



YHDENVERTAISUUS
VALTUUTETTU

DISKRIMINERINGSOMBUDSMANNEN
NON-DISCRIMINATION OMBUDSMAN
OVTTAVEARDÁSAŠVUOĐAÁITTARDEADDJI

Lausunto

1 (6)

24.09.2021

VTDno-2021-1054

Sisäministeriö

kirjaamo@intermin.fi; maahanmuutto-osasto@intermin.fi

VN/6075/2021; VN/6075/2021-SM-3

Sisäministeriön lausuntopyyntö kansainvälistä suojelua saavien henkilöiden perheenyhdistämistä koskevasta hallituksen esitysluonnoksesta

Yhdenvertaisuusvaltuutettu on itsenäinen ja riippumaton viranomainen, jonka tehtävinä on syrjintään puuttuminen ja yhdenvertaisuuden edistäminen erityisesti vähemmistöjen osalta. Ulkomaalaislain (301/2004) ja yhdenvertaisuuslain (1325/2014) esitöissä valtuutetun yhdeksi tehtäväksi on katsottu ulkomaalaisten oikeuksien ja aseman edistäminen. Valtuutettu toimii myös kansallisena ihmiskaupparaporttoijana ja maastapoistamisen täytäntöönpanon valvojana. Lisäksi valtuutetun tehtäviin kuuluu seurata toimialallaan Suomen kansainvälisten ihmisoikeusvelvoitteiden noudattamista ja kansallisen lainsäädännön toimivuutta yhdenvertaisuusvaltuutetusta annetun lain (1326/2014) 3 §:ssä säädetyn mukaisesti.

Valtuutettu kiittää pyynnöstä lausua asiassa.

Lapsen oikeuksia ja perhe-elämän suojaa tulisi turvata esitettyä laajemmin

Valtuutettu pitää ehdotetun sääntelyn tavoitteita erittäin kannatettavina. Esitetyt muutokset ovat samalla välttämättömiä, jotta lapsen oikeus perheenyhdistämiseen toteutuisi nykyistä paremmin.

Valtuutetun perheenyhdistämistä koskenut selvitys toi ilmi vakavia ongelmia yksin tulleiden kansainvälistä suojelua saaneiden lasten oikeuksien toteutumisessa. Vain puolet suojelua saaneista lapsista sai perheensä

yhdistettyä Suomeen ja perheenyhdistämissä evättiin perusteilla, joita ei ole määritelty selvästi laissa. Lisäksi selvitys nosti esiin kysymyksen myös ”maahantulosäännösten kiertämistä” koskevan pykälän soveltamisen perustuslainmukaisuudesta. Johtopäätöksensä valtuutettu suositti ulkomaalaislain 36.2 §:n rajaamista siten, että perhe-elämän suoja ja lasten oikeudet olisivat turvattu perustuslain ja kansainvälisten ihmisoikeusvelvoitteiden edellyttämällä tavalla. Lisäksi valtuutettu katsoi, että kyseessä olevaa säännöstä tulisi rajata myös muiden oleskelulupaperusteiden kohdalla.

Esitysluonnoksessa on esitetty (s. 34) tärkeitä näkökohtia lapsen edusta ja oikeuksista, sekä UlkL 36.2 §:n perustuslainmukaisuudesta. Yhdenvertaisuusvaltuutettu pitää ongelmallisena sitä, ettei luonnosesityksessä ole kuitenkaan ratkaistu niitä tiedossa olevia vakavia ongelmia lapsen edun ja perhe-elämän toteutumisessa, jotka johtuvat UlkL 36.2 §:n soveltamiskäytännöstä. Säännöksen soveltamiskäytäntöä tulisi lainmuutoksella rajata vähintäänkin niissä tapauksissa, joissa on kyseessä lapsen etu ja oikeus elää yhdessä vanhempiensa kanssa. Näin turvattaisiin myös muiden lasten ja perheiden perustavanlaatuisten oikeuksien toteutumista. Nykyisin Suomessa jo yhdessä asuvan perheen suomalainenkin lapsi voidaan erottaa toisesta (ulkomaalaisesta) vanhemmastaan UlkL 36.2 §:n nojalla, vaikka vanhempi ei olisi syyllistynyt rikoksiin ja oleskelulupaa olisi haettu nimenomaan perhe-elämän viettämiseksi.

Valtuutettu haluaa korostaa, että UlkL 36.2 § on nyky muodossaan ongelmallinen perus- ja ihmisoikeuksien turvaamisen näkökulmasta. Yksin tulleet kansainvälistä suojelua saaneet lapset ovat vain yksi ryhmä, jonka oikeudet eivät ole toteutuneet johtuen kyseessä olevan säännöksen laajasta soveltamisesta.

Kansainvälistä suojelua saaneen lapsen oikeus perheeseen

Kansainvälistä suojelua saaneen yksin tulleen lapsen näkökulmasta valtuutettu pitää esitettyjä keinoja tehokkaina. Lapsen suojelun tarve suhteessa kotimaahansa tutkitaan turvapaikkaprosessissa. Mikäli lapsen on katsottu olevan kansainvälisen suojelun tarpeessa eikä perheenyhdistämisen katsota olevan lapsen edun vastaista, lupa perheenjäsenelle tulee myöntää.

Perheenyhdistämisprosessi, jossa suomalainen päätöksentekijä arvioi perimmäisiä syitä kansainvälisen suojelun tarpeessa olleen lapsen kotimaastaan lähdön taustalla, on monin tavoin ongelmallinen. Nykytilanteessa

päätöksentekijä on voinut ensin todeta lapsen olleen kansainvälisen suojelun tarpeessa ja tämän jälkeen arvioida, että lapsi on lähetetty Suomeen, jotta vanhemmat saisivat oleskeluluvat, eikä sen vuoksi, että lapsi on ollut kansainvälisen suojelun tarpeessa.

Valtuutetun näkemyksen mukaan käytäntö ei nykytilassakaan ole riittävässä määrin perustunut lakiin. Esitetty muutos korjaa nykytilanteen vastaamaan UlkL 114 §:stä ilmenevää pääsääntöä, jonka mukaan kansainvälistä suojelua saaneen perheenjäsenelle ”myönnetään” oleskelulupa perhesiteen perusteella.

Esityksessä on viitattu ainoastaan perhesiteen perusteella myönnettäviin oleskelulupiin. Esityksen jatkovalmistelussa on tärkeä kiinnittää huomiota siihen, että kyseessä olevissa tilanteissa näillä luvilla tarkoitetaan yksiselitteisesti myös UlkL 115 §:n nojalla myönnettäviä lupia. Nykykäytännön mukaan lapsen toimiessa perheenkokoajana, perheen muut lapset ovat ”muita omaisia”, joille myönnetään oleskeluluvat UlkL 115 §:n nojalla.

Toimeentuloedellytys kansainvälistä suojelua saaneelta perheenkokoajalta

Valtuutettu on pitänyt esillä monia ongelmia, joita liittyy perheenyhdistämisen toimeentuloedellytykseen. Kansainvälistä suojelua saaneiden kohdalla kyseessä on myös merkittävä yhdenvertaisuusongelma. Sekä turvapaikan, että toissijaisen suojelua saaneet henkilöt ovat saaneet kansainvälistä suojelua suhteessa kotimaahansa tai pysyvään asuinvaltioonsa. Valtuutettu katsoo, ettei heidän erilaiselle kohtelulle perheenyhdistämisen osalta ole hyväksyttäviä perusteita. Lapsen näkökulmasta on kysymys samanlaisesta tilanteesta, oli kyseessä turvapaikka tai oleskelulupa kansainvälisen suojelun perusteella: hän ei voi palata kotimaahansa, ja siten hänen ainoa mahdollisuutensa elää perhe-elämää on perheenyhdistämisen kautta.

Valtuutettu pitää välttämättömänä, että kaikkia kansainvälistä suojelua saaneiden perheenyhdistämishakemuksia käsitellään samoin periaattein ja kannattaa esitettyjä muutoksia.

Esitetty kolmen kuukauden määräajasta luopuminen paitsi edistäisi oikeutta perhe-elämään ja lapsen oikeuksia, myös selkeyttäisi nykyistä lainsäädäntöä. Olennaista perheenyhdistämistä koskevassa harkinnassa on keskittyä itse perheyhteyden arviontiin, ei aikamääreisiin. Vuonna 2016 säädetty

aikamääre on aiheuttanut ylimääräistä byrokratiaa ja pahimmassa tapauksessa estänyt pakolaisten perheen yhdistämistä.

Nopea ja sujuva perheen yhdistäminen on yksi tärkeimmistä hyvän kotoutumisen edellytyksistä. Perheen yhdistämisprosessi on usein hakijalle itselleen jopa henkisesti raskaampi kuin turvapaikkaprosessi. Valtuutettu pitää ehdottoman tärkeänä kaikkia muutoksia, jotka yksinkertaistavat menettelyä ja poistavat turhia epävarmuuksia siihen liittyen. Valtuutettu kannattaa siten esityksessä valittua ratkaisua aikamääreen poistamisesta. Tämä olisi perheen yhdistämisprosessin kaikkien osapuolten edun mukaista ja myös kustannustehokkain ratkaisu.

Perheen yhdistämisen käytännön ongelmista

Perheen yhdistämistä eivät hankaloita ainoastaan lainsäädännölliset ongelmat, kuten toimeentuloedellytys ja UlkL 36.2 §, vaan tiellä on usein myös käytännön esteitä lain vaatimusten toteuttamiselle. Toisin kuin Ruotsissa ja tietyissä muissa EU-maissa, Suomessa hakijan on jätettävä perheen yhdistämishakemus Suomessa olevan perheenkokoajan sijaan. Lisäksi hakijoiden on käytävä tunnistaumassa Suomen edustustossa, joka on usein toisessa maassa kuin hakijat ovat. Pelkästään matka edustustoon voi olla mahdollonta, kuten erityisesti korona-aika ja esimerkiksi Afganistanin vaikea tilanne ovat osoittaneet. Lain vaatimus laillisesta oleskelusta voi myös estää mahdollisuuden asioida edustustossa, sillä viisumin tai oleskeluluvan saaminen ei useimmalle ole itsestäänselvyys. Asiakirjojen hankkiminen, matkustaminen ja lupahakemuksen maksut muodostavat myös taloudellisia esteitä perheen yhdistämisen onnistumiselle.

Valtuutettu korostaa, että oleskelulupaprosessin tulisi olla mahdollisimman sujuva ja saavutettava, sillä käytännössä toimivan virallisen reitin puute voi estää hyvin haavoittuvassa asemassa olevien perheiden yhdistymisen ja ajaa hakijat lähtemään vaaralliselle pakomatkalle kohti Eurooppaa. Tämä sisältää lukemattomia vakavia riskejä sekä yksilön, että yhteiskunnan kannalta.

Lapsen alaikäisyyden määrittäminen

Hallituksen esitysluonnoksen mukaan lapsen perhesiteen perusteella jättämää hakemusta arvioitaessa, määrittyy hakijana olevan lapsen alaikäisyys hakemuksen jättämishetken ajankohdan mukaan. Pykälä koskee kaikkia hakijoita riippumatta perheenkokoajan oleskelulupaperusteesta.

Yhdenvertaisuusvaltuutettu katsoo, että luonnosesityksessä pykälään esitetyt muutokset edistävät yhdenvertaisuutta ja lapsen edun toteutumista.

Kansainvälistä suojelua hakeva voi saada hakemuksensa perusteella turvapaikan tai toissijaisen suojelun lisäksi oleskeluluvan yksilöllisistä inhimillisistä syistä tai ihmiskaupan uhrina. Näistä kahden jälkimmäisen oleskeluluvan saajat ovat useimmiten haavoittuvassa asemassa olevia henkilöitä, joiden kohdalla perheen ja lasten läsnäolo ovat hyvin merkityksellisiä seikkoja heidän toipumiselleen ja kotoutumiselleen.

Esitysluonnoksessa tuodaan esiin tutkimustuloksia perheen kiistattomasta positiivisesta merkityksestä kotoutumiselle sekä psyykkiselle hyvinvoinnille. Asiassa on huomioitava myös Suomessa oleskelulupaprosesseihin menevä aika. Prosessit kestävät usein kohtuuttoman pitkään, jopa vuosia. Näin ollen valtuutettu katsoo, että perhesidehakemuksessa lapsen alaikäisyyden määrittämistä koskeva ajankohta tulisi sitoa perheenkokoajan Suomessa jättämän turvapaikkahakemuksen jättämisajankohtaan.

Lapsi on perheenkokoajana tilanteissa, joissa lapsella on Suomen kansalaisuus, hän on saanut kansainvälistä suojelua tai oleskeluluvan ihmiskaupan uhrina tai yksilöllisistä inhimillisistä syistä. Valtuutettu katsoo, että aina kun lapsi on perheenkokoajana, tulisi hänen alaikäisyytensä ajankohta arvioida hänen oman oleskelulupansa hakemuksensa jättämisajankohdan mukaan.

Valtuutettu katsoo joka tapauksessa, että kansainvälistä suojelua saaneen täysi-ikäisen perheenkokoajan lapsen alaikäisyyden määritelmän ei tulisi poiketa alaikäisen kansainvälistä suojelua saaneen perheenkokoajan alaikäisyyden määritelmästä (UlkL 38.3 §). Näin ollen kansainvälistä suojelua saaneen täysi-ikäisen perheenkokoajan lasten alaikäisyyden ajankohta tulee myös määritellä perheenkokoajan kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen jättämisajankohdan mukaan ratkaistaessa perheenjäsenten oleskelulupahakemuksia perhesiteen perusteella.

Ottaen huomioon valtuutetun aiemmin¹ ja tässä lausunnossa esiin tuomiin ongelmiin, jotka liittyvät Suomen edustustoihin sekä perheenyhdistämishakemusten jättämiseen, ei perheenjäsenen tai muun omaisen alaikäisyyden määrittymistä tulisi sitoa perhesidehakemuksen jättämisajankohtaan.

¹ Esim. <https://syrijinta.fi/-/yhdenvertaisuusvaltuutetun-lausunto-konsulipalveluiden-jarjestamiseen-liittyen>

Perheenjäsenet eivät aina voi itsestään riippumattomista syistä jättää hakemuksiaan heti kun perheenyhdistämisoikeus on saatu. Toisinaan perheenjäsenet ovat kadoksissa, yhteys voi olla katkennut ja käytännössä lähetystömaahan matkustaminen voi vaatia merkittäviä taloudellisia resursseja, matkustusasiakirjoja, viisumeita sekä muita järjestelyjä.

Jos alaikäisyys määrittäisi jatkossa hakemuksen jättämisaikajankohdan mukaan, tulisi 38 §:ään jättää 2 momentti, jossa todettaisiin, että mikäli hakemuksen jättäminen on viivästynyt hakijasta ja perheenkokoajasta riippumattomista tai muista inhimillisistä syistä, ei oleskelulupaa voida 1 momentin perusteella evätä.

Lopuksi

Valtuutettu pitää luonnosesityksen tavoitteisiin pääsyä välttämättömänä lapsen oikeuksien ja perhe-elämän suojan turvaamiseksi. Esitetyt keinot ovat pääosin tehokkaita, mutta valtuutettu pitää edelleen ehdottoman tärkeänä UlkL 36.2 §:n muuttamista. Säännöksen soveltamista erityisesti perhe-elämää ja lapsen etua koskeissa asioissa on rajoitettava myös muissa asioissa, kuin yksin tulleiden kansainvälistä suojelua saaneiden lasten perheenyhdistämisasiossa.

Valtuutettu katsoo, että edellä tarkoitettu luonnosesityksessä esitetty lainsäädäntöratkaisu ei nykyisessä muodossaan kaikilta osin edistä hallituksen perhe- ja lapsimyönteistä politiikkaa siten, kuin toisenlaisella ratkaisulla olisi mahdollista.



Yhdenvertaisuusvaltuutettu

Kristina Stenman



Ylitarkastaja

Joonas Rundgren