



Sisäministeriölle

27.9.2021

Asia: VN/6075/2021-SM-3

Luonnos hallituksen esitykseksi ulkomaalaislain muuttamisesta

Pakolaisneuvonta ry:n lausunto

Pakolaisneuvonta kiittää mahdollisuudesta lausua luonnoksesta hallituksen esitykseksi ulkomaalaislain muuttamisesta.

I Yleistä ehdotuksista

Luonnoksessa ehdotetaan toimeentuloedellytyksen poistamista kansainvälistä suojelua saaneiden ns. vanhojen perheiden perheenyhdistämisestä. Lisäksi ehdotetaan maahantulosäännösten kiertämistä koskevan säädöksen täsmentämistä niin, että lapsen edun toteutumista korostettaisiin yksintulleiden ja kansainvälistä suojelua saaneiden alaikäisten perheenyhdistämisessä. Luonnos sisältää myös Euroopan Unionin tuomioistuimen (EUTI) tuomion edellyttämän muutoksen hakijana olevan lapsen alaikäisyyden määrittämisen osalta.

Ehdotetut muutokset ovat välttämättömiä kansainvälisen suojelun tarpeessa olevien perheenyhdistämisen mahdollistamiseksi. Ne ovat äärimmäisen tarpeellisia päätöksenteon ennakoitavuuden ja yhdenvertaisuuden lisäämisen kannalta ja ne myös vahvistavat lapsen oikeuksien toteutumista. Kyse ei ole suurista hakijamääristä, mutta ehdotetuilla muutoksilla on suuri merkitys kaikkein heikoimmassa asemassa olevien perustavanlaatuisen oikeuksien toteutumiselle ja samalla kansainvälistä suojelua saaneiden kotoutumiselle.

Pakolaisneuvonta katsoo, että ehdotetut muutokset eivät kuitenkaan ole riittäviä.



Luonnoksessa mainituista ulkomaalaislain muutoksia ja soveltamista koskevista selvityksistä ilmenee, että perheenyhdistämishakemuksen jättämiselle on 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 tulee sisällyttää esitykseen yhdenvertaisen kohtelun sekä perustavanlaatuisen oikeuksien kuten perhe-elämän suojan ja lapsen edun turvaamiseksi.

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.

Lain tiukennusten lisäksi Maahanmuuttoviraston ja tuomioistuinten soveltamiskäytäntö on tiukentunut. 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.

II Toimeentuloedellytyksestä luopuminen kansainvälistä suojelua tai tilapäistä suojelua saavien henkilöiden perheenyhdistämisessä

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

Kuten luonnoksessa on todettu, aikarajan soveltamiseen ja sen noudattamisen valvontaan liittyy myös viranomaisnäkökulmasta käytännön haasteita. Muutos selkeyttäisi ja vähentäisi myös viranomaisten työtä hakemusten vastaanottamisessa, asian selvittämisessä ja päätöksenteossa.

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



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 kynnyks 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.

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.

Kuten luonnoksessa ehdotetaan, 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 on välttämätöntä päätöskäytännön ennakoitavuuden ja

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



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 joutuisi käymään läpi valitusvaiheen, yhdistyisi nopeammin ja esimerkiksi lapset pääsisivät nuorempina Suomeen, mikä helpottaa heidän kotoutumistaan.

Toimeentuloedellytyksestä huolimatta perheenyhdistämishakemuksia on tehty ja niissä on pyydetty poikkeamaan toimeentuloedellytyksestä, joten nyt esitetyt muutokset eivät vaikuttaisi merkittävästi perhesidehakemusmääriin, kuten esityksessäkin on todettu.

Luonnoksessa todetaan, että kannustin työllistyä voisi joissain tapauksissa heikentyä. Toisaalta nykytila on aiheuttanut hyvin usein sen, että moni vastikään luvan saanut on yrittänyt ainoastaan työllistyä eikä ole panostanut kielen opiskeluun, mikä on hidastanut kotoutumista. On myös selvää, että perheenyhdistyminen lisää perheenkokoajan hyvinvointia ja lisää motivaatiota osallistua aktiivisesti yhteiskuntaan sekä työllistyä.

Luonnoksessa ehdotettu muutos ei koskisi ns. uusia perheitä vaan turvapaikan taikka toissijaistakin suojelua saaneen ns. uudella perheenjäsenellä olisi jatkossakin toimeentuloedellytys. Pakolaisneuvonta katsoo, että vanhan ja uuden perheenjäsenen kohtelu eri tavalla ei ole kuitenkaan perusteltua. Kotoutumisen kannalta olisi tärkeää, että suojelua Suomesta saanut henkilö voisi luvan saamisenkin jälkeen perustaa perheen ja että hänen näin tehdessään huomioitaisiin perheenkokoajan ja hakijan mahdollinen haavoittuva asema sekä se, ettei perhe-elämän viettäminen kotimaassa / lähtömaassa ole heille mahdollista.

Pakolaisneuvonta kannattaa esitystä: toimeentuloedellytyksen poistaminen kansainvälistä suojelua saaneiden ns. vanhoilta perheenjäseniltä on välttämätöntä, jotta oikeus perhe-elämään toteutuisi. Esitys 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.

III Lapsen edun toteutuminen kansainvälistä suojelua saavan alaikäisen perheenyhdistämistilanteissa

Luonnoksessa ehdotetaan, 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. Ottaen huomioon luonnoksessakin esitetyt perustelut, kyseessä täytyy olla ulkomaalaislain 36 § 2 momentin muutoksesta, eikä pykälän 3 momentista.

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. Päätöksissä on perusteettomalla tavalla arvioitu lapsen kotimaastaan tai asuinmaastaan lähdön syy uudelleen, vaikka se on arvioitu jo turvapaikkamenettelyssä. Päätöksissä on lisäksi sivuutettu perheenkokoajan erityisen haavoittuva asema kansainvälistä suojelua saaneena yksintulleena lapsena. Lainkohdan soveltamisalaa on myös jatkuvasti laajennettu. Maahanmuuttovirasto yritti vuonna 2018 ulottaa tulkinta jopa turvapaikan saaneisiin lapsiin ja teki päätöksiä, joissa väitettiin, ettei pakolaiseksi tunnustetun lapsen eron perheestään olisi ollut ns. pakottavaa syytä. Vaikka kielteiset päätökset sittemmin kumottiin hallinto-oikeudessa, tulkinta johti heidän kohdallaan turhaan, äärimmäisen rankkaan valitusvaiheeseen ja eron pitkittymiseen.

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 riittävää 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 komitean mukaan annettava.⁴ Lapsen oikeudet eivät ole Suomessa toteutuneet riittävällä tavalla.

YK:n lapsen oikeuksien komitea antoi Suomea koskevan langettavan päätöksen 5.2.2021. Päätös, joka koski turvapaikka-asiaa, osoittaa perusteluineen, että vallitseva oikeuskäytäntö ulkomaalaisasioissa lapsen edun arvioinnin osalta ei ole ollut yhdenmukainen YK:n lapsen oikeuksien sopimuksen 3 artiklan vaatimusten

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 no.14, CRC/GC/14.



kanssa. Lapsen etua on arvioitu liian yleisluontoisesti eikä kaikki näkökohtia ole huomioitu asianmukaisesti.

Pakolaisneuvonta kannattaa ehdotettua lapsen etua koskevaa kirjausta ulkomaalaislain 36 § 2 momenttiin. Muutos on välttämätön, koska tällä hetkellä Suomea velvoittavat, YK:n lapsen oikeuksien yleissopimuksessa määritetyt lapsen oikeudet eivät toteudu. Esitys vahvistaisi suojelua saaneiden lasten oikeutta viettää perhe-elämää ja lapsen oikeuksien toteutumista.

Pakolaisneuvonta katsoo, että lapsen edun toteutumista maahantulosäännösten kiertämisestä koskevassa sääntelyssä tulisi korostaa aina kun lapsi on asianosaisena oleskelulupa-asiassa. Lainkohdan soveltamisen rajaus ja ehdotettu lapsen edun ensisijaisuutta selkeyttävä vaatimus tulee vähintään ulottaa kaikkiin tilanteisiin, jossa lapsi on perheenkokoajana.

IV Lapsen alaikäisyyden määrittäminen (perheenyhdistämistä koskevissa tilanteissa)

Luonnoksessa ehdotetaan EUTI:n yhdistetyissä asioissa C-133/19, C-136/19 ja 137/19 antaman tuomion seurauksena, että määritettäessä hakijana olevan lapsen alaikäisyyttä, ratkaiseva on päivämäärä, jolloin perheenyhdistämistä koskeva hakemus on jätetty eikä päivämäärä, jolloin perheenyhdistämishakemus ratkaistaan.

Lisäksi muutettaisiin lapsen alaikäisyyden määrittämistä (kansallisen ratkaisun pohjalta) myös tilanteissa, joissa on kyse oleskeluluvan myöntämisestä lapsen perheenjäsenelle. Oleskeluluvan myöntäminen lapsen perheenjäsenelle edellyttäisi, että perheenkokoajajana oleva lapsi on ollut alaikäinen sinä päivänä, jolloin perheenjäsenen oleskelulupahakemus on tullut vireille. Käytännössä tämä koskisi lähinnä tilanteita, joissa perheenkokoaja on oleskeluluvan ulkomaalaislain 52§:n perusteella saanut lapsi, koska kansainvälistä suojelua saaneen yksintulleen alaikäisen perheenkokoajan alaikäisyyden määrittämisestä säädetään jo voimassaolevassa ulkomaalaislain 38 § 3 momentissa.



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

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 perheen yhdistämishakemus on tehty.

Pakolaisneuvonta katsoo kuitenkin, että hakijana olevan lapsen alaikäisyys tulisi määritellä sen hetken mukaan, jolloin perheen kokoaja, jolle on myönnetty kansainvälistä suojelua, jätti kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen.

V Esityksestä puuttuvat tarpeelliset muutokset

5.1. Oleskeluluvan hakeminen ja laillisen oleskelun edellytys (UUKL 60 §)

Vuoden 2012 alusta alkaen ulkomaalaislain 60 § on edellyttänyt, että oleskelulupaa on haettava ennen Suomeen saapumista maassa, jossa hakija laillisesti oleskelee. Tuolloin voimaantulleeseen lainmuutokseen saakka perheen kokoaja pystyi jättämään oleskelulupahakemuksen Suomessa. Esimerkiksi Ruotsissa, Norjassa ja Alankomaissa perheen kokoaja voi edelleen jättää perheen yhdistämishakemuksen.

Käytännössä hakijan on osoitettava Suomen lähetystölle asiakirjoin laillinen oleskelunsa asiointimaassa tai asiointiaikaa ei varata. Pakolaistaustaisilla henkilöillä ei useinkaan ole henkilöasiakirjoja, jolloin he eivät voi laillistaa oleskeluaan lainkaan, ellei kyseisessä maassa ole mahdollisuutta rekisteröityä turvapaikanhakijaksi UNHCR:n toimipisteessä. UNHCR ei esimerkiksi rekisteröi Afganistanin tai Pakistanin



kansalaisia Iranissa, joten heidän kohdallaan oleskelun laillistaminen ei tuotakaan kautta onnistu. Laillisen oleskelun vaatimuksesta ei ole joustettu edes pakolaisaseman saaneen perheenjäsenten kohdalla eikä edes silloin, kun oleskelun laillistaminen ei onnistu hakijasta itsestään riippumattomista syistä, mikä on käytännössä estänyt oleskelulupahakemuksen jättämisen.

Suomea velvoittavat kansainväliset ihmisoikeussopimukset ja oikeuskäytäntö edellyttävät, että kansainvälistä suojelua saaneiden henkilöiden perheenjäsenten haavoittuvainen asema ja tosiasialliset olosuhteet huomioidaan oleskelulupaprosessin kaikissa vaiheissa. Perheenyhdistämisdirektiivi edellyttää, että pakolaisten tilanteeseen kiinnitetään erityistä huomiota niistä syistä, joiden vuoksi he ovat joutuneet pakenemaan kotimaastaan ja jotka estävät heitä viettämästä perhe-elämää siellä. Heidän oikeudelleen perheenyhdistämiseen tulisi olla suotuisimmat edellytykset.⁵ EIT on oikeuskäytännössään katsonut, että oikeutta perhe-elämän kunnioitukseen ja näin ollen 8 artiklaa loukattiin, kun kansalliset viranomaiset eivät olleet riittävästi huomioineet valittajien yksilöllisiä olosuhteita perheenyhdistämisprosessissa.⁶

Oikeusturvan parantamiseksi ja yhdenvertaisen kohtelun turvaamiseksi ja jotta perheenyhdistäminen olisi mahdollista myös niille, jotka eivät itsestään riippumattomista syistä voi oleskeluaan laillistaa, olisi perheenkokoajalle palautettava mahdollisuus tehdä hakemus perheenjäsentensä puolesta Suomessa taikka vähintäänkin täsmennettävä ulkomaalaislain 60 §:n sanamuotoa.

Näin kaikista haavoittuvimmatkin perheet pystyisivät hakemaan perheenyhdistämistä. Tämä myös sujuvoittaisi lupaprosessia ja vähentäisi viranomaistyötä, kun läheystyössä vierailtaisiin vain kerran.

Pakolaisneuvonta katsoo, että ulkomaalaislain 60 §:än tulisi palauttaa perheenkokoajalle mahdollisuus jättää perheenyhdistämishakemus. Lainkohtaa tulisi myös selkeyttää esimerkiksi säätämällä poikkeamismahdollisuus, niin että

⁵ NEUVOSTON DIREKTIIVI 2003/86/EY, annettu 22 päivänä syyskuuta 2003, oikeudesta perheenyhdistämiseen, johdanto, kohta 8: "Pakolaisten tilanne vaatii erityistä huomiota niiden syiden vuoksi, jotka ovat pakottaneet heidät pakenemaan kotimaastaan ja jotka estävät heitä viettämästä siellä perhe-elämää. Tämän vuoksi olisi säädettävä tavanomaista suotuisammista edellytyksistä heidän oikeudelleen perheenyhdistämiseen."

⁶ Ks. esim, *Mugenzi vs. Ranska* App no 52701/09 (10.7.2014), *Tanda Muzinga vs. Ranska* App no 2260/10 (10.7.2014).



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 veloitteen täyttämiseksi.

5.2. Asiointi tietyssä edustustossa

Oleskelulupahakemuksen jättämistä, tunnistautumista ja haastatteluita ei tule rajata tiettyyn Suomen edustustoon. Oleskelulupa-asioiden sujuvoittamiseksi ja kaikkein heikommassa asemassa olevien perheen yhdistämisen mahdollistamiseksi Afganistanin, Irakin, Syyrian ja Somalian kansalaisten perheen yhdistämis- ja oleskelulupahakemusten käsittelyn ohjaaminen New Delhin (Afganistan), Ankaran (Irak ja Syyria) ja Nairobun (Somalia) edustustoihin tulisi lopettaa.

Hakemuksen vastaanottamiselle tai tunnistautumiselle missä tahansa edustustossa ei pitäisi olla estettä. Etäyhteydet mahdollistavat haastattelujen toteuttamisen tarvittaessa mistä tahansa edustustosta käsin. Tälläkin hetkellä asiointi toisessa edustustossa voi olla mahdollista ulkoministeriön myöntämällä poikkeusluvalla, mutta mahdollisuus pyytää poikkeuslupaa ei ole yleisesti tiedossa, luvan saaminen voi kestää kuukausia ja prosessi aiheuttaa lisätyötä viranomaisille.

Lisäksi tulisi mahdollisimman pian arvioida ja toteuttaa mahdollisuus hyödyntää myös muiden Schengen valtioiden edustustoja sekä liikkuvia palveluja.

5.3. Työnteko-oikeus hakemuksen käsittelyn aikana.

Tällä hetkellä hakijalla, edes oleskelulupahakemuksen Suomessa tehneellä Suomen kansalaisen perheenjäsenellä, ei ole työnteko-oikeutta hakemusta käsiteltäessä. Tämä koskee myös esimerkiksi erityisasiantuntijoiden puolisoita. Nykykäytäntö aiheuttaa tarpeettomasti passivoitumista ja lisää psyykkistä pahoinvointia hakijan ja perheen usein muutenkin epävarmassa ja stressaavassa elämäntilanteessa. Tämä puolestaan voi aiheuttaa korjaamattomia seurauksia niin hakijalle itselleen ja hänen perheenjäsenilleen kuin myös kustannuksia yhteiskunnalle.

Tosiasias ei ole mitään syytä, miksi näin pitää olla. Työnteko-oikeuden toimivuuden ja ongelmattomuuden on osoittanut esimerkiksi EU-kansalaisen perheenjäsenen oleskelukorttia hakevan työnteko-oikeus.



Hanna Laari
Vastaava lakimies
Pakolaisneuvonta ry

