

Perheenyhdistämisen käytäntöjä Suomessa

Yhteenvedo raportista

Perheenyhdistämiseen liittyvää lainsäädäntöä on Suomessa tiukennettu monin tavoin viimeisen vuosikymmenen aikana. Vuoden 2015 ennätyksellisen turvapaikanhakijoiden määrän seurauksena ulkomaalaislakia kiristettiin edelleen ulottamalla toimeentuloedellytys koskemaan myös turvapaikan ja toissijaista suojelua saaneiden perheenyhdistämistä.

Lainmuutosten lisäksi Maahanmuuttoviraston ja tuomioistuinten soveltamiskäytäntö on tiukentunut. Päätöksissä esimerkiksi lapsen etua on arvioitu usein suppeasti, minkä seurauksena lapsen oikeudet eivät ole toteutuneet täysimääräisesti perheenyhdistämisprosessissa. Muutosten seurauksena kansainvälistä suojelua saaneiden oikeus perhe-elämään ei ole toteutunut riittävästi, Suomen kansainvälisten ihmisoikeusvelvoitteiden edellyttämällä tavalla.

Raportissa käsitellään perheenyhdistämiseen liittyvää lainsäädäntöä ja soveltamiskäytäntöä Suomessa viime vuosina sekä tuodaan esille oikeudellisia, konkreettisia ja taloudellisia haasteita, jotka ovat esteenä kansainvälistä suojelua saaneiden perheenyhdistämiselle, oikeudelle viettää perhe-elämää. Raportin päätelmien perusteella Pakolaisneuvonta esittää seuraavat viisi lainsäädäntöä ja soveltamiskäytäntöä koskevaa suositusta, jotta varmistettaisiin perus- ja ihmisoikeuksien toteutuminen perheenyhdistämisprosessissa (kansainvälisten ihmisoikeusvelvoitteiden edellyttämällä tavalla):

1. Toimeentuloedellytys tulisi poistaa.
2. Ulkomaalaislain 36 § 2 momentin soveltamista tulisi rajata selkeämmin.
3. Lapsen edun tulisi olla ensisijainen arviointiperuste kaikissa lapsia koskevissa päätöksissä (hakijana tai perheenkokoajana).
4. Kansainvälistä suojelua saaneiden henkilöiden perheenjäsenten haavoittuvainen asema ja tosiasialliset olosuhteet tulee ottaa huomioon oleskelulupaprosessin kaikissa vaiheissa.
5. Lakia tulee tulkita perus- ja ihmisoikeuslähtöisesti perheenyhdistämisprosessin alusta lähtien.

Oleskelulupahakemuksen jättämiseen liittyviä esteitä

Ulkomaalaislaki edellyttää, että oleskelulupaa hakeva vieraillee Suomen edustustossa tai Maahanmuuttoviraston toimipisteessä hakemuksen jättämistä tai henkilöllisyyden tunnistamista varten. Asioiminen on hakijan kansalaisuuden mukaan rajoitettu tiettyyn Suomen edustustoon, joka ei aina ole hakijalle sijainniltaan lähin. Asiointi edellyttääkin usein matkoja ulkomaille. Matkakustannusten ohella korkeat hakemusmaksut, jotka tulivat voimaan vuonna 2016, ovat toinen merkittävä taloudellinen este perheenyhdistämiselle. Ulkomaalaislaki edellyttää myös, että hakija on laillisesti siinä maassa, jossa hän jättää hakemuksensa ja että hän todistaa tämän asiakirjoin. Pakolaistaustaisilla henkilöillä ei useinkaan ole henkilöasiakirjoja, jolloin he eivät voi

matkustaa ulkomaille taikka laillistaa oleskeluaan asiointimaassa lainkaan, ellei kyseisessä maassa ole mahdollisuutta rekisteröityä turvapaikanhakijaksi UNHCR:n toimipisteessä. UNHCR ei esimerkiksi rekisteröi Afganistanin tai Pakistanin kansalaisia Iranissa, joten oleskelun laillistaminen ei tuota kautta onnistu. Laillisen oleskelun vaatimuksesta ei jousteta edes pakolaisaseman saaneen perheenjäsenten kohdalla, mikä on käytännössä voinut estää oleskelulupahakemuksen jättämisen.

Nämä merkittävät, käytännölliset ja taloudelliset haasteet, vaikuttavat etenkin kaikkein haavoittuvimmassa asemassa oleviin hakijoihin ja heidän perheenyhdistämismahdollisuutensa.

Toimeentuloedellytys esteenä perheenyhdistämiselle

Perheenyhdistämisen edellytyksenä on lisäksi riittävä taloudellinen toimeentulo. Heinäkuusta 2016 alkaen turvattua toimeentuloa on edellytetty myös kansainvälistä suojelua saaneiden perheenyhdistämisessä, vähäisin poikkeuksin. Toissijaista suojelua saaneiden kohdalla toimeentuloa edellytetään aina. Turvapaikan saaneiden perheenyhdistämiseen toimeentuloedellytystä ei sovelleta, jos hakemus on jätetty kolmen kuukauden kuluessa turvapaikkapäätöksen saamisesta ja jos perheside on muodostettu jo ennen perheenkokoajan saapumista Suomeen (nk. vanha perhe). Hakijoiden usein hyvinkin haastavat ja haavoittuvat olosuhteet huomioiden, kolmen kuukauden aika on todettu erittäin haastavaksi usealle perheelle. Aikarajaa myös sovelletaan tiukasti.

Toimeentuloedellytyksestä voidaan poiketa yksittäistapauksissa poikkeuksellisen painavasta syystä tai jos lapsen etu sitä edellyttää. Poikkeamismahdollisuuden tarkoituksena on varmistaa, ettei toimeentuloedellytys johda kohtuuttomaan päätökseen. Kansainvälistä suojelua saaneiden olosuhteet ja elämäntilanne ovat usein sellaiset, että korkea toimeentuloedellytystä on mahdotonta täyttää. Perheenkokoajan pakolaisasemaa, hakijoiden asemaa pakolaisen perheenjäseninä tai sitä, että hakijat ovat perheenkokoajan ydinperheenjäseniä, kuten hänen huollettavia lapsiaan, ei kuitenkaan ole pidetty riittävänä perusteena poiketa toimeentuloedellytyksestä, vaikka tämä johtaisi perhe-elämän katkeamiseen.

Päätöksissä, joissa jopa pakolaisaseman saaneen oikeutta perhe-elämään nk. vanhan perheensä kanssa on katsottu voitavan rajoittaa toimeentulon puuttuessa, vaikka tämä johtaisi perhe-elämän katkeamiseen, on sivuutettu se, että perhe-elämä on pakottavasti katkennut paon seurauksena eikä ole riittävästi huomioitu perhe-elämän suojaa ja mahdollisuutta jatkaa perhe-elämää.

Alaikäisen yksintulleen perheenyhdistäminen äärimmäisen vaikeaa

Yksintulleen alaikäisen mahdollisuuteen saada perheensä Suomeen vaikuttaa merkittävästi se, onko hänelle myönnetty kansainvälistä suojelua. Kansainvälistä suojelua saaneen yksintulleen toimiessa perheenkokoajana hänen ei esimerkiksi edellytetä olevan alaikäinen enää sinä päivänä, kun Maahanmuuttovirasto tekee päätöksen perheenyhdistämishakemukseen, vaan riittää, että hän oli alaikäinen hakieksaan turvapaikkaa.

Toisaalta, kansainvälistä suojeluakin saaneiden yksintulleiden perheenyhdistämishakemuksista vain noin puolet on viime vuosina hyväksytty. Kielteisiä päätöksiä, myös toissijaista suojelua saaneiden yksintulleiden kohdalla, on perusteltu etenkin UlkL 36 § 2 momentin mukaisella maahantulosäännösten kiertämisellä: on katsottu, ettei vanhemmilla ole ollut "pakottavaa syytä" lähettää lastaan ulkomaille, ja että he ovat lapsensa lähettämällä yrittäneet kiertää maahantulosäännöksiä

saadakse oleskeluluvat muulle perheelle. "Pakottavan syyn" vaatimus ei perustu lakiin vaan soveltamiskäytäntöön, jossa tämä tulkinta on yritetty ulottaa myös tilanteisiin, joissa perheenkokoaja on ollut turvapaikan saanut yksintullut, jolla selvästi on ollut pakottava syy paeta kotimaastaan.

Valtaosalle yksintulleista alaikäisistä turvapaikanhakijoista on myönnetty oleskelulupa yksilöllisestä, inhimillisestä syystä, minkä myötä perheenyhdistäminen on lähes mahdollista.

Lapsen edun puutteellinen arviointi

Ulkomaalaislain mukaan kaikissa viranomaispäätöksissä, jotka koskettavat lasta, lapsen edun tulisi olla päätöksen ensisijainen arviointiperuste. Kansainvälistä suojelua saaneiden perheenyhdistämispäätöksissä lapsen etua ei ole kuitenkaan usein huomioitu ensisijaisesti taikka riittävästi. Esimerkiksi sovellettaessa ulkomaalaislain 36 § 2 momenttia kansainvälistä suojelua saaneen yksintulleen alaikäisen perheenyhdistämiseen, lapsen suojeluaseman merkitystä ja päätöksen vaikutusta lapseen ei ole huomioitu riittävästi, mikä on johtanut lapsen edun vastaisiin päätöksiin.

Lasta koskevissa perheenyhdistämispäätöksissä lapsen etua ei ole tulkittu ensisijaisena arviointiperusteena, vaan päätöksissä ulkomaalaislakia on tulkittu ihmis- ja perusoikeuksia rajoittavasti, korostaen ulkomaalaislain rajoituksia, Suomea sitovissa kansainvälisissä ihmisoikeusinstrumenteissa suojattujen oikeuksien kustannuksella.

Lapsen edun asianmukainen arviointi edellyttää lisäksi, että lapsen etu arvioidaan yksilöllisesti ja että arviointi ilmenee yksityiskohtaisesti lasta koskevista päätöksistä. Useimmassa perheenyhdistämispäätöksessä lapsen etu mainitaan, mutta sitä harvemmin arvioidaan yksityiskohtaisesti. Onkin perusteltua todeta, että lapsen oikeudet eivät ole Suomessa toteutuneet riittäväällä tavalla.

Suosituksset

- 1. Toimeentuloedellytys tulisi poistaa.** Toimeentuloedellytys tulisi poistaa kansainvälistä suojelua saaneiden perheenyhdistämisestä, koska se rajoittaa erityisesti kaikista haavoittuvimmissa asemassa olevien perheenyhdistämistä ja oikeutta perhe-elämään. Kolmen kuukauden lyhyt aikaraja, jota myös tulkitaan tiukasti, tulisi vähintäänkin nostaa kuuteen kuukauteen ja sen tulisi koskea kaikkia kansainvälistä suojelua – myös toissijaisen suojelua – saaneita hakijoita. Tämä olisi myös Euroopan komission perheenyhdistämisdirektiiviä 2003/86/EY koskevan tulkintasuosituksen mukaista.
- 2. Ulkomaalaislain 36 § 2 momentin soveltamista tulisi rajata selkeämmin.** Ulkomaalaislain 36 §:n 2 momentin laaja ja yleinen luonne, liittyen maahantulon tai maassa oleskelun koskevien säännösten kiertämiseen, antaa viranomaisille laajan harkintavallan, joka mahdollistaa perus- ja ihmisoikeuksien rajoittamisen perusteettomasti ja vähentää oikeusvarmuutta. Momentin soveltamisala tulisi rajata ja määritellä laissa selkeämmin, erityisesti perheenyhdistämistä hakeneiden alaikäisenä yksintulleiden osalta, mutta myös laajemmin perheensiteeseen perustuvan oleskeluluvan osalta. Päätös, joka rajaa tai estää perusoikeuden perhe-elämään, tulisi aina olla selkeä ja laissa tarkasti määritelty.
- 3. Lapsen edun tulisi olla ensisijainen arviointiperuste kaikissa lapsia koskevissa päätöksissä (hakijana tai perheenkokoajana).** Lapsen etu tulisi arvioida yksilöllisesti ja yksityiskohtaisen arvioinnin tulisi ilmetä päätöksestä. Lapsen edun asianmukainen

huomioiminen edellyttää lisäksi, että päätöksen lyhyen ja pitkän aikavälin seuraukset lapsen hyvinvointiin ja kehitykseen arvioidaan.

- 4. Kansainvälistä suojelua saaneiden henkilöiden perheenjäsenten haavoittuvainen asema ja tosiasialliset olosuhteet tulee ottaa huomioon oleskelulupaprosessin kaikissa vaiheissa.** Hakijoilta ei tulisi vaatia asiakirjoja, joita heidän ei ole mahdollista saada eikä hakemuksen jättämisen tulisi riippua hakijan mahdollisuudesta laillistaa oleskelunsa maassa, jossa Suomen edustusto sijaitsee. Tarve tarkentaa ulkomaalaislain 60 §:ää ja laillista oleskelua koskevan vaatimuksen soveltamista kansainvälistä suojelua saavien perheenjäseniin tulisi arvioida. Lisäksi hakemusmaksut tulisi poistaa näissä tapauksissa tai niitä tulisi merkittävästi alentaa. Suomen edustustojen suhteellinen vähäisyys tulisi huomioida, esimerkiksi sallimalla sen, että hakijoilla olisi aina oikeus asioida heille lähimmässä edustustossa. Perheenkokoajalle voitaisiin myös antaa mahdollisuus jättää hakemus perheensä puolesta ja samalla tulisi luopua vaatimuksesta, että Euroopan ulkopuolella sijaitsevien perheenjäsenten on vahvistettava hakemuksensa Suomen edustustossa. Valtioiden tulisi myös hyödyntää EU:n viisumisäännöstön kahdenvälisiä järjestelyjä koskevia säännöksiä useammin, jotta perheenjäsenet Euroopan ulkopuolella voisivat jättää hakemuksensa ja noutaa viisuminsa toisen EU-valtion suurlähetystössä, jos maalla, johon he aikovat matkustaa, ei ole konsuliedustustoa perheenjäsenten asuinmaassa.

- 5. Lakia tulee tulkita perus- ja ihmisoikeuslähtöisesti perheenyhdistämisen alusta lähtien.** Kun tapaus koskee perustavanlaatuaista oikeutta, kuten lapsen oikeutta perhe-elämään, väriiden päätösten seuraukset ovat merkittäviä. Vaikka väärä päätös kumottaisiin valituksen johdosta, perheenyhdistämisen viivästymisellä voi olla merkittävä vaikutus lapsen tasapainoiseen kehitykseen ja perheenjäsenten kotoutumiseen. Johdonmukaisuuden ja kaikkien asianosaisten tasapuolisen kohtelun kannalta, oikeuskäytännön, erityisesti korkeimman hallinto-oikeuden ennakkopäätösten, merkitys on ilmeinen.