



21.2.2018

VVDno-2017-775

YHDENVERTAISUUS
VALTUUTETTUDISKRIMINERINGSOMBUDSMANNEN
NON-DISCRIMINATION OMBUDSMAN
OVTTAVEARDÁSAŠVUOĐAÁITTARDEADDJI**PAKOLAISEN OIKEUS PERHE-ELÄMÄÄN JA LAPSEN EDUN ENSISIJAISUUS**

Yhdenvertaisuusvaltuutettu on itsenäinen ja riippumaton viranomainen, jonka tehtävinä on syrjintään puuttuminen ja yhdenvertaisuuden edistäminen erityisesti vähemmistöjen osalta.

Sekä ulkomaalaislain (301/2004) että yhdenvertaisuuslain (1325/2014) esitöissä yhdenvertaisuusvaltuutetun yhdeksi tehtäväksi on katsottu edelleen aiemman ulkomaalais- ja vähemmistövaltuutetun tavoin ulkomaalaisten aseman turvaaminen.

Lisäksi valtuutetun tehtäviin kuuluu seurata toimialallaan Suomen kansainvälisten ihmisoikeusvelvoitteiden noudattamista ja kansallisen lainsäädännön toimivuutta yhdenvertaisuusvaltuutetusta annetun lain (1326/2014) 3 §:ssä säädetyn mukaisesti.

Yhdenvertaisuusvaltuutettu on saanut lukuisia yhteydenottoja koskien perheenyhdistämisen vaikeutta ja lapsen edun huomioimista erityisesti turvapaikka- ja oleskelulupaprosesseissa. Valtuutettu on päättänyt laatia tämän lausunnon nostaakseen esille perheenyhdistämis- ja oleskelulupa-asioita käsitteleviä viranomaisia Suomea sitovista ihmisoikeusvelvoitteista.

1. Oikeus perhe-elämään

Jokaisen oikeus perhe-elämän kunnioitukseen on kansainvälisissä ihmisoikeussopimuksissa turvattu ihmisoikeus. Esimerkiksi YK:n ihmisoikeuksien yleismaailmallisessa julistuksessa (artikla 16) todetaan, että: ”Perhe on yhteiskunnan luonnollinen ja perustavanlaatuinen ydinosa ja sillä on oikeus yhteiskunnan ja valtion suojaan”. Myös Euroopan ihmisoikeussopimuksessa (artikla 8) ja Euroopan unionin perusoikeuskirjassa (artikla 7) on turvattu perhe-elämän kunnioitus.

Euroopan ihmisoikeussopimuksessa perhe-elämän kunnioitukseen voidaan puuttua vain silloin, kun laki sen sallii ja se on välttämätöntä demokraatti-



sessä yhteiskunnassa kansallisen ja yleisen turvallisuuden tai maan taloudellisen hyvinvoinnin vuoksi, tai epäjärjestyksen tai rikollisuuden estämiseksi, terveyden tai moraalien suojaamiseksi, tai muiden henkilöiden oikeuksien ja vapauksien turvaamiseksi. Ihmisoikeutta rajoittavaan puuttumiseen tulee suhtautua pidättyvästi ja jokainen tapaus harkita tarkoin eri intressejä punnitien suhteellisuusperiaatteen mukaisesti.

Kyseiset kansainväliset ihmisoikeussopimusmääräykset eivät kuitenkaan velvoita valtioita ainoastaan pidättäytymään perhe-elämään puuttumiselta, vaan ne myös velvoittavat valtiota ryhtymään oma-aloitteisesti aktiivisiin toimiin perheyhteyden suojelemiseksi ja eroon joutuneiden perheiden yhdistämiseksi.

Oikeus perhe-elämään ja sen kunnioitukseen koskee myös pakolaisia (termi laajasti ymmärrettynä kattaen kaikki kansainvälistä suojelua hakevat ja saavat). Pakolaiset joutuvat elämäntilanteensa johdosta usein olosuhteiden pakottamana eroon perheenjäsenistään. Perheenjäsenistä eroon joutuminen lisää pakolaisuuden aiheuttamaa inhimillistä kärsimystä. Perheen yhdistäminen pakolaisen päästyä turvaan onkin ensisijaisen tärkeä asia pakolaisen elämässä ja usein edellytys myös kotoutumiselle. Epävarmuus perheestä aiheuttaa ahdistusta ja vaikeuttaa integraatiota uuteen kotimaahan.

Perheenyhdistämisen esteenä on kuitenkin monia juridisia, hallinnollisia ja käytännön ongelmia. Näitä ongelmia voivat olla esim. lyhyet hakemusten määräajat, tiukat todistus- ja asiakirjavaatimukset, taloudelliset kuluvaatimukset ja tulorajat sekä esteet, jotka liittyvät lähtömaan sijaintiin. Nämä ongelmat näyttäytyvät yhdenvertaisuusvaltuutetulle useina valtuutetulle osoitettuna yhteydenottoina ja niitä esitellään tarkemmin seuraavassa kappaleessa.

2. Pakolaisen perhe-elämän toteutumisen ongelmat käytännössä

i. Hakemuksen jättämiseen liittyvät vaikeudet

Perheenyhdistämishakemusta ei voi jättää Suomessa oleva perheenkoaja, vaan hänen erossa olevien perheenjäsentensä on laitettava hakemus vireille. Hakemus voidaan jättää sähköisesti tai se on jätettävä Suomen toimivaltaiseen suurlähetystöön. Vaikka hakemus laitettaisiin vireille sähköisesti, on hakijoiden tunnistauduttava Suomen edustustossa henkilökohtaisesti ja esitettävä passinsa sekä perhesidettä todistavia asiakirjoja laillistettuina.

Suomen edustustoverkosto on suhteellisen harva, jonka vuoksi perheenyhdistämistä hakevien perheenjäsenten on usein matkustettava kauas. Kunkin maan osalta toimivaltaiset Suomen edustustot ovat määritelty valtioneuvoston asetuksella. Toimivaltainen edustusto saattaa myös olla joku muu kuin kyseisessä maassa oleva Suomen suurlähetystö tai lähimpänä sijaitseva Suomen edustusto. Näin on esimerkiksi Afganistanin ja Eritrean

kohdalla. Afganistanilaiset perheenyhdistämistä hakevat eivät voi asioida Suomen Kabulin edustustossa, vaan heidän on matkustettava Intian New Delhiin. Eritrealaisten on matkustettava Nairobiin Keniaan. Matka edellyttää viisumia kyseiseen maahan ja usein jopa tuhansien kilometrien taivalta. Yhdenvertaisuusvaltuutettuun on otettu yhteyttä koskien hakemusmatkojen vaikeutta esimerkiksi juuri afganistanilaisten ja eritrealaisten hakijoiden kohdalla.

Perheenyhdistämistä hakevilla perheenjäsenillä ei aina ole kotimaansa matkustusasiakirjaa. Jos perheenyhdistämistä haetaan turvapaikan saaneeseen pakolaiseen, hakijat eivät välttämättä voi olla yhteydessä kotimaansa viranomaisiin asiakirjojen hankkimiseksi. Esimerkiksi yhdenvertaisuusvaltuutettuun yhteyttä ottaneen pakistanilaisen poliittisen pakolaisen kahdella lapsella ei ole passia. He eivät pääse hakemaan perheenyhdistämistä, koska eivät voi passittomina poistua laillisesti maasta. Yhdenvertaisuusvaltuutetun tietoon tulleen syyrialaisen perheen asiakirjat olivat tuhoutuneet perheen talon mukana. Perheenyhdistämisprosessissa voidaan perhesiteen olemassaoloa varmentaa myös dna-testein, mutta perheenjäsenten passien puuttumiseen ei ole löydetty ratkaisua.

ii. Aika- ja tulorajavaatimukset sekä hakemuskulut

Perheenyhdistämistä voi hakea missä vaiheessa vaan, kun perheenkokoaja on saanut oleskeluluvan Suomeen. Ennen vuonna 2016 tehtyä lainmuutosta, kansainvälistä suojelua saaneiden ennen pakoa muodostettujen perheiden perheenyhdistämishakemuksiin ei sovellettu toimeentuloedellytystä. Lainmuutos tuli voimaan 1.7.2016. Sen jälkeen myös kansainvälistä suojelua saaneiden perhesiteeseen perustuvia oleskelulupia hakevien toimeentulo tulee olla turvattu. Maahanmuuttovirasto on yhdessä Sosiaali- ja terveysministeriön kanssa määritellyt suuntaa antavat euromääräiset nettotulot, jotka perheellä tulisi olla, jotta perheen toimeentulo katsottaisiin turvatuksi. Yhden aikuisen osalta summa on 1.000 euroa kuukaudessa ja toisen aikuisen 700 euroa. Ensimmäisen alaikäisen lapsen osalta summa on 500 euroa, toisen 400 euroa, kolmannen 300 euroa jne. Näin ollen esim. kahden aikuisen ja kahden lapsen perheen elättämiseksi perheenkokoajalla tulisi olla 2.600 euron nettotulot ja nelilapsisella perheen elättämiseksi perheenkokoajan tulisi tienata 3.100 euroa nettona kuukaudessa. Summa on korkea myös suomalaiselle korkeasti koulutetulle, puhumattakaan juuri Suomeen oleskeluluvan saaneesta pakolaisesta.

Lakiin säädettiin pakolaisten osalta poikkeus toimeentuloedellytyksestä. Muutoin toimeentuloedellytyksestä voidaan poiketa vain, jos siihen on erityisen painava syy tai lapsen etu sitä vaatii. Toimeentuloedellytystä ei sovelleta, jos oleskelulupaa on haettu kolmen kuukauden kuluessa siitä, kun pakolaisaseman saanut perheenkokoaja on saanut tiedoksi päätöksen hänelle annetusta turvapaikasta. Tämä poikkeus koskee ainoastaan turvapaikan saaneita pakolaisia, sitä ei sovelleta toissijaista suojelua saaneiden tai yksilöllisen inhimillisen syyn perusteella oleskeluluvan saaneiden perheisiin. Sekä turvapaikan että toissijaisen suojelua saaneen henkilön on kui-

tenkin katsottu olevan kansainvälisen suojelun tarpeessa suhteessa kotimaahansa tai pysyvään asuinvaltioon. Siten heidän erilaiselle kohtelulle perheen yhdistämisen osalta ei ole hyväksyttäviä perusteita. Myös yksilöllisen inhimillisen syyn perusteella oleskeluluvan saanut on harvoin kykenevä heti ansaitsemaan perheensä elättämiseen edellytettävän toimeentulon. Turvaton toimeentulo edellyttämisen kansainvälistä suojelua saaneiden perheen yhdistämishakemusten kohdalla on kohtuutonta ja johtaa eittämättä siihen, ettei paon vuoksi eron joutuneita perheitä saada yhdistettyä.

Myös nyt poikkeuksena säädetty kolmen kuukauden aikaraja pakolaisen perheen yhdistämishakemuksen jättämiselle on lyhyt. Yhdenvertaisuusvaltuutetun tietoon on tullut lukuisia tapauksia, joissa perheenkokoaja ei ole ollut tietoinen aikarajasta tai hakemuksen jättäminen määräajan puitteissa on ollut mahdotonta muista syistä. Kuten edellä on esitetty, hakemuksen jättäminen edellyttää asiakirjojen hankkimista, niiden laillistamista, matkajärjestelyjen tekemistä ja usein myös viisumin hankkimista, jotka ovat työläitä ja aikaa vievää.

Kansainvälistä suojelua saaneiden perhesiteeseen perustuvat oleskelulupahakemukset määrättiin maksullisiksi 16.5.2016 alkaen. Oleskeluluvat ovat sinänsä olleet maksullisia jo aiemmin, mutta kansainvälistä suojelua saaneiden perheen yhdistämisen osalta maksuista on poikettu. Syy muutokseen vuonna 2016 oli hakemusmäärien ennakoitu kasvu. Vuonna 2018 oleskeluluvan hakeminen maksaa aikuiselta 420-470 euroa ja alaikäiseltä 220-250 euroa riippuen siitä, haetaanko sähköisesti vai paperihakemuksella. Siten esimerkiksi puolison ja neljälapsisen perheen perheen yhdistämishakemus paperisena maksaa 1470 euroa. Hinta on merkittävä pääosalle suomalaisista, saati pakolaiselle. Tämän lisäksi kuluja syntyy mm. asiakirjojen laillistamisesta, tunnistautumismatkan kuluista ja viisumimaksuista. Lopullinen hinta perheen saattamisella yhteen saattaa olla useita tuhansia euroja.

iii. Perheyhteyden tulkitseminen

Jos pakolainen perheineen on pystynyt suoriutumaan edellä kerrotuista haasteista, on mahdollista, että perheen yhdistäminen kuitenkin kaatuu perheyhteyden tulkitsemiseen. Maahanmuuttovirasto saattaa katsoa kiinteän perhe-elämän päättyneen siihen, kun perheenjäsen on lähtenyt hakemaan turvapaikkaa Suomesta ja muu perhe on jäänyt joko lähtömaahan tai kolmanteen maahan. Ongelmia voi syntyä myös silloin, jos perheen lapsi täysi-ikäistyy prosessin aikana.

Yhdenvertaisuusvaltuutetun tietoon tulleissa tapauksissa Maahanmuuttoviraston tulkinta perhesiteen katkeamisesta vaikuttaa tiukalta, eikä se noudata kaikilta osin Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen (EIT) ratkaisukäytännössään linjaamia periaatteita. Valtuutetun tietoon on tullut myös tapaus, jossa kaikki muut perheenjäsenet ovat saaneet oleskeluluvat, paitsi prosessin aikana täysi-ikäistynyt lapsi, joka on joutunut jäämään yksin kol-

manteen maahan. Perheen vanhempien kotituttuminen Suomeen on ollut hyvin vaikeaa, koska he kantavat jatkuvaa huolta ilman turvaverkkoa kolmannessa maassa olevasta pojastaan ja äiti on asian johdosta syvästi masentunut.

EIT on viime vuosina käsitellyt pakolaisen oikeutta perhe-elämään, perhe-elämän olemassaoloa ja lapsen edun ensisijaisuutta useissa ratkaisuisaan. Esimerkiksi tapauksissa *Şen v. Alankomaat* (no. 31465/96, 21.12.2001) ja *Tuquabo-Tekle ja muut v. Alankomaat* (no. 60665/00, 1.12.2005) kyse oli tapauksista, joissa vanhempi jätti lapsensa sukulaistensa hoivaan, ensimmäisessä tapauksessa muuttaakseen aviomiehensä luo Alankomaihin ja toisessa tapauksessa paetakseen kotimaastaan aviomiehensä kuoleman jälkeen ja hakiessaan turvapaikkaa. Kummassakin tapauksessa valittajat olivat hakeneet lapsilleen myöhemmin oleskelulupia perheenyhdistämisen perusteella, mutta tämä oli vastaajavaltioissa hylätty. Molemmissa tapauksissa tuomioistuin katsoi Alankomaiden loukanneen valittajien oikeutta perhe-elämän kunnioitukseen.

Arvioitaessa perhe-elämän olemassaoloa, tuomioistuin totesi mm., että avioliitossa syntyneen lapsen syntymän johdosta lapsen ja vanhempien välillä on olemassa perhe-elämää, mikä voi katketa ainoastaan hyvin poikkeuksellisissa olosuhteissa. Tuomioistuin totesi myös, että vanhempien, jotka ovat jättäneet lapsensa siksi aikaa, kun he asettautuvat uuteen kotimaahansa, ei voida olettaa tarkoittaneen tällä sitä, että lapsen olisi tarkoitus jäädä pysyvästi lähtömaahan, ja että he näin tehdessään hylkäisivät ajatuksen perheen myöhemmästä yhdistämisestä. (*Şen*, p. 40, *Tuquabo-Tekle* p. 45).

Tapauksissa *Mugenzi v. Ranska* (no. 52701/09, 10.7.2014) ja *Tanda-Muzinga v. Ranska* (no. 2260/10, 10.7.2014) kyseessä oli tilanne, jossa valittaja oli joutunut pakenemaan kotimaastaan Geneven 1951 pakolaissopimuksessa tarkoitetun vainon vuoksi ja oli siksi eronnut perheenjäsenistään. Tuomioistuin totesi näissä ratkaisuisaan että, vastaajavaltiolla on velvollisuus ottaa huomioon ne syyt miksi valittajan perhe-elämä oli rikkoutunut. Koska molemmissa tapauksissa kyse oli siitä, että valittaja oli paennut kotimaastaan vainon takia, ei valittajaa voitu pitää vastuullisena perhe-elämän rikkoutumiseen. Valittajan perheenjäsenet olivat myös pakolaisina kolmannessa maassa, joten perheenyhdistäminen valittajan luo oli ainoa keino jatkaa perhe-elämää.

Tuomioistuin alleviivasi, että perhe-elämä on olennainen pakolaisen oikeus ja perheenyhdistäminen olennainen tapa mahdollistaa vainoa paenneen pakolaisen normaali elämä. Se, että valittaja on saanut kansainvälistä suojelua osoittaa osapuolten haavoittuvuutta. Tuomioistuin totesi, että sekä kansainvälisellä että eurooppalaisella tasolla on olemassa konsensus siitä, että pakolaisella on tarve perheenyhdistämisprosessiin kevyemmällä vaatimuksilla kuin muilla ulkomaalaisilla.

iv. Pitkät prosessit ja odotukseen liittyvä epävarmuus

Yhdenvertaisuusvaltuutetulle on tullut yhteydenottoja koskien myös perheenyhdistämishakemusten pitkiä käsittelyaikoja. Odottaminen epävarmuudessa on raskasta ja usein hakijoita raastaa huoli perheenjäsenten turvallisuudesta. Jos ensimmäinen päätös on kielteinen, pidentää valitusprosessi odottamista edelleen ja vuosia saattaa vierähtää ilman, että vanhempi näkee lastensa kasvavan. Oleskeluluvan saaneen perheenkokoajan on vaikea kotoutua tilanteessa, jossa epävarmuus perheen kohtalosta aiheuttaa voimakasta stressiä. Kansainvälistä suojelua saaneiden perheenyhdistämishakemukset tulisikin käsitellä kiireellisesti.

3. Euroopan Neuvoston ihmisoikeusvaltuutetun suositukset

Samoja ongelmia on käsitellyt muun muassa Euroopan neuvoston ihmisoikeusvaltuutettu, joka on kesäkuussa 2017 julkaistussa ”Pakolaisten perheenyhdistämisoikeuden toteuttaminen Euroopassa” – raportissaan todennut pakolaisen perheenyhdistämisen olevan ajankohtainen polttava ihmisoikeuskysymys. Ihmisoikeusvaltuutetun näkemyksen mukaan pakolaisen oikeus perhe-elämään toteutuu tällä hetkellä puutteellisesti. Tämä johtuu osaltaan vuonna 2015 jäsenmaissa tehdyistä lainsäädännön kiristyksistä, jotka toteutettiin nopeana reaktiona silloiseen turvapaikanhakijamäärän yllättävään ja voimakkaaseen kasvuun. Ihmisoikeusvaltuutettu esittelee raportissaan Euroopassa sovellettavat kansainväliset ihmisoikeusstandardit koskien oikeutta perhe-elämään. Valtuutetun näkemyksen mukaan kaikkien kansainvälisten ihmisoikeusinstrumenttien perustavanlaatuiset periaatteet tukevat pakolaisten vahvaa oikeutta perheenyhdistämiseen.

Ihmisoikeusvaltuutettu vetoaa jäsenvaltioihin, jotta nämä pitäisivät kiinni ihmisoikeussitoumuksistaan ja varmistaisivat pakolaisten perheenyhdistämisoikeuden tehokkaan toteutumisen käytännössä. Tämä edellyttää, että jäsenvaltiot tutkisivat uudelleen lakinsa ja käytäntönsä täyttääkseen kansainväliset ihmisoikeusvelvoitteensa ja taatakseen pakolaisten kotiutumisen ja heidän perheidensä tehokkaan suojelun. Valtuutettu on tämän tueksi esittänyt 36 käytännön suositusta Euroopan Neuvoston jäsenvaltioille perheenyhdistämisen tehokkaaksi toteutukseksi.

Ensimmäisenä epäkohtana ihmisoikeusvaltuutettu nostaa esiin pakolaisaseman ja toisaalta toissijaista suojelua saaneiden henkilöiden erilaisen kohtelun perheenyhdistämisessä. Ihmisoikeusvaltuutetun näkemyksen mukaan kyse on syrjivästä käytännöstä, sillä ei ole perusteltua syytä kohdella kansainvälistä suojelua saaneita henkilöitä asiassa eri tavalla. Heidän suojelun tarpeensa, kuten tarpeensa ja oikeutensa perheenyhdistämiseen ovat samanlaiset. Ihmisoikeusvaltuutettu suosittelee jäsenvaltioille luopumista välittömästi asettamasta näitä kahta eri

kansainvälistä suojelua saaneita henkilöitä erilaiseen asemaan ja luopumaan erottelusta oikeuksien tasossa. Ihmisoikeusvaltuutettu myös suosittaa, että valtiot eivät kohtelisi eri tavoin ennen ja jälkeen pakoa muodostettuja perheitä.

Toisena suosituksenaan ihmisoikeusvaltuutettu esittää, että valtioiden olisi varmistuttava siitä, että perheen määritelmä on tarpeeksi laaja ja kattaisi esimerkiksi kaikki puoliset laajasti ymmärrettynä ilman muotovaatimuksia. Myös perinteisen kapean perhekäsityksen ulkopuolisten perheenjäsenten tulisi olla oikeutettuja perheenyhdistämiseen silloin, kun he ovat riippuvaisia kansainvälistä suojelua saaneesta sukulaisestaan. Riippuvuuden käsitettä tulisi arvioida joustavasti ottaen huomioon emotionaaliset, sosiaaliset, taloudelliset ja muut siteet sekä tuen pakolaisen ja hänen perheenjäsentensä välillä. Jos side on rikkoutunut paon vuoksi, sitä ei pitäisi tulkita niin, että riippuvuus on katkennut. Riippuvuuden arvioinnissa tulisikin ottaa huomioon Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytännössään kehittämät kriteerit.

Kolmanneksi valtuutettu kehottaa vahvistamaan lasten asemaa perheenyhdistämisprosessissa ja varmistumaan siitä, että lapsen etu on ensisijainen arviointikriteeri hakemuksissa, jotka koskevat lapsia. Ihmisoikeusvaltuutettu muistuttaa, että lapsia koskevat hakemukset tulee käsitellä myönteisesti, humanisti ja kiireellisinä. Valtuutettu myös esittää, että perheenyhdistämistä koskevassa asiassa lasta pidettäisi lapsena, jos hän on ehtinyt jättää hakemuksen ennen 18-vuoden ikää. Näitä hakemuksia ei tulisi valtuutetun näkemyksen mukaan päättää lapsen täysi-ikäistymisen vuoksi, vaan valtioiden tulisi huomioida alaikäisinä paenneiden nuorten aikuisten erityiset suojelutarpeet.

Ihmisoikeusvaltuutettu suosittelee myös, että valtiot ryhtyvät toimiin vähentääkseen perheenyhdistämisen käytännön esteitä. Esimerkiksi hakuajkojen ei tulisi olla liian lyhyitä tai tiukkoja ja hakijoille tulisi tarjota kattavaa ja selvää tietoa hakemuksesta ja sen käsittelyn kulusta. Perheenyhdistämishakemukset tulisi mahdollisuuksien mukaan käsitellä samanaikaisesti turvapaikkahakemuksen kanssa ja perheenyhdistämishakemukset tulisi sallia jätettäväksi turvapaikkamaassa, jotta perheenjäsenten vaarallisia ja kalliita matkoja suurlähetystöihin voitaisiin välttää. Jos valtiot siitä huolimatta edellyttävät pakolaisen perheenjäseniä käymään suurlähetystöissä, valtioiden tulisi varmistua, että näihin on käytännössä mahdollista päästä.

Ihmisoikeusvaltuutettu suosittaa myös, että valtioiden tulisi vähentää hallinnollisia maksuja ja kehittää taloudellisen tuen malleja, jotka voivat auttaa vähävaraisia pakolaisia perheenyhdistämisessä. Vaihtoehtoisia matkustusasiakirjoja tulisi käyttää siinä tapauksessa, että pakolaisen perheenjäsenillä ei ole mahdollisuutta hankkia matkustusasiakirjoja. Valtioiden tulisi varmistua myös siitä, että liian tiukat todistusvaatimukset eivät saata pakolaisen perheenjäseniä enempää alttiiksi riskille

lähtövaltiossaan. Ihmisoikeusvaltuutetun näkemyksen mukaan valtioiden tulisikin kehittää joustavia lähestymistapoja vastaamaan eri alueilta tulevien pakolaisten erityistarpeisiin perheenyhdistämisessä.

Lisäksi ihmisoikeusvaltuutettu suosittelee, että valtiot välttävätkin DNA ja muiden biometrinen arvioiden rutiininomaista käyttöä. Näihin tulisi turvautua vain silloin, kun on vahva epäily petoksesta. Myöskään ikätestausta ei tulisi käyttää kuin poikkeustapauksissa ja henkilölle tulisi antaa suojaa *benefit of the doubt*-periaatteen mukaisesti. Ikätestausta ei tulisi tehdä vain lääketieteellisin menetelmin, vaan siinä tulisi käyttää erilaisia yhdistelmätekniikoita ja testauksesta tulisi olla aina valitusoikeus.

4. UNHCR:n suositukset

Myös YK:n pakolaiskomissaarin toimisto (UNHCR) on esittänyt EU:n ei-kansalaisten lailliseen maahanmuuttoon liittyvän lainsäädännön julkisessa kuulemisessa syksyllä 2017 samanlaisia havaintoja perheenyhdistämisessä olevista ongelmista kuin Euroopan Neuvoston ihmisoikeusvaltuutettu.

UNHCR huomautti lausunnossaan, että EU:n jäsenvaltiot ovat YK:n yleiskokouksen lokakuussa 2016 antamassa ns. New Yorkin pakolaisia ja siirtolaisia koskevassa julistuksessa sitoutuneet pakolaisten perheenyhdistämisen helpottamiseen. UNHCR mukaan perheenyhdistäminen tarjoaa laillisen ja turvallisen reitin Eurooppaan vähentäen näin ihmisten tarvetta turvautua salakuljettajiin ja epäsäännöllisiin vaarallisiin reitteihin. Perheenyhdistäminen on linkitetty pakolaisten parempaan todennäköisyyteen integroitua, ja se vaikuttaa positiivisesti myös pakolaisten mielenterveyteen. Perheenyhdistäminen tukee pakolaisten pärjäämistä ja laskee sosiaalisia ja taloudellisia yhteiskunnallisia kustannuksia pitkällä aikavälillä. Perheenyhdistämiset myös vähentävät kansainvälisen suojelun hakemuksia.

UNHCR esitti EU:lle perheenyhdistämisen osalta kuusi suositusta. Ensinnäkin se suositti, että perheenyhdistämisen mahdollisuutta tulisi laajentaa ja prosesseja yksinkertaistaa, eikä rajoituksia perheenyhdistämiseen tulisi soveltaa kolmen kuukauden hakemusajan jälkeen. Perheenjäsenten osalta tulisi soveltaa laajaa tulkintaa ja priorisoida perheenjäsenten keskinäistä riippuvuutta ensisijaisena kriteerinä. Toissijaista suojelua saavien perheenyhdistämiseen tulisi soveltaa samoja suosiollisempia sääntöjä kuin pakolaisiinkin.

UNHCR suositteli myös, että humanitaarisia viisumeita tai viisumivaatimuksista poikkeamista sovellettaisiin perheenyhdistämisen helpottamiseksi. Lisäksi UNHCR suositti, että EU kehittäisi yhteiset ohjeet perheyhteyden todentamiseksi, hakemuslomakkeiksi ja matkustusasiakirjoiksi sekä kehittäisi yhteisen hallinnollisen tuen malleja EU:n ulkopuolisissa maissa helpottaen pääsyä lähetystöihin, asiakirjoihin ja hakemusten käsittelyyn. Viimeiseksi UNHCR suositteli rahaston perustamista, joka auttaisi perheenyhdistämisen kulujen kattamisessa,

erityisesti sellaisten hakijoiden matkakulujen korvaamiseksi, jotka eivät pysty korkeita matkakuluja itse kattamaan.

5. Lapsen edun ensisijaisuus

YK:n lapsen oikeuksien yleissopimuksen 3 artiklan mukaa: ”Kaikissa julkisen tai yksityisen sosiaalihuollon, tuomioistuinten, hallintoviranomaisten tai lainsäädäntöelimien toimissa, jotka koskevat lapsia, on ensisijaisesti otettava huomioon lapsen etu.”

Ulkomaalaislain 6 §:ssä lapsen edusta todetaan seuraavasti: ”Tämän lain nojalla tapahtuvassa päätöksenteossa, joka koskee kahdeksaatoista vuotta nuorempaa lasta, on erityistä huomiota kiinnitettävä lapsen etuun sekä hänen kehitykseensä ja terveyteensä liittyviin seikkoihin.”

Lapsen oikeuksien sopimuksen 9 ja 10 artiklat takaavat lisäksi lapselle oikeuden perheenyhdistämiseen. 9 artiklan mukaan valtioiden on taattava, ettei lapsi joudu tahtonsa vastaisesti eroon vanhemmistaan, paitsi milloin tähän on lailliset perusteet ja lapsen etu sitä vaatii. 10 artiklan mukaan hakemus perheenyhdistämiseksi on lisäksi käsiteltävä myönteisesti, humanisti ja kiireellisesti.

Lapsen oikeuksien komitea on painottanut yleiskommentissaan numero 6 (2005) sitä, että yleissopimuksessa määrätyt oikeudet soveltuvat myös turvapaikanhakija-, pakolais- ja siirtolaislapsiin riippumatta heidän kansallisuudestaan. Komitean mukaan lapsen oikeuksien sopimuksesta seuraavat velvoitteet ovat luonteeltaan sekä negatiivisia että positiivisia. Ne edellyttävät, etteivät valtiot ainoastaan pidättäydy lasten oikeuksia loukkaavista toimista, vaan ryhtyvät myös aktiivisesti toimenpiteisiin varmistaakseen näistä oikeuksista nauttimisen ilman syrjintää.

Perheenyhdistämisen osalta vuonna 2016 säädetty toimeentuloedellytys koskee myös alaikäisiä perheenyhdistämistä hakevia perheenkokoajia. Muutos on merkittävä lapsen oikeuksien kannalta. Toimeentuloedellytyksestä voidaan kuitenkin poiketa yksittäisissä tapauksissa, jos siihen on poikkeuksellisen painava syy tai lapsen etu sitä vaatii. Lain esitöissä (HE 43/2016) todetaan, että pelkästään se tosiasia, että perheenjäsenet ovat lapsia, ei yksistään olisi peruste poiketa toimeentuloedellytyksen soveltamisesta. Perustelujen mukaan toimeentuloedellytyksestä poikkeaminen lapsen edun perusteella edellyttää, mukaan lukien yksin tulleiden alaikäisten kohdalla, myös muita yksilöllisiä lapsen etuun konkreettisesti vaikuttavia seikkoja tai olosuhteita. Tietyt erityisolosuhteet, kuten lapsen vakava sairaus tai vamma, saattaisivat muodostaa vaaditun perusteen. Esityksen mukaan koulua käyvillä lapsilla ei käytännössä ole mahdollisuutta turvata perheensä toimeentuloa, joten perheenyhdistäminen olisi poikkeamistilanteita lukuun ottamatta käytännössä vain harvoin mahdollista. Ilman huoltajaa olevat lapset jäisivät käytännössä lastensuojelun vastuulle tukitoimien piiriin.

Yhdenvertaisuusvaltuutetun näkemyksen mukaan hallituksen esityksen perustelut ovat ristiriidassa YK:n Lapsen oikeuksien yleissopimuksen kanssa. Sopimus edellä kerrotusti edellyttää valtioita toimia lapsen ja vanhempien yhdistämiseksi. Vain hyvin poikkeuksellisesti lapsen pitäminen erossa vanhemmistaan voisi olla lapsen edun mukainen ratkaisu.

Myös perustuslakivaliokunta kiinnitti hallituksen huomiota lausunnossaan (PeVL 27/2016 vp) siihen, että alaikäisellä perheenkokoajalla on tosiasiallisesti vain vähäinen mahdollisuus täyttää toimeentuloedellytys. Toisaalta kynnys poiketa toimeentuloedellytyksestä on säädetty varsin korkeaksi. Valiokunta huomautti lausunnossaan painokkaasti, että perheenyhdistämistä koskevassa päätöksenteossa on kiinnitettävä erityistä huomiota lapsen oikeuksia koskevan yleissopimuksen ja Euroopan ihmisoikeussopimuksen määräyksiin sekä otettava huomioon ulkomaalaislain 6 §:n sääntely lapsen edusta (ks. myös PeVL 16/2010 vp, PeVL4/2004 vp).

6. Yhteenveto ja yhdenvertaisuusvaltuutetun kannanotto

Edellä on kuvattu kansainvälisissä ihmisoikeussopimuksissa turvattua jokaisen oikeutta perhe-elämän kunnioitukseen ja lapsen oikeuksia. Molemmat soveltuvat myös pakolaisiin. Sekä Euroopan neuvoston ihmisoikeusvaltuutettu, YK:n pakolaiskomissaari että yhdenvertaisuusvaltuutettu ovat keränneet havaintoja esteistä, jotka ovat pakolaisen perheenyhdistämisen tiellä.

Yhdenvertaisuusvaltuutettu katsoo, että poliittisten päätöksentekijöiden, lainsäätäjien ja perheenyhdistämistä koskevien säännösten soveltajien tulee huomioida edellä mainittujen kansainvälisten ihmisoikeustoimijoiden suositukset ja ottaa ne päätöksenteossaan asianmukaisesti huomioon.

Tällä hetkellä pakolaisen oikeus perhe-elämään toteutuu Suomessa puutteellisesti ja lapsen oikeuksien sopimusta ei ole huomioitu asianmukaisella tavalla. Erityisesti vuonna 2016 säädetty toimeentuloedellytys kansainvälistä suojelua saaneen perheenyhdistämisen edellytyksenä on ongelmallinen. Henkilön vaatimuksesta on säädetty kolmen kuukauden määräaikainen poikkeus vain turvapaikan saaneiden osalta. Sekä turvapaikan että toissijaisen suojelua saaneen henkilön on kuitenkin katsottu olevan kansainvälisen suojelun tarpeessa suhteessa kotimaahansa tai pysyvään asuinvaltioonsa. Siten heidän erilaiselle kohtelulle perheenyhdistämisen osalta ei ole oikeudellisesti hyväksyttäviä perusteita. Nykytilanne myös kuormittaa oikeuslaitosta, koska useat toissijaista suojelua saaneet valittavat myönteisestä päätöksestään pakolaisaseman saadakseen ja siten perheenyhdistämisen mahdollistamiseksi ilman toimeentuloedellytystä.

Toimeentuloedellytys on ongelmallinen myös ottaen huomioon pakolaisten asema, taustat ja ansaintamahdollisuudet. Edellytys vaikuttaa kielteisesti etenkin naisiin, vaikka kaikkien kansainvälistä suojelua saaneiden mahdollisuudet työllistyä heti oleskeluluvan saatuaan ovat heikot. Toi-

meentuloedellytyksen soveltaminen tosiasiallisesti estää perheen yhdistämisen ja voi johtaa syrjintään taloudellisen aseman perusteella. Toimeentuloedellytyksen soveltamisesta kaikkien kansainvälistä suojelua saaneiden kohdalla tulisi luopua ja perheen yhdistämistä käytännön viranomais-toimin helpottaa pakolaisen perhe-elämän ja lapsen oikeuksien täysimääräisen toteutumisen varmistamiseksi.



Yhdenvertaisuusvaltuutettu

Kirsi Pimiä



Ylitarkastaja

Heidi Lempiö

Tiedoksi

Korkein hallinto-oikeus
Helsingin hallinto-oikeus
Turun hallinto-oikeus
Itä-Suomen hallinto-oikeus
Pohjois-Suomen hallinto-oikeus
Maahanmuuttovirasto
Sisäministeriön maahanmuutto-osasto

