnioitusta. Neljännessä luvussa käsittelen perheenjäsenten liikkuvuutta ohjaavaa viisumilainsäädäntöä. Erityisesti tulen käsittelemään vapaan liikkuvuuden direktiivin sisältöä nimenomaan perheenjäsenten maahantuloon liittyen. Lisäksi luvussa esittelen, miten direktiivin perheenjäsenten maahantuloon liittyvät osat on implementoitu osaksi Suomen ja Ruotsin lainsäädäntöä. Neljännessä luvussa käsittelen myös muuta perheenjäsenten maahantuloon liittyvää lainsäädäntöä. Viidennessä luvussa puolestaan käsittelen oikeusturvaa keskittyen viisumipäätöksen perustelemiseen että muutoksen hakuun. Kuudennessa eli viimeisessä luvussa siirryn johtopäätöksiin.

1.3. Tutkielman metodi ja lähteet

Lainoppi eli oikeusdogmatiikka, oikeushistoria, oikeusfilosofia, oikeusvertailu sekä oikeuspolitiikka ovat tutuimpia monista oikeustieteellisistä tutkimusmenetelmistä²². Oikeustieteen vanhin haara on oikeusdogmatiikka, joka voidaan todeta jo roomalaisen oikeuden ajalta. Oikeusdogmatiikassa eli lainopissa pyritään etsimään vastausta siihen, miten asioiden tulisi olla oikeusjärjestyksen mukaan. Oikeusdogmatiikka systematisoi, analysoi, tulkitsee ja kritisoi voimassa olevaa oikeutta.²³ Koska oikeus on kerroksittaista, on tutkimuksessani nähtävissä myös muita metodeita.

Koska tutkielmassani myös vertailen Suomen ja Ruotsin maahantulolainsäädäntöä henkilöiden vapaan liikkuvuuden osalta, eli selvitän, miten vapaan liikkuvuuden direktiivi on implementoitu Suomessa ja Ruotsissa, sekä pyrin selittämään eroja ja yhtäläisyyksiä, on tutkielmassani lisäksi oikeusvertailevaa otetta. Oikeusvertailussa on kyse kansalliset rajat ylittävästä oikeustieteellisestä tutkimuksesta, joka pyrkii selittämään ja arvioimaan eri oikeusjärjestelmien välisten erojen ja yhtäläisyyksien syitä. Tutkielmani on lähtökohdiltaan mikrovertaileva, sillä tutkimukseni kohteena on yksittäinen oikeussääntö - vapaan liikkuvuuden direktiivi²⁴. Oikeudellisten tutkimushaarojen erot eivät ole selvärajaisia

²² Husa, Mutanen & Pohjolainen 2008: 19–20

²³ Jyränki 2003: 15.

²⁴ Husa 2013, 126.

vaan useimmiten liikutaan eri suuntausten välisillä raja-alueilla.²⁵ Näin ollen tulen tutkielmassani hyödyntämään sosiologisia ja historiallisia elementtejä.

Husan mukaan oikeus on osa yhteiskunnan kulttuurista kokonaisuutta ja tästä seuraa luonnollisesti oivallus: ihmisten muodostaman yhteisöt eivät ole kaikkialla samanlaisia, joten oikeuskaan ei voi olla. Koska oikeus on osa kulttuurista kokonaisuutta siihen vaikuttavat esimerkiksi uskonto, poliittinen ideologia tai esimerkiksi maantieteelliset olosuhteet.²⁶ Suomen ja Ruotsin ja välillä edellä mainittuja eroja on vähän. Näistä huolimatta on hedelmällistä verrata Suomea ja Ruotsia, sillä oikeuskulttuureiden ollessa lähellä toisiaan voidaan Suomessa, jossa maahanmuuton volyymi on Ruotsia pienempää, ottaa mallia menestyksestä tai oppia virheistä.

Maasta toiseen liikkumista, vapaata liikkuvuutta sekä maahanmuuttoa koskevaa kirjallisuutta löytyy melko paljon, sillä liikkuvuus on osa nyky maailmaa ja vapaa liikkuvuus puolestaan kaikkia Euroopan unionin kansalaisia konkreettisesti koskettava oikeus, ja se myös on yksi Euroopan unionin sisämarkkinoiden kulmakivistä²⁷. Aikaisempaa vertailevaa tutkimusta perheenjäsenten maahantulosta Suomessa ja Ruotsissa ei ole tehty. Lähteinäni tutkielmassani käytän sekä suomalaista että ruotsalaista oikeuskirjallisuutta, joilla on pääpaino lähdeaineistossani. Tämän lisäksi lähteinäni käytän lainsäädäntöä sekä lainvalmisteluasiakirjoja. Lainsäädännöstä keskeisimpiä lähteitäni ovat viisumisäännöstö, vapaan liikkuvuuden direktiivi sekä Suomen ja Ruotsin ulkomaalaislait. Myös tuomioistuinin käytäntöä tulen käyttämään lähteenä.

1.4. Keskeisiä käsitteitä

Pääasiallisesti tulen esittelemään tutkielmani kannalta keskeiset käsitteet työn edetessä. Koska tutkielmassani käsittelen henkilöiden vapaan liikkuvuuden direktiivin implemen-

²⁵ Husa 2013: 32, 117.

²⁶ Husa 2013:111.

²⁷ KOM (2009) 313.

tointia, haluan kuitenkin johdantokappaleessa esitellä sekä direktiivin että implementoinnin käsitteet. Vaikka en tutkielmassani tule käsittelemään asetusten merkitystä, käytän asetusta apuna direktiivin määrittelemisessä.

Sopimuksen Euroopan unionin toiminnan (SEUT) 288 artiklan mukaan käyttäessään unionin toimivaltaa toimielimet hyväksyvät asetusten ja päätösten lisäksi direktiivejä. Kyseisen artiklan mukaisesti:

”Direktiivi velvoittaa saavutettavaan tulokseensa nähden jokaista jäsenvaltiota, jolle se on osoitettu, mutta jättää kansallisen viranomaisen valittavaksi muodon ja keinot.”

Jos verrataan direktiiviä ja asetusta, on asetus voimakkaampi säädös, jolla luodaan tehokkaasti ylikansallista oikeutta koko unionin alueelle. Asetus on velvoittavaa oikeutta, jonka vaikutus voi koskea EU:n toimielinten ja jäsenvaltioiden lisäksi myös kaikkia asetuksen soveltamisalaan kuuluvia yksityisiä oikeushenkilöitä, kuten yhdistyksiä. Asetuksen erityispiirteeksi kuuluu sen välitön oikeusvaikutus eli asetus tulee kaikissa jäsenvaltioissa velvoittavaksi oikeudeksi ilman valtiollisia toimenpiteitä. Direktiivi sen sijaan edellyttää valtion sisäisiä toimenpiteitä.²⁸ Direktiivi on saatettava osaksi jäsenvaltion oikeusjärjestystä eli se on implementoitava, jotta sillä on oikeusvaikutuksia kansallisessa oikeusjärjestelmässä. Pääsääntöisesti direktiivin voimaansaattaminen asianmukaisesti edellyttää erityistä lainsäädäntöä, jollei jäsenvaltion voimassa oleva oikeus jo vastaa direktiiviä. Direktiivi tulee saattaa määräajassa osaksi jäsenvaltion lainsäädäntöä. Henkilöiden vapaata liikkuvuutta koskeva direktiivi tuli jäsenmaissa implementoida 30.4.2006 mennessä. Myös jo ennen määräajan kulumista umpeen voi direktiivillä olla vaikutuksia kansallisen lainsäädännön soveltamiseen.²⁹

²⁸ Ojanen 2006: 54.

²⁹ Mäenpää 2011: 44–45, 62.

2. LIIKKUVUUDEN JA MAAHANTULOLAINSÄÄDÄNNÖN KEHITYKSESTÄ

2.1. Kohti liikkuvampaa Eurooppaa

Henkilöiden vapaa liikkuvuus on yksi Euroopan unionin ja sen sisämarkkinoiden kulmakivistä³⁰. Euroopan unionin kansalaiset voivat vaivatta liikkua Euroopan unionin maissa, mutta miten vapaa liikkuvuus on kehittynyt nykyiseen muotoonsa?

Merkittävä askel kohti henkilöiden vapaata liikkuvuutta otettiin, kun Maastrichtin sopimuksella vuonna 1992 luotiin Euroopan unionin kansalaisuus, joka täydensi jäsenvaltion kansalaisuutta. Maastrichtin sopimuksen myötä jokaisesta jonkin Euroopan unionin jäsenvaltion kansalaisesta tuli myös Euroopan unionin kansalainen. Unionin kansalaisuus antoi eurooppalaisille uusia oikeuksia, joista yksi merkittävimmistä oli oikeus liikkua ja oleskella vapaasti yhteisön alueella.³¹

Euroopan talousyhteisön (ETY) perustamisvaiheessa tilanne oli kuitenkin toinen ja henkilöiden vapaa liikkuvuus nähtiin vain taloudellisesti aktiivisten henkilöiden, kuten työntekijöiden ja ammatinharjoittajien sekä heidän perheidensä oikeutena, sillä heidän katsottiin kehittävän taloutta. Työntekijöiden vapaasta liikkuvuudesta säädettiin useissa eri asetuksissa sekä direktiiveissä 1960-luvulta lähtien. Kohti kaikkien henkilöiden vapaata liikkuvuutta, ei vain taloudellisesti aktiivisten henkilöiden, unionin alueella mentiin jo ennen Maastrichtin sopimusta vuonna 1990, kun säädettiin kolme direktiiviä, joilla liikkumisvapaus laajennettiin myös taloudellisesti ei-aktiivisiin henkilöryhmiin. Yleistä oleskeluoikeutta koskevassa direktiivissä 90/364/ETY oleskeluoikeuden edellytykseksi säädettiin, että henkilö ei muodostunut rasitteeksi vastaanottavalle valtiolle vaan pystyi osoittamaan, että hänellä oli riittävät varat oleskeluunsa sekä sairausvakuutus.³²

Vapaan liikkuvuuden kehityksen kannalta erityisen merkittävää oli vapaan liikkuvuuden direktiivin säätäminen. Vapaata liikkumis- ja oleskeluoikeutta koskeva lainsäädäntö oli

³⁰ KOM (2009) 313.

³¹ Koikkalainen 2011.

³² Rosas 2007: 49–53.

monimutkaista ja oikeuskäytännöltään rikasta ennen vapaan liikkuvuuden direktiiviä. Vapaan liikkuvuuden direktiivillä luotiin yksi yhtenäinen oikeudellinen säännöstö liikkumisesta ja oleskelusta Euroopan unionin alueella. Vapaan liikkuvuuden direktiivillä vahvistettiin myös Euroopan unionin kansalaisten perheenjäsenten oikeuksia.³³ Vapaan liikkuvuuden direktiivin mukaisesti unionin kansalaiset voivat vapaasti oleskella, minkä tahansa jäsenvaltion alueella kolme kuukautta henkilötodistuksella tai passilla. Mikäli oleskelu kestää yli kolme kuukautta, tulee tästä ilmoittaa paikallisille viranomaisille. Jokaisen jäsenvaltion tuli saattaa direktiivi osaksi kansallista lainsäädäntöä 30.4.2006 mennessä (Neuvoston direktiivi (EY) 2003/38 art.40 (EYVL N:o L229/35, 29.6.2004)). Jäsenvaltioiden ei tarvitse ottaa vastaan sellaisia unioninkansalaisia, joilla ei ole sairaskorvausta, ja jotka tarvitsevat sosiaaliturvaa. Näin ollen köyhyys on edelleen oikeudellinen este vapaan liikkuvuuden harjoittamiselle.³⁴

Vapaan liikkuvuuden oikeudellinen perusta löytyy kuitenkin perustamissopimuksesta, jossa taataan unionin kansalaisille vapaa liikkumisoikeus. Euroopan yhteisöjen tuomioistuin (EYT) teki vuonna 2002 ratkaisun tapauksessa Baumbast, jossa katsottiin unionin perustamissopimuksen artiklan 18 (EY)³⁵ luovan kaikille unionin kansalaisille oikeuden liikkua ja oleskella unionin alueella³⁶. Liikkumisoikeutta ei siis määritelty taloudellisen aktiivisuuden perusteella, kuten aiemmin³⁷. Kyseisellä artiklalla katsottiin olevan välitön oikeusvaikutus. Näin ollen unionin kansalaisilla on sekundäärioikeuden lisäksi mahdollisuus perustaa oleskelu- ja liikkumisoikeutensa suoraan SEUT artiklaan 21. Tarkemmin siihen, miten sekundaarilainsäädännössä oikeutta vapaaseen liikkuvuuteen on konkreti-soitu, selvitan myöhemmin tutkielmassani.

Liikkumisvapaudesta puhuttaessa ei voida ohittaa Schengenin-sopimusta, sillä käsitteenä henkilöiden vapaa liikkuvuus perustuu vuonna 1985 allekirjoitettuun Schengenin sopimukseen ja vuonna 1990 tehtyyn Schengenin yleissopimukseen. Lisäksi Schengenin sopimuksella on merkitystä vapaan liikkuvuuden toteutumisessa, sillä Schengenin sopimuksen päätavoitteena on poistaa henkilöliikenteen tarkastukset sisärajoilla. Schengenin

³³ Rosas 2007: 49–53.

³⁴ Jääskinen 2007: 116.

³⁵ Nykyisin Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen artikla 21.

³⁶ Asia C-413/99.

³⁷ Bernitz 2006: 23–24.

yleissopimuksen allekirjoituksesta alkoi rajatarkastusten poistaminen Schengen valtioiden sisärajoilla. Schengenin sopimus on syntynyt Euroopan unionin ulkopuolella ja se on siirretty myöhemmin osaksi unionin säännöstöä³⁸. Sisärajojen poistaminen edellytti EU:n ulkorajavalvonnan tehostamista sekä kolmansien maiden kansalaisten maahantulon ja oleskelun sääntelyä esimerkiksi yhteisen turvapaikka- ja maahanmuuttopolitiikan avulla.³⁹ Kolmansien maiden kansalaisten lyhytaikaista maahantuloa Schengen-alueelle säännellään Schengenin-viisumisäännöstössä, jonka sisältöä tulen esittelemään myöhemmin tutkielmassani.

Kaikkien Euroopan unionin jäsenvaltioiden kansalaiset ovat pääsääntöisesti vapaan liikkuvuuden piirissä. Kaikki unionin jäsenvaltiot eivät sen sijaan kuulu Schengeniin, kuten Iso-Britannia, ja Schengeniin kuuluu myös unionin ulkopuolisia valtioita, esimerkiksi Sveitsi. Näin ollen Iso-Britanniaan matkustettaessa rajatarkastukset ovat voimassa. Sen sijaan Sveitsiin matkatessa rajatarkastukset eivät ole voimassa. Syynä tähän on se, että Schengenin-sopimus on syntynyt Euroopan unionin ulkopuolella. Alla olevasta taulukosta on nähtävissä EU-maat sekä Schengeniin liittyneet maat.

Taulukko 1. Euroopan unionin jäsenmaat sekä Schengen-maat⁴⁰.

EU-maat	Schengen-maat
Alankomaat	Alankomaat
Belgia	Belgia
Bulgaria	
Espanja	Espanja
Irlanti	
	Islanti
Iso-Britannia	
Italia	Italia
Itävalta	Itävalta
Kreikka	Kreikka
Kroatia	
Kypros	
Latvia	Latvia
	Liechtenstein
Liettua	Liettua

³⁸ Yli-Vakkuri 2005: 1147.

³⁹ Gelatt 2005.

⁴⁰ Tulli, 2013.

Luxemburg	Luxemburg
Malta	Malta
	Norja
Portugali	Portugali
Puola	Puola
Ranska	Ranska
Romania	
Ruotsi	Ruotsi
Saksa	Saksa
Slovakia	Slovakia
Slovenia	Slovenia
Suomi	Suomi
	Sveitsi
Tanska	Tanska
Tšekki	Tšekki
Unkari	Unkari
Viro	Viro

Henkilöiden vapaa liikkuvuus on kokenut merkittävän kehityksen Euroopan yhteisön ajoilta ja nykyisin voimme vaivatta liikkua unionin alueella. Viime aikoina vapaan liikkuvuuden tulevaisuus on ollut runsaasti esillä⁴¹ ja lähitulevaisuudessa selviää vapaan liikkuvuuden tulevaisuuden suunta.

2.2. Liikkuvuuden historiasta Suomessa ja Ruotsissa

Suomalainen ja ruotsalainen yhteiskunta muistuttavat monilta osin toisiaan. Mailla on kuitenkin hyvin erilainen maahanmuuttohistoria. Ruotsi on ollut maahanmuuton edelläkävijä Euroopassa, kun taas Suomi on vasta myöhemmin alkanut muodostua monikulttuuriseksi maaksi.⁴²

Suomalaiset olivat jo 1800-luvun lopulla innokkaita maasta muuttajia. Itsenäistymisen jälkeen tuhansia suomalaisia lähti Kanadaan ja Yhdysvaltoihin. Sotien jälkeen suomalaisia puolestaan muutti Ruotsiin. Erityisesti 1960–1970-luvuilla satojatuhansia suomalaisia

⁴¹ Sipilä: 2015.

⁴² Leitzinger 2008: 65–66.

muutti Ruotsiin työn perässä. Vuodesta 1980 lähtien muuttosuhdanne muuttui ja Suomeen on tullut enemmän muuttajia kuin Suomesta on lähtenyt. Maahanmuutto alkoi kuitenkin vasta 1990-luvulla vilkastumaan ja vielä 1990-luvun alussa Suomessa asui noin prosentin verran ulkomaan kansalaisia. Suomi ei ole houkuttanut maahanmuuttajia, sillä suuret ikäluokat ovat pitäneet työvoiman tarjonnan korkealla eikä Suomi ole tarvinnut työvoimaa ulkomailta toisin kuin esimerkiksi Ruotsi.⁴³

Ruotsilla puolestaan on pidemmät juuret maana, jonne ulkomaalaiset ovat muuttaneet. Erityisesti maailman sotien jälkeen Ruotsiin alkoi kerääntyä ulkomaalaisia⁴⁴. Työvoimaa Ruotsiin virtasi 1950- ja 1960-lukujen aikana ulkomailta, enimmäkseen naapurimaista, joista eniten muuttovirtaa Ruotsiin kohdistui Suomesta. 1970-luvulta lähtien

Ruotsiin virrannut väestö on pääosin tullut maahan pakolaisina ja turvapaikanhakijoina Euroopan unionin ulkopuolisista maista.⁴⁵ Sekä Suomi että Ruotsi liittyivät Euroopan unioniin vuonna 1995. Euroopan unioniin liittyminen avasi maiden ovet eurooppalaisille ja unioniin liittymisen myötä maat ovat kuuluneet vapaan liikkuvuuden piiriin.

2.3. Liikkumisvapauden lainsäädännöllinen pohja Suomessa ja Ruotsissa

Liikkumisvapaus on Suomessa taattu perustuslain (1999/731) 9§:ssä:

”Suomen kansalaisella ja maassa laillisesti oleskelevalla ulkomaalaisella on vapaus liikkua maassa ja valita asuinpaikkansa.

Jokaisella on oikeus lähteä maasta. Tähän oikeuteen voidaan lailla säätää välttämättömiä rajoituksia oikeudenkäynnin tai rangaistuksen täytäntöönpanon varmistamiseksi taikka maanpuolustusvelvollisuuden täyttämisen turvaamiseksi.

Suomen kansalaista ei saa estää saapumasta maahan, karkottaa maasta eikä vastoin tahtoaan luovuttaa tai siirtää toiseen maahan. Lailla voidaan kuitenkin säätää, että Suomen kansalainen voidaan rikoksen johdosta tai oikeudenkäyntiä varten taikka lapsen huoltoa tai hoitoa koskevan päätöksen täytäntöön panemiseksi luovuttaa tai siirtää maahan, jossa hänen ihmisoikeutensa ja oikeusturvansa on taattu.

⁴³ Tilastokeskus 2007.

⁴⁴ Mansikkamaan vartijat: muistelmia ulkomaalaishallinnosta eri vuosikymmeniltä 2010:15.

⁴⁵ Westin 2006.

Ulkomaalaisen oikeudesta tulla Suomeen ja oleskella maassa säädetään lailla. Ulkomaalaista ei saa karkottaa, luovuttaa tai palauttaa, jos häntä tämän vuoksi uhkaa kuolemanrangaistus, kidutus tai muu ihmisarvoa loukkaava kohtelu.”

Näin ollen perustuslain mukaisesti Suomen kansalaisten lisäksi Suomessa laillisesti oleskelevalla ulkomaalaisella on oikeus liikkua maassa sekä valita asuinpaikkansa. Edellytyksenä on siis se, että ulkomaalainen oleskelee laillisesti Suomessa eli käytännössä hänellä on viisumi tai oleskelulupa Suomeen. Tarkemmin ulkomaalaisen maahantulon ja maassaolon edellytyksistä säädetään ulkomaalaislaissa (2004/301), jota tarkastelen myöhemmin tässä tutkielmassa.

Suomen tapaan Ruotsissa ei ole vain yhtä perustuslakia vaan perustuslakeja on neljä⁴⁶. Yhdessä näistä perustuslaeista säädetään myös liikkumisvapaudesta. Liikkumisvapaus tässä hallitusmuotoa koskevassa laissa (hallitusmuodossa, *regeringsformen 1974:152*) taataan vain Ruotsin kansalaisille ja ulkomaalaisia ei laissa oteta huomioon.

Hallitus muodon kahdeksannessa artiklassa todetaan seuraavaa:

”Var och en är gentemot det allmänna skyddad mot frihetsberövanden. Den som är svensk medborgare är även i övrigt tillförsäkrad frihet att förflytta sig inom riket och att lämna det.”

Ruotsin ulkomaalaislaissa (utlänningslag 2005:71) sekä ulkomaalaisasetuksessa (utlänningsförordningen 2006:97) säädetään ulkomaalaisten maahantulon ja maassaolon edellytyksistä. Tarkastelen myös Ruotsin ulkomaalaislakia sekä ulkomaalaisasetusta myöhemmin tutkielmassani.

Suomi sekä Ruotsi liittyivät Euroopan unioniin vuonna 1995 ja jäsenyyden seurauksena unionin oikeudesta tuli osa Suomen että Ruotsiin oikeusjärjestystä ja maat rajoittivat omaa suvereniteettiaan liittymällä unioniin. Maissa sitouduttiin noudattamaan unionin oikeutta ja huolehtimaan siitä, ettei kansallinen lainsäädäntö mitätöi tai vaikeuta EU-oikeuden toteutumista.⁴⁷ EU-oikeudella on etusija kansalliseen oikeuteen nähden⁴⁸. Liittymisellä unioniin oli vaikutuksia myös suomalaisten ja ruotsalaisten liikkumisoikeuteen. Eu-

⁴⁶ Sveriges Riksdag 2013.

⁴⁷ Letto-Vanamo, 2016.

⁴⁸ Husa & Pohjolainen 2008: 14.

roopan unionin jäsenyyden myötä maiden kansalaisista tuli myös Euroopan unionin kansalaisia, joilla on Euroopan unionin perustamissopimuksen mukainen oikeus vapaaseen liikkuvuuteen. Toisaalta jäsenyyden myötä myös muiden EU-valtioiden kansalaisilla on oikeus tulla Suomeen sekä Ruotsiin.

Myös kansainvälisillä sopimuksilla, joihin Suomi sekä Ruotsi ovat sitoutuneet, on vaikutuksia henkilöiden vapaaseen liikkumisoikeuteen. Sekä Suomi että Ruotsi ovat allekirjoittaneet esimerkiksi Euroopan ihmisoikeusjulistuksen⁴⁹. Euroopan ihmisoikeussopimuksen neljännen lisäpöytäkirjan 2 artiklassa puolestaan säädetään, että jokaisella laillisesti valtion alueella oleskelevalla on oikeus liikkua vapaasti ja valita asuinpaikkansa. Valtion omien kansalaisten oleskelu on automaattisesti laillista. Ulkomaalaisilla sen sijaan tulee olla viisumi tai oleskelulupa, jotta oleskelu on laillista.⁵⁰ Samaisen artiklan mukaan jokaisella myös on oikeus vapaasti lähteä maasta, myös omastaan. Artiklassa taatuja oikeuksia ei saa rajoittaa kuin laissa säädetyillä tavoilla. (Euroopan ihmisoikeussopimus 63/1999) Nämä samat oikeudet taataan myös Yhdistyneiden kansakuntien ihmisoikeusjulistuksen 13:sta artiklassa. Molemmat edellä mainituista ihmisoikeussopimuksista siis takaavat ihmisille vapaan liikkumisoikeuden mutta ihmisoikeussopimukset eivät kuitenkaan takaa kenellekään automaattista oikeutta maahan pääsyn eli perusoikeuksien tasolla siis ainoastaan oikeus maastamuuttoon on taattu⁵¹. Lähtökohtana ulkomaalaisen maassa oleskeluun on kansainvälisessä oikeudessa voimassa oleva päässäntö, jonka mukaan valtioilla ei ole yleistä velvollisuutta ottaa vastaan muiden valtioiden kansalaisia, ja valtiolla on oikeus estää muun maan kansalaisen pääsy maahan. Esimerkiksi Euroopan ihmisoikeussopimus ei siis itsessään takaa henkilölle oikeutta tulla ja jäädä tietyn maan alueelle, mutta oleskelu voi tulla oikeutetuksi, mikäli henkilön perhettä asuu maassa ja maasta poistaminen vaarantaisi perhe-elämän toteutumisen.⁵² Tästä löytyy esimerkiksi Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen ratkaisukäytäntöä muun muassa seuraavissa tapauksissa *Bousarra v. Ranska* (EIT 29.3.2010) ja *Üner v. Alankomaat* (EIT 18.10.2006). Molemmissa tapauksissa EIT on katsonut, että henkilöiden oikeus perhe-elämään ei olisi mahdollista, jos he eivät saisi oleskella tietyn maan alueella.

⁴⁹ Council of Europe 2014.

⁵⁰ Pellonpää 1996: 477.

⁵¹ de Guchteneire & Pécoud 2007: 1.

⁵² Ovey and White 2010: 345.

Vaikka edellä kerrotun mukaisesti Ruotsin perustuslaissa ei taata vapaata liikkumisoikeutta kuin Ruotsin kansalaisille, voivat myös laillisesti maassa olevat ulkomaalaiset vapaasti valita asuin paikkansa ja lähteä maasta, sillä Ruotsi on liittynyt kansainvälisiin sopimuksiin, joissa nämä oikeudet taataan laillisesti maassa oleskeleville henkilöille.

2.4. Viisumeista ja oleskeluluvista sekä niitä koskevasta lainsäädännöstä

Viisumi on valtion keino kontrolloida henkilöiden pääsyä alueelleen⁵³. Se on tarkoitettu lyhytaikaista, enintään 90 päivää kestävä, oleskelua varten. Sekä Suomessa että Ruotsissa viisumien myöntäminen perustuu Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseen yhteisön viisumisäännöstön laatimisesta.⁵⁴ Viisumisäännöstöä alettiin soveltaa 5.4.2010 alkaen (Euroopan parlamentin ja neuvoston asetusta (EY) N:o 810/2009 art. 4 (EYVL N:o L 243, 15.9.2009, s. 26)). Viisumisäännöstössä säädetään kaikista viisumin myöntämiseen liittyvistä asioista aina toimivaltaisesta viranomaisesta viisumimaksuun ja päätöksen tekkoon.⁵⁵ Mikäli Schengen-valtion kansalaisen viisumivelvollinen perheenjäsen hakee viisumia Schengen-valtioon, myönnetään se viisumisäännöstön nojalla. Suomen tai Ruotsin kansalaisen perheenjäsenelle myönnetään viisumi siis viisumisäännöstöä eikä kansallista lainsäädäntöä soveltaen. Mikäli unionin kansalainen on käyttänyt oikeuttaan vapaaseen liikkuvuuteen, sovelletaan hänen perheenjäsenensä viisumisäännöstön sijaan vapaan liikkuvuuden direktiiviä 2004/38. Viisumisäännöstö on yleissäännös, jota sovelletaan myös liikkumisoikeutta käyttäneiden perheenjäseniin, mikäli vapaan liikkuvuuden direktiivistä ei löydy nimenomaista säännöstä asiaan.⁵⁶

Viisumityyppejä on olemassa erilaisia. Suomi myöntää niin sanottuja lyhytaikaisia viisumeita, jotka oikeuttavat 90 päivän oleskeluun Schengen-alueella 180 päivän aikana. Lyhytaikaiset viisumit voivat sisältää oikeuden joko yhteen tai useampaan maahantuloon. Lisäksi Suomi myöntää lentokentän kauttakulkuviisumeita. Kyseinen viisumi oikeuttaa

⁵³ Meloni 2013: 151.

⁵⁴ KOM (2010) 162.

⁵⁵ Eggenschwhiler 2013: 102.

⁵⁶ KOM (2010) 1620.

kulkemiseen kansainvälisen lennon välilaskun tai kahden matkan välisen siirtymisen aikana lentokentän kansainvälisellä alueella käymättä kyseisen maan kansallisella alueella.⁵⁷ Suomen tavoin Ruotsi myöntää lyhytaikaisiviisumeita sekä lentokentän kauttakulkuviisumeita. Tämän lisäksi Ruotsi myöntää myös niin sanottuja D-viisumeita eli kansallisia viisumeita, jotka oikeuttavat yli 90 päivän oleskeluun. Näitä viisumeita myönnetään vain erityisistä syistä kansallisia lakeja noudattaen.⁵⁸ Tutkielmassani en käsittele lentokentän kauttakulkuviisumeita, sillä ne eivät ole tutkielmana aiheen kannalta merkittäviä. En myöskään tule laajasti käsittelemään D-viisumeita vaan keskityn nimenomaan lyhytaikaisiin viisumeihin.

Viisumisäännösten mukaan konsulaatit käsittelevät viisumihakemukset ja tekevät niihin päätökset (Neuvoston asetus (EY) N:o 810/2009) art. 4). Näin ollen sekä toimivalta viisumihakemusten käsittelyyn sekä hakemusten johdosta tehtävään päätökseen, on ulkomaan edustustoilla. Viisumisäännösten (Neuvoston asetus (EY) N:o 810/2009) neljännen artiklan 4 kohdan mukaisesti voi jäsenvaltio kuitenkin vaatia, että edustustojen henkilökunnan lisäksi viisumihakemusten käsittelyyn ja niitä koskevien päätösten tekemiseen voi osallistua myös muut viranomaiset. Suomessa viisumihakemusten käsittelyyn voi osallistua myös ulkoasiainministeriön virkamiehet, sillä Suomen ulkomaan edustustot toimivat ulkoasiainministeriön alaisuudessa ulkoasiainhallintolain (204/2004) 1 luvun 2 §:n mukaisesti. Päätökset viisumihakemuksiin voi kuitenkin tehdä ainoastaan Suomen ulkomaanedustustot. Ruotsissa puolestaan viisumihakemukset käsittelevät ja niihin tekevät päätökset ulkomaanedustustot maahanmuuttoviraston ohjaamina⁵⁹. Tutkielman luvussa 3 käsitelen tarkemmin sekä viisumisäännösten että vapaan liikkuvuuden direktiivin sisältöä.

Oleskelulupa on tarkoitettu pidempää oleskelua varten, eli mikäli henkilö aikoo viettää Schengen-alueella yli 90 päivää, tulee hänen viisumin sijaan hakea oleskelulupaa siitä maasta, jossa aikoo oleskella⁶⁰. Oleskelulupa myönnetään sekä Suomessa että Ruotsissa määräaikaisena tai pysyvänä (UlkL4:33 & UtL2:4). Oleskelulupien myöntämisestä ja

⁵⁷ HE 28/2003 vp s.129–130.

⁵⁸ Migrationsverket, 2016.

⁵⁹ HE 28/2003 vp s. 60–61.

⁶⁰ Juvonen 2012: 17.

hakemusten käsittelyssä sovellettavista menettelyistä säädetään kansallisissa lainsäädännöissä⁶¹. Toimivalta oleskelulupa-asioissa Suomessa on maahanmuuttovirastolla sekä poliisilla. Yleensä ensimmäistä oleskelulupaa Suomeen haetaan ulkomailta käsin. Oleskelulupahakemus toimitetaan Suomen ulkomaanedustustoon, joka toimittaa sen Maahanmuuttovirastoon käsittelyä ja päätöksentekoa varten. Tarvittaessa edustustot suorittavat oleskelulupaa hakevan henkilön haastattelun. Mikäli ulkomaalainen on jo syystä tai toisesta Suomessa, haetaan oleskelulupaa paikallispoliisilta, kuten myös silloin, kun oleskelulupa halutaan uusiksi. (UlkL4:67–68) Ruotsissa oleskelulupahakemusten käsittely kuuluu Maahanmuuttovirastolle, kuten Suomessa⁶².

Viisumin ja oleskeluluvan myöntämisen perusteet ovat siis erilaiset, ja viisumipolitiikka sekä maahanmuuttopolitiikka ovat toisistaan erillisiä. Suomessa tämän osoittaa konkreettisesti se, että niiden hallinto on eriytetty; viisumipolitiikkaa koordinoi ulkoasiainministeriö ja maahanmuuttopolitiikkaa puolestaan sisäasiainministeriö.⁶³ Viisumi- ja oleskelulupa-asiat kuitenkin kytkeytyvät toisiinsa. Yleisellä tasolla ulkomaalaislain yksi johtavista pääperiaatteista on hallittu maahanmuutto, jonka toteutuminen edellyttää sekä toimivaa viisumi- että oleskelulupapolitiikkaa⁶⁴. Yksilötasolla taas viisumi- ja oleskelulupa-asiat kytkeytyvät merkittävästi toisiinsa erityisesti perheenjäsenten maahantulon kohdalla. Ulkomaalaislain mukaan ensimmäistä oleskelulupaa tulee pääsääntöisesti hakea ulkomailta käsin mutta Suomen kansalaisen kohdalla tästä on laissa poikkeus, jonka mukaan Suomen kansalaisen perheenjäsen voi hakea ensimmäistä oleskelulupaa Suomesta. Tällöin hänen täytyisi tulla Schengen-alueelle viisumilla. Nykyisen ulkomaalaislain esitöissä kuitenkin todetaan, että voimassa olevia viisumisäännöksiä on vakiintuneesti tullut niin, että ulkomaalaisen, jonka tarkoitus on jäädä maahan vierailunsa päätyttyä, on viisumin sijaan haettava oleskelulupaa ennen maahan saapumistaan, ja mikäli tällainen tarkoitus käy viisumihakemuksen käsittelyn yhteydessä selville, ei hakijalle yleensä myönnetä viisumia.⁶⁵ Toisaalta viisumeita ei Suomessa nähdä osana maahanmuuttopolitiikkaa, koska viisumeilla ei haluta edistää maahanmuuttoa. Viisumit ovat sen sijaan tär-

⁶¹ KOM (2010) 1620.

⁶² HE 28/2003 vp s.61.

⁶³ Euroopan muuttoliikeverkosto 2011: 7.

⁶⁴ Euroopan muuttoliikeverkosto 2011: 7.

⁶⁵ HE 28/2003 vp s.15.

keä instrumentti laittoman maahanmuuton torjunnassa. Viisumiasioiden ja maahanmuuttopolitiikan yhteensovittamista varten Suomessa kokoontuu kansallinen viisumityöryhmä, johon osallistuu eri instanssien edustajia niin ulkoasiainministeriön kuin sisäasiainministeriönkin hallinnon alalta.⁶⁶

Ruotsissa kaikkia maahantuloon ja maassaoloon liittyviä asioita koordinoidaan sen sijaan yhdenviranomaisen toimesta; Maahanmuuttovirastosta käsin (Förordning (2007:996) med instruktion för Migrationsverket 1§). Näen tämän Ruotsin yhden viranomaisen mallin toimivana ja asiakasystävällisenä vaihtoehtona. Maahanmuuttoasioiden sääntely voi asiaan perehtymättömälle olla melkoinen pykäläviidakko ja kaikille ei aina ole itsestään selvää, mikä maahantulolupa on oikea. Ruotsissa asiansa saa hoidettua yhden viranomaisen kanssa. Suomessa sen sijaan saattaa joutua asioimaan useamman viranomaisen kanssa ennen kuin asiaan tulee selvyys. Myös resurssien säästämisen kannalta yhden viranomaisen malli lienee tehokkaampi, sillä tiedusteluita viranomaisten välillä ei tarvita. Maahantuloasioita voidaan myös hallita yhdellä tietojärjestelmällä, josta on näkyvissä henkilön koko maahantulohistoria.

⁶⁶ Euroopan muuttoliikeverkosto 2011: 8.

3. KUKA ON PERHEENJÄSEN?

3.1. Perheenjäsenen määritelmä vapaan liikkuvuuden direktiivissä

Vapaan liikkuvuuden direktiiviä 2004/38 sovelletaan unionin kansalaisiin, jotka ovat käyttäneet oikeuttaan vapaaseen liikkuvuuteen sekä heidän perheenjäseniinsä, jotka tulevat heidän mukanaan tai seuraavat myöhemmin. Vapaan liikkuvuuden direktiivin mukaan jäsenvaltion on helpotettava unionin kansalaisten perheenjäsenten maahantuloa.

Direktiivin 3 artiklan 2 momentissa todetaan seuraavaa:

”Vastaanottavan jäsenvaltion on kansallista lainsäädäntöään noudattaen helpotettava seuraavien henkilöiden maahanpääsyä ja oleskelua, tämän kuitenkaan rajoittamatta heillä mahdollisesti olevaa henkilökohtaista oikeutta vapaaseen liikkuvuuteen ja oleskeluun

a) muut kuin 2 artiklan 2 alakohdan määritelmän mukaiset unionin kansalaisen perheenjäsenet näiden kansalaisuuteen katsomatta, jos he lähtömaassaan ovat sellaisesta unioninkansalaisesta, joka on ensisijainen oleskeluoikeuden haltija, riippuvaisia tai asuivat samassa taloudessa tämän kanssa tai jos vakavat terveydelliset syyt ehdottomasti edellyttävät, että kyseinen unionin kansalainen antaa henkilökohtaista hoitoa asianomaiselle perheenjäsenelle;

b) kumppani, jonka kanssa unionin kansalainen on asianmukaisesti todistetussa pysyvässä suhteessa.”

Ketkä sitten ovat vapaan liikkuvuuden mukaan perheenjäseniä? Direktiivin 2 artiklassa määritellään, mitä perheenjäsenellä direktiivissä tarkoitetaan:

”a) aviopuolisoa;

b) kumppania, jonka kanssa unionin kansalainen on rekisteröinyt parisuhteen jonkin jäsenvaltion lainsäädännön nojalla, jos vastaanottavan jäsenvaltion lainsäädännössä rekisteröity parisuhde rinnastetaan avioliittoon, ja vastaanottavan jäsenvaltion asiaa koskevassa lainsäädännössä säädettyjen edellytysten mukaisesti;

c) unionin kansalaisen alle 21-vuotiaita tai hänestä riippuvaisia jälkeläisiä suoraan etenevässä polvessa samoin kuin unionin kansalaisen aviopuolison tai b alakohdassa tarkoitetun kumppanin vastaavanlaisia jälkeläisiä;

d) unionin kansalaisesta riippuvaisia sukulaisia suoraan takenevässä polvessa samoin kuin unionin kansalaisen aviopuolison tai b alakohdassa tarkoitetun kumppanin vastaavanlaisia sukulaisia;”

Direktiivin 2 artiklassa määritellyt perheenjäsenet kuuluvat kansalaisuudesta riippumatta direktiivin soveltamisalaan, jotta unionin kansalaisilla on tosiasiallinen mahdollisuus käyttää oikeuttaan vapaaseen liikkuvuuteen. (Neuvoston direktiivi (EY) 2004/38/ johdanto) Euroopan unionin tuomioistuimella on merkittävä rooli henkilöiden vapaan liikkuvuuden direktiivin soveltajana. Tuomioistuimen mukaan puoliso on henkilö, jonka kanssa

EU-kansalainen on solminut laillisen avioliiton missä tahansa maassa. Näin ollen puolisoksi ei katsota avopuolisoa, jonka unionin tuomioistuin on todennut esimerkiksi tapauksessa Reed.⁶⁷ Oikeuskäytännössä Euroopan unionin tuomioistuin on sen sijaan katsonut, että aviopuolisoiden ei tarvitse asua yhdessä, jotta kolmannen maan kansalainen kuuluu direktiivin soveltamisalaan⁶⁸.

Direktiivin toisen artiklan b-kohdan mukaisesti myös unionin kansalaisen, pääliikkujan, kumppanille kuuluu oikeus vapaaseen liikkuvuuteen. Kumppani kuuluu direktiivin soveltamisalaan, mikäli unionin kansalainen on tämän kanssa asianmukaisesti todistettavasti pysyvässä suhteessa.⁶⁹ Lisäksi jotta kumppani katsotaan perheenjäseneksi, edellytetään, että parisuhde on rekisteröity jonkin jäsenvaltion lainsäädännön mukaisesti, ja jos vastaanottavassa jäsenvaltiossa rekisteröity parisuhde rinnastetaan avioliittoon. Eli kumppani katsotaan perheenjäseneksi, mikäli rekisteröity parisuhde tunnustetaan sekä niin sanotussa lähtövaltiossa että vastaanottavassa valtiossa. Kumppanin rinnastaminen aviopuolisoon, perheenjäseneksi, on siten kiinni kansallisesta lainsäädännöstä⁷⁰. Direktiivin b-kohta koskee erityisesti samaa sukupuolta olevia henkilöitä, eli kumppani voi olla myös samaa sukupuolta kuin pääliikkuja, mikäli sekä lähtö- että vastaanottavavaltio tunnustavat rekisteröidyt parisuhteet. Esimerkiksi brittiläisbrasilialainen pariskunta, joka on rekisteröinyt parisuhteensa voi matkustaa Ruotsiin, ja vedota vapaan liikkuvuuden direktiiviin, sillä sekä Iso-Britannia että Ruotsi tunnustavat samaa sukupuolta olevien rekisteröidyt parisuhteet.⁷¹

Vapaan liikkuvuuden direktiivin mukaan perheenjäseniä ovat suoraan etenevässä polvessa olevat alle 21-vuotiaat lapset. Tämä koskee myös puolison tai kumppanin lapsia.⁷² Yli 20-vuotiaiden lasten sekä vanhempien että isovanhempien kuuluminen direktiivin soveltamisalaan määräytyy sen sijaan riippuvuussuhteen perusteella. Tarkastelen tätä riippuvuuteen perustuvaa oikeutta maahantuloon myöhemmin tässä luvussa. Direktiivin

⁶⁷ Barnard 2010: 426–427.

⁶⁸ Asia 267/83.

⁶⁹ KOM (2009) 313.

⁷⁰ Sankari 2005: 10.

⁷¹ Barnard 2010: 429.

⁷² Barnard 2010: 430.

2004/38 artikla 2 kattaa myös adoptioon perustuvat suhteet sekä alaikäiset, joille on määrätty laillinen holhooja. Kasvattilapsilla ja kasvattivanhemmilla, jotka toimivat lapsen huoltajina väliaikaisesti, voi olla direktiiviin perustuva oikeus mutta oikeutta tulee tarkastella tapauskohtaisesti suhteiden tiiviyttä tarkastellen. Kun direktiiviä sovellettaessa yhtenä osapuolena on lapsi, tulee aina ottaa huomioon myös lapsen etu.⁷³ Direktiivi kattaa sukulaissuhteet myös suoraan takenevassa polvessa eli EU-kansalaisen tai tämän puolison vanhemmat kuuluvat myös direktiivin soveltamisalaan, mikäli ovat riippuvaisia pääliikkujasta (Neuvoston direktiivi (EY) 2004/38 art.2).

Yli 20-vuotiaiden lapsien sekä vanhempien että isovanhempien oleskeluoikeutta tulee lähestyä riippuvuutta tarkastelemalla, sillä oleskeluoikeus on riippuvuussuhteesta kiinni⁷⁴. EY-tuomioistuimien on todennut, että oleskeluluvan saajan huollettavana olevan perheenjäsenen asema ”on seurausta tosiseikkojen muodostamasta tilanteesta, jolle on ominaista se seikka, että oleskeluluvan saaja vastaa perheenjäsenen aineellisesta tukemisesta”⁷⁵. Rosas on antanut osuvan esimerkin riippuvuussuhteesta: jos pieni lapsi, jolla on unionin kansalaisuus, on riippuvainen vanhemmastaan, joka on kolmannen maan kansalainen, lapsen vanhempi ei voi perustaa oleskeluoikeuttaan siihen, että hän olisi riippuvainen lapsestaan. Lapsestaan huolehtivan vanhemman oleskeluoikeus seuraa tarpeesta turvata lapsen oleskelu.⁷⁶

Yleensä puoliso ja lapset asuvat pääliikkujan kanssa samassa taloudessa mutta muiden perheenjäsenten osalta tulee kyseeseen myös riippuvuusharkinta, sillä eri taloudessa asuvat perheenjäsenet kuuluvat vapaan liikkuvuuden piiriin, mikäli he ovat oikeudenhaltijasta riippuvaisia. Euroopan unionin tuomioistuimen oikeuskäytännön mukaan ”unionin kansalaisesta riippuvaisen henkilön asema on seurausta sellaisesta tosiasiallisesta tilanteesta, jolle on ominaista se, että unionin kansalainen tai tämän puoliso/kumppani vastaa henkilön aineellisesta tukemisesta”⁷⁷. Vain aineellinen riippuvuus otetaan siis riippuvuusharkinnassa huomioon eikä henkistä riippuvuutta näin ollen oteta huomioon. Julkisiamies Tizzianon toteaa asiassa C-200/02, Zhu ja Chen, että ei voida katsoa, että

⁷³ KOM (2009) 313.

⁷⁴ Rosas 2007: 61.

⁷⁵ Asia C-200/02.

⁷⁶ Rosas 2007: 61.

⁷⁷ KOM (2009) 313.

huollettavana olevan perheenjäsenen käsite kattaisi myös ne henkilöt, jotka ovat emotionaalisesti riippuvaisia siitä yhteisön kansalaisesta, joka on oleskeluoikeuden haltija. Todettakoon lisäksi, että riippuvuuden määrittelemisessä Euroopan unionin tuomioistuimella on keskeinen tulkintavaikutus.

Lisäksi vapaan liikkuvuuden piiriin kuuluu ilman vaatimusta riippuvuudesta perheenjäsenet, joiden vakavat terveydelliset syyt niin edellyttävät, tai jos unionin kansalainen, joka on oikeudenhaltija antaa henkilökohtaista hoitoa perheenjäsenelle, joka hakee maahantulolupaa. (Neuvoston direktiivi (EY) 2004/38 art.3.)

Vapaan liikkuvuuden direktiivissä ei edellytetä, että unionin kansalainen olisi perustanut perheen jo ennen kuin hän on siirtynyt vastaanottavaan jäsenvaltioon, eli kotimaansa ulkopuoliseen jäsenvaltioon, jotta hänen perheenjäseniinsä, jotka ovat kolmannen maan kansalaisia, kuuluisivat vapaan liikkuvuuden direktiivin piiriin. Sillä missä vaiheessa perheside on muodostunut, ei siis ole väliä. Merkitystä ei myöskään ole sillä, ovatko unionin kansalaisen perheenjäsenet, jotka ovat kolmannen maan kansalaisia tulleet vastaanottavaan jäsenvaltioon ennen vai jälkeen perhesuhteen syntyä.⁷⁸

Perheenjäsenelle on direktiivin nojalla annettava oikeudellinen suoja siltä varalta, että unionin kansalainen menehtyy, avioliitto tai rekisteröityparisuhde purkautuu tai avioliitto julistetaan mitättömäksi. (Euroopan Neuvoston ja parlamentin asetus (EY) 2004/38/EY art. 12–13) Euroopan unionin kansalaisen perheenjäsentä ei saa lähtökohtaisesti siis esimerkiksi karkottaa maasta, mikäli avioliitto unionin kansalaiseen purkaantuu.

Arvot ja kulttuuri vaikuttavat perhekäsitykseen. Euroopan unionin tasolla onkin vaikea saavuttaa konsensus perhekäsityksen täsmällisestä sisällöstä. Yleensä perheellä Euroopan unionin jäsenvaltioissa tarkoitetaan perinteistä ydinperhettä, joka näkyy jäsenvaltioiden kansallisissa oikeusjärjestelmissä. Vapaan liikkuvuuden kohdalla on kuitenkin unionin tasolta omaksuttu laajempi perhekäsitys, kuten edellä on esitetty.⁷⁹

⁷⁸ Asia C-127/08.

⁷⁹ Stalford 2002: 411, 421.

3.2. Perheenjäsenen määritelmä Suomen ulkomaalaislaissa

Suomen ulkomaalaislain 10 pykälässä on määritelty vapaan liikkuvuuden direktiivin mukainen perheenjäsenen määritelmä. Käsittelin tätä määritelmää luvussa 4.1. Tämä direktiivin mukainen perheenjäsenen määritelmä koskee kuitenkin vain vapaata liikkumisoikeutta käyttäneiden Euroopan unionin kansalaisten perheenjäseniä⁸⁰. Suomen kansallinen perheenjäsenen määritelmä on suppeampi kuin vapaan liikkuvuuden direktiivin mukainen määritelmä.

Suomen ulkomaalaislain 10 luvun 154 §:ssä todetaan vapaata liikkumisoikeutta käyttäneen perheenjäseniin kuuluvan ”alle 21-vuotiaat tai hänen huollettavineen olevat jälkeläiset suoraan alenavassa polvessa samoin kuin hänen aviopuolisonsa vastaavat jälkeläiset”. Pykälässä puhutaan siis jälkeläisistä suoraan alenavassa polvessa, joka ei tarkoita pelkästään lapsia vaan myös lapsenlapsia ja niin edelleen. Direktiivissä kuten ei myöskään laissa puhuta adoptiolapsista mutta heitä ei ole suljettu määritelmän ulkopuolelle. Pykälän seuraavassa kohdassa puolestaan puhutaan huollettavina olevista sukulaisista suoraan ylenevässä polvessa, joka vastaavasti ei tarkoita pelkästään vanhempia vaan myös isovanhempia ja niin edelleen. Huollettavana olemisella tarkoitetaan todellista taloudellista riippuvuutta unionin kansalaisesta. Asiaa on tarkasteltava olosuhteet huomioiden ottaen ja huollettavana olemisesta on esitettävä asiakirjaselvitys.⁸¹ Myös muu omainen voidaan rinnastaa vapaata liikkumisoikeutta käyttäneen unionin kansalaisen perheenjäseneksi. Muu omainen voidaan rinnastaa perheenjäseneksi, silloin kun kyseessä on huoltosuhde tai unionin kansalainen ja oleskeluoikeiden hakija ovat lähtömaassa asuneet samassa taloudessa. Lisäksi terveydelliset syyt voivat johtaa siihen, että henkilö rinnastetaan muuna omaisena perheenjäseneksi. Pykälää tulee soveltaa tapauskohtaisesti erityisesti muiden omaisten kohdalla.⁸²

Suomen ulkomaalaislain 37 §:n perheenjäsenen määritelmä koskee Suomen kansalaisia, jotka eivät ole käyttäneet oikeuttaan vapaaseen liikkuvuuteen. Tämä perheenjäsenen määritelmä on suppeampi kuin monissa maissa. Kansainvälistyneessä maailmassa tämä onkin

⁸⁰ HE 205/2006 vp s.29.

⁸¹ HE 205/2006 vp s.29.

⁸² HE 205/2006 vp s.30.

aiheuttanut ongelmia ja aina silloin tällöin uutisista voidaan lukea isoäideistä, jotka eivät ole saaneet oleskelulupaa Suomeen perhesiteen perusteella.⁸³ Kulttuurilla sekä henkilökohtaisilla mielipiteillä on paljon merkitystä siihen, miten ihmiset määrittelevät perheen. Lainsäädännössä tilaa henkilökohtaisille mielipiteille ei kuitenkaan ole jätetty. Ulkomaalaislain 37§n perheenjäsenen määritelmää sovelletaan Suomen kansalaisten perheenjäseniin.

Ulkomaalaislain mukaan Suomen kansalaisen perheenjäseniksi katsotaan ydinperheen jäsenet eli Suomessa asuvan henkilön aviopuoliso ja alaikäiset naimattomat lapset. Suomen kansalaisen ulkomaalaisen puolison alaikäiset lapset katsotaan myös perheenjäseniksi. (UlkL4:37 §) Eli esimerkiksi Suomen kansalaisen kiinalaisen puolison alaikäiset Kiinan kansalaisuuden omaavat lapset kuuluvat Suomen kansalaisen perheenjäseniin. Sen sijaan isovanhempia ei vapaan liikkuvuuden direktiivin tavoin katsota kuuluvaksi perheeseen. Tästä löytyy myös korkeimman oikeiden ratkaisuja.

Esimerkiksi tapauksessa KHO 2007: 8 Suomessa pysyvällä oleskeluluvalla oleskelleen Suomen kansalaisen kanssa naimisissa olevan Kiinan kansalaisen vanhemmat hakivat oleskelulupaa Suomeen perhesiteen perusteella. Korkeimman oikeuden ratkaisussa vanhempia ei katsottu perheenjäseniksi. Mikäli Kiinan kansalainen olisi ollut naimisissa esimerkiksi ruotsalaisen kanssa, joka olisi käyttänyt oikeutta vapaaseen liikkuvuuteen, olisi vanhemmat katsottu perheenjäseniksi ja oleskelulupa todennäköisesti, myönnetty elleivät muut seikat olisi muuhun päätökseen johtaneet.

Myös samaa sukupuolta oleva henkilö katsotaan perheenjäseneksi, jos parisuhde on rekisteröity (UlkL4:37). Avopuoliso katsotaan perheenjäseneksi vain silloin, kun avopuolisot ovat asuneet yhtäjaksoisesti yhdessä kaksi vuotta. Mikäli avoparilla on yhteinen lapsi, silloin ei edellytetä kahden vuoden yhdessä asumista. (UlkL4:37) Avioliitosta on todisteena esitettävä avioliittotodistus, mikäli todistus ei ole Suomen viranomaisen antama, täytyy se laillistaa. Avioliitot tulee myös rekisteröidä maistraatissa. Myös avoliitto tilanteissa tulee kahden vuoden yhdessä asumisaika todistaa asiakirjoin. Tällaisina asiakirjana käy esimerkiksi yhteisen vuokrasopimus.⁸⁴

Ero Euroopan unionin kansalaisen perheenjäsen ja Suomen kansalaisen perheenjäsenen määritelmässä on katsottu ongelmalliseksi, joskin hyväksyttäväksi Suomea koskevien

⁸³ Faurie & Kalliomaa-Puha 2010: 1287.

⁸⁴ Juvonen 2012: 128.

kansainvälisten sopimusvelvoitteiden johdosta⁸⁵. Itse näen erottelun ongelmallisena, sillä sen johdosta, unionin kansalaisista voi välillisesti tulla eriarvoisia, sillä Euroopan unionin kansalaisen perheenjäsentä kohdellaan maahantulolupa-asioissa eritavalla kuin Suomen kansalaisen perheenjäsentä ja tämä vaikuttaa myös välillisesti unionin kansalaisen eli Suomen kansalaisen, oikeusasemaan. Toisaalta tähän ongelmaan voitaisiin puuttua myös unionin tasolla, sillä esimerkiksi kaikkia muita ryhmiä, vapaata liikkumisoikeutta käyttäneitä sekä kolmansien maiden kansalaisia varten, ovat omat säädökset perheenyhdistämisasiossa, joista on säädetty unionin lainsäädännössä. Vain staattiset, vapaata liikkumisoikeuttaan käyttämättä jättäneiden henkilöiden perheenyhdistämisasiosta ei säädetä EU-lainsäädännössä.⁸⁶ Käytännön tasolla tämä Euroopan unionin kansalaisen perheenjäsenen ja Suomen kansalaisen perheenjäsenen lienee myös vaikea ymmärtää viranomaisissa asioivien parissa, sillä sääntely on melko monimutkaista asiaan perehtymättömälle. Viranomaisessa asioivalle voi olla hankala ymmärtää ero lainsäädännössä käytössä olevien termien, Suomen ja Euroopan unionin kansalaisen perheenjäsenen eroa, sillä kaikki suomalaiset ovat Euroopan unionin kansalaisia, vaikka heihin tuota pykälää ei sovelletaakaan. Mikäli laissa käytettäisiin Euroopan unionin kansalaisen perheenjäsenen sijaan esimerkiksi termiä vapaata liikkumisoikeutta käyttäneen henkilön perheenjäsen, eivät termit aiheuttaisi hämmennystä. Lisäksi on mielenkiintoista, että korkein hallinto-oikeus ei ole julkaisemissaan ratkaisuisissa ottanut kantaa tähän käänteiseen syrjintään Suomen kansalaisen perheenyhdistämisasiossa. Kuten Pammo on todennut ”olisi toivottavaa, että asianomaiset vetoaisivat oikeuksiinsa unionin kansalaisina, jotta kansalliset viranomaiset ja tuomioistuimet voitaisiin haastaa perustelevaan vallitseva käytäntö paremmin.”⁸⁷

⁸⁵ PeVL 4/2004 vp s. 4 ja PeVL 23/1998 vp s. 3

⁸⁶ Peers: 2009: 174.

⁸⁷ Pammo 2011: 52.

3.3. Perheenjäsenen määritelmä Ruotsin ulkomaalaislaissa

Myös Ruotsin ulkomaalaislainsäädännössä on perheenjäsenille eri määritelmä riippuen siitä, onko kyseessä Euroopan unionin kansalaisen perheenjäsen vai ei. Euroopan unionin kansalaisen perheenjäsenen määritelmä on vapaan liikkuvuuden direktiivin mukainen ja määritelmä löytyy Ruotsin ulkomaalaislain 3a luvun 2 §:stä:

*”Med familjemedlem till EES-medborgare avses i denna lag en utlänning som följer med eller i Sverige ansluter sig till en EES-medborgare och som är- make eller sambo till EES-medborgaren,
- släkting i rakt nedstigande led till EES-medborgaren eller till hans eller hennes make eller sambo, om släktingen är beroende av någon av dem för sin försörjning eller är under 21 år, eller
- släkting i rakt uppstigande led till EES-medborgaren eller till hans eller hennes make eller sambo, om släktingen är beroende av någon av dem för sin försörjning.”*

Ruotsin ulkomaalaislaissa vapaata liikkumisoikeuttaan käyttäneen henkilön perheenjäseneksi siis katsotaan aviopuoliso tai avopuoliso, sukulaiset suoraan alenevassa polvessa, mikäli nämä ovat EU-kansalaisesta riippuvaisia tai alle 21-vuotiaita sekä riippuvaiset sukulaiset suoraan ylenevässä polvessa. Näitä ETA- ja EU-kansalaisia koskevia sääntöjä ei kuitenkaan sovelleta Ruotsin kansalaisten perheenjäseniin vaan heihin sovelletaan pykälää, joka koskee oleskeluluvan myöntämistä perhesiteen perusteella.

Ruotsin ulkomaalaislaissa ei ole määritelmää Ruotsin kansalaisen perheenjäsenelle. Ruotsissa oleskelulupa voidaan myöntää aviopuolisolle, rekisteröidylle kumppanille, avopuolisolle, alle 18-vuotiaalle lapselle tai muulle lähisukulaiselle. Tästä voidaan siis johtaa perheenjäsenen määritelmä, joka kattaa saman henkilöpiirin kuin Suomen ulkomaalaislaki. Viisumiasioiden yhteydessä perheenjäsenistä ei puhuta.

3.4. Oikeudesta perhe-elämään sekä käänteisestä syrjinnästä

Perhe-elämän kunnioitus on yksi perusoikeuskirjan takaamista oikeuksista. Perusoikeuskirjan 7 artiklan mukaan ” jokaisella on oikeus siihen, että hänen yksityis- ja perhe-elämänsä, kotiaan sekä viestejään kunnioitetaan”. Jotta tämä oikeus voi toteutua todellisuudessa, on ymmärrettävää, että unionin taholta on katsottu tärkeäksi, että liikkumisvapaus

koskee myös perheenjäseniä. Tämä voidaan nähdä niin, että jotta oikeus perhe-elämän viettoon toteutuu, täytyy liikkumisvapaus taata myös perheenjäsenille. Toisaalta asiaa voidaan katsoa myös toisin; vapaa liikkumisoikeus ei voi täysin toteutua, ellei sitä taata myös perheenjäsenille.

Katsoipa asiaa miten vai muodostuu kuitenkin ongelmalliseksi se, miksei liikkumisoikeutta EU-lainsäädännössä ole taattu myös kotijäsenvaltioissaan pysytelleiden henkilöiden perheenjäsenille. Heidän mahdollisuutensa perhe-elämää EU-lainsäädännön valossa on eriasemassa kuin liikkumisvapauttaan käyttäneiden. Tämä voidaankin nähdä käänteisenä syrjintänä. Käänteisellä syrjinnällä tarkoitankin tutkielmassani, sitä että kansallisen oikeuden piirissä olevien henkilöiden oikeusasema on epädullisempi kuin henkilöiden, jotka voivat vedota EU-oikeuteen⁸⁸. Käytännössä siis sitä, että oikeuttaan vapaaseen liikkuvuuteen käyttäneiden oikeusasema on vahvempi kuin kansallisen oikeuden piirissä olevien henkilöiden eli henkilöiden, jotka ovat pysyneet kotijäsenvaltioissaan. Mielestäni on mielenkiintoista, että käänteisestä syrjinnästä on mainintoja oikeuskirjallisuudessa jo 1990-luvun lopulta⁸⁹ mutta laajempaa selvitystä esimerkiksi ministeriöiden taholta käänteisestä syrjinnästä ja sen tosiasiallisista vaikutuksista ei ole tehty

⁸⁸ Stoor 1998:36.

⁸⁹ Esim. Kurri 1998: 42.

4. PERHEENJÄSENEEN MAAHANTULOJA OHJAAVA LAINSÄÄDÄNTÖ

4.1 Vapaan liikkuvuuden direktiivi

4.1.1. Direktiivin sisältö

Vapaan liikkuvuuden direktiivi on osa Euroopan unionin lainsäädäntöä ja unionin jäsenmaiden on täytynyt ottaa direktiivi osaksi lainsäädäntöään. Jäsenmaiden tuli implementoida direktiivi 30.4.2006 mennessä. (Neuvoston direktiivi (EY) 2004/38 art.40) Tässä kappaleessa esittelen ensin vapaan liikkuvuuden direktiivin sisällön, jonka jälkeen siirryn tarkastelemaan sitä, miten Suomi ja Ruotsi ovat omaan lainsäädäntöönsä direktiivin implementoineet.

Vapaan liikkuvuuden direktiivin mukaan jokaisella unionin kansalaisella on oikeus liikkua ja oleskella vapaasti Euroopan unionin alueella. Jotta kaikki unionin kansalaiset voivat käyttää oikeuttaan vapaaseen liikkuvuuteen, ja jotta vapaan liikkuvuuden direktiivi toteutuu tosiasiallisesti, on oikeus vapaaseen liikkuvuuteen myönnettävä myös heidän perheenjäsenilleen kansalaisuudesta riippumatta.⁹⁰ Voidaan siis katsoa, että unionin taholla oikeutta perhe-elämän viettoon pidetään niin tärkeänä, että liikkumisvapaus on taattu myös perheenjäsenille kansalaisuudesta riippumatta. Toisaalta asiaa voidaan katsoa myös erinäkökulmasta niin, että oikeutta vapaaseen liikkuvuuteen pidetään niin tärkeänä oikeutena, että oikeus taataan myös perheenjäsenille, jotta unionin kansalaiset tosiasiallisesti voivat käyttää oikeuttaan vapaaseen liikkuvuuteen.

Direktiivin nojalla unionin kansalaiset voivat oleskella vastaanottavassa jäsenvaltiossa kolme kuukautta voimassa olevalla henkilötodistuksella. Muita vaatimuksia unionin kansalaisen oleskelulle ei saa asettaa. Mikäli oleskelu kestää yli kolme kuukautta, on jäsenvaltiolla oikeus vaatia unionin kansalaiselta rekisteröitymistä oleskelupaikkansa viranomaisen luona. Nämä samat oikeudet on taattu myös unionin kansalaisen perheenjäsenille, vaikka perheenjäsen ei olisikaan unionin kansalainen, mikäli kolmannen maan kansalainen saapuu unionin alueelle samaan aikaan kuin unionin kansalainen tai seuraa tätä

⁹⁰ KOM (2010) 1620.

unionin alueelle. (Neuvoston direktiivi (EY) 2004/38 art.5 ja 6) Näin ollen kolmannen maan kansalainen, joka on unionin kansalaisen perheenjäsen, ei nauti vapaan liikkuvuuden direktiivin takaamia oikeuksia, jos hän saapuu yksin tai ennen unionin kansalaista Euroopan unionin alueelle.

Unionin kansalainen ei unionin alueella liikkueessaan tarvitse viisumia mutta unionin kansalaisen perheenjäsen, joka on kolmannen maan kansalainen, voi tarvita maahan tuloa varten viisumin. Direktiivin mukaisesti jäsenvaltioiden on kuitenkin kaikilla tavoilla helpotettava viisumien saantia. Viisumi on myönnettävä maksutta ja nopeutettua menettelyä noudattaen. (Neuvoston direktiivi (EY) 2004/38 art. 5) Viisumien myöntämisen helpottamisella tarkoitetaan, sitä että ”jäsenvaltioiden on toteutettava kaikki tarvittavat toimenpiteet sen varmistamiseksi, että kaikki vapaaseen liikkumisoikeuteen liittyvät velvollisuudet täytetään ja että tällaisille viisumihakijoille myönnetään parhaat edellytykset maahantuloviisumin saamiseksi.”⁹¹ Kun kyseessä ei ole unionin kansalaisen perheenjäsen Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen yhteisön viisumisäännöstön laatimisesta, Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EY) 810/2009, mukaan viisumihakijan on maksettava 60 euron viisumimaksu. Viisumisäännöstön mukaisesti viisumihakemus on käsiteltävä pääsääntöisesti 15 päivän kuluessa hakemuksen jättämisestä (Neuvoston asetus (EY) 810/2009 art. 16 ja 23). Unionin kansalaisen perheenjäsenen viisumihakemukset on siis pääsääntöisesti käsiteltävä alle 15 päivässä.

Mikäli unionin kansalaisen tarkoituksena on viettää kotijäsenvaltionsa ulkopuolella yli kolme kuukautta, on se mahdollista. Tällöin unionin kansalaisen on kuitenkin täytettävä muutama kriteeri. Hänen on oltava työntekijä tai itsenäinen ammatinharjoittaja tai hänellä on oltava riittävät varat itsensä ja perheenjäseniensä oleskelukustannusten kattamiseen, etteivät he oleskelunsa aikana muodostu rasitteeksi julkiselle taloudelle vastaanottavassa jäsenvaltiossa. Tämä oikeus koskee myös unionin kansalaisen perheenjäseniä, vaikka he eivät olisikaan minkään jäsenvaltion kansalaisia, kunhan heistä ei muodostu vastaanotavalle jäsenvaltiolle rasitetta. Unionin kansalainen, joka menettää tilapäisesti työkykynsä, työnsä tai aloittaa ammatillisen koulutuksen, ei menetä oikeutta toisessa jäsenvaltiossa oleskeluun. Tämä koskee myös unionin kansalaisen perhettä. (Neuvoston direktiivi (EY)

⁹¹ KOM (2010)1620.

2004/38/EY art.7) Suomen kansalainen voi siis viettää yli kolme kuukautta esimerkiksi Ruotsissa thaimaalaisen puolisonsa kanssa, mikäli heidän toimeentulonsa on taattu.

Kun oleskelu kestää yli kolme kuukautta, unionin kansalaiselta voidaan vaatia tietynlaisia hallinnollisia muodollisuuksia, tyypillisimmin rekisteröitymistä paikalliselle viranomaiselle. Unionin kansalainen saa tästä todistukseksi rekisteröintitodistuksen. Unionin kansalaisen perheenjäsenille, jotka eivät ole minkään jäsenvaltion kansalaisia myönnetään oleskelukortti. Oleskelukortin myöntämistä varten perheenjäsenen on esitettävä muu muassa asiakirja, joka todistaa perhesuhteen tai rekisteröidyn parisuhteen. Unionin kansalaisen perheenjäsenen oleskelukortti on voimassa viisi vuotta tai unionin kansalaisen aiotun keston ajan. Syystä tai toisesta perheenjäsenelle voi tilapäisesti tulla tarve poistua oleskelukortin myöntäneestä maasta. Oleskelut, jotka eivät ole yli kuutta kuukautta eivät vaikuta perheenjäsenen oleskelukortin voimassaoloon. (Neuvoston direktiivi (EY) 2004/38/EY art. 10 ja 11)

Kun unionin kansalainen on viettänyt vastaanottavassa jäsenmaassa laillisesti viisi vuotta, tulee hänelle myöntää pysyvä oleskelulupa. Sama koskee hänen perheenjäseniään kansalaisuudesta riippumatta.⁹² Näin ollen esimerkiksi Suomessa viisi vuotta asuneelle Ruotsin kansalaiselle sekä hänen ghanalaiselle puolisolleen on myönnettävä pysyvä oleskelulupa. Pysyvää oleskelulupaa ei voi menettää kuin olemalla pois jäsenvaltion alueelta kaksi vuotta yhtäjaksoisesti. Jäsenvaltiot eivät voi siten kieltäytyä myöntämästä unionin kansalaiselle ja hänen perheenjäsenilleen pysyvää oleskelulupaa, sillä perusteella, että henkilöt muodostuisivat rasitteeksi julkiselle taloudelle. Pysyvän oleskeluluvan haltijoita on kohdeltava samalla tavalla kuin jäsenvaltion omia kansalaisia.⁹³

Unionin kansalaisen kuolema tai poistuminen jäsenvaltiosta ei vaikuta hänen perheenjäseniinsä, jos he ovat viettäneet jäsenmaassa vähintään vuoden ennen unionin kansalaisen kuolemaa tai poistumista jäsenvaltion alueelta. He eivät kuitenkaan saa pysyvää lupaa

⁹² Barnard 2010: 440.

⁹³ Rosas 2007: 72.

oleskeluun ennen kuin pystyvät osoittamaan olevansa työntekijöitä, itsenäisiä ammatinharjoittajia, tai että heillä on riittävät varat oleskelukulujensa kattamiseen. (Neuvoston direktiivi (EY) 2004/38/EY art.12)

Vapaan liikkuvuuden direktiivin 13 artiklan mukaisesti perheenjäsenen, joka ei ole minäkään Euroopan unionin valtion kansalainen, oleskeluoikeus unionin alueella säilyy myös, vaikka hän eroaisi unionin kansalaisesta tai avioliitto/rekisteröity parisuhde julistettaisiin mitättömäksi, jos suhde on kestänyt vähintään kolme vuotta ja ainakin yksi vuosi on vietetty vastaanottavassa jäsenvaltiossa. Jos lasten huolto on entisten aviopuolisoiden kesken jätetty henkilölle, joka ei ole minäkään unionin maan kansalainen, saa hän jäädä maahan, vaikka aikaedellytykset eivät täytyisikään. (Neuvoston direktiivi (EY) 2004/38 art.13)

Unionin kansalaisen tai tämän perheenjäsenen maahantuloa, ja näin ollen oikeutta vapaaseen liikkuvuuteen voidaan rajoittaa vain, jos yleiseen järjestykseen tai turvallisuuteen taikka kansanterveyteen liittyvät syyt niin edellyttävät. Taloudellisista syistä edellä mainittuihin syihin ei saa vedota. (Neuvoston direktiivi (EY) 2004/38 art. 27) Liikkuvuuden rajoittamisen on oltava suhteellisuusperiaatteen mukaista, ja toimenpiteiden on perustuttava henkilön sellaiseen omaan käyttäytymiseen, joka muodostaa todellisen, välittömän ja riittävän uhan yhteiskunnan olennaiseen etuun⁹⁴.

Vapaan liikkuvuuden piiriin kuuluvien henkilöiden maahantuloa on helpotettu merkittävästi. Seuraavaksi kerron, miten direktiivi on implementoitu Suomen ja Ruotsin kansallisissa lainsäädännöissä. Sen jälkeen havainnollistan Euroopan unionin kansalaisten perheenjäsenten maahantuloa vertaamalla sitä Suomen ja Ruotsin kansalaisten perheenjäsenten maahantuloon. Tämä osoittaa käytännössä, miten unionin kansalaisten maahantuloa on helpotettu direktiivillä.

4.1.2. Direktiivi Suomen ja Ruotsin kansallisissa lainsäädännöissä

Suomessa henkilöiden vapaata liikkuvuutta koskeva direktiivi on implementoitu osaksi Suomen lainsäädäntöä ulkomaalaislakia muuttamalla. Suomen ulkomaalaislain koko 10

⁹⁴ Jääskinen 2007: 119–120.

luku koskee Euroopan unionin kansalaisen ja häneen rinnastettavan henkilön oleskelua Suomessa. Hallituksen esityksessä HE 205/2006 vp käsitellään ulkomaalain muuttamista direktiivin mukaiseksi. Suomessa ulkomaalaislaki vastasi pääosiltaan direktiiviä ja suuria muutoksia lakiin ei tarvittu. Tämä johtuu osaltaan siitä, että ulkomaalaislain kokonaisuudessa otettiin direktiivin esityöt huomioon. Lakimuutoksen johdosta lakiin tehtiin lähinnä täsmennyksiä muun muassa määräajoista, perheenjäsenen määritelmästä sekä siitä, että direktiivin takaamat oikeudet kuuluvat myös vapaata liikkuvuutta käyttäneen henkilön perheenjäsenille. Lakia muutettiin myös sen osalta, että unionin kansalaisen kuolema tai poistuminen jäsenvaltion alueelta, eli Suomesta, ei suoraan vaikuta hänen perheenjäsentensä oleskeluoikeuteen. Tietyin edellytyksin oikeus maassa oleskeluun säilyy myös avioeron tai rekisteröidyn parisuhteen päättymisen jälkeenkin. Vapaan liikkuvuuden direktiivin mukaan viisumipäätökset on perusteltava ja niistä on voitava valittaa. Ulkomaalaislakia muutettiin direktiivin johdosta Euroopan unionin kansalaisen perheenjäsenen osalta, sillä ennen lakimuutosta valittaminen viisumipäätöksestä ei ollut mahdollista.⁹⁵

Henkilöiden vapaata liikkuvuutta koskeva direktiivi 2004/38 on saatettu osaksi Ruotsin lainsäädäntöä ulkomaalaislakia 2005:716 (Utlänningslagen (2005:716), jäljempänä UtL) ja ulkomaalaisasetusta 2006:97 (Utlänningsförrordningen 2006:97) muuttamalla.⁹⁶ Ruotsissa vapaan liikkuvuuden direktiivi implementoitiin osaksi kansallista lainsäädäntöä 30.4.2006. Ruotsin ulkomaalaislaki vastasi asiasisällöltään pääosin direktiiviä. Direktiivin täytäntöönpano eroaa Suomen täytäntöönpanosta lähinnä vain rekisteröintimenettelyn sekä valittujen sanamuotojen osalta. Ruotsin ulkomaalaislaissa ei myöskään ole erillistä lukua, jossa käsitellään unionin kansalaisia, toisin kuin Suomen ulkomaalaislain luku 10. Suurimpia direktiivin edellyttämiä muutoksia olivat rekisteröintimenettelyn sekä unionin kansalaisen perheenjäsenen oleskelukortin käyttöönotto. Uutena käsitteenä ruotsalaiseen oikeusjärjestelmään myös otettiin unionin kansalaisuuteen perustuva oleskeluoikeus. Oleskeluoikeuden haltijoilta ei vaadita oleskelulupaa mutta unionin kansalainen tai hänen perheenjäsenensä voi halutessaan hakea niin sanottua tavallista oleskelulupaa kansallista oleskelulupaa. Mikäli viranomaisen rekisteröimispäätös on kielteinen, ei siitä voi valittaa.

⁹⁵ HE 205/2006 vp s. 11–19.

⁹⁶ Jatkossa käytän termiä ulkomaalaislainsäädäntö viittaamaan sekä Ruotsin ulkomaalaislakiin että ulkomaalaisasetukseen.

Perusteluina käytetään sitä, että oleskeluoikeus ei ole riippuvainen rekisteröitymisestä, eikä rekisteröintimenettelyllä saa olla käytännön seurauksia direktiivin mukaan. Lakimuutoksen johdosta oleskeluoikeuden haltijoilta ja heidän perheenjäseniltään ei enää vaadita oleskelulupaa tai työlupaa. Työlupaa on edellytetty aiemmin kaikilta ulkomaalaisilta, pohjoismaiden kansalaisia lukuun ottamatta, joilla ei ole pysyvää oleskelulupaa. Ruotsi soveltaa vapaan liikkuvuuden direktiiviä Euroopan unionin kansalaisten lisäksi ETA-valtioiden ja Sveitsin kansalaisiin. Ruotsin ulkomaalaislaissa ei puhutakaan Euroopan unionin kansalaisesta vaan EEA-kansalaisesta. Myös Ruotsin lainsäädännössä avopuoliso rinnastetaan aviopuolisoon. Avopuolisoa ei kuitenkaan ole määritelty sen tarkemmin laissa ja esimerkiksi yhteisasumisen kestosta ei ole säännöksiä. Suomessa edellytetään pääsääntöisesti kahden vuoden yhdessä asumista. Vapaan liikkuvuuden direktiivin 3 artiklan 2 kohdan määrittelemiä muita perheenjäseniä ei ole sisällytetty unionin kansalaisten perheenjäseniin lain määritelmissä. Ruotsin maahanmuuttovirastolle annetuissa ohjeissa kuitenkin todetaan, että muut perheenjäsenet voidaan rekisteröidä tai heille voidaan myöntää oleskelukortti kansalaisuudesta riippuen. Myös oleskelulupa voidaan myöntää muille perheenjäsenille ulkomaalaislain säännösten perusteella.⁹⁷

4.2. Staattisen kansalaisen perheenjäsenen maahantulolainsäädännöstä

4.2.1. Viisumeista

Riippuen siitä, miten pitkäksi aikaa kotijäsenvaltiossa pysytelleen kansalaisen perheenjäsen, joka on kolmannesta maasta kotoisin, tulee Schengen-alueelle, tarvitsee hän joko viisumin tai oleskeluluvan. Suomen ulkomaalaislain 3 luvussa säädetään viisumeista ja 4 luku puolestaan koskee oleskelulupia. Ruotsissa viisumeita ja oleskelulupia koskevat säädökset ovat puolestaan ulkomaalaislaissa sekä ulkomaalaisasetuksessa, kuten viisumeitakin koskevat säännökset.

⁹⁷ HE 205/2006 vp s.10–11 & Prop. 2005/06:77 s. 1–2.

Mikäli kyseessä on lyhytaikainen oleskelu, tarvitsee perheenjäsen viisumin. Viisumisäännösten 810/2009) 4 artiklan mukaan toimivaltaisia viranomaisia viisumihakemusten käsittelyyn ovat pääsääntöisesti konsulaatit. Säännösten 5 artiklassa puolestaan säädetään toimivaltaisesta jäsenvaltiosta. Toimivaltainen jäsenvaltio viisumihakemuksen käsitteelyyn on se jäsenvaltio, jonka alueelle matkakohde on. Jos matkakohteita on useamman jäsenvaltion alueella, on toimivaltainen hakemuksen käsittelemään se valtio, jonka alueella matkan pääsiallinen kohde on. Mikäli kohdetta ei voida määritellä, on toimivaltainen se jäsenvaltio, jonka ulkorajan kautta hakija saapuu Schengen-alueelle. (Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EY) 810/2009 art.5 (EYVL N:o L 243, 15.9.2009, s. 6.) Perheenjäsenten maahantulon kohdalla on yleensä helppo määritellä matkakohde. Alueellinen toimivalta puolestaan, sillä edustustolla, jonka alueella hakija laillisesti oleskelee (Neuvoston asetus (EY) 810/2009 art.6).

Viisumihakemuksen voi jättää aikaisintaan kolme kuukautta ennen suunnitellun vierailun alkua ja hakemus tulee jättää pääsääntöisesti henkilökohtaisesti (Neuvoston asetus (EY) 810/2009 art. 9-10). Viisumihakemuksen lisäksi hakijan on esitettävä mm. selvitys matkan tarkoituksesta, majoitukseen liittyvät tiedot sekä selvitys siitä, että hakijalla on riittävät varat oleskelukustannustensa kattamiseen (Neuvoston asetus (EY) 810/2009 art. 14). Oleskelukulujen kustannusten kattamiseen riittävät varat lasketaan konsulaateissa⁹⁸. Suomi katsoo, että hakijalla tulisi olla käytössään noin 30 euroa päivässä. Ruotsi puolestaan katsoo, että matkan aikana tulisi päivittäin olla käytössä 450 Ruotsin kruunua, joka vastaa noin 50 euroa.⁹⁹ Hakijan on myös esitettävä tiedot, joiden perusteella hakijan aikomusta palata takaisin lähtömaahan voidaan arvioida (Neuvoston asetus (EY) 810/2009 art. 14). Perheenjäsenen kohdalla tämä voi tarkoittaa esimerkiksi todistus työpaikasta. Viisumihakemukseen on pääsääntöisesti tehtävä päätös 15 päivän sisällä siitä, kun hakemus on jätetty. Yksittäisissä tapauksissa käsittelyaikaa voidaan pidentää 30 päivään tai jopa 60 päivään (Neuvoston asetus (EY) 810/2009 art. 23).

Kuten jo aiemminkin tutkielmassa olen kertonut on Suomessa voimassa olevia viisumisäännöksiä on tulkittu vakiintuneesti niin, että ulkomaalaisen, jonka tarkoituksena on

⁹⁸ COM (2011)5501.

⁹⁹ COM (2011)5501, annex 18.

jäädä maahan vierailunsa päätyttyä, on viisumin sijaan haettava oleskelulupaa jo ennen maahan saapumistaan. Mikäli pysyvän oleskelutarkoitus käy ilmi viisumihakemuksen käsittelyn yhteydessä, ei hakijalle yleensä myönnetä viisumia.¹⁰⁰ Oikeustila on tällä hetkellä hieman epäselvä, sillä toisaalta ulkomaalaislain 50 § mahdollistaa perheenjäsenelle oleskeluluvan hakemisen myös Suomesta mutta vakiintuneen tulkinnan mukaan pysyvässä maahantulotarkoituksessa maahantulolupaa hakevan tulisi hakea oleskelulupaa, vaikka kyseessä olisi perheenjäsen.

4.2.2. Lyhyesti oleskeluluvista

Mikäli perheenjäsenen on tarkoituksena, on viettää yli kolme kuukautta Schengen-alueella, tulee hänen hakea oleskelulupaa. Oleskeluluvat myönnetään kansallisen lainsäädännön nojalla.

Suomen ulkomaalaislain 50 §:n mukaan:

”Suomessa asuvan Suomen kansalaisen perheenjäsenelle ja tämän alaikäiselle naimattomalle lapselle myönnetään perhesiteen perusteella jatkuva oleskelulupa Suomessa tai ulkomailla haettuna.

Jatkuva oleskelulupa myönnetään Suomessa asuvan Suomen kansalaisen muulle omaiselle kuin perheenjäsenelle, jos oleskeluluvan epääminen olisi kohtuutontosen vuoksi, että asianomaisten on Suomessa tarkoitus jatkaa aikaisemmin viettämänsä kiinteää perhe-elämää tai että omainen on täysin riippuvainen Suomessa asuvasta Suomen kansalaisesta. Muun omaisen on odotettava lupahakemuksen käsittelyä ulkomailla.”

Suomen kansalaisen perheenjäsen voi tulla Suomeen hakemaan oleskelulupaa ja oleskella Suomessa luvan käsittelyn ajan. Luvan hakeminen ulkomailta käsin on myös mahdollista mutta pääsäännöksi on tarkoitettu muodostuvan oleskeluluvan hakeminen Suomessa. Suomen kansalaisen perheenjäsenelle on myönnettävä oleskelulupa, ellei luvan myöntäminen olen yleistä järjestystä ja turvallisuutta tai kansanterveyttä vastaan perustuvia syitä.¹⁰¹

¹⁰⁰ HE 28/2003 vp s.15.

¹⁰¹ HE 28/2003 vp s. 150.

Pykälän toisen momentin voidaan nähdä laajentavan suppeata perhekäsitystä¹⁰². Ketä nämä muut omaiset sitten ovat? Uusimman ulkomaalaislain esitöissä tähän ei oteta kantaa. Sen sijaan vanhan ulkomaalaislain hallituksen esityksessä (HE 50/1998), on pohdittu muuta omaista. Suomalaisen käsityksen mukaisen ydinperheen ulkopuoliselle henkilölle myönnettävää oleskelulupaa on tulkittava suppeasti ja oleskelulupia on myönnettävä vain tosiasialliseen kiinteään perhe-elämään perustuen. Kiinteää perhe-elämää on suojeltava Euroopan ihmisoikeussopimuksen 8 artiklan mukaan. Yleensä kiinteä perhe-elämä tarkoittaa ydinperhettä, mutta joskus myös ydinperheen ulkopuolisten henkilöiden kesken voi vallita kiinteä perhe-elämä, vaikka täysiriippuvuus ei henkilöiden välillä toteutuisi. Oleskelulupia voidaan poikkeuksellisesti myöntää kiinteästä perhe-elämästä johtuen. Täysi riippuvuus puolestaan edellyttää käytännössä, sitä että henkilöt ovat aiemmin asuneet samassa taloudessa ja pakottavien syiden johdosta ovat joutuneet erilleen. Lisäksi heidän keskinäisen riippuvuuden on täytynyt jatkua vielä silloinkin, kun toinen osapuoli on ollut jo Suomessa. Kaikissa tilanteissa ei kuitenkaan edellytetä samassa taloudessa asumista vaan olosuhteissa tapahtuneet olennaiset muutokset ovat voineet johtaa tilanteeseen, jossa hakijan ei voida kohtuudella edellyttää asuvan yksin kotimaassaan. Riippuvuuden ei tulisi olla yksinomaan taloudellista vaan myös henkistä. Hallituksen esityksen mukaan muu omainen voisi olla esimerkiksi ”täysi-ikäisen henkilö iäkäs vanhempi tai hyvin poikkeuksellisesti täysi-ikäinen naimaton sisarus”. Oleskelulupa voidaan joskus myös myöntää poikkeuksellisesti, kun Suomessa asuva omainen on täysin riippuvainen oleskelulupaa hakevasta henkilöstä.¹⁰³ Muun omaisen tulee hakea oleskelulupaa ulkomailta käsin. Suomen kansalaisen perheenjäseniltä ja muilta omaisilta ei edellytetä toimeentuloedellytyksen täyttymistä.¹⁰⁴

Oleskelulupa myönnetään joko määräaikaisena tai pysyvänä. Määräaikainen oleskelulupa on tilapäistä oleskelua varten. Pysyvä oleskelulupa on sen sijaan jatkuvaluonteista oleskelua varten.(UlkL 4. 33§) Ensimmäinen oleskelulupa myönnetään aina määräaikaisena. Jos oleskelun on tarkoitus olla jatkuvaa, voidaan ensimmäisen oleskeluluvan umpeen kuluttua myöntää uusi oleskelulupa neljäksi vuodeksi. Jatkuva oleskelu muuttuu neljän vuoden oleskelun jälkeen pysyväksi ja oleskelulupaa ei tarvitse enää tämän jälkeen

¹⁰² Pammo 2011: 50.

¹⁰³ HE 50/1998 vp, s.24.

¹⁰⁴ HE 28/2003 vp s. 150.

uusista. Tilapäinen oleskelulupa on aina vuoden kerrallaan voimassa. Ulkomaalaisen oleskelun luonne merkitään oleskelulupakorttiin.¹⁰⁵ Suomen kansalaisen perheenjäsenelle myönnetään oleskelulupa jatkuvana (UlkL 4.50§).

Suomen kansalaisen perheenjäseneltä voidaan evätä oleskelulupa, jos ulkomaalainen vaarantaa yleistä järjestystä tai turvallisuutta, kansanterveyttä tai Suomen kansainvälisiä suhteita. Oleskelulupa voidaan jättää myöntämättä, mikäli epäillään ulkomaalaisen tarkoituksena olevan maahantuloa koskevien säädöksen kiertäminen. (UlkL 4.36§) Seuraavassa luvussa tarkastelen hieman tarkemmin avioliittoja, jotka ovat solmittu yksinomaan maahantulolainsäädännön kiertämiseksi.

Ruotsissa oleskelulupaa koskevat säädökset ovat Ruotsin ulkomaalaislain 5 luvussa ja ulkomaalaisasetuksen 4 luvussa. Ruotsin ulkomaalaislainsäädännössä määritellyt säädökset oleskelulupien myöntämiselle ovat hyvin samankaltaiset kuin Suomessa. Myös Ruotsin ulkomaalaislainsäädännön mukaan oleskelulupaa tulee pääsääntöisesti hakea ulkomailta¹⁰⁶. Oleskelulupa voidaan myöntää perhesiteen perusteella puolisolle, rekisteröidyn parisuhteen kumppanille, avopuolisolle, tulevalle puolisolle tai avopuolisolle, alle 18-vuotiaalle lapselle tai muulle läheiselle sukulaiselle. Suomesta poiketen oleskelulupa voidaan siis myöntää lain mukaan myös tulevalle puolisolle tai avopuolisolle. Suomen lain mukaan tällaisissa tilanteissa edellytetään kahden vuoden yhdessä asumista. Vastaavaa edellytystä ei Ruotsin ulkomaalaislainsäädännössä ole. Muulle sukulaiselle oleskelulupa voidaan perhesuhteen perusteella myöntää, kun henkilöt ovat asuneet yhdessä Ruotsin ulkopuolella.¹⁰⁷ Tällainen henkilö on esimerkiksi yli 18-vuotiaan lapsen tai Ruotsissa asuvan henkilön vanhemmat. Ruotsin ulkomaalaislain nojalla oleskeluluvan perhesuhteen perusteella voi siis hieman saada helpommin kuin Suomessa, sillä tulevat avio- ja avopuolisot on laissa huomioitu samoin kuin yli 18-vuotiaat lapset ja vanhemmat.

¹⁰⁵ Juvonen 2012: 17.

¹⁰⁶ Migrationsverket 2013.

¹⁰⁷ Migrationsverket: 2013.

Oleskelulupahakemus täytetään Internetissä tai toimitetaan Ruotsin ulkomaanedustustoon. Ruotsin ulkomaanedustustot haastattelevat hakijat. Haastattelun ja tarvittavat asiakirjat saatuaan käsittelee Ruotsin maahanmuuttovirasto hakemuksen ja tekee siihen päätöksen¹⁰⁸.

4.3. Lumeavioliitoista ja muista liikkuvuuden väärinkäytön muodoista

Perheenjäsenten maahantulon piirissä tapahtuu myös väärinkäytöksiä ja avioliitto saataan solmia vain maahantulolainsäädännön kiertämiseksi. Vapaan liikkuvuuden direktiivin 2004/38 piirissä tapahtuu väärinkäytöksiä, sillä maahantuloa on direktiivillä helpotettu ja se houkuttaa kiertämään lakia. Yksi ongelmallisimmista väärinkäytön muodoista on lumeavioliitot. Lumeavioliitolla tarkoitetaan direktiivin johdanto-osan 28 kappaleen mukaan avioliittoa, joka on solmittu pelkästään direktiivissä mainittujen oikeuksien saamiseksi. Lumeavioliitto määritelmää voidaan laajentaa muihinkin suhteisiin, jotka on solmittu ainoastaan siksi, että henkilö saisi oikeuden vapaaseen liikkuvuuteen ja oleskeluun. Esimerkkeinä tästä voidaan mainita hyötymistarkoituksessa solmittu (rekisteröity) parisuhde, valheellinen isyyden tunnustaminen tai adoptio. Kun epäillään lumeavioliittoa, on jäsenvaltiolla mahdollisuus tutkia yksittäinen tapaus. Jäsenvaltiolla tulee kuitenkin olla perusteltu syy epäillä lumeavioliittoa. Todistustaakka on sen jäsenmaan viranomaisilla, jotka pyrkivät rajoittamaan direktiiviin perustuvia oikeuksia. (Neuvoston direktiivi (EY) 2004/38/ johdanto)

Toisinaan henkilöt myös pyrkivät keinotekoisesti siirtymään vapaan liikkuvuuden direktiivin oikeuspiiriin kiertääkseen maahantulosäädöksiä ja helpottaakseen maahantuloa. Maahantulosäädöksiä kiertääkseen esimerkiksi tunisialaisen miehen kanssa naimisissa oleva norjalainen nainen voi muuttaa Ruotsin puolelle pitäen asunnon ja työpaikan edelleen Norjassa, ja näin hänen puolisonsa kuuluu vapaan liikkuvuuden piiriin ja käytännössä maahantuloluvan saaminen helpottuu.

¹⁰⁸ Migrationsverket 2013.

Lumeavioliitolle ei suomalaisesta lainsäädännöstä löydy määritelmää¹⁰⁹. Hallituksen esityksessä (HE 205/2006) sen sijaan puhutaan lumeavioliitosta ja se määritellään avioliitoksi tai kumppanuudeksi, joka on solmittu muussa tarkoituksessa kuin tosiasiallisen perhe-elämän viettämiseksi, esimerkiksi maahantuloa koskevien säännösten kiertämiseksi.¹¹⁰ Yleisesti lumeavioliitot määritellään avioliitoiksi, jotka on solmittu muodollisesti pätevästi mutta ilman tarkoitusta viettää yhteistä avio- ja perhe-elämää¹¹¹. Euroopan unionin lainsäädännössä on sen sijaan määritelty piirteitä lumeavioliitoille. Tällaisia piirteitä ovat esimerkiksi se, ettei aviopuolisoilla ole yhteistä kieltä, yhteistä perhe-elämää ei ole vietetty, avioliitto on solmittu kielteisen maahantulopäätöksen jälkeen tai aviopuolisot eivät ole tavanneet ennen avioliiton solmimista.¹¹² Euroopan unionin lainsäädännön kautta myös suomalaiseen ulkoasiainhallintoon on vakiintunut lumeavioliitoista puhuminen. Korkeimman hallinto-oikeuden päätöksissä lumeavioliiton sijaan käytetään yleensä pidempää muotoa: maahantulosäännösten kiertämiseksi solmittu avioliitto¹¹³.

Tapauksessa KHO 2011:116 Thaimaan kansalainen, joka oli naimisissa Suomen kansalaisen kanssa, haki oleskelulupaa. Yhteisen kielen puuttumisen sekä vihkitilaisuutta koskevien tietojen eroavuudesta johtuen oleskelulupaviranomainen oli katsonut, että oli aihetta epäillä maahantulolainsäädännön kiertämistä ja tehnyt kielteisen oleskelulupapäätöksen. Ottaen kuitenkin huomioon suhteen keston ennen avioliittoa ja taustojen tuntemisen KHO katsoi oleskelulupaa haettavan tosiasiallisen perhe-elämän viettämiseksi. Päätöksen oikeudellisissa arvioissa KHO otti laajasti huomioon Neuvoston päätöslauselman, annettu 4 päivänä joulukuuta 1997, toimenpiteistä lumeavioliittojen estämiseksi (97/C 382/01).

Myös Ruotsissa sekä lakiehdotuksissa että tuomioistuimien ratkaisuihin on käsitelty suhteellisen laajasti lumeavioliittoja. Ruotsissa lumeavioliittojen määritelmä vastaa suomalaista määritelmää. Ruotsin ulkomaalaislain 5 luvun 17 §:n mukaan oleskelulupa voidaan evätä, muun muassa jos avio- tai avioliitto on solmittu yksinomaan maahantuloluvan saamiseksi. Tämä siis kattaa lumeavioliitot. Lain esitöissä Ruotsissa on viitattu niin sanotun aidon avioliiton tunnusmerkkeihin, joita ovat muun muassa yhteinen kieli ja kumppanien hyvät tiedot toisistaan¹¹⁴.

¹⁰⁹ Maininta näennäisavioliitosta löytyy hallituksen esityksestä, HE 50/1998, s. 23, 29.

¹¹⁰ HE 205/2006 vp s. 30.

¹¹¹ Eriksson 1990: 90.

¹¹² KOM (2009) 313. Lisäksi myös Neuvoston päätöslauselmassa, annettu 4 päivänä joulukuuta 1997, toimenpiteistä lumeavioliittojen estämiseksi (97/C/382/01) Euroopan unionin neuvosto.

¹¹³ Kts. esim. KHO 2002:84.

¹¹⁴ Prop. 1999/2000: 43 s. 38.

5. OIKEUSTURVASTA

5.1 Yleisiä lähtökohtia

Euroopan unionin perusoikeuskirjan¹¹⁵ 41 artiklassa määritetään oikeus hyvään hallintoon. Hyvään hallintoon kuuluu merkittävänä osana yksilön oikeus asianmukaiseen ja viivytyksettömään viranomaiskäsitelyyn sekä oikeus saada oikeuksiaan velvollisuuksiinsa koskeva päätös tuomioistuimen tai muun riippumattoman lainkäyttöelimen käsiteltäväksi. Tämän lisäksi hyvään hallintoon kuuluu hallintoelinten velvoite perustella päätökset. (Euroopan unionin perusoikeuskirja (EU) 2000/C art. 41) Perusoikeuskirja ei ole muodollisesti sitovaa oikeutta mutta useassa ensimmäisen asteen tuomioistuimen tuomiossa, on vedottu hyvää hallintoa koskevaan periaatteeseen ja siihen sisältyvien oikeuksien velvoittavuuteen¹¹⁶

Euroopan unionin perusoikeuskirjan 41 artiklan 1 kohdan mukaan jokaisella on oikeus siihen, että unionin toimielimet ja laitokset käsittelevät hänen asiansa puolueettomasti, oikeudenmukaisesti ja kohtuullisessa ajassa. Oikaisujärjestelmässä jo kerran ratkaistua asia on uudelleen käsiteltävä ja viranomaisella on toimivalta muuttaa jo aiemmin ratkaistua asiaa.¹¹⁷ Perusoikeuskirjan saman artiklan 2 kohdan c-alakohdassa sen sijaan säädetään hallintoelinten velvollisuudesta antaa perusteltu päätös. Velvollisuus perustella päätökset tarkoittaa sitä, että jokaisella on oikeus saada sisällöllisesti perusteltu päätös asiaansa¹¹⁸. Oikeus saada perusteltu päätös sekä hakea muutosta, oikaisua, koskee luonnollisesti myös maahantuloasioita.

Tässä luvussa tarkastelen hyvän hallinnon keskeisiä osia; päätösten perustelovelvollisuutta sekä oikeutta muutoksen hakuun. Ensin tarkastelen miten asioista on säädetty Suomen ulkomaalaislaissa ja sen jälkeen siirryn tarkastelemaan tilannetta Ruotsissa. Seuraa-

¹¹⁵ Euroopan unionista tehdyn sopimuksen (SEU) 6 artiklan mukaan perusoikeuskirjalla on sama oikeudellinen arvo kuin perustamissopimuksilla.

¹¹⁶ Mäenpää 2008: 465.

¹¹⁷ Aer, Halila 2011: 7, 27.

¹¹⁸ Mäenpää 2008: 470.

vissa luvuissa esittelen, miten evätty maahantulopäätös perustellaan Suomessa ja Ruotsissa ja sen jälkeen siirryn tarkastelemaan, miten perheenjäsen voi hakea muutosta Suomessa ja Ruotsissa, kun hän on tyytymätön maahantulopäätökseensä.

5.2. Oikeusturva Suomessa

5.2.1. Oikeus perusteltuun päätökseen

Suomen perustuslain 21 §:n 2 momentissa määritellään hyvän hallinnon takeet, joihin kuuluu myös oikeus perusteltuun päätökseen. Oikeudesta saada perusteltu päätös on siis säädetty perustuslaintasoisesti. Hallintolain 45 §:ssä määritellään tarkemmin päätöksen perustelemista, ja kyseinen hallintolainpykälä on perustuslaillisen toimeksiannon edellyttämä perussäännös, jolla turvataan osaltaan hyvän ja avoimen hallinnon toteutuminen. Hyvän ja avoimen hallinnon toteutuminen ei ole ainut syy miksi päätökset tulee perustella, vaan päätöksen perustelemisella on myös keskeinen tehtävä asianosaisten oikeusturvan toteutumisessa.¹¹⁹ Tässä kappaleessa keskityn nimenomaan hallinnossa asioivan henkilön oikeusturvan toteutumiseen. Kun viranomaisen tekemään päätökseen saadaan perusteltu päätös, auttaa tämä ymmärtämään päätöksen sisältöä sekä arvioimaan muutoksenhaun tarvetta. Lisäksi perustellulla päätöksellä voidaan varmistaa, että viranomainen on käyttänyt harkintavaltaansa lain ja hallinnon oikeusperiaatteiden mukaisesti.¹²⁰

Päätöksen perusteluissa on hallintolain 45 §:n 1 momentin mukaisesti ilmoitettava ne seikat ja selvitykset, jotka ovat vaikuttaneet ratkaisuun. Lisäksi on mainittava päätöksen teossa sovelletut säännökset. Päätösten perustelu on pääsääntö josta voidaan vain lain nojalla poiketa. Hallintolain 45 §:n 2 momentin mukaisesti perusteluja ei tarvitse esittää, jos:

- ”1) tärkeä yleinen tai yksityinen etu edellyttää päätöksen välitöntä antamista;*
- 2) päätös koskee kunnallisen monijäsenisen toimielimen toimittamaa vaalia;*
- 3) päätös koskee vapaaehtoiseen koulutukseen ottamista tai sellaisen edun myöntämistä, joka perustuu hakijan ominaisuuksien arviointiin;*
- 4) päätöksellä hyväksytään vaatimus, joka ei koske toista asianosaista eikä muilla ole oikeutta hakea päätökseen muutosta; taikka*
- 5) perusteleminen on muusta erityisestä syystä ilmeisen tarpeetonta.*

¹¹⁹ Mäenpää 2008: 227.

¹²⁰ Ibid.

Perustelut on kuitenkin 2 momentissa tarkoitetuissa tilanteissa esitettävä, jos päätös merkitsee olennaista muutosta vakiintuneeseen käytäntöön.”

Ulkomaalaislain 4 §:n mukaan ulkomaalaislaissa tarkoitettujen asioiden käsittelyssä noudatetaan hallintolakia, ellei laissa erikseen toisin säädetä. Ulkomaalaislain 17 §:n mukaan viisumiasioihin sovelletaan ulkomaalaislain sijaan viisumisäännöstöä.

Kun viisuminhakijalta, joka ei kuulu Euroopan unionin tai Sveitsin kansalaisten perheenjäseniin sovellettavien erityissääntöjen piiriin evätään viisumi, saa hän päätöksen tiedoksi viisumisäännöstön liite VI mukaisella vakiolomakkeella viisumin epäämisestä, kumoamisesta, mitätöimisestä tai peruuttamisesta ilmoittamista ja perustelemista varten¹²¹. Tässä vakiolomakkeessa on määritelty kaikki ne syyt, joihin viisumin epääminen voi perustua. Perusteet viisumin epäämiseen ovat:

- 1) hakija on esittänyt virheellisen/ väärän/ väärennetyn asiakirjan
- 2) hakija ei ole esittänyt todisteita suunnitellun oleskelun tarkoituksesta ja edellytyksistä
- 3) hakija ei ole esittänyt todisteita riittävästä varoista oleskelukustannusten kattamiseen ottaen huomioon sekä suunnitellen oleskelun kesto että lähtö- tai asuinmaahan paluu tai kauttakulkumatka sellaiseen kolmanteen maahan, jonne hänen pääsynsä on taattu, tai hakija ei kykene hankkimaan näitä varoja laillisin keinoin
- 4) hakija on jo oleskellut jäsenvaltioiden alueella kolme kuukautta kuluvien kuluvien kuuden kuukauden aikana yhtenäisen viisumin tai alueellisesti rajatun viisumin perusteella
- 5) hakija on määrätty maahantulokieltoon Schengenin tietojärjestelmässä (SIS) _____:n toimesta (jäsenvaltio)
- 6) yksi tai useampi jäsenvaltio katsoo, että hakija muodostaa uhkan jäsenvaltion yleiselle järjestykselle, sisäiselle turvallisuudelle, kansanterveydelle asetuksen (EY) N:o 564/2006 (Schengenin rajasäännöstö) 2 artiklan 19 kohdassa määritellyllä tavalla tai kansainvälisille suhteille
- 7) hakija ei ole esittänyt todisteita riittävästä ja voimassa olevasta matkavakuutuksesta
- 8) todisteet suunnitellun oleskelun kestosta ja tarkoituksesta eivät ole luotettavia
- 9) hakijan aikomusta poistua jäsenvaltion alueelta ennen viisumin voimassaoloajan umpeutumista ei voitu varmistaa
- 10) hakija ei ole esittänyt riittäviä perusteita sille, että hän ei ole pystynyt hakemaan viisumia ennakkoon, minkä vuoksi hänen on haettava viisumia rajalla
- 11) viisuminhakija on pyytänyt viisumin peruuttamista (Viisumisäännöstö 810/2009, liite VI)

Epäämispäätös sekä perusteet epäämiselle ilmoitetaan rastittamalla vakiolomakkeesta tapaukseen sopiva kohta tai kohdat (Neuvoston asetus (EY) 243/16 s. art. 34¹²²). Tämän lisäksi Suomen kansalaisen perheenjäsen ei saa siis muuta tietoa päätöksen syistä. Vakiolomakkeen rastikohdat eivät ole tyhjentäviä, ja rastikohta jättää varmasti kysymyksiä

¹²¹ KOM (2010) 1620.

¹²² EYVL N: o 243, 13.7.2009 s. 16.

viisuminhakijalle viisumin epäämisen syistä. Esimerkiksi kohdassa kahdeksan todetaan, että todisteet suunnitellun oleskelun kestosta ja tarkoituksesta ei ole luotettavia, mutta tätä ei perustella tämän enempää.

Viisumisäännöstön 32 artiklan 2 kohdassa päätöksen perustelemisesta todetaan:

”Viisumipäätös ja sen perusteena olevat syyt on ilmoitettava hakijalle liitteessä VI olevalla vakiolomakkeella.”

Viisumisäännöstö ei siis itsessään edellytä tämän tarkempia perusteluja epäavalle viisumipäätökselle. Voidaan kuitenkin pohtia, että onko päätöksen perusteluiden ilmoittaminen vakiolomakkeella EU:n peruskirjan 41 artiklan hyvän hallinnon mukaista, jossa hallintoelinten velvoitteeksi asetetaan päätösten perustelevuus. Koska päätösten perustelevuudesta pidetään avaimena avoimen hallinnon toteutumiselle¹²³, ja lisäksi perusteluilla on keskeinen merkitys päätöksen ymmärtämiselle sekä muutoksenhauntarpeen arvioinnille, on mielestäni riittämätöntä, että päätökset perustellaan vain vakiolomakkeella, eikä tapauksen yksittäisiä ominaispiirteitä oteta perusteluissa huomioon. Viisumisäännöstöä integroitaessa osaksi Suomen lainsäädäntöä, ei hallituksenesityksessä 275/2010 vp tarkemmin pohdita sitä täyttääkö vakiolomake perustelovelvoitteet. Esityksessä kuitenkin todetaan, että päätöksen perusteena olevien seikkojen yksityiskohtainen ilmoittaminen siirtyisi mahdollisen oikaisuvaatimuksen johdosta annettavaan päätökseen.¹²⁴

Kun viisuminhakija on puolestaan Euroopan unionin kansalaisen perheenjäsen, saa hän liitteen 1 mukaisen vakiolomakkeen lisäksi yksityiskohtaiset perustelut epäävän päätöksen syistä. Yksityiskohtaisiin perusteluihin on kirjattu kaikki ne syyt joiden johdosta viisumi on evätty. Tästä voidaan poiketa vain, jos Suomen tai muun unionin jäsenvaltion etu niin vaatii.¹²⁵

Suomen kansalaisen perheenjäsenä kohdellaan siis eri tavalla kuin Euroopan unionin kansalaisen perheenjäsenä viisumipäätöksen perustelujen osalta. Kuten aiemmin todettu viisumiasioihin sovelletaan hallintolain sijaan viisumisäännöstöä (UlkL 37 §). Tämä ei

¹²³ Esim. HE 72/2002 vp s. 100.

¹²⁴ HE 275/2010 vp. 26.

¹²⁵ HE 275/2010 vp s. 10.

kuitenkaan estä kansallista pohdintaa oikeustilan riittävydestä, sillä vapaan liikkuvuuden direktiivillä määritellään kansallisen lainsäädännön vähimmäistaso. Hallituksen esityksessä hallintolain muuttamisesta (HE 72/2002 vp) todetaan erikseen, että päätöksen perusteluvollisuudella on asianosaisen oikeusturvan kannalta, ja että asianosaisen on saatava tietää, mitkä asiat ovat johtaneet häntä koskevan ratkaisun tekemiseen.¹²⁶ Nykyisellään vakiolomakkeella annettu perustelu ei kerro asianosaiselle riittävällä tasolla, mitkä seikat ovat johtaneet kyseisen ratkaisun tekemiseen. Myös EU-tasolla tulisi käydä keskustelua siitä riittääkö vakiolomake yksinään perustelemaan kielteisen viisumipäätöksen, sillä kuten aiemminkin todettu unionin perusoikeuskirjan 41 artiklan 2 kohdan c alakohdassa säädetään hallintoelinten velvollisuudesta antaa perusteltu päätös. Mikäli viisumipäätökset perusteltaisiin aina vakiolomaketta laajemmin, voitaisiin saavuttaa myös muita etuja, kuten esimerkiksi lisätä viranomaistoiminnan luotettavuutta. Lisäksi tällä voisi olla positiivisia vaikutuksia myös oikaisuvaatimusten määrään, sillä perustelut saataisiin heti, ei vasta oikaisuvaatimustien kautta.

Oleskelulupa-asioiden käsittelyyn sovelletaan hallintolakia (UlkL.4§). Mikäli oleskelulupapäätöksessä evätään oleskelulupa, on päätöksen perustelut ilmoitettava kirjallisesti (HL 45§). Tästä voidaan poiketa vain hallintolain 45 §:n 2 momentissa mainituiden syiden johdosta, jotka jo aiemmin tässä luvussa esittelin. Epäävä oleskelulupa päätös siis perustellaan laajemmin kuin epäävä viisumipäätös.

5.2.2. Muutoksenhaku viisumiasiassa

Viisumisäännösten 32 artiklan 3 momentin mukaisesti viisumihakijalla on oikeus hakea muutosta viisumihakemuksen epäämispäätökseen. Muutosta tulee hakea siltä jäsenvaltiolta, joka on tehnyt hakemukseen päätöksen, kyseisen jäsenvaltion lainsäädännön mukaisesti. On siis jäsenvaltion kansallisesta lainsäädännöstä riippuvaista, miten muutosta haetaan.

Suomen kansallisessa lainsäädännössä ulkomaalaislain 13. luvussa säädetään oikeusturvasta muutoksenhaun osalta ulkomaalaisten maahantuloasioihin liittyen. Pääsääntöisesti

¹²⁶ HE 72/2002 vp s. 100.

muutosta haetaan valittamalla hallinto-oikeuteen niin kuin hallintolainkäyttölaissa säädetään (UlkL 190 §). Kun Suomeen pyrkivän Euroopan unionin kansalaisen tai tämän perheenjäsenen viisumi- tai oleskelulupahakemus evätään, mitätöidään tai kumotaan, haetaan muutosta valittamalla hallinto-oikeuteen (UlkL 191 §).

Ulkomaalaislain 191 §:ssä säädetään valituskielloista, joka koskee viisumipäätöksestä valittamista. Ulkomaalaislain 191 §:n 1 kohta kuuluu seuraavasti:

”Seuraaviin tämän lain nojalla tehtyihin päätöksiin ei saa hakea muutosta valittamalla:

- 1) viisumisäännösten mukaista viisumihakemuksen jättämiseen liittyvää velvollisuutta, Suomen edustuston toimivaltaa, viisumihakemuksen tutkittavaksi ottamista, hakemuksen käsittelyn keskeyttämistä, hakemuksen siirtämistä edustetun Schengen-valtion viranomaiselle, viisumin myöntämistä, viisumin epäämistä, viisumin jatkamista, viisumin mitätöintiä ja viisumin kumoamista koskeva päätös, jollei kyse ole sellaista unionin kansalaisen tai häneen rinnastettavan perheenjäsentä koskevasta viisumin epäämis-, mitätöinti- tai kumoamispäätöksestä, johon sovelletaan 10 luvun säännöksiä¹²⁷;*”

Näin ollen, kun viisumin hakijana on Suomen kansalaisen perheenjäsen, ei kyseeseen tule valittaminen hallinto-oikeuteen vaan muutosta voidaan hakea ulkomaalaislain 191 a §:n mukaisesti oikaisuvaatimusmenettelyllä. Kyseisen lainkohdan mukaan viisumin epäämis-, mitätöimis- ja kumoamispäätökseen voi hakea oikaisua päätöksen tehneeltä viranomaiselta hallintolain 7 a luvun mukaisesti. Hallintolain mukaisesti oikaisuvaatimus on tehtävä 30 päivän kuluessa päätöksen tiedoksisaannista. Mikäli oikaisuvaatimusaikaa ei noudateta, jätetään oikaisuvaatimus tutkimatta. Oikaisuvaatimus on tehtävä kirjallisesti ja oikaisuvaatimuksesta on käytävä ilmi mihin päätökseen haetaan muutosta, millaista muutosta haetaan ja millä perusteilla (HL 49 §). Ulkomaalaislailla oikeusturvan kohdalla säädetään lisäksi, että oikaisuvaatimus on käsiteltävä ilman aiheetonta viivytystä, ja että oikaisuvaatimuksen voi käsitellä ilman asianosaisen kuulemista, ellei kuuleminen erityisestä syystä ole tarpeen. Oikaisuvaatimuksen päätöksen perustelut voidaan jättää ilmoittamatta, jos kyseessä on viisumin epäämis-, mitätöinti- tai kumoamispäätöksen perustana oleva tieto viisumihakijasta on saatu toisen Schengen-valtion tai kolmannen maan viranomaiselta, ja tiedon mukaan viisumihakija saattaa vaarantaa Schengen-valtion yleistä

¹²⁷ Ulkomaalaislain 10 luku koskee unionin kansalaista ja häneen rinnastettavaa sekä näiden perheenjäseniä että muita omaisia (UlkL 10.153§).

järjestystä tai turvallisuutta taikka kansallista turvallisuutta tai suhteita vieraaseen valti-
oon. (UlkL 191a§)

Koska Suomen kansalaisten viisumivelvolliset perheenjäsenet ovat ulkomaalaislain 191 §:n soveltamisalan piirissä, Suomen kansalaisen perheenjäsenen hakiessa muutosta viisumipäätökseensä käsittelee muutoksenhakupyynnön, eli oikaisuvaatimuksen, asian käsitellyt viranomainen. Koska Suomen lainsäädännön mukaan viisumiasioissa toimivaltainen viranomainen on Suomen ulkomaan edustusto, käsitellään oikaisuvaatimuksetkin Suomen ulkomaan edustustoissa.

Suvereenin valtion valtaan kuuluu oikeus päättää, ketkä ulkomaalaiset se päästää alueelleen. Viisumin myöntämistä tai myöntämättä jättämistä koskeva päätös sisältää tuon valtion käyttämistä yksittäistapauksessa.¹²⁸ Viisumisäännösten 32 artiklan 3 kohdan mukaan hakijalla tulee olla mahdollisuus hakea muutosta ja tätä varten otettiin käyttöön oikaisuvaatimusmenettely myös viisumiasioissa vuonna 2011. Oikaisumenettelyn tuleminen osaksi viisumimenettelyä paransi viisumihakijoiden oikeusturvaa. Perustuslakivaliokunnan lausunnossa (55/2010 vp) todetaan, että hallintovaliokunnan tulee mietinnössään arvioida, riittääkö oikaisuvaatimus täyttämään viisumisäännösten vaatimuksen oikeudesta hakea muutosta¹²⁹. Hallintovaliokunta piti mietinnössään oikaisuvaatimusmenettelyä asianmukaisena oikeusturvakeinona. Ulkoasiainministeriötä hallintovaliokunta kuitenkin kehotti seuraamaan oikaisuvaatimusmenettelyn toimivuutta.¹³⁰

Oikaisuvaatimusmenettelyä luotaessa otettiin huomioon vuosittaisten viisumipäätösten suuri määrä. Vuonna 2009 Suomen ulkomaanedustustot käsitelivät noin 796 000 viisumihakemusta, joista noin 11 000 hakemukseen tehtiin epäävä päätös.¹³¹ Suomen ulkomaanedustustoissa viisumihenkilökunnan määrä vaihtelee runsaasti. Suomen pääkonsulaatissa Pietarissa työskentelee enimmillään jopa reilusti yli sata viisumivirkailijaa mutta

¹²⁸ PeVL 13/1998 vp s. 5.

¹²⁹ PeVL 55/2010 vp s. 3.

¹³⁰ HaVM 36/2010 vp s. 3.

¹³¹ HE 275/2010 vp s. 24.

vastaavasti pienemmissä edustustoissa viisumiasioita voi hoitaa yksi henkilö muiden töiden ohella.¹³² Näin ollen muutoksenhakumenettelyä luotaessa jouduttiin huomioon ottamaan myös resurssikysymyksiä ja oikaisuvaatimuksen katsottiin olevan tehokas vaatimiansa resursseihin nähden. Yksi varteenotettava seikka oikaisuvaatimusmenettelyn hyödyissä on myös oikaisuvaatimusten melko lyhyt käsittelyaika verrattuna tuomioistuinkäsittelyyn. Viisumi on lyhytaikaista oleskelua varten ja yleensä matkustustarve on lyhytaikainen ja lyhyenajan sisällä, joten tuomioistuinkäsittely ei useinkaan välttämättä olisi hyödyksi hakijalle. Huomionarvoista on myös, että Euroopan ihmisoikeustuomioistuin on oikeuskäytännössään todennut, ettei ulkomaalaisten maahantulo- ja maassaolo-oikeudet sellaisinaan ole Euroopan ihmisoikeussopimuksen takaamia oikeuksia¹³³. Vastaavasti EIT:n käytännön mukaan ulkomaalaisten maahantulo- ja maassaolo-oikeudet eivät ole ihmisoikeussopimuksen 6 artiklan 1 alakohdassa tarkoitettuja oikeuksia (civil rights)¹³⁴.

Silti voidaan kysyä onko oikaisuvaatimusmenettely SEU 19 artiklan 1 kohdan, perusoikeuskirjan 47 artiklan ja viisumisäännösten 32 artiklan 3 kohdan mukaiset velvoitteensa. Nyt ehkä olisikin aika tarkastella oikaisuvaatimusmenettelyn tehokkuutta ja pohtia onko se toimivin ratkaisu vai olisiko syytä muutoksiin. Mielestäni tehokas muutoksenhakukeino myös viisumiasioissa on tarpeen, sillä kerran evätty viisumi voi vaikuttaa hyvin pitkään hakijan mahdollisuuksiin saada viisumi, ja mikäli käytössä ei ole tehokasta muutoksenhakukeinoa voivat epäämisen vaikutukset olla kohtuuttomia hakijalle.

Suomen kansalaisen perheenjäsenellä ei ole mahdollisuutta valittaa viisumipäätöksestään hallinto-oikeuteen (UikL 191.1 §). Käytännössä oikaisuvaatimuksen jälkeen viisuminhakija voi kannella asiasta eduskunnan oikeusasiamiehelle tai oikeuskanslerille. Oikeusasiamiehellä tai oikeuskanslerilla ei kuitenkaan ole mahdollisuutta muuttaa päätöstä vaan vain mahdollisuus tarkastella viranomaisen toiminnan lainmukaisuutta.¹³⁵

¹³² HE 275/2010 vp s. 13.

¹³³ Esim. EIT tapaus *Üner v. Alankomaat*.

¹³⁴ EIT tapaus *Al Husin v. Bosnia Hertzegovina*.

¹³⁵ Esim. OKV/1192/1/2015

Vapaan liikkuvuuden direktiivin 2004/38 30 artiklan mukaan maahantuloon liittyvistä päätöksistä on ilmoitettava asianomaiselle henkilölle kirjallisesti. Lisäksi artiklan 30 kohdassa kolme säädetään:

”Ilmoituksessa on mainittava, missä tuomioistuimessa tai miltä hallintoviranomaiselta asianomainen henkilö voi hakea päätökseen muutosta sekä missä ajassa tämä on tehtävä, ja tarvittaessa mainittava aika, jonka kuluessa henkilön on poistuttava jäsenvaltion alueelta. Asianmukaisesti perusteltuja kiireellisiä tapauksia lukuun ottamatta alueelta poistumiseen varatun ajan on oltava vähintään yksi kuukausi ilmoittamispäivästä lukien.”

Näin ollen direktiivi jättää jäsenvaltioille tilaa muutoksenhakukeinon järjestämisessä.

Muutoksenhaun muoto voi riippua siitä haetaanko muutosta viisumi- vai oleskelulupapäätökseen.

Kun viisuminhakija on Euroopan unionin kansalaisen perheenjäsen, haetaan muutosta viisumipäätökseen valittamalla hallinto-oikeuteen. Epäävän päätöksen yhteydessä viisuminhakijalle tai tämän lailliselle edustajalle annetaan yksityiskohtaiset perustelut epäävän päätöksen syistä sekä valitusohje hallinto-oikeuteen.

Voidaan pohtia, miksi Suomen kansalaisen perheenjäsenet ovat eriasemassa kuin Euroopan unionin kansalaisen perheenjäsenet muutosta haettaessa. Ovatko Euroopan unionin kansalaisen perheenjäsenet paremmassa asemassa kuin Suomen kansalaisen perheenjäsenet, kun saavat asiansa tuomioistuimeen käsiteltäväksi?

Heikki Kallio on artikkelissaan kirjoittanut muutoksenhausta käännyttämisen-, viisumin mitätöimis- ja kumoamisasiassa. Artikkelissaan Kallio on tarkastellut asiaan hieman eri kannalta kuin minä tutkielmassani, sillä Kallio on kiinnittänyt huomionsa erityisesti siihen, että hallinto-oikeudet eivät enää arvioi viisumin mitätöimis- ja kumoamisedelleyksiä tai edellä mainittujen päätösten lain ja tarkoituksenmukaisuutta vaan ainoastaan täyttyvätkö käännyttämispäätöksen edellytykset sekä käännyttämispäätöksen lain- ja tarkoituksenmukaisuutta.¹³⁶ En itse pureudu tässä lyhyessä kirjoitelmassani tähän aiheeseen enempää mutta tämä osoittaa sen, että oikeustila viisumiasioiden muutoksenhaun osalta on vähintäänkin sekava. Kallio onkin todennut artikkelissaan:

¹³⁶ Kallio 2012: 8.

”arvioidessaan viisumisäännöstön edellyttämiä muutoksenhakukeinoja, lainsäätäjä päätyi oikaisuvaatimusmenettelyyn liian kapeakatseisen näkökulman pohjalta. Lainvalmisteluvaiheessa on kiinnitetty ansiokkaasti huomiota oikaisuvaatimusmenettelyn käytännöllisyyteen ja hyötyihin ulkomailla tapahtuvien muutoksenhakujen osalta.”¹³⁷

Kun muutoksenhaku koskee oleskelulupaa, haetaan muutosta hallinto-oikeudelta hallintolainkäyttö lain mukaisesti riippumatta siitä onko kyseessä Suomen vai Euroopan unionin kansalaisen perheenjäsen (UlkL 190 §). Toimivaltainen hallinto-oikeus käsittelemään perheenjäsenen valituksen epäävistä oleskeluluvasta on se hallinto-oikeus, jonka tuomiopiirin alueella valittajana oleva perheenjäsen tai muutoin asiassa kuultava perheenjäsen asuu (UlkL 192.2 §). Valituskirjelmä toimitetaan päätöksen tehneelle viranomaiselle, eli tässä tapauksessa maahanmuuttovirastolle. Maahanmuuttovirasto toimittaa valituksen oman lausuntonsa ohessa toimivaltaiseen hallinto-oikeuteen.(UlkL 197 §) Hallinto-oikeuden päätöksen jälkeen oleskelulupa-asiasta voidaan valittaa korkeimpaan hallinto-oikeuteen, mikäli korkein hallinto-oikeus antaa valitusluvan (UlkL 196 §). Hallintolainkäyttölain mukaan yleinen valitusaika on 30 päivää siitä kun asianosainen on saanut päätöksen tiedoksi.

5.3. Oikeusturvasta Ruotsissa

Ulkomaalaisasioiden perustelemisesta säädetään Ruotsin ulkomaalaislain 13 luvun 10§ssä. Kyseisen lainkohdan mukaan päätökset on perusteltava kirjallisesti, kun asiaa koskee oleskelulupaa tai viisumiasiaa, joka on Euroopan unionin kansalaisen perheenjäsen. Viisumisäännöstöstä seuraa suoraan velvoite perustella Ruotsin kansalaisen perheenjäsenen viisumipäätös.

Mikäli Ruotsin viranomainen epää viisumin, voi päätöksestä valittaa migrationsdomstoleniin eli maahanmuuttotuomioistuimeen (UtlL 14.5§). Sen sijaan, mikäli viisumi on myönnetty erilaisena kuin sitä on haettu, esimerkiksi lyhemmälle ajalle, ei päätöksestä voi valittaa kansalliseen tuomioistuimeen¹³⁸. Maahanmuuttotuomioistuimeen valitetaan

¹³⁷ Kallio 2012: 17.

¹³⁸ Prop. 2010/11:121 s. 48.

kaikista viisumin epäämisistä eli eroa ei tehdä sille, onko viisuminhakija vapaata liikkumisoikeutta käyttäneen henkilön perheenjäsen vai Ruotsin kansalaisen perheenjäsen¹³⁹. Myös perheenjäsenten epäävistä oleskelulupapäätöksistä valitetaan maahanmuuttotuomioistuimeen. Ruotsissa on siis yksi taho, joka käsittelee kaikki maahanmuuttoon liittyvät valitukset. Maahanmuuttotuomioistuimina toimii neljä hallinto-oikeutta Ruotsissa; Tukholman hallinto-oikeus, Malmön hallinto-oikeus, Göteborgin hallinto-oikeus sekä Luulajan hallinto-oikeus. (Förordning (1977:937) om allmänna förvaltningsdomstolars behörighet mm 6§). Maahanmuuttotuomioistuimen päätöksestä on mahdollista valittaa migrationsöverdomstoleniin eli korkeimpaan maahanmuuttotuomioistuimeen, jona Tukholman kamarioikeus toimii (Utl 16.1 & 2§).

Pääsäännön mukaan käsittely tuomioistuimessa on kirjallinen mutta joissain erityistapauksissa käsittely voi olla myös suullinen.¹⁴⁰ Ruotsin hallintoprosessilain (förvaltningsprocesslagen 1971:291) 7a§:n mukaan viranomaisosapuolta valitusasiassa edustaa se viranomainen, joka tehnyt ensimmäisen päätöksen asiassa. Sen sijaan, mikäli viisumi on myönnetty erilaisena kuin sitä on haettu, esimerkiksi lyhemmälle ajalle, ei päätöksestä voi valittaa kansalliseen tuomioistuimeen¹⁴¹.

Näen tällaisen yhden tuomioistuimen mallin toimivana, sillä maahanmuuttokysymykset voivat olla hyvin monimutkaisia ja monesti muutoksen hakijoina on ulkomaalaisia henkilöitä, jotka eivät suurella todennäköisyydellä tunne oman maansa ulkopuolisia oikeusjärjestelmiä, ja heidän voi olla hankala hahmottaa, mistä asiasta kuuluu valittaa milläkin tavalla. Toisaalta, kuten Kallio on, todennut olisi muutoksenhaun ja tuomioistuinten resurssien kannalta epäkäytännöllistä, jos Suomen ulkomaan edustustossa tehtyyn viisumipäätökseen pitäisi hakea muutosta hallinto-oikeudelta, joka sijaitsee Suomessa¹⁴².

¹³⁹ SFS 2011: 705 s. 3.

¹⁴⁰ Prop. 2010/11:121 s. 49.

¹⁴¹ Prop. 2010/11:121 s. 48.

¹⁴² Kallio 2012: 10.

6. JOHTOPÄÄTÖKSET

Olen keskittynyt tarkastelemaan tutkielmassani perheenjäsenten maahantuloa Suomeen viisumilla. Olen myös sivunnut perheenjäsenten maahantuloa Ruotsiin. Tutkielmani tarkoituksena on ollut selkeyttää perheenjäsenten lyhytaikaista maahantuloa. Kuten tutkielmastani on käynyt ilmi, ei perheenjäsenten maahantulolainsäädäntö ole aivan yksinkertaista. Maahantuloprosessiin vaikuttaa merkittävästi onko henkilö niin sanotun staattisen henkilön vai liikkumisvapautta käyttäneen henkilön perheenjäsen. Henkilölle, joka ei ole perehtynyt maahantulolainsäädäntöön ja perhesyistä näihin törmää, saattaa lainsäädäntö vaikuttaa melko sekavalta. Myös näitä asioita käsitteleviltä viranomaisilta vaaditaan asiantuntemusta, sillä on tärkeä tunnistaa vallitsevassa oikeustilanteessa, mikä oikeusohje tulee sovellettavaksi ja milloin. Tilanne saattaa näyttäytyä tällä hetkellä sekavana, sillä liikkumisoikeutta käyttäneen ja niin sanotun staattisen henkilön perheenjäsenten kohdalla on eroavaisuuksia erityisesti viisumiasioissa niin perheenjäsen määritelmässä, maahantulolupaprosessissa esimerkiksi maksullisuudessa kuin epäävän päätöksen perustelun saannissa kuin valitusmahdollisuuksissakin.

Oikeus perheenjäsenten vapaaseen liikkuvuuteen on Euroopan unionin perustamissopimuksesta johdettua oikeutta, jotta Euroopan unionin kansalaisten ja kansalaisten oikeus vapaaseen liikkuvuuteen tosiasiallisesti toteutuu, tulee tämä oikeus taata myös heidän perheenjäsenilleen. Mikäli perheenjäsenet eivät kuuluisi vapaan liikkuvuuden piiriin, Euroopan unionin kansalaisten tosiasiallinen mahdollisuus vapaaseen liikkuvuuteen ei toteutuisi. Kuten kirjoitelmastani on käynyt ilmi Euroopan unionin säädökset tukevat voimakkaasti vapaata liikkuvuutta mahdollistaen sen muun muassa niin sanotusti normaalia laajemmalle perhepiirille. Voidaankin kysyä, pidetäänkö oikeutta vapaaseen liikkuvuuteen voimakkaampana oikeutena kuin oikeutta perhe-elämään? Tilanne on kuitenkin ongelmallinen, kun katsotaan tilannetta kotimaassa pysytelleen henkilön näkökulmasta. Niin sanottujen staattisten kansalaisten mahdollisuudet perhe-elämää EU-lainsäädännön valossa on eriasemassa kuin liikkumisvapauttaan käyttäneiden henkilöiden. Liikkumisvapauttaan käyttäneet EU-kansalaiset voivat vedota Euroopan unionin oikeuteen toisin kuin Suomessa pysytelleet henkilöt. Mielestäni tätä käänteisen syrjinnän problematiikkaa olisi hyvä jatkossa tutkia laajemminkin.

Suomen lainsäädännössä on selkeästi eroteltu unionin kansalaisen perheenjäsenen ja oikeutta vapaaseen liikkuvuuteen käyttämättömän perheenjäsenen määritelmä sekä oikeudet. Tällainen erottelu on kuitenkin omiaan lisäämään väärinkäytöksen muotoja. Tällainen erottelu ei ole EU-lainsäädännön tasolta välttämätöntä vaan mielestäni lainsäätäjän tulisi pohtia säännösten yhdenmukaistamista. Nykyinen tila saattaa houkuttaa väärinkäytöksiin. Kuinka helppoa on esimerkiksi muuttaa Pohjois-Suomessa Ruotsin puolella ja tosiasiallisesti pitää elämä Suomessa? Näin kuitenkin päästä vapaan liikkuvuuden ja parempien oikeuksien piiriin.

Myös oikeusturvassa on eroja riippuen siitä, onko kyseessä staattisen kansalaisen vai vapaata liikkuvuutta käyttäneen henkilön perheenjäsenestä. Ymmärrän lainsäätäjän näemyksen siitä, että oikaisuvaatimus on oiva tapa saada asia käsitellyksi lähellä hakijoita. Näen kuitenkin erittäin ongelmallisena sen, että riippuen siitä kenen perheenjäsen henkilö on, riippuu, miten henkilö voi hakea muutosta tai oikaisua päätökseensä. Saattaa olla myös hieman ongelmallista, että epäävien viisumipäätösten oikaisuvaatimukset käsitellään samassa paikassa, kuin missä alkuperäinen päätöskin on tehty. Osa Suomen suurlähetystöistä on henkilökunnaltaan pieniä ja erityisesti loma-aikaan oikaisuvaatimuksen käsitelijä saattaa olla sama henkilö kuin alkuperäisen päätöksen tehnyt henkilö. Tällöin voidaan pohtia asian käsittelyn puolueettomuutta. Näen Ruotsin-mallin toimivana, sillä siinä kaikilla on mahdollisuus saada asiansa käsitellyksi puolueettomassa viranomaisessa, kuten Euroopan unionin perusoikeuskirjan määritelmään hyvästä hallinnosta kuuluu. Tämän lisäksi Euroopan unionin peruskirjan mukaan hyvään hallintoon kuuluu hallintoelinten velvoite perustella päätöksensä. Mielestäni se, että Suomen kansalaisen kolmannesta maasta kotoisin oleva henkilö ei saa perusteita epäävälle viisumipäätökselleen rikkoo tätä perusoikeuskirjan velvoitetta. On mielestäni kohtuutonta, että hakijan tulee tehdä oikaisuvaatimus ennen kuin hän saa tietää epäämisen syyt. Toisaalta näen edustustojen resursseihin nähden työläänä perustella kaikki viisumipäätökset mutta tällä voitaisiin karsia huomattava osa oikaisuvaatimuksista.

Tärkeän osan kansalaisten oikeusturvasta muodostaa ennakoiva oikeusturva. On tärkeää, että hallinnossa toteutuu ennakkollinen oikeusturva ja virkamiesten koulutuksesta pidetään

huolta. Kun ennakoiva oikeusturva toteutuu hyvin, ei jälkikäteisestä oikeusturvasta huolehtivia instansseja kuormiteta liikaa ja käsittelyajat eivät pääse venymään. Samaan aikaan on kuitenkin tärkeää tiedottaa kansalaisille, millaisia muutoksenhakukeinoja kansallisten instanssien ulkopuolella on, sillä se kuuluu keskeisenä toimivaan oikeusturvaan. Kokonaisuudessaan kansallinen sekä eurooppalainen oikeusturvajärjestelmä muodostavat mielestäni suhteellisen toimivan kokonaisuuden.

Suomi on implementoinut EU-lainsäädäntöä osaksi kansallista lainsäädäntöä. Kokonaisuudessaan vallitseva oikeustila on toimiva, vaikka siinä omat heikkoutensa on. On kuitenkin tärkeää, että vallitsevaa oikeustilaa tarkastellaan säännöllisin väliajoin kriittisesti ja ongelmakohtiin puututaan ja kehitetään oikeusjärjestelmästä entistä tehokkaampaa. Tulevaisuudessa myös viisumipolitiikkaa ja perheenjäsenten maahantuloa viisumilla olisi varmasti hyvä tarkastella kriittisesti, ja miettiä olisiko aihetta kehittää viisumeita koskevaa maahantulolainsäädäntöä selkeämmäksi ja yhdenmukaisemmaksi.

LÄHDELUETTELO

Kirjallisuus

Aer, Janne & Leena Halila (2011). Oikaisumenettely hallinnossa. Helsinki: WSOYpro.

Barnard, Catherine (2010). The Substantive Law of the EU the Four Freedoms. Oxford: Oxford University Press.

Eggenschwiler, Alejandro (2013). The Canada-Czech Republic Visa Affair: A Test for Visa Resiprocity and Fundamental Rights in the European Union. Teoksessa: Foreigners, Refugees or Minorities? Rethinking People in the Context of Border Controls and Visas, 91-111. Eds. Bigo Didier, Sergio Carrera & Elspeth Guild. Surrey: Ashgate.

de Guchteneire, Paul & Antoine Pécoud (2007) Introduction: the migration without borders scenario. Teoksessa: Migration without Borders: Essays on the Free Movement of People, 1-30. Eds. de Guchteneire Paul & Antoine Pécoud. Paris: UNESCO Publishing.

Eriksson, Maja Kirilova (1990). The Right to Marry and Found a Family. A World-Wide Human Right. Skrifter från Juridiska Fakulteten I Uppsala 28. Göteborg.

Faurie, Maija & Laura Kallioma-Puha (2010) Jääkaappi, osoite vai sukuside - perhe sosiaalilainsäädännössä. Lakimies 7-8/2010, 1266-1292.

Hakapää, Kari (2003). Uusi kansainvälinen oikeus. Helsinki: Talentum.

Husa, Jaakko (2013). Oikeusvertailu teoria ja metodologia, Viro, Lakimiesliiton kustannus.

Husa, Jaakko, Anu Mutanen & Teuvo Pohjolainen (2008). Kirjoitetaanijuridiikkaa: ohjeita oikeustieteellisten kirjallisten töiden laatijoille, Helsinki: Talentum.

Husa, Jaakko & Teuvo Pohjolainen (2008). Julkisen vallan oikeudelliset perusteet – johdatus julkisoikeuteen. Helsinki: Talentum.

Juvonen, Anna-Maija (2012). Maahanmuuton juridiikkaa: käytännön käsikirja. Porvoo: Edita.

Jyränki, Antero (2003). Valta ja vapaus: valtiosääntöoikeuden yleisiä kysymyksiä. Helsinki: Talentum.

Jääskinen, Niilo (2007). Euroopan unionin oikeudelliset perusteet. Helsinki: Talentum.

Kallio, Heikki (2012): Muutoksenhaku käännyttämisen-, viisumin mitätöimis- ja kumoamisasiassa. Referee-artikkeli. (Julkaistu Edilexissä 2.3.2012 www.edilex.fi/lakikirjasto/869).

Kurri, Tuomo (1998). Henkilöiden vapaata liikkuvuutta koskevan lainsäädännön täytäntöönpano Suomessa. Teoksessa: Henkilöiden vapaa liikkuvuus – EU ja Suomi, 25–40. Toim. Bergström Erika & Laura Wennonen. Helsinki: Hakapaino.

Leitzinger, Antero (2008). Ulkomaalaiset Suomessa 1812-1972. Helsinki: East-West Books.

Mansikkamaan vartijat, muistelmia ulkomaalaishallinnosta eri vuosikymmeniltä (2010). Toim. Leitzinger, Antero. Helsinki: Maahanmuuttovirasto/ East-West books.

Meloni, Annalisa (2013). EU Visa and Border Control Policies: What Roles for Security and Reciprocity? Teoksessa: Foreigners, Refugees or Minorities? Rethinking People in the Context of Border Controls and Visas, 151-169. Eds. Bigo Didier, Sergio Carrera & Elspeth Guild. Surrey: Ashgate.

Mäenpää, Olli (2011). Hallintolaki ja hyvän hallinnon takeet. Helsinki:Edita.

Mäenpää, Olli (2008). Hyvä hallinto oikeutena ja yleisenä oikeusperiaatteena. Teoksessa Yksilön oikeusasema Euroopan unionissa, juhlakirja Allan Rosas, s. 195–218. Toim. Kaila Heidi, Elina Pirjatanniemi & Markku Suksi. Turku : Institutet för mänskliga rättigheter vid Åbo Akademi.

Nieminen, Jari & Kaija Ruotsalainen (2012). Toisen polven maahanmuuttajia vielä vähän Suomessa. Tieto&Trendit 4-5/2012 s. 23-35.

Ojanen, Tuomas (2006). EU-oikeuden perusteita. Helsinki: Edita.

Ovey, Clare & Robin White (2010). Jacobs, White and Ovey: The European Convention on Human Rights. New York: Oxford University Press.

Pammo, Heidi (2011). Toiset ovat tasa-arvoisempia kuin toiset – unionin kansalaisen käänteinen syrjintä perheenyhdistämisasiissa. Pro Gradu tutkielma. (Julkaistu Edilexissä 15.7.2011 <https://www-edilex-fi.proxy.tritonia.fi/opinnayte-tyot/7932.pdf>)

Referee-artikkeli. (Julkaistu Edilexissä 2.3.2012 www.edilex.fi/lakikirjasto/869).

Peers, Steve: Free Movement, Immigration Control and Constitutional Conflict. European Constitutional Law Review 5, 173-196.

Pellonpää, Matti (1996). Euroopan ihmisoikeussopimus. Helsinki: Lakimiesliiton kustannus.

Rosas, Allan (2007). Henkilöiden vapaa liikkuvuus. Teoksessa: EU-oikeuden perusteita II – aineellisen EU-oikeuden aloja ja ulottuvuuksia, 49–90. Toim. Haapea, Arto & Tuomas Ojanen. Helsinki: Edita.

Rosas, Alan (2005). Euroopan unionin kansalaisuus – paljon melua vähästä tai vähän melua paljosta? *Lakimies* 7-8, 1251–1266.

Ruissalo, Pekka (2011). Talouskysymykset ovat antaneet tilaa, EU-oikeus on siirtynyt ihmisen asialle. *Turun Sanomat* 13.8.2011.

Saastamoinen, Salla (2004). Ajankohtaista eurooppaoikeutta – aktuellit inom europarätten: Unionin kansalaisten vapaa liikkuvuus: lainsäädäntö uudistuu. *Defensor Legis* 3, 486-494.

Sipilä, Annamari (2015). Rajat kiinni ja tarkastukset takaisin? Pakolaiskriisi uhkaa vapaata liikkuvuutta Schengen-alueella. *Helsingin Sanomat* 28.2.2015.

Sisäasiainministeriö (2012). Maahanmuuton vuosikatsaus 2011. Helsinki.

Stalford, Helen (2002). Concepts of Family under EU law – Lessons from the ECHR. *International Journal of Law, Policy and Family* 16, 410-434.

Stoor, Håkan (1998). Henkilöiden vapaata liikkuvuutta koskevan lainsäädännön täytäntöönpano Suomessa. Teoksessa: *Henkilöiden vapaa liikkuvuus – EU ja Suomi*, 25–40. Toim. Bergström Erika & Laura Wennonen. Helsinki: Hakapaino.

Yli-Vakkuri, Laura (2005). Ajankohtaista eurooppaoikeutta – aktuellit inom europarätten: Schengenin säännösten kehittäminen Euroopan unionin oikeus ja sisäasioiden oikeudellisessa labyrintissa. *Defensor Legis* 5, 1146–1152.

Virallislähteet

HaVM 36/2010 vp: Hallintovaliokunnan mietintö hallituksen esityksestä (HE 275/2010) laiksi ulkomaalaislain muuttamisesta.

HE 50/1998 vp: Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi ulkomaalaislain muuttamisesta.

HE 72/2002 vp: Hallituksen esitys Eduskunnalle hallintolaiksi ja laiksi hallintokäyttölain muuttamiseksi.

HE 28/2003 vp: Hallituksen esitys Eduskunnalle ulkomaalaislaiksi ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi.

HE 205/2006 vp: Hallituksen esitys Eduskunnalle ulkomaalaislain muuttamisesta.

HE 275/2010 vp: Hallituksen esitys Eduskunnalle ulkomaalaislain muuttamiseksi.

PeVL 13/1998 vp: Perustuslaki valiokunnan lausunto. Hallituksen esitys Suomen liittymisestä tarkastusten asteittaista lakkauttamista yhteisillä rajoilla koskeviin Schengenin sopimukseen tehdyn pöytäkirjan ja sopimuksen sekä yhteistyöstä henkilöiden tarkastusten lakkauttamiseksi yhteisillä rajoilla Islannin ja Norjan kanssa tehdyn sopimuksen eräiden määräysten hyväksymisestä sekä niihin liittyviksi laeiksi.

PeVL 23/1998 vp: Perustuslakivaliokunnan lausunto. Hallituksen esitys laiksi ulkomaalaislain muuttamisesta.

PeVL 4/2004 vp Perustuslakivaliokunnan lausunto liittyen hallituksen esityksiin HE 28/2003 vp ja HE 151/2003 vp.

PeVL 55/2010 vp: Perustuslakivaliokunnan lausunto. Hallituksen esitys laiksi ulkomaalaislain muuttamisesta.

Prop. 1999/2000: 43: Regeringens proposition. Uppehållstillstånd på grund av anknytning.

Prop. 2005/06: 77: Regeringens proposition. Genomförande av EG-direktiven om unionsmedborgares rörlighet inom EU och om varaktigt bosatta tredjelandmedborgares ställning.

Prop. 2010/11:121: Regeringens proposition. EU:s viseringskodex.

SFS 2011:705: Lag om ändring i utlänningslagen (2005:716).

Valtiosopimus 17/1954, asetus Suomen, Tanskan, Norjan ja Ruotsin kansalaisten vapauttamisesta velvollisuudesta omata passi sekä oleskelulupa muussa Pohjoismaassa kuin kotimaassa oleskellessaan tehdyn pöytäkirjan voimaansaattamisesta.

EU-lähteet

KOM (2009) 313 lopullinen: Komission tiedonanto Euroopan parlamentille ja neuvostolle Euroopan unionin kansalaisten ja heidän perheenjäsentensä oikeudesta liikkua ja oleskella vapaasti jäsenvaltioiden alueella annetun direktiivin 2004/38/EY täytäntöönpanon ja soveltamisen parantamisesta (ETA:n kannalta merkityksellinen teksti).

KOM (2010) 1620 lopullinen, Päätös viisumihakemusten käsittelyä ja myönnettyjen viisumien muuttamista varten laaditusta käsikirjasta.

COM (2011) 5501 final: Commission implementing decision of 4.8.2011 amending to Commission Decision No C (2010) 1620 final of March 2010 establishing the Handbook for the processing of visa applications and the modification of issued visas.

Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen ratkaisut

EIT tapaus Al Husin v. Bosnia Hertzegovina, (9.12.2012), 3727/08.

EIT tapaus Bousarra v. Ranska, (29.3.2010), 25672/07.

EIT tapaus Ünler v. Alankomaat, (18.10.2006), 46410/99.

Euroopan unionin tuomioistuimen käytäntö

Asia 267/08 Aissatou Diatta vastaan Land Berlin. Yhteisöjen tuomioistuimen tuomio 13.2.1985. Oikeustapauskokoelma 1985, s I-00567.

Asia C-127/08 Blaise Bahaten Metock ynnä muut vastaan Minister for Justice, Equality and Law Reform. Yhteisöjen tuomioistuimen tuomio 25.7.2008 ja julkisasiamies Miguel Poyares Maduron kannanotto 11.6.2008. Oikeustapauskokoelma 2008, s. I-06241.

Asia C-413/00 Baumbast ja R vastaan Secretart of State for Home Deparment. Yhteisöjen tuomioistuimen tuomio 17.9.2002. Oikeustapauskokoelma 2002, s. I-07091.

Asia C-200/02 Kunqian Catherine Zhu ja Man Lavette Che vastaan Secretary of State for the Home Department. Yhteisöjen tuomioistuimen tuomi 19.10.2004. Oikeustapauskokoelma 2004, s. I-09925.

Kansallinen oikeuskäytäntö

KHO 2002:84.

KHO 2007:8.

KHO 2011:116.

OKV/1192/1/2015.

Elektroniset lähteet:

Euroopan komissio, Eurostat (2012). Muuttoliikettä ja muuttajia koskevat tilastot. Saatavissa: 30.9.2013:http://epp.eurostat.ec.europa.eu/statistics_explained/index.php/Migration_and_migrant_population_statistics/fi.

Bernitz, Hedvig Lokrantz (2006). Unionsmedborgarskapet och dess inverkan på den fria rörligheten för personer. Tukholma: Svenska institutet för europapolitiska studier. Saatavissa 6.4.2016: <http://www.sieps.se/sites/default/files/36-20067.pdf>.

Council of Europe (2014). European Convention of Human rights. Saatavissa 6.4.2016: <http://human-rights-convention.org/impact-of-the-european-convention-on-human-rights/>.

European Commission, Home Affairs (2013). Visa Policy. Saatavissa 6.4.2016: http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/borders-and-visas/visa-policy/index_en.htm.

Europa (2011). Euroopalle yhteinen maahanmuuttopolitiikka. Saatavissa 6.4.2016: http://europa.eu/legislation_summaries/justice_freedom_security/free_movement_of_persons_asylum_immigration/jl0001_fi.htm.

Euroopan muuttoliikeverkosto (2011). Viisumipolitiikka maahanmuuton väylänä: Suomi. Saatavissa 6.4.2016: http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/networks/european_migration_network/reports/docs/emn-studies/migration-channel/fi_20111128_visastudy_fi_finalversion_fi.pdf.

Euroopan unionin tuomioistuin vuosikertomus 2012 (2012). Saatavissa 7.4.2016 http://curia.europa.eu/jcms/upload/docs/application/pdf/2013-04/192685_2012_6020_cdj_ra_2012_fi_proof_01.pdf.

Gelatt, Julia (2005). Schengen and the Free Movement of People Across Europe. Saatavissa: 6.4.2016: <http://www.migrationpolicy.org/article/schengen-and-free-movement-people-across-europe/>.

Koikkalainen, Saara (2011). Free movement in European Union: Past and Present. Davis: Gifford Center for Population Studies at the University of California. Saatavissa

6.4.2016: <http://www.migrationpolicy.org/article/free-movement-europe-past-and-present/>.

Letto-Vanamo, Pia (2016). Euroopan unionin oikeus Suomessa. Eurooppatiedotus. Saatavissa: 7.4.2016: <http://www.eurooppatiedotus.fi/doc/fi/julkaisut/suomi5vuotta/letto-vanamo.html>.

Migrationsverket (2016). Fakta on visum. Saatavissa: 7.4.2016: <http://www.migrationsverket.se/Privatpersoner/Besoka-Sverige/Fakta-om-visum.html>.

Sankari, Suvi (2005). Yksilö Euroopan unionissa. Tutkimusraportti 28.2.2005. Kansainvälisen talousoikeuden instituutti, Helsingin yliopisto. Saatavissa 6.4.2016: http://oikeusministerio.fi/fi/index/julkaisut/julkaisuarkisto/200512yksiloeuroopanunionissa/Files/OMLS_2005_12.pdf.

Statistic Sweden (2012). Summary of Population Statistics 1960-2012. Saatavissa 24.9.2013: http://www.scb.se/Pages/TableAndChart____26041.aspx.

Sweriges Riksdag (2013). Grundlagarna. Saatavissa 7.6.2016: <https://www.riksdagen.se/sv/Sa-funkar-riksdagen/Demokrati/Grundlagarna/>.

Tilastokeskus (2007). Väestönkehitys itsenäisessä Suomessa – kasvun vuosikymmenistä kohti harmaantuvaa Suomea. Saatavissa 6.4.2016: <http://www.stat.fi/tup/suomi90/joulukuu.html>.

Tilastokeskus (2010). Ulkomaalaisten perheiden määrä kasvaa, osuus yhä pieni. Saatavissa 6.4.2016: http://tilastokeskus.fi/til/perh/2009/02/perh_2009_02_2010-11-30_tie_001_fi.html.

Tulli (2013). EU-, Eta-, Efta- ja Schengen-maat. Saatavissa 6.4.2016: http://www.tulli.fi/fi/suomen_tulli/tulli_tutuksi/termit_selviksi/EU_Eta_Efta_Schengen/.

Westin, Charles (2006). Sweden: Restrictive Immigration Policy and Multiculturalism. Stockholm University Centre for Research in International Migration and Ethnic Relations. Saatavissa 6.4.2016: <http://www.migrationinformation.org/Feature/display.cfm?ID=406>.