

Hallintovaliokunnalle
6.10.2022

Asia: HE 100/2022 vp
Hallituksen esitys laiksi ulkomaalaislain muuttamisesta

Pakolaisneuvonta ry:n lausunto

Pakolaisneuvonta kiittää mahdollisuudesta lausua hallituksen esityksestä laiksi ulkomaalaislain muuttamisesta.

I Yleistä esityksestä

1.1. Esitykseen sisältyvistä muutosehdotuksista

Esityksessä ehdotetaan, että toimeentuloedellytys poistetaan kansainvälistä suojelua tai tilapäistä suojelua saaneen alaikäisen toimiessa perheenkokoajana. Esityksessä ehdotetaan lisäksi muutettavaksi lapsen alaikäisyyden määrittämistä perheenyhdistämisessä koskevaa säännöstä Euroopan unionin tuomioistuimen (EUTI) 16.7.2020 antaman tuomion johdosta.

Nyt ehdotettu muutos toimeentuloedellytyksen poistamisesta niissä tilanteissa, kun perheenkokoaja on kansainvälistä suojelua saanut lapsi, on aivan välttämätön, koska edes tältä osin lapsen etua ja oikeuksia ei tällä hetkellä huomioida riittävästi. Ehdotetun muutoksen käytännön merkitys on kuitenkin vähäinen, koska suojelua saaneiden lasten kohdalla kielteisen päätöksen syy ei yleensä ole toimeentuloedellytys vaan perheenyhdistäminen estetään muilla perusteilla.

Esityksessä ehdotetaan myös muutettavaksi lapsen alaikäisyyden määrittämistä perheenyhdistämisessä EUTI:n 16.7.2020 antaman tuomion johdosta. Kyseinen muutos on käytännössä "pakollinen" ja ainoastaan saattaa lainsäädännön vastaamaan vakiintunutta oikeuskäytäntöä ja nykyistä laintulkintaa: Maahanmuuttovirasto ja tuomioistuimet ovat noudattaneet EUTI:n linjausta jo tuomion antamisesta lähtien.

Lapsen alaikäisyyden määrittämisen osalta esitys on myös jo osittain vanhentunut ja liian suppea, sillä EUTI on 1.8.2022 antamassa tuomiossaan linjannut turvapaikan saaneiden perheenkokoajien osalta, että hakijana olevan lapsen alaikäisyyden määrittämisen kannalta ratkaiseva on se hetki, jolloin perheenkokoaja haki turvapaikkaa. Myös tältä osin lakia tulee muuttaa nyt tai jatkossa mahdollisimman pian.

Pakolaisneuvonta katsoo, että esityksessä ehdotetut muutokset eivät ole missään määrin riittäviä. Myös suhteessa ministeriön lausunnolla olleeseen luonnokseen, esitykseen on jätetty lähinnä kosmeettisia ja lakitekniisiä muutoksia, joiden käytännön merkitys on minimaalinen. Esityksestä on pitkälti kokonaan karsittu pois keskeiset ja välttämättömät muutokset, jotka tulisi toteuttaa viipymättä.

1.2. Taustaa

Perheenyhdistämiseen liittyvää lainsäädäntöä on Suomessa tiukennettu monin tavoin viimeisen vuosikymmenen aikana. Hakemuksen jättämisestä on tehty äärimmäisen haastavaa, kun perheenkokoaja ei 1.1. 2012 alkaen ole voinut tehdä hakemuksia perheenjäsentensä puolesta Suomessa ja hakijoiden on edellytetty todistavan laillisen oleskelunsa siinä maassa, jossa he asioivat Suomen lähetystössä. Yksintulleen, kansainvälistä suojeluakin Suomessa saaneen alaikäisen mahdollisuutta perheenyhdistämiseen on ratkaisevasti rajoitettu kesäkuussa 2010 voimaantulleella ja 2019 osittain kumotulla ns. alaikäisyysedellytyksellä sekä lisäämällä ja laajentamalla huoltajien oleskelulupahakemusten tulkintaa maahantulosäännösten kiertämiseksi.

Vuoden 2015 ennätyksellisen turvapaikanhakijoiden määrän seurauksena perheenyhdistämisen osalta äärimmäisen tiukkaa ulkomaalaislakia kiristettiin edelleen, ulottamalla toimeentuloedellytys koskemaan myös turvapaikan ja toissijaista suojelua saaneiden perheenyhdistämistä. Tiukennuksia, jotka tulivat voimaan 1.7.2016, sovellettiin takautuvasti myös jo vireillä olleisiin hakemuksiin.

Heinäkuusta 2016 alkaen turvattua toimeentuloa on edellytetty myös kansainvälistä suojelua saaneiden perheenyhdistämisessä. Käytännössä toimeentuloedellytyksestä on muodostunut tosiasiallinen, ylittämätön este lukuisille kansainvälistä suojelua saaneille, joiden on ollut olosuhteissaan mahdotonta työllistyä ja saavuttaa vaadittua tulorajaa.

Toissijaista suojelua saaneiden kohdalla toimeentuloa edellytetään aina. Vain turvapaikan saaneiden ns. vanhoilla perheenjäsenillä on ollut mahdollisuus perheenyhdistämiseen ilman toimeentuloedellytystä, jos hakemus on jätetty lyhyen, kolmen kuukauden aikarajan, sisällä. Hakijoiden olosuhteet ja haavoittuva asema huomioiden, kolmen kuukauden aikaraja on haastava kaikille perheille, mutta monille käytännössä mahdoton. Esimerkiksi vuonna 2018 eritrealaisten (Suomesta pakolaisaseman saaneiden henkilöiden) perheenjäsenet eivät päässeet matkustamaan Suomen Etiopian lähetystöön maiden rajojen oltua suljettuna ja laitton rajanylitys onnistui monilta vasta viiveellä. Hakijoiden olosuhteita ei kuitenkaan huomioida päätöstä tehtäessä riittävästi ja aikarajaa sovelletaan äärimmäisen tiukasti. Toimeentuloedellytys on tullut sovellettavaksi aikarajan pienestäkin ja tosiasiasa ymmärrettävästä ylittymisestä.¹

Tapauksissa, joissa toimeentuloedellytys tulee sovellettavaksi, pakolaistaustainen perheenkokoaja ei yleensä pysty sitä täyttämään, koska työllistyminen on vaikeaa ja osalle mahdotonta ja edellytettyjen tulojen määrä tavoittamattoman korkea. Ja, vaikka ulkomaalaislaki mahdollistaa toimeentuloedellytyksestä poikkeamisen poikkeuksellisen painavasta syystä tai lapsen edun vaatiessa, poikkeamisen kynnys on aivan liian korkealla, mikä johtaa jatkuvasti vääriin ja hyvin kohtuuttomiin päätöksiin. Jotkut niistä ovat kumoutuneet vuosien valitusprosessien jälkeen, mutta väärästä päätöksestä on kuitenkin jo koitunut korjaamatonta vahinkoa niin hakijoille kuin Suomessa olevan perheenkokoajan mielenterveydelle ja kotoutumiselle.

¹ Ks. esim. KHO:2020:66, KHO:2021:98, KHO:2021:99

Maahanmuuttoviraston ja tuomioistuinten päätöksissä yksityisen ja yleisen edun arviointi ei ole ollut oikeasuhtaista. Esimerkiksi lapsen etua on arvioitu yleensä suppeasti, painottaen yleistä etua ja maahanmuuton hallintaa yksityisen edun ja lapsen edun kustannuksella, minkä seurauksena lapsen oikeudet eivät ole toteutuneet täysimääräisesti perheenyhdistämisprosessissa.

Tämänhetkinen tiukka päätöskäytäntö loukkaa Pakolaisneuvonnan näkemyksen mukaan sekä Euroopan ihmisoikeussopimuksen ja EU:n peruskirjassa turvattua oikeutta perhe-elämään että YK:n Lapsen oikeuksien yleissopimuksen (LOS) 3, 7, 9, 10 artikloita, joissa on turvattu lapsen edun ensisijaisuus, lapsen oikeus molempiin vanhempiinsa ja perheenyhdistämishakemusten myönteinen sekä humaani käsittely.

II Toimeentuloedellytyksestä luopuminen kansainvälistä suojelua tai tilapäistä suojelua saaneen alaikäisen toimiessa perheenkokoajana

Esityksessä ehdotetaan, että kansainvälistä tai tilapäistä suojelua saavan alaikäisen henkilön perheenjäsenen oleskeluluvan edellytyksenä oleva toimeentuloedellytys poistettaisiin. Näin ollen turvapaikan saaneen, toissijaista suojelua saaneen, kiintiöpakolaisen sekä tilapäistä suojelua saaneen alaikäisen henkilön perheenjäsenen oleskeluluvan edellytyksenä ei enää olisi turvattu toimeentulo.

Kuten esityksessä todetaan, toimeentuloedellytyksen poistamisesta kansainvälistä suojelua saaneilta alaikäisiltä on sovittu jo hallitusohjelmassa.

Tällä hetkellä (1.7.2016 alkaen) toimeentuloedellytys on koskenut myös tilanteita, joissa kansainvälistä suojelua saanut alaikäinen on perheenkokoajana. Kuten esityksessäkin todetaan, alaikäisellä perheenkokoajalla ei kuitenkaan ole tosiasiallista mahdollisuutta toimeentuloedellytystä täyttää, mihin perustuslakivaliokuntakin on kiinnittänyt huomiota (PeVL 27/2016 vp). Perustuslakivaliokuntakin on korostanut toimeentuloedellytyksestä poikkeamisen merkitystä. Toimeentuloedellytystä koskevassa ulkomaalaislain 39 §:ssä lapsen etu on mainittu erikseen poikkeamisen perusteena.

Esityksessä todetaan, että alaikäisten perheenkokoajien huoltajien osalta toimeentuloedellytyksestä on oikeuskäytännössä ulkomaalaislain 39 §:n nojalla poikettu hyvin laajasti. Pakolaisneuvonta pitää kuitenkin tärkeänä, että lakia selkeytetään tältä osin. Käytännössä poikkeamisen kynnys on asetettu äärimmäisen korkealle.

Esityksessä todetaan, että alaikäisten huoltajille on tehty kielteisiä päätöksiä pelkästään toimeentuloedellytyksen perustella suhteellisen vähän – vuosina 2015-2019 yhteensä 24 kappaletta (kun päätöksiä on yhteensä tehty 346 ja niistä 160 on ollut kielteisiä). Päätökset, jotka perustuvat ainoastaan toimeentuloedellytykseen, koskevat yleensä tilanteita, joissa lapsi elää toisen huoltajansa kanssa toisen huoltajan ollessa hakijana. Yhdenvertaisuusvaltuutetun selvityksen mukaan ajanjaksolla 2018 - syyskuu 2019 ilman huoltajaa tulleiden alaikäisen perheenyhdistämishakemuksissa ei kielteisen päätöksen syynä ollut koskaan ainoastaan se, ettei toimeentuloedellytys täyttynyt. Tilanteissa, joissa alaikäinen on

perheenkokoajana, kielteisiä päätöksiä perustellaan yleensä muilla seikoilla, kuten sillä, että katsotaan kyseessä olevan maahantulosäännösten kiertäminen taikka, sillä, ettei hakijana oleva huoltaja olisi lainmukainen perheenjäsen. Näin ollen, nyt esitetty lainmuutos ei ole alaikäisten perheen yhdistämisen kannalta merkittävä muutos ja koskisi vain pientä määrää hakemuksia. Se on kuitenkin perusteltu ja välttämätön muutos lapsen oikeuksien toteutumisen turvaamiseksi. Muutos lisäisi myös päätöskäytännön ennakoitavuutta ja yhdenvertaisuutta.

Toimeentuloedellytyksen poistaminen esitetyllä tavalla lisäisi yhdenvertaisuutta, kun pakolaisaseman saaneita ja toissijaista suojelua saaneita lapsia kohdeltaisiin toimeentuloedellytyksen osalta yhdenvertaisesti. Lisäksi, lainsäädännössä kohdellaan muutoinkin turvapaikan ja toissijaista suojelua saaneita yhdenmukaisesti. Ehdotettu muutos vähentäisi niitä statusvalituksia, (valitus toissijaisen suojelun päätöksestä) jotka on tehty perheen yhdistämiseen liittyvän toimeentuloedellytyksen vuoksi.

Kuten esityksessä todetaan, lainmuutos ei vaikuttaisi todennäköisesti juurikaan perhesidehakemusmääriin. Koska kansainvälistä suojelua saaneiden kohdalla yleensä Suomi on ainoa paikka missä perhe-elämää voidaan viettää, hakemuksen teolle on erittäin perusteltu syy. Suojelua saaneet ovat hakeneet perheen yhdistämistä tämänhetkisestä, hyvin tiukasta toimeentuloedellytystä koskevasta lainsäädännöstä huolimatta. Hakemuksissa on pyydetty poikkeamaan toimeentuloedellytyksestä. Tähänkin mennessä, jos perheessä on ollut lapsia, myös lapsen etu on ollut peruste pyytää toimeentuloedellytyksestä poikkeamista.

Pakolaisneuvonnan mukaan esityksessä esitetty toimeentuloedellytyksen poistaminen kansainvälistä suojelua ja tilapäistä suojelua saaneilta alaikäisiltä on välttämätöntä, jotta lapsen etu ja oikeudet tulisivat turvatuiksi nykyistä paremmin.

III Lapsen alaikäisyyden määrittäminen (perheen yhdistämistä koskevissa tilanteissa)

Esityksessä ehdotetaan, että lapsen alaikäisyyden määrittämistä perheen yhdistämisessä koskevaa sääntelyä muutettaisiin EUTI:n yhdistetyissä asioissa C-133/19, C-136/19 ja 137/19 antaman tuomion edellyttämällä tavalla, niin, että määritettäessä hakijana olevan lapsen alaikäisyyttä, ratkaiseva on päivämäärä, jolloin perheen yhdistämistä koskeva hakemus on jätetty eikä päivämäärä, jolloin perheen yhdistämishakemus ratkaistaan.

Muutos lapsen alaikäisyyden määrittämisessä koskisi kaikkia tilanteita, joissa on kyse perhesideperusteisen oleskeluluvan myöntämisestä lapselle. Muutos koskisi paitsi EUTI:n edellyttämällä tavalla perheen yhdistämisdirektiivin soveltamisalan mukaisesti turvapaikan saaneiden ja kiintiöpakolaisten sekä esimerkiksi työntekijöiden ja opiskelijoiden lasten alaikäisyyden määrittämistä. Lisäksi yhdenvertaisuuteen perustuvan kansallisen ratkaisun pohjalta muutos koskisi myös kaikkia muita tilanteita, joissa on kyse oleskeluluvan myöntämisestä perhesiteen perusteella lapselle; muun muassa toissijaista tai tilapäistä suojelua saavien, Suomen kansalaisten, ulkomaalaislain 50 a §:n nojalla Suomessa asuvan unionin kansalaisen, 52 §:n nojalla yksilöllisen inhimillisen syyn nojalla oleskeluluvan saaneen ja ihmiskaupan uhrien lasten perhesideperusteiset oleskeluluvat.

Koska tavoite on suojata lapsen oikeutta perhe-elämään ja suojata yhdenvertaisuutta, esityksessä ehdotetaan muutettavaksi lapsen alaikäisyyden määrittämistä (kansallisen ratkaisun pohjalta) myös tilanteissa, joissa on kyse oleskeluluvan myöntämisestä lapsen perheenjäsenelle. Oleskeluluvan myöntäminen edellyttäisi, että perheenkokoajana oleva lapsi on alaikäinen sinä päivänä, jolloin perheenjäsenen oleskelulupahakemus on tullut vireille. Ottaen huomioon ulkomaalaislain 38 § 3 momentti, jossa näin on jo säädetty kansainvälistä suojelua saaneiden alaikäisten perheenkokoajajien osalta, nyt ehdotettu muutos koskisi käytännössä lähinnä tilanteita, joissa perheenkokoajana toimivalle lapselle on myönnetty oleskelulupa ulkomaalaislain 52§:n perusteella, yksilöllisestä, inhimillisestä syystä.

Ehdotetut muutokset lisäävät yhdenvertaisuutta ja ennakoitavuutta, kun hakijana tai perheenkokoajana olevan lapsen alaikäisyys ja oleskeluluvan saaminen ei olisi riippuvainen siitä, kuinka nopeasti viranomainen ratkaisee hakemuksen. Edelleen kuitenkin se, kuinka nopeasti perheenkokoajan turvapaikkahakemus (tai oleskelulupahakemus) ratkaistaan ja hakijat pääsevät perhesideperusteista oleskelulupaa hakemaan, vaihtelee tapauskohtaisesti. Turvapaikkahakemuksen käsittelyaika voi pidentyä myös vähäisestä ja hakijasta riippumattomasta syystä.

Esityksessä ei huomioida EUTI:n tuoretta 1.8.2022 antamaa tuomiota C-279/20, jossa EUTI puuttui siihen, että hakijana olevan lapsen oikeusturva ja yhdenvertaisuus edellyttävät, että hakijana olevan lapsen alaikäisyys määritetään sen hetken mukaan, jolloin lapsen turvapaikan saanut huoltaja on hakenut turvapaikkaa. EUTI:n tuomion mukaan hakijana olevien lasten alaikäisyyden määrittämisen osalta ratkaiseva on hetki, jolloin heidän perheenkokoajana oleva huoltajansa, jolle on myönnetty turvapaikka, on hakenut turvapaikkaa. Tuomio on yhdenmukainen EUTI:n 12.4.2020 antaman tuomion C-550/16 kanssa, jossa yksintulleiden alaikäisten, turvapaikan saaneiden perheenkokoajien kohdalla linjattiin myös, että perheenyhdistämisen kannalta ratkaisevaa on, että perheenkokoaja oli alaikäinen hakiessaan turvapaikkaa.

Pakolaisneuvonta kannattaa ehdotettuja oikeusturvaa ja yhdenvertaisuutta edistäviä muutoksia. Hakijana olevan lapsen alaikäisyys on määritettävä vähintäänkin nyt ehdotetulla EUTI:n päätöksen edellyttämällä tavalla sen hetken mukaan, kun perheenyhdistämishakemus on tehty.

Pakolaisneuvonta katsoo kuitenkin, että 1.8.2022 annetun EUTI:n tuomion johdosta hakijana olevan lapsen alaikäisyys tulisi määritellä sen hetken mukaan, jolloin perheenkokoaja, jolle on myönnetty kansainvälistä suojelua, jätti kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen. Näin ollen kansainvälistä suojelua saaneiden henkilöiden lasten alaikäisyyden määrittäminen vastaisi ulkomaalaislain 38 § 3 momentissa säädettyä yksintulleiden alaikäisten perheenkokoajien alaikäisyyden määrittämistä heidän huoltajiensa hakiessa perheenyhdistämistä.

IV Esityksestä puuttuvat välttämättömät muutokset

4.1. Ehdotettujen muutosten riittämättömyys



Pakolaisneuvonta katsoo, että esityksessä ehdotetut muutokset eivät ole riittäviä. Ministeriön luonnokseen hallituksen esitykseksi sisältyneet muutokset toimeentuloedellytyksen poistamisesta kansainvälistä suojelua saaneilta ja ulkomaalaislain 36 §:n täsmentämisestä lapsen edun huomiointia korostamalla olisivat olleet välttämättömiä kansainvälisen suojelun tarpeessa olevien perheenyhdistämisen mahdollistamiseksi. Ne olisivat olleet äärimmäisen tarpeellisia päätöksenteon ennakoitavuuden ja yhdenvertaisuuden lisäämisen kannalta ja olisivat vahvistaneet lapsen oikeuksien toteutumista. Niillä olisi ollut suuri merkitys kaikkein heikoimmassa asemassa olevien perustavanlaatuisten oikeuksien toteutumiselle ja samalla kansainvälistä suojelua saaneiden kotoutumiselle.

Perhesideperusteisen hakemuksen jättämiseen liittyy lisäksi lukuisia käytännön esteitä, jotka pahimmillaan estävät hakemuksen jättämisen. Näihin ei ole ehdotettu minkäänlaisia parannuksia tässä esityksessä taikka sitä edeltäneessä luonnoksessa.

Pakolaisneuvonnan käytännön työssä näkyy jatkuvasti miten nykyinen lainsäädäntö ja sen tiukka soveltaminen rajoittaa ja estää erityisesti haavoittuvassa asemassa olevien ihmisten perustavanlaatuista oikeutta perhe-elämään. Pakolaisneuvonta on joutunut viemään jo useita tapauksia ylikansallisiin, viimeisenä keinona osoittaa ja estää jatkossa Suomea sitovien kansainvälisten ihmisoikeusvelvoitteiden rikkominen. Demokraattisessa, perus- ja ihmisoikeuksia noudattavassa oikeusvaltiossa, välttämättömät lainmuutokset tulisi kuitenkin toteuttaa viipymättä.

4.1. Toimeentuloedellytyksen poistaminen kansainvälistä suojelua saaneilta

Kuten ministeriön luonnoksessa ehdotettiin, kaikilla kansainvälistä suojelua saaneilla tulisi olla yhtäläinen oikeus perheenyhdistämiseen ja erottelu turvapaikan ja toissijaista suojelua saaneiden välillä on perusteltua poistaa (VN TEAS 2021:10 – tutkimuksen suosittamalla tavalla). Tämä olisi myös Euroopan komission perheenyhdistämisdirektiiviä 2003/86/EY koskevan tulkintasuosituksen mukaista. Turvapaikan ja toissijaista suojelua saaneiden humanitaariset tarpeet ovat samat eikä perusteita erilaiselle kohtelulle myöskään perheenyhdistämisen osalta ole.² Heitä ei kohdella eri tavoin lainsäädännössämme muutoinkaan.

Toimeentuloedellytyksen poistaminen kansainvälistä suojelua saaneilta Eduskunnan edellyttämällä tavalla³ olisi välttämätöntä päätöksäytännön ennakoitavuuden ja yhdenvertaisuuden lisäämiseksi. Se vahvistaisi lapsen oikeuksien toteutumista ja vähentäisi järjestelmään tällä hetkellä kohdistuvaa epäluottamusta. Muutos vauhdittaisi perheenkokoajien kotoutumista ja hyvinvointia merkittävästi. Valitusten määrä vähenisi ja moni perhe, joka muutoin joutuu käymään läpi valitusvaiheen, yhdistyisi nopeammin ja esimerkiksi lapset pääsisivät nuorempina Suomeen, mikä helpottaisi heidän kotoutumistaan.

² "The Commission considers that the humanitarian protection needs of persons benefiting from subsidiary protection do not differ from those of refugees, and encourages MSs to adopt rules that grant similar rights to refugees and beneficiaries of temporary or subsidiary protection. The convergence of both protection statuses is also confirmed in the recast Qualification Directive 2011/95/EU as part of the 'EU Asylum

Package", European Commission, Communication from the Commission to the European Parliament and the Council on Guidance for Application of Directive 2003/86/EC on the Right to FRU, 3 April 2014, COM/2014/0210 final, Art. 6(2). (Euroopan komission tiedonanto perheenyhdistämisdirektiiviä koskevista soveltamisohjeista, 3 April 2014, COM/2014/0210 final, Art. 6(2))

³ EK 45/2018 vp— K 6/2018 vp

Pakolaisneuvonta katsoo, että toimeentuloedellytys tulisi jatkossa poistaa kaikilta kansainvälistä suojelua saaneilta, ainakin ns. vanhojen perheiden osalta, jotta oikeus perhe-elämään toteutuisi. Tämä tarkoittaisi ainoastaan paluuta 1.7.2016 edeltävään lainsäädäntöön jolloin turvapaikan ja toissijaista suojelua saaneita kohdeltiin perheenyhdistämisessä samoin eikä hakemuksen teolle ilman toimeentuloedellytystä ollut lyhyttä aikarajaa.

Pakolaisneuvonta katsoo, että toimeentuloedellytys tulisi poistaa kaikilta kasainvälistä suojelua saaneiden perheenjäseniltä, myös ns. uusilta perheenjäseniltä.

4.2. Ulkomaalaislain 36 § 2 momentin täsmentäminen

Ministeriön luonnoksessa ehdotettiin ulkomaalaislain 36 §:ä täsmennettäväksi siten, että jos perheenkokoaja on kansainvälistä suojelua saava alaikäinen, voitaisiin oleskelulupa jatkossa jättää ulkomaalaislain 36 §:n mukaisen maahantulosäännösten kiertämisen perusteella myöntämättä vain, jos perheenyhdistäminen olisi lapsen edun vastaista.

Tämänhetkinen ulkomaalaislain 36 § 2 momentti antaa viranomaisille laajan harkintavallan ja näin myös heikentää päätösten ennakoitavuutta ja oikeusvarmuutta. Sääntelyn, jolla voidaan rajata tai estää perustavanlaatuisen oikeuden toteutuminen, tulisi olla selkeää ja tarkasti rajattua, mitä se ei nyt ole. Jatkuvasti laajentuva kyseisen lainkohdan tulkinta on johtanut perus- ja ihmisoikeuksien rajoittamiseen perusteettomasti. Perustavanlaatuiset perus- ja ihmisoikeudet; oikeus perhe-elämään ja lapsen etu ovat joutuneet väistymään hyvinkin epämääräisen yleisen edun tai ns. signaalivaikutusajattelun tieltä.

Ulkomaalaislain 36 §:n 2 momentin säännöstä maahantulosäännösten kiertämisestä on sovellettu laajasti yksintulleiden alaikäisten perheenyhdistämisessä – myös silloin kun perheenkokoaja on ollut toissijaista suojelua saanut lapsi. Päätöksissä on väitetty huoltajien yrittävän kiertää maahantulosäännöksiä, lähettämällä lapsensa ulkomaille ilman, että sille olisi ollut pakottavaa syytä, vaikka ulkomaalaislaissa tällaista pakottavan syyn edellytystä ei ole. Lapselle myönnetyn suojeluaseman merkitystä taikka päätöksen vaikutusta lapseen ei ole huomioitu riittävästi päätöksissä. Lainkohdan soveltamisalaa on myös jatkuvasti laajennettu.

Ulkomaalaislain 36 §:n 2 momentin oikeutta perhe-elämään rajoittava tulkinta on ulotettu myös esimerkiksi tilanteisiin, joissa perheenkokoajana on lapsi, jolla on Suomen kansalaisuus ja hakijana on lapsen toinen huoltaja, joka on ollut paperittomana. Päätöksissä ”maahanmuuton hallintaan liittyvä yleinen etu” eli yksinomaan hakijan oleskelu- ja hakemushistoriaan liittyvät syyt on katsottu perusteeksi rajoittaa Suomen kansalaisuuden omaavan lapsen oikeutta perhe-elämään.

Lapsen edun arviointi, sekä yksintulleen suojelua saaneen alaikäisen toimiessa perheenkokoajana, että myös muissa oleskelulupa-asioissa, joissa lapsi on asianosaisena, ei ole ollut riittävä eikä lain ja Suomen kansainvälisten ihmisoikeusvelvoitteiden mukaista. Lasta koskevissa perhesidepäätöksissä lapsen edulle ei ole annettu sille kuuluvaa ensisijaista asemaa ja korkeampaa prioriteettia,



mikä sille olisi YK:n lapsen oikeuksien sopimuksen ja komiteanin mukaan annettava.⁴ Lapsen oikeudet eivät ole Suomessa toteutuneet riittäväällä tavalla.

Ulkomaalaislain 36 § 2 momentin täsmentäminen vahvistaisi suojelua saaneiden lasten oikeutta viettää perhe-elämää ja lapsen oikeuksien toteutumista. Lapsen edun toteutumista maahantulosäännösten kiertämistä koskevassa sääntelyssä tulisi korostaa aina kun lapsi on asianosaisena oleskelulupa-asiassa.

4.3. Hakemusvaiheen esteiden poistaminen

Ulkomaalaislain muutoksia ja soveltamista koskevista selvityksistä ilmenee, että perheenyhdistämishakemuksen jättämiselle on lisäksi lukuisia käytännön esteitä, jotka pahimmillaan estävät hakemuksen jättämisen. Hakemusprosessi on hyvin kallis ja haastava Suomen korkeiden hakemusmaksujen, yleensä ulkomaille suuntautuvien asiointimatkojen ja asiakirjaedellytysten vuoksi. Esimerkiksi ulkomaalaislain 60 §:n mukaista laillista oleskelua ja matkustamista tiettyyn Suomen lähetystöön edellytetään myös sellaisilta hakijoilta, jotka eivät itsestään riippumattomista syistä pysty oleskeluaan laillistamaan tai saamaan matkustusasiakirjaa.

Tällaisten taloudellisten tai käytännön teknisten esteiden vuoksi pelkästään luvan hakeminen on mahdotonta erityisesti kaikkien vaikeimmassa asemassa oleville. Myös näiden esteiden poistamista koskevat säädösmuutokset olisi tullut sisällyttää esitykseen yhdenvertaisen kohtelun sekä perustavanlaatuisten oikeuksien kuten perhe-elämän suojan ja lapsen edun turvaamiseksi.

Ulkomaalaislain 60 §:än tulisi palauttaa perheenkokoajalle mahdollisuus jättää perheenyhdistämishakemus. Lainkohtaa tulisi myös selkeyttää esimerkiksi säätämällä poikkeamismahdollisuus, niin että hakijoilta ei edellytetä laillista oleskelua silloin, kun se on käytännössä mahdotonta. Vaatimuksesta voitaisiin esimerkiksi säätää mahdollisuus poiketa, milloin se on kohtuutonta tai tarpeen Suomea sitovan kansainvälisoikeudellisen velvoitteen täyttämiseksi.

Hanna Laari
Vastaava lakimies
Pakolaisneuvonta ry

⁴ "Mikäli lapsen edun yhteensovittaminen ei ole mahdollista muiden etujen tai oikeuksien kanssa, viranomaisten ja päätöksentekijöiden on analysoitava ja punnittava kaikkien asianosaisten oikeuksia ja pidettävä mielessä, että lapsen oikeus saada etunsa otetuksi ensisijaisesti huomioon tarkoittaa, että lapsen edulla on korkeampi prioriteetti eikä se ole pelkästään yksi monista huomioon otettavista seikoista. Tästä syystä lasta parhaiten palvelevalle näkökulmalle on annettava enemmän painoarvoa.", YK:n lapsen oikeuksien komitean yleiskommentti nro.14, CRC/GC/14.

