



LAPSET ILMAN PERHETTÄ - KANSAINVÄLISTÄ SUOJELUA SAANEIDEN ALAIKÄISTEN PERHEENYHDISTÄMINEN

SISÄLLYS

ESIPUHE.....	3
1. JOHDANTO.....	4
1.1 Lähtökohta ja tutkimuskysymykset.....	4
1.2. Aineisto.....	5
2. PERHEENYHDISTÄMISEN EDELLYTYKSET: ULKOMAALAIKLAKI JA HALLINTOKÄYTÄNTÖ.....	6
2.1. Ulkomaalaislaki esitöineen.....	6
2.1.1. Ulkomaalaislaki.....	6
2.1.2. Ulkomaalaislain esityöt.....	7
2.2. Perheen yhdistämisen edellytysten arviointi käytännössä.....	8
2.2.1 Lapsen käyttäminen ”maahanmuuton välineenä”.....	8
2.2.2. Pakolaisaseman ja toissijaisen suojeluaseman erot harkinnassa.....	9
2.2.3. Kolmannessa maassa oleskelun merkitys.....	10
2.2.4. Yksilöllisen pakottavan syyn arviointi.....	11
2.2.5. Maahantulosäännösten kiertämistä koskeva oikeuskäytäntö.....	12
2.3. Tosiasiallisen perhe-elämän arviointi Maahanmuuttoviraston päätöksissä.....	13
2.4. Yhteenveto kielteisten päätösten perusteista.....	15
3. PERUS- JA IHMISOIKEUKSIEN MERKITYS PERHEENYHDISTÄMISESSÄ.....	16
3.1. Kansainväliset velvoitteet ja perustuslaki.....	16
3.1.1. Kansainväliset velvoitteet.....	17
3.1.2. Kansallinen lainsäädäntö ihmisoikeuksia turvaamassa.....	17
3.2. Perhe-elämän suojan merkitys päätöksissä.....	18
3.3. Lapsen edun arvioiminen käytännössä.....	18
3.4. Yhteenveto perheyhteyden ja lapsen edun arvioimisesta.....	20
4. TOIMEENTULOEDELLYTYS PERHEENYHDISTÄMISISSÄ.....	21
5. JOHTOPÄÄTÖKSET.....	22
5.1. Maahantulosäännösten kiertämistä koskevan säädöksen laaja soveltaminen.....	22
5.2. Lapsen oikeus perhe-elämään toteutuu puutteellisesti.....	23
5.3. Lopuksi.....	23
6. YHDENVERTAISUUSVALTUUTETUN SUOSITUKSET.....	24

ESIPUHE



Yhdenvertaisuusvaltuutetun yhtenä tehtävänä on ulkomaalaisten aseman ja oikeuksien edistäminen. Valtuutetun tavoitteena on edistää haavoittuvimmassa asemassa olevien ulkomaalaisten oikeuksien toteutumista sekä tunnistaa lainsäädännössä ja sen soveltamisessa ilmeneviä epäkohtia. Yhdenvertaisuusvaltuutetun laajaan tiedonsaantioikeuteen pohjaavat selvitykset ovat tapa tuoda epäkohtia yhteiskunnalliseen keskusteluun.

Tämän selvityksen kohteena ovat kansainvälistä suojelua saaneet yksin Suomeen tulleet alaikäiset lapset. Ikänsä ja perheen puuttumisen vuoksi nämä lapset ovat erityisen haavoittuvassa asemassa. Asiassa on kyse keskeisistä ihmisoikeuksista ja niiden arvioinnista: oikeudesta perhe-elämään ja lapsen edun arviointiin päätöksenteossa.

Mahdollisuudella elää yhdessä oman perheensä kanssa on suuri merkitys lapsen psyykkiselle hyvinvoinnille sekä myös onnistuneelle kotoutumiselle Suomeen. Selvityksen mukaan perheenyhdistäminen ei kuitenkaan aina toteudu. Esimerkkinä voi tarkastella Syyriasta sotaa ja vainoa Suomeen paenneita henkilöitä. Jos koko perhe on tullut Suomeen, he ovat kaikki todennäköisesti saaneet Suomesta kansainvälistä suojelua. Myös yksintulleet alaikäiset lapset ovat saaneet suojelua. Sen sijaan yksin Suomeen tulleen lapsen vanhemmille ei ole aina annettu oleskelulupaa Suomeen muuttamista varten. Näiden ja muiden ilman vanhempiaan jääneiden lasten asemaan ja oikeuksiin tämä selvitys pureutuu.

Kiitän selvityksen tekemiseen osallistuneita Elsa Korkmania, Venla Rothia, Joonas Rundgrenia ja Anni Valovirtaa. Lisäksi kiitän selvitysluonnosta kommentoineita professori Elina Pirjatanniemeä Åbo Akademista, professori Juha Lavapuroa Turun yliopistosta, sekä lapsiasiavaltuutettu Elina Pekkarista.

Rainer Hiltunen

Vt. yhdenvertaisuusvaltuutettu

1. JOHDANTO

1.1. Lähtökohta ja tutkimuskysymykset

Useimman yksintulleen alaikäisen suurin toive on saada vanhempansa ja mahdolliset sisaruksensa luokseen Suomeen. Tämä toive ei aina toteudu. Perheenyhdistämisen hakeminen on usein käytännössä vaikeaa, minkä lisäksi sille asetetut edellytykset eivät välttämättä täyty. Perheenyhdistämisen oikeudellisia edellytyksiä on kiristetty viime vuosina esimerkiksi laajentamalla toimeentuloedellytys koskemaan myös alaikäisiä perheenkokoajia.

Yhdenvertaisuusvaltuutettu on havainnut eri tahojen kanssa käytyjen keskusteluiden ja yhteydenottojen pohjalta, että perheenyhdistäminen ei vaikuta aina toteutuvan, vaikka lapsen etu voisi sitä edellyttää. Kuitenkaan ei ole muodostunut selvää käsitystä siitä, mihin kielteiset päätökset ovat perustuneet – onko syynä ollut esimerkiksi toimeentuloedellytys tai perheyhteyden katkeaminen. Ei ole muodostunut selvää käsitystä myöskään siitä, missä laajuudessa tavoite puuttua maahantulosäännösten kiertämiseen vaikuttaa päätöksentekoon.

Yhdenvertaisuusvaltuutetusta annetun lain (1326/2014) mukaan valtuutetun tehtäviin kuuluu selvitysten laatiminen ja teettäminen. Tehtäviensä hoitamiseksi valtuutetulla on laaja tiedonsaantioikeus. Valtuutetun lakiin perustuva oikeus salassa pidettävään tietoon mahdollistaa tietopohjaisten arviointien ja analyysien tekemisen yhteiskunnallisen keskustelun tueksi.

Yhdenvertaisuusvaltuutettu on toteuttanut selvityksen siitä, miten turvapaikan tai toissijaista suojelua saaneen yksin Suomeen tulleen lapsen oikeus perheeseensä toteutuu perheenyhdistämisprosessissa. Tarkoituksena on ollut selvittää, miten Maahanmuuttovirasto soveltaa ulkomaalaislakia tehdessään päätöksiä perhesidehakemuksiin. Selvityksen on ollut tarkoitus vastata seuraaviin kysymyksiin:

- 1) Miten ulkomaalaislakia sovelletaan kansainvälistä suojelua saaneen perheenyhdistämiseen, kun perheenkokoaja (eli Suomessa oleskeleva perheensä Suomeen haluava) on yksintullut alaikäinen?
- 2) Millä perusteilla kansainvälistä suojelua saaneen alaikäisen perheelle tehdään kielteinen päätös perhesidehakemukseen?

- 3) Minkälainen asema perheenyhdistämisen edellytyksiä arvioitaessa on ihmisoikeuksilla, erityisesti perhe-elämän suojalla ja lapsen edulla?

Edellä esitettyihin tutkimuskysymyksiin on pyritty vastaamaan tarkastelemalla Maahanmuuttoviraston tekemiä perheenyhdistämisspäätöksiä ja päätösten perusteluita. Selvityksen aineistona ovat olleet päätökset, joissa perheenkokoaja on Suomeen yksin tullut alaikäinen, jolle on myönnetty joko turvapaikka tai toissijaista suojelua. Selvityksessä ei tarkastella niitä kansainvälistä suojelua hakeneita alaikäisiä, joille on myönnetty oleskelulupa yksilöllisestä inhimillisestä syystä (UlkL 52 §), vaan tarkastelu on rajattu koskemaan niitä, joille on myönnetty kansainvälistä suojelua. Selvityksen aluksi luvussa 1.2. käydään läpi käytetty aineisto eli ne päätökset, joiden perusteella nykyistä hallintokäytäntöä tarkastellaan.

Selvityksen toinen luku tarkastelee kahta ensimmäistä tutkimuskysymystä eli ulkomaalaislain soveltamista kansainvälistä suojelua saaneen perheenyhdistämiseen, kun perheenkokoaja on yksintullut alaikäinen ja sitä, millä perusteilla Maahanmuuttovirasto on tehnyt kielteisen päätöksen näissä tilanteissa. Luvussa 2.1. käydään ensiksi läpi, minkälaiset kansalliset normit ohjaavat Maahanmuuttoviraston päätöksiä perheenyhdistämiseen liittyen. Tämän jälkeen tarkastellaan kyseisten oikeusohjeiden soveltamista Maahanmuuttoviraston hallintokäytännössä. Selvityksessä kiinnitetään erityistä huomiota siihen, millaisissa tilanteissa Maahanmuuttovirasto on arvioinut, että perhe on pyrkinyt kiertämään maahantulosäännöksiä. Lisäksi huomiota kiinnitetään siihen, kuinka Maahanmuuttovirasto on arvioinut hakijoiden, eli ulkomailla oleskelevien perheenjäsenten, ja perheenkokoajan, eli Suomessa oleskelevan lapsen, välistä tosiasiallista perhe-elämää.

Selvityksen kolmas luku tarkastelee kolmatta tutkimuskysymystä, eli sitä, miten yhtäältä perustuslaissa määritellyt perusoikeudet ja toisaalta kansainväliset velvoitteet, kuten ihmisoikeudet ja EU-lainsäädäntö, vaikuttavat perheenyhdistämiseen. Luvun aluksi tarkastellaan lapsen oikeuksien sopimusta, Euroopan ihmisoikeussopimusta, EU:n perheenyhdistämisdirektiiviä sekä perustuslaissa määriteltyjä perusoikeuksia. Tämän jälkeen selvitetään, miten nämä perus- ja ihmisoikeudet on huomioitu perheenyhdistämistä koskevassa hallintokäytännössä. Tältä osin tarkastellaan erityisesti, mikä merkitys perhe-elämän suojalla on ollut päätöksenteossa sekä miten lapsen etua on arvioitu.

Luvussa 4 käydään lyhyesti läpi toimeentuloedellytyksen vaikutukset päätöskäytäntöön. Johtopäätöksissä tarkastellaan hallintokäytäntöä kokonaisuutena sekä pohditaan ulkomaalaislain ja sitä koskevan hallintokäytännön erityispiirteitä perheen yhdistämistilanteissa sekä näiden erityispiirteiden laajempaa oikeudellista ja yhteiskunnallista merkitystä. Lopuksi yhdenvertaisuusvaltuutettu esittää suosituksensa selvityksen pohjalta.

1.2. Aineisto

Selvityksen aineistona on 66 Maahanmuuttoviraston tekemää perheen yhdistämispäätöstä ajalla 1.1.2018–18.9.2019. Päätöksistä 31 on kielteisiä ja 35 myönteisiä. Käytössä oleva aineisto kattaa lähtökohtaisesti kaikki kyseisen ajanjakson päätökset, jotka yhdenvertaisuusvaltuutettu on saanut tietoonsa.¹ Käytännössä kuitenkin kielteiset päätökset toimivat selvityksen pääasiallisena aineistona, sillä myönteiset päätökset ovat tyypillisesti perusteluosaltaan huomattavasti lyhyempiä kuin kielteiset, eivätkä ne sisällä juurikaan perusteluita päätökselle. Selvityksen aineiston haasteena on siis osittainen informaation epäsymmetrisyys.

Päätöksistä 32 koskee pakolaisaseman saanutta perheenkokoajaa ja 34 toissijaista suojelua saanutta perheenkokoajaa. **Pakolaisaseman saaneiden perheenkokoajien perheistä noin 2/3 on saanut oleskeluvan. Toissijaista suojelua saaneiden perheenkokoajien perheiden oleskelulupahakemuksista noin 2/3 on hylätty.** Lapsista 30 on oleskellut kolmannessa maassa ennen lähtöään, 36 on lähtenyt suoraan kotimaastaan.²

Suurin osa näistä 66 alaikäisestä on saanut kansainvälistä suojelua koskevan päätöksen vuonna 2016. Tänä vuonna sai kaikista Suomeen yksintulleista alaikäisistä kansainvälistä suojelua alle 40 prosenttia ja oleskeluluvan yksilöllisen inhimillisen syyn perusteella noin puolet. Lopuissa tapauksissa tehtiin kielteinen päätös tai asian käsittely raukesi. Perheen yhdistämisen edellytykset ovat erilaiset kansainvälistä suojelua ja oleskeluluvan saaneille. Vain harva yksilöllisen inhimillisen syyn perusteella oleskeluluvan saanut lapsi saa myönteisen päätöksen perheen yhdistämiseen.

Kaavio 1: Perheen yhdistämispäätökset jaoteltuna suojeluaseman mukaan

Suojeluasema	Myönteisiä päätöksiä	Kielteisiä päätöksiä	Päätöksiä yhteensä
Pakolaisasema	23	9	32
Toissijainen suojeluasema	12	22	34
Suojelua saaneet yhteensä ³	35	31	66

Myönteisiä päätöksiä: 23 kpl pakolaisaseman saaneille perheenkokoajille, 12 kpl toissijaista suojelua saaneille perheenkokoajille, yhteensä 35 kpl. Kielteisiä päätöksiä: 9 kpl pakolaisaseman saaneille perheenkokoajille, 22 kpl toissijaista suojelua saaneille perheenkokoajille, yhteensä 31 kpl. Yhteensä päätöksiä: 32 kpl pakolaisaseman saaneille perheenkokoajille, 34 kpl toissijaista suojelua saaneille perheenkokoajille, yhteensä 66 kpl.

Kaavio 2: Perheen yhdistämispäätökset kahden yleisimmän kansalaisuuden kohdalla

Kansalaisuus	Myönteisiä päätöksiä	Kielteisiä päätöksiä	Päätöksiä yhteensä
Afganistan	8	18	26
Syyria	12	5	17
Muut	15	8	23

Afganistan: 8 kpl myönteisiä, 18 kpl kielteisiä, 26 kpl yhteensä, Syyria: 12 kpl myönteisiä, 5 kpl kielteisiä, 17 kpl yhteensä, Muut: 15 kpl myönteisiä, 8 kpl kielteisiä, 23 kpl yhteensä.

Maahanmuuttoviraston päätöskäytännössä on havaittavissa tiettyjä muutoksia, erityisesti elo-syyskuusta 2018 lähtien, joita tarkastellaan selvityksessä. Vuoden 2018 ensimmäisellä puoliskolla perhesidehakemuksiin tehtiin pääsääntöisesti kielteisiä päätöksiä ja toisella puoliskolla enemmän myönteisiä kuin kielteisiä päätöksiä. Muutokset saattavat liittyvät Maahanmuuttoviraston keväällä 2018 julkaisemaan uuteen ohjeistukseen, joka koskee muun muassa perheyhteyden arviointia. Havaintojen kohdalla on kuitenkin huomioitava suhteellisen vähäinen päätösmäärä sekä lyhyt tarkasteluajanjakso.

Selvityksessä on tarkasteltu kahta ohjetta,⁴ jotka ohjaavat viraston sisäistä tulkintakäytäntöä alaikäisen kansainvälistä suojelua saaneen perheenkokoajan perheen yhdistämishakemusten käsittelyssä. Ensimmäinen koskee lapsen asian käsittelyä Maahanmuuttovirastossa ja toinen kansainvälistä suojelua saaneen perheen yhdistämistä. Perheen yhdistämistä koskeva ohje on uusittu maaliskuussa 2019. Selvityksen aineiston muodostavasta materiaalista suurin osa on ajalta en-

¹ Selvityksessä ei tarkastella tarkemmin alaikäisyysedellytystä koskevaa käytäntöä tai siihen liittyviä oikeusnormeja. Alaikäisyyttä koskeva sääntely on muuttunut tarkasteluajanjakson aikana. Selvityksessä tarkastellaan päätöksiä, jotka Maahanmuuttoviraston tilastoinnin mukaan koskevat alaikäistä perheenkokoajaa.

² Kolmannesta maasta lähteneiden osuuteen on laskettu mukaan myös kansalaisuudettomat hakijat. Heitä on aineistossa yhteensä neljä.

³ Aineistossa on viisi päätöstä, joissa oleskelulupa on myönnetty aiemman kielteisen päätöksen tultua kumotuksi hallinto-oikeudessa.

⁴ Ohje kansainvälistä suojelua saaneen perheen yhdistämisestä, MIGDno-2019-521, 26.3.2019. Lapsen asian käsittely ja päätöksenteko Maahanmuuttovirastossa, MIGDno/2013/1037, päivitetty 23.4.2015.

nen nykyistä perheenyhdistämishojetta. Tästä syystä selvityksessä kiinnitetään erityistä huomiota Maahanmuuttoviraston ohjeen sisältöön silloin, kun ohje ja päätöskäytäntö eivät ole täysin yhteneväiset.

Selvityksen laatimisessa esille on tullut viisi päätöstä, joissa oleskelulupa on myönnetty aiemman kielteisen päätöksen tultua kumotuksi hallinto-oikeudessa. Nämä viisi päätöstä on pyydetty hallinto-oikeuksilta selvittämään Maahanmuuttoviraston päätöskäytännössä selvityksen perusteella mahdollisesti tapahtuneita muutoksia. Lisäksi hallinto-oikeuksilta on pyydetty aineiston päätöksistä tehtyihin valituksiin tehdyt ratkaisut. Ratkaisuja on 4.10.2019 mennessä tehty 12 kappaletta. Neljässä ratkaisussa Maahanmuuttoviraston päätös kumottiin, ja kahdeksassa ratkaisussa valitus hylättiin. Päätökset eivät vähäisen määränsä takia muodosta täysin kattavaa kokonaiskuvaa hallinto-oikeuksien oikeuskäytännöstä ko. asiassa. Lisäksi selvitystä varten on käytetty taustatietona perheenyhdistämissäpäätöksiin liittyviä kansainvälistä suojelua koskevia päätöksiä.

Selvitystä tehdessä on käyty taustakeskusteluja Maahanmuuttoviraston, sisäministeriön, Pakolaisneuvonnan ja lapsiasiavaltuutetun kanssa alustavista havainnoista. Käytyjä keskusteluja on hyödynnetty tausta-aineistona. Lisäksi Turun yliopiston julkisoikeuden professori Juha Lavapuro sekä Åbo Akademin valtiosääntöoikeuden ja kansainvälisen oikeuden professori Elina Pirjatanniemi ovat antaneet lausunnot syksyllä 2019 selvityksen luonnosversiosta.

Selvityksen aineisto sisältää runsaasti salassa pidettävää tietoa. Tästä syystä selvityksessä on nostettu esiin päätöksistä ainoastaan sellaisia lainauksia, jotka eivät kuvaa yksityiskohtaisesti hakijoiden elämää tai elämäntilannetta, vaan pikemminkin ilmentävät Maahanmuuttoviraston päätöskäytännön logiikkaa. Lainauksia on osin muokattu anonyymiteetin takaamiseksi. Salassa pidettävä aineisto tuhoetaan selvityksen valmistuttua.

2. PERHEENYHDISTÄMISEN EDELLYTYKSET: ULKOMAALAISLAKI JA HALLINTOKÄYTÄNTÖ

Perheenyhdistämistä koskevan sääntelyn yhtenä tarkoituksena on turvata, että ydinperhe voi jatkaa aiemmin toisessa maassa viettämäänsä kiinteää perhe-elämää Suomessa. Tässä luvussa selvitetään, mitä edellytyksiä yksintulleen suojelua saaneen alaikäisen perheenyhdistämiselle on asetettu lainsäädännössä ja hallintokäytännössä.

Luvussa 2.1. tarkastellaan ulkomaalaislain keskeisiä lainkohtia, jotka muodostavat perheenyhdistämisen oikeudelliset edellytykset. Näiden osalta käydään läpi myös hallituksen esityksiä ja valiokuntien mietintöjä, jotka ohjaavat ulkomaalaislain tulkintaa. Luvussa 2.2. käydään läpi niitä perheenyhdistämisen edellytyksiä ja seikkoja, jotka ovat keskeisiä Maahanmuuttoviraston päätöksissä ja luvussa 2.3. tarkastellaan sitä, miten Maahanmuuttovirasto arvioi tosiasiallista perhe elämää.

2.1. Ulkomaalaislaki esitöineen

2.1.1. ULKOMAALAISLAKI

Ulkomaalaislain (UlkL) 114 § 1 momentin mukaan oleskelulupa myönnetään perhesiteen perusteella pakolaisaseman tai toissijaisen suojelun saaneen perheenkokoajan perheenjäsenille, jos perheenkokoaja asuu Suomessa tai hänelle on myönnetty oleskelulupa Suomeen eikä hakijan katsota vaarantavan yleistä järjestystä, turvallisuutta tai kansanterveyttä. Jos perheenkokoajan perheenjäsen tai muu omainen vaarantaa jotakin näistä, toteutetaan perheenyhdistämiseen liittyen kokonaisharkinta.

Alaikäisen perheenkokoajan kohdalla perheenjäsen tarkoittaa ulkomaalaislain 37 §:n mukaan lapsen huoltajia, eli tyyppillisesti vanhempia. Perheenjäseniksi katsotaan ainoastaan tosiasialliset perheenjäsenet: EU:n perheenyhdistämisdirektiivin mukaan jäsenvaltiot saavat hylätä hakemuksen, jos henkilöt eivät ole todellisessa perhesuhteessa (16 art.). Perheenkokoajan sisarukset katsotaan laissa perheenjäsenen sijasta muiksi omaisiksi. Muut omaiset voivat ulkomaalaislain mukaan saada oleskeluluvan perhesiteen perusteella, jos oleskeluluvan epääminen olisi kohtuutonta sen vuoksi, että asianomaisten on Suomessa tarkoitus jatkaa aikaisemmin viettämäänsä kiinteää perhe-elämää tai että omainen on täysin riippuvainen Suomessa asuvasta perheenkokoajasta (UlkL 115 §). Myöskään muut omaiset eivät saa vaarantaa yleistä järjestystä, turvallisuutta tai kansanterveyttä.

Ulkomaalaislain perusteella kansainvälistä suojelua saaneille perheenyhdistäminen pyritään mahdollistamaan taval-

lista kevyemmin vaatimuksin. Tämä lähtökohta on myös kansainvälisten velvoitteiden ja EU-lainsäädännön mukainen⁵. Perheenyhdistäminen on asetettu selkeäksi pääsäännöksi, ja toimeentuloedellytyskin on rajattu pakolaisten perheiden osalta pois (UlkL 114.4 § ja 39.1 §), kun perheenyhdistämistä haetaan määräajassa.⁶ Yleisesti oleskeluluvan myöntäminen edellyttää, että ulkomaalaisen matkustusasiakirja on voimassa. Niissä tilanteissa, joissa perheenjäsenellä ei ole tosiasiallista mahdollisuutta saada matkustusasiakirjaa, kuten somalialaisilla, vaatimuksesta voidaan poiketa perhe-elämän suojaamiseksi.

Ulkomaalaislain mukaan oleskelulupa voidaan jättää myöntämättä, jos on perusteltua aihetta epäillä ulkomaalaisen tarkoituksena olevan maahantuloa tai maassa oleskelua koskevien säännösten kiertäminen (UlkL 36.2 §). Kyseinen lainkohta on yksi oleskeluluvan yleisistä edellytyksistä, ja sillä yritetään ehkäistä laitonta maahanmuuttoa julkiseen etuun perustuen. Lainkohdan sanamuodosta piirtyy kuva tietynasteisesta vilpillisestä toiminnasta. Tarkempi määrittely jää muiden oikeuslähteiden varaan, joiden mukaan maahantulosäännöksiä voidaan pyrkiä kiertämään salaamalla maahantulon todellinen tarkoitus, antamalla vääriä tietoja, harhauttamalla, petoksella tai toimimalla muutoin virheellillä perusteilla tai laittomin keinoin.⁷ EU:n perheenyhdistämisdirektiivi määrittelee ulkomaalaislakia tarkemmin, millaisissa tilanteissa voidaan tehdä kielteinen päätös perheenyhdistämiseen. Hakemus voidaan direktiivin mukaan hylätä, jos käy ilmi, että on käytetty vääriä tai harhaanjohtavia tietoja, vääriä tai väärennetyjä asiakirjoja tai tehty muunlainen petos tai käytetty muita laittomia keinoja (16 art.).

Perheenyhdistämistä koskeva päätös voi muodostua kielteiseksi joko perheenyhdistämisen edellytysten puuttuessa (UlkL 114 § ja 115 §) tai esimerkiksi oleskeluluvan yleisten edellytysten puuttuessa (UlkL 36 §). Jos perhesidehakemuksen kohdalla harkitaan kielteisen päätöksen tekemistä, on luvan myöntämättä jättämistä harkittaessa otettava huomioon myös ulkomaalaisen perhesiteiden luonne ja kiinteys, hänen maassa oleskelunsa pituus sekä hänen perheeseen liittyvät, kulttuuriset ja sosiaaliset siteensä kotimaahan (UlkL 66 a §). Hallituksen esityksen mukaan tämän kokonaisharkinnan tarkoitus on toimia asianosaisten suojaksi, eikä harkinnan perusteella voida päätyä hakijalle kielteiseen päätökseen, jos oleskelulupa oltaisiin muuten myöntämässä.⁸

Ulkomaalaislain 114 §:n toisessa ja kolmannessa momentissa annetaan yleisiä suuntaviivoja kokonaisharkinnan toteut-

tamiselle silloin, kun se 114 §:n ensimmäisen momentin mukaan on tarpeen, eli kun perheenjäsen olisi vaaraksi yleiselle järjestykselle, turvallisuudelle tai kansanterveydelle. Ratkaisu tehdään kokonaisarvion perusteella, jossa otetaan huomioon yhtäältä luvan myöntämistä puoltavat seikat ja toisaalta luvan myöntämistä koskevien seikkojen painavuus sekä Euroopan ihmisoikeussopimuksen soveltamiskäytäntö. Päätös ei saa olla asianosaisten kannalta kohtuuton, sen tulee huomioida perhe-elämän merkitys ja toisaalta yksittäistapauksen omat yksilölliset piirteet.⁹ Myös tässä yhteydessä kokonaisharkinnan on tarkoitus suojella asianosaisia ja heidän ihmisoikeuksiaan.

Perheenyhdistämissäätöksen kannalta ensisijaisen oikeusohjeen muodostaa ulkomaalaislain 114 §, joka asettaa edellytykset perheenyhdistämiselle. Lisäksi oleskeluluvan myöntämisen yleisenä edellytyksenä on, ettei hakija pyri kiertämään maahantulosäännöksiä (UlkL 36.2 §). Maahantulosäännösten kiertämiseen liittyvä sääntely ei koske erityisesti perheenyhdistämistä, vaan se koskee kaikkia oleskelulupia. Lainkohdan yleisyyden vuoksi viranomaisella näyttää olevan laaja harkintavalta määrittää, mitä erilaisissa konteksteissa maahantulosäännösten kiertämisellä tarkoitetaan. Esimerkiksi oleskeluluvan hakeminen useampaan kertaan eri perusteilla voi olla seikka, jolle annetaan merkitystä maahantulosäännösten kiertämisen arvioinnissa.

2.1.2. ULKOMAALAISLAIN ESITYÖT

Hallituksen esityksissä on perheenyhdistämiseen liittyen ainoastaan muutama maininta kokonaisharkinnasta, kun hakija vaarantaa yleistä järjestystä, turvallisuutta tai kansanterveyttä. Esityksissä on lisäksi muutama yleinen huomio maahantulosäännösten kiertämisestä.

Hallituksen esityksen mukaan laitton maahanmuutto tarkoittaa yhä useammin laillisten maahantulokeinojen väärinkäyttöä. Maahantulosäännösten kiertämistä laillisia maahantulokeinoja väärinkäyttämällä voidaan kutsua myös näennäisesti lailliseksi maahanmuutoksi, jossa salataan viranomaiselta maahantulon todellinen tarkoitus ja annetaan esimerkiksi vääriä tietoja asiaan liittyen.¹⁰ Perheenyhdistämiseen liittyen tavallisimpina maahantulosäännösten kiertämistä koskevin tilanteina pidetään lumeavioliittoja, joissa avioliitto solmitaan pelkästään oleskeluluvan saamiseksi ilman todellista tarkoitusta viettää perhe-elämää, sekä värien tietojen antamiseen liittyviä tilanteita.¹¹ Tämän tarkemmin hallituksen esityksissä ei kuitenkaan oteta kantaa maahantulosäännösten kiertämiseen nimenomaan perheenyhdistämistä koskevassa päätösharkinnassa.

5 EU:n perheenyhdistämisdirektiivistä tarkemmin luvussa 3.1.1.

6 Ks. luku 4, Toimeentuloedellytystä koskevat havainnot.

7 HE 28/2003 vp. s. 138, KHO:2016:31 ja EU:n perheenyhdistämisdirektiivi.

8 HE 198/2005 vp. s. 16.

9 HE 28/2003 vp. s. 194.

10 HE 28/2003 vp. s. 138.

11 HE 240/2009 vp. s. 11.

Sen sijaan hallintovaliokunta on ottanut ulkomaalaislakiin liittyen esiin yksintulleiden lasten aseman perheenyhdistämisistä arvioitaessa. Hallintovaliokunta on ulkomaalaislakia koskevissa mietinnöissä esittänyt huolen siitä, että lapsia saatetaan käyttää ”maahanmuuton välineenä”.

Hallintovaliokunnan mietinnössä hallituksen esityksestä ulkomaalaislaiksi vuodelta 2004 todetaan, että *”yksin liikkuvien lasten turvallisuus ja hyvinvointi ovat erityisesti matkan aikana uhattuina. Lapsikauppa, lasten salakuljetus ja lasten moninainen hyväksikäyttö ovat niin vakavia ongelmia, että yhteiskunnan tulee toiminnassaan puuttua näihin ongelmiin.”* Huolta lapsen käyttämisestä maahanmuuton välineenä kannetaan kyseisessä mietinnössä liittyen lapsiin, joille on kansainvälisen suojelun edellytysten puuttuessa myönnetty oleskelulupa yksilöllisestä inhimillisestä syystä (UlkL 52 §).¹²

Hallintovaliokunnan toisessa mietinnössä vuodelta 2006 valiokunta käsittelee nimenomaan kansainvälistä suojelua saaneita yksintulleita alaikäisiä. Valiokunta toteaa seuraavasti:

*”Valiokunta viittaa myös siihen haitalliseen lieveilmiöön, että jotkut vanhemmat lähettävät niin sanottuja ankurilapsia joko yksin tai tuttavansa mukana hakemaan turvapaikkaa Euroopan unionin jäsenmaasta. Pahimmassa tapauksessa matkan järjestää ihmissalakuljettaja. Valiokunta katsoo, että ankurilapsi-ilmiöön tulee puuttua ja etsiä keinoja, joilla estetään lapsen käyttäminen maahantulosäännösten kiertämisen välineenä. Erityinen huolenaihe on se, kuinka moni ihmissalakuljettajan mukana lähetetty lapsi ei ole koskaan saapunut Suomeen, vaan on päätenyt esimerkiksi hyväksikäytön uhriksi.”*¹³

Kyseinen mietintö liittyy EU:n perheenyhdistämisdirektiivin täytäntöönpanoon. Direktiivillä pyritään suojaamaan perhe-elämää, ja sen täytäntöön panemiseksi tuli keventää ulkomaalaislain perheenyhdistämisen edellytyksiä tietyin osin. Direktiivi koskee pakolaisaseman saaneita.¹⁴

Hallintovaliokunnan mietinnöt näyttävät asettavan tavoitteen pyrkiä ehkäisemään lasten käyttämistä ”maahanmuuton välineenä”. Mietinnöt eivät ota kantaa siihen, mitkä ovat ne oikeudelliset edellytykset, joiden perusteella voidaan katsoa, että lasta on käytetty maahanmuuton välineenä. Kuten selvityksen luonnosversiota kommentoinut professori Lavapuro lausunnossaan valtuutetulle toteaa, hallintovaliokunnan mietinnöt eroavat oikeuslähteenä esimerkiksi perustuslakivaliokunnan kannanotoista siinä, että hallintovaliokunnan kannanotot perustuvat useimmiten poliittisiin kysymyksiin ja tarkoituksenmukaisuusyyhin. Niiden asema oikeuslähteenä on selvittää lainsäätäjän tarkoitusta. Perustuslakiva-

liokunnan lausunnot taas ovat oikeusharkintaan perustuvia kannanottoja lakiehdotusten suhteesta perustuslakiin ja kansainvälisiin ihmisoikeussopimuksiin. Perustuslakivaliokunta on lausunnossaan perheenyhdistämisen toimeentulovaatimuksesta kiinnittänyt erityisesti huomiota lapsen oikeuksien toteutumiseen, sekä lausunnossaan lumeavioliittoa koskevasta säännöksestä esittänyt huolensa viranomaiselle jäävästä laajasta harkintavallasta.¹⁵

2.2. Perheenyhdistämisen edellytysten arviointi käytännössä

Myönteiset päätökset koskien yksintulleiden alaikäisten perheenyhdistämistä ovat hyvin tiiviitä. Perusteluosiosta ei pysty näkemään kaikkia luvan myöntämiseen vaikuttaneita tekijöitä. Voidaan kuitenkin todeta, että myönteisissä päätöksissä perheyhteyden katsotaan olevan olemassa ja toimeentuloedellytyksestä poiketaan, samoin matkustusasiakirjavaatimuksesta tietyissä tapauksissa. Tässä luvussa tarkastellaan, millä perusteilla perheenyhdistäminen on jätetty myöntämättä. Tähän liittyen arvioidaan, miten Maahanmuuttovirasto hallintokäytännössään ja ohjeissaan määrittelee maahantulosäännösten kiertämisen ja millaisissa tilanteissa maahantulosäännösten kiertämistä koskevaa lainkohtaa sovelletaan.

Erityisesti tarkastellaan seuraavia kysymyksiä: mikä merkitys on sillä, onko alaikäinen perheenkokoaja pakolainen vai onko perheenkokoaja saanut toissijaista suojelua? Vaikuttaako Maahanmuuttoviraston päätökseen se, onko perheenkokoaja paennut suoraan kotimaastaan vai onko hän lähtenyt jostakin muusta maasta kohti Eurooppaa? Mihin muihin seikkoihin Maahanmuuttovirasto kiinnittää huomiota arvioidessaan oleskeluluvan yleisten edellytysten täyttymistä? Lopuksi tehdään havaintoja hallinto-oikeuksien ja korkeimman hallinto-oikeuden käytännöstä.

2.2.1. LAPSEN KÄYTTÄMINEN ”MAAHANMUUTON VÄLINEENÄ”

Hallintovaliokunnan mietinnöissä pohdittiin vaaroja, jotka liittyvät Suomeen yksin tulevien lasten tilanteeseen ja heidän käyttämiseensä ”maahanmuuton välineenä”. Maahanmuuttoviraston ohjeistuksessa todetaan, että lapsen käyttäminen ”maahanmuuton välineenä” on yksi tyypillisimpiä perheenyhdistämiseen liittyviä maahantulosäännösten kiertämisen tilanteita. Tällä Maahanmuuttovirasto tarkoittaa tilannetta, jossa *”vanhempi lähettää ilman pätevää syytä lapsen yksin turvalliseen maahan tarkoituksenaan saada itselleen ja muille perheenjäsenille myöhemmin oleskeluluvat perhesiteen perusteella”*. Lapsen käyttäminen maahanmuuton välineenä käsitetään maahantulosäännösten kiertämiseksi, jolloin oleskelulupa on mahdollista evätä

12 HaVM 4/2004 vp. s. 13.

13 HaVM 3/2006 vp. s. 2–3.

14 Perheenyhdistämisdirektiivistä lisää luvussa 3.1.1.

15 Perustuslakivaliokunnan lausunnoista lisää luvussa 3.1.2.

ulkomaalaislain 36.2 §:n perusteella.¹⁶

Maahanmuuttovirasto toteaa lapsen asian käsittelyä koskevassa ohjeessa, että Suomeen ja muihin läntisiin teollisuusmaihiin lähetetään yksin lapsia, usein vastoin heidän tahtoaan perhesiteeseen perustuvan oleskeluluvan saamiseksi. Ilmiön taustalla on viraston mukaan maahantulosäännösten kiertäminen, mahdollinen ihmiskauppa sekä voimakas muuttopaine. Maahanmuuttoviraston ohjeen mukaan lapsia käytetään hyväksi pyrittäessä parempiin elinolosuhteisiin, eikä heidän turvallisuudestaan ja hyvinvoinnistaan välitetä tällaisessa kaupankäynnissä.¹⁷

Maahanmuuttoviraston ohjeessa todetaan myös, etteivät kaikki yksintulleet alaikäiset ole tämän ilmiön uhreja, ja että lasten yksilöllinen etu tulee huomioida päätöksenteossa. Näin ollen perheenjäsenten oleskelulupia ei voida automaattisesti evätä, vaikka kyse olisikin lapsen käyttämisestä maahanmuuton välineenä. Käytännössä Maahanmuuttovirasto arvioi osana kokonaisharkintaansa, tuleeko yksittäisessä tapauksessa painottaa yleistä etua, eli laittoman maahanmuuton ehkäisemistä, vai perhe-elämän suojaa. Tarkoitus ei ohjeen mukaan ole evätä oleskelulupia automaattisesti, jos lasta on käytetty ”maahanmuuton välineenä”.¹⁸ Myönteisten päätösten tiiviistä perusteluista johtuen on vaikea arvioida, millaisissa tilanteissa perhe-elämä on päätöskäytännössä saanut ensisijaista suojaa.

Maahanmuuttovirasto arvioi sitä, onko lasta ”käytetty maahanmuuton välineenä” – onko viraston tulkinnan mukaan perheeltä puuttunut syy lähettää lapsi pois ja onko tällä tavoiteltu oleskelulupia – tarkastelemalla vanhempien motiiveja eli syitä lähettää lapsi luotaan. Jos vanhemmat eivät ole lähettäneet lasta *yksilöllisestä pakottavasta syystä* luotaan, voi Maahanmuuttovirasto katsoa vanhempien käyttäneen lasta maahanmuuton välineenä. Esimerkiksi taloudelliset, koulunkäyntiin liittyvät tai terveydelliset syyt lapsen lähettämiseksi Suomeen eivät ole viraston tarkoittamia *pakottavia syitä*, vaan päinvastoin ne Maahanmuuttoviraston ohjeen mukaan korostavat sitä, että lasta on käytetty maahanmuuton välineenä. Maahanmuuttoviraston mukaan asiassa on kyse ennen kaikkea kokonaisharkinnasta.

Selvityksen aineistoon kuuluvista 66 päätöksestä 31 on kielteisiä päätöksiä. Kielteisten päätösten perusteina ovat yleensä maahantulosäännösten kiertäminen ja perheyhteyden katkeaminen. Usein kielteinen päätös perustuu kumpaankin seikkaan: perhe on Maahanmuuttoviraston päätöksen mukaan pyrkinyt kiertämään maahantulosäännöksiä, ja samalla perheenjäsenten välinen perhe-elämä on katkennut, jolloin perheenyhdistäminen ei ole mahdollista ulkomaalaislain 114 §:n perusteella.

16 Ohje kansainvälistä suojelua saaneen perheenyhdistämisestä, s. 26-27.

17 Lapsen asian käsittely ja päätöksenteko Maahanmuuttovirastossa, s. 81.

18 Lapsen asian käsittely ja päätöksenteko Maahanmuuttovirastossa, s. 81-82.

19 Yksilöllisen pakottavan syyn käsitteestä ks. tarkemmin selvityksen luvut 2.3. ja 3.3.

Valtaosassa kielteisistä päätöksistä, noin 27:ssä, *yksilöllisen pakottavan syyn*¹⁹ käsite on keskeisessä asemassa perusteluissa. Arvio *yksilöllisen pakottavan syyn* puutteesta vaikuttaa osoittavan, että lasta on yritetty käyttää maahantulosäännösten kiertämiseen. Kielteisistä päätöksistä suurimmassa osassa, 24 päätöksessä, onkin arvioitu perheen kiertäneen maahantulosäännöksiä, jolloin ulkomaalaislain 36.2 § mukaiset oleskeluluvan yleiset edellytykset eivät täyty. Yksilöllisen pakottavan syyn puutetta on käytetty perusteluna perheyhteyden katkeamiselle 23 päätöksessä. Samassa päätöksessä on voitu katsoa yksilöllisen pakottavan syyn puutteen vaikuttavan perheyhteyden katkeamiseen sekä siihen, että toiminta on katsottu maahantulosäännösten kiertämiseksi. Päätöksistä 20:ssä mainitaan erikseen hallintovaliokunnan mietintö liittyen lasten käyttämiseen maahanmuuton välineenä.

Yksilöllisen pakottavan syyn käsitteellä on lisäksi vaikutusta siihen, miten lapsen etua arvioidaan. *Yksilöllisen pakottavan syyn* puute osoittaa, että vanhemmat ovat toimineet lapsen edun vastaisesti lähettäessään lapsen yksin matkaan. Käsite voidaan selvityksen perusteella nähdä olennaisena osana Maahanmuuttoviraston toteuttamaa kokonaisharkintaa perheenyhdistämistä koskevassa päätöksenteossa.

2.2.2. PAKOLAISASEMAN JA TOISSIJAISEN SUOJELUASEMAN EROT HARKINNASSA

Selvityksen perusteella pakolaisten ja toissijaista suojelua saaneiden asema perheenkokoajina eroaa toisistaan maahantulosäännösten kiertämisestä arvioitaessa. Niistä päätöksistä, joissa Maahanmuuttovirasto on todennut perheen yrittäneen kiertää maahantulosäännöksiä, 18 koskee toissijaista suojelua saaneen perheenkokoajan perhettä ja kuusi koskee pakolaisaseman saaneen perheenkokoajan perhettä. Yhteensä kaksi kolmasosaa kaikista perhesidepäätöksistä, jotka on tehty toissijaista suojelua saaneille perheenkokoajille, on kielteisiä.

Maahanmuuttovirasto on todennut ohjeistuksessaan, että pakolaisaseman saanut perheenkokoaja on lähtökohtaisesti joutunut *pakottavasta syystä* erilleen perheestään. Toissijaista suojelua saaneen henkilön kohdalla Maahanmuuttovirasto ei aseta selkeää pääsääntöä, vaan toteaa että perheenyhdistäminen Suomessa voidaan evätä, jos on selkeästi havaittavia viitteitä lapsen käyttämisestä maahanmuuton välineenä.

Pakolaisasema ja toissijainen suojeluasema myönnetään eri perustein. Turvapaikan kriteerit ovat tiukemmat ja edellyttävät henkilöön laissa mainituista syistä kohdistuvaa henkilökohtaista vainon vaaraa. Toissijainen suojeluasema voi

daan myöntää myös, kun hakijaan kohdistuu vakava henkilökohtainen vaara muista kuin yksilöllisistä syistä. Toissijaista suojelua saaneelle, jonka perheelle tehdään kielteinen perhesidepäättös, on selvityksen perusteella myönnetty suojelua tyypillisesti yleisestä turvallisuustilanteesta, perheenkokoajan asemasta turvaverkottomana alaikäisenä²⁰ tai matkreitin vaarallisuudesta johtuen. Joissain perhesidepäättöksissä Maahanmuuttovirasto on erikseen kiinnittänyt huomiota siihen, ettei turvapaikkaprosessissa ole hyväksytty ilmoitettua vainon vaaraa, vaan kansainvälistä suojelua on myönnetty muilla turvallisuusperusteilla.

Maahanmuuttovirasto on tehnyt myös myönteisiä perhesidepäättöksiä toissijaista suojelua saaneille perheenkokoajille. Joidenkin kohdalla kansainvälisen suojelun syiden perusteella ilmenee, että perheenkokoaja on lähtenyt kotoaan yksilöllisestä syystä, kuten pakkoavioliiton uhasta johtuen. **Selvityksen perusteella vaikuttaa siltä, että kansainvälisen suojelun perusteena olevan seikan yksilöllisyys lisää todennäköisyyttä saada myönteinen päätös perheenyhdistämiseen, kun taas puhtaasti yleiseen turvallisuuteen liittyvissä tilanteissa Maahanmuuttovirasto katsoo todennäköisemmin, että perhe on pyrkinyt kiertämään maahantulosäännöksiä.** Tämä johtuu siitä, että Maahanmuuttovirasto arvioi ohjeensa mukaan vanhempien motiivia juuri kyseisen lapsen lähettämiseen: mikäli lapsen kansainvälisen suojelun peruste on yksilöllinen, on perheellä tällöin todistettavasti perusteltu syy lähettää juuri kyseinen lapsi turvapaikkaa hakemaan. Mikäli taas lapsi on saanut kansainvälistä suojelua pelkästään yleisen turvallisuustilanteen perusteella, saattaa tämä olla itsessään tarpeeksi selkeä viite perheen pyrkimyksistä kiertää maahantulosäännöksiä. Esimerkiksi seuraavassa kielteisessä päätöksessä perheenkokoaja on saanut toissijaista suojelua yleiseen turvallisuustilanteeseen liittyen.

”Perheenkokoaja on kertonut, että hän lähti pois kotimaastaan turvallisuussyistä. Hän on kertonut, että hänen äitinsä päätti hänen lähdöstään. Maahanmuuttovirasto ei ole aiemmin tekemässään päätöksessä perheenkokoajan kansainvälistä suojelua koskevaan hakemukseen hyväksynyt tosiseikkana perheenkokoajan henkilökohtaista vaaraa kotimaassaan.

Asiassa saadun selvityksen perusteella nimenomaisesti perheenkokoajan lähettämiseksi Suomeen ei ole ollut sellaista yksilöllistä pakottavaa syytä, joka olisi edellyttänyt perheenkokoajan lähettämisen nuorena poikana yksin salakuljettajan kanssa vaaralliselle matkalle Suomeen. Koska perheenkokoajan Suomeen lähettämiseksi ei ole ollut pakottavaa syytä, perheenkokoajan ja hänen äitinsä välisen perhe-elämän katsotaan päättyneen perheenkokoajan lähdettyä pois kotimaastaan.

Asiassa saadun selvityksen perusteella on ilmeistä, että

perheenkokoajan äiti on perheenkokoajan Suomeen lähettämällä tavoitellut mahdollisuutta perheenyhdistämisen kautta saada itselleen ja muille huollettavilleen oleskeluluvat Suomeen. Perheenkokoajan äidin menettelyä näissä olosuhteissa voidaan pitää yrityksenä kiertää maahantuloa koskevia säännöksiä ulkomaalaislain 36 §:n 2 momentin tarkoittamalla tavalla.”

2.2.3. KOLMANNESSA MAASSA OLESKELUN MERKITYS

Kansainvälisen oikeuskäytännön ja oikeusperiaatteiden mukaan perheenyhdistäminen voidaan kieltää tilanteissa, joissa perheellä on erityisiä siteitä kolmanteen maahan, jossa he voisivat vaihtoehtoisesti perhe-elämäänsä viettää. Merkillepantavaa kolmannessa maassa oleskelua koskevassa käytännössä on se, että Maahanmuuttovirasto ei suoranaisesti arvioi sitä, onko perhe-elämän viettäminen kolmannessa maassa mahdollista. Virasto tarkastelee sitä, onko alaikäisen maasta lähdölle ollut pakottavia syitä.

Perheistä vajaa puolet on oleskellut muualla kuin kotimaassaan ennen alaikäisen lähtemistä Eurooppaan ja Suomeen. Perheiden tilanteet vaihtelevat kansalaisuuksittain – esimerkiksi syyrialaiset ovat voineet olla Turkissa lyhyen aikaa, kun taas afganistanilaisilla perheillä saattaa olla takana monien vuosien asuminen Iranissa ilman oleskelulupaa. **Sillä, missä perhe on oleskellut ennen perheenkokoajan lähtöä, voi olla suuri merkitys maahantulosäännösten kiertämistä koskevassa arvioinnissa.**

Jos lapsi on lähtenyt yksin Suomeen sen jälkeen, kun perhe on muuttanut yhdessä asumaan johonkin heille Maahanmuuttoviraston riittävän turvalliseksi katsomaan kolmanteen maahan, voidaan oleskelulupien epäämistä viraston ohjeen mukaan harkita perheenkokoajan pakolaisasemasta huolimatta, jos asiassa on viitteitä lapsen käytöstä ”maahanmuuton välineenä”. Tällaisissa tilanteissa Maahanmuuttovirasto selvittää, onko kyseessä edelleen pakomatka kotimaasta vai voidaanko perheen katsoa asettuneen yhdessä asumaan kyseiseen maahan. Ohjeen mukaan tämä määritellään kokonaisharkinnan perusteella, jossa arvioidaan yhdessä vietettyä aikaa kolmannessa maassa. Kolmannen maan riittävä turvallisuus merkitsee Maahanmuuttoviraston mukaan sitä, ettei perheeseen kohdistu erityistä uhkaa, eikä heidän turvallisuutensa ole vaarantunut kyseisessä maassa. Ohjeistus ei ota kantaa kysymykseen siitä, mitä merkitystä tulisi antaa oleskelun pysyvyyden edellytyksille tai perheen yleisille olosuhteille kolmannessa maassa.

Kielteisistä päätöksistä yli puolet koskee tilanteita, joissa perhe on siirtynyt kolmanteen maahan kotimaastaan ennen perheenkokoajan lähtöä. Kolmas maa on yleensä Iran tai Turkki. **Lähes kaikissa päätöksissä, joissa pakolaisaseman saaneen perheenkokoajan perheelle ei ole myönnetty oleske-**

lulupia maahantulosäännösten kiertämisestä johtuen, on perheenkokoaja lähtenyt kolmannesta maasta. Myönteisissä päätöksissä tyypillisempää on, että perheenkokoaja lähtee perheensä luota kotimaastaan. Selvityksen perusteella voidaan siis todeta, että maahantulosäännösten kiertämisen arvioinnin kannalta merkitystä on sillä, mistä perheenkokoaja lähtee. Erityisesti tällä on vaikutusta pakolaisiin, joilla on muutoin paremmat edellytykset täyttää oleskeluluvan yleiset edellytykset. Maahanmuuttovirasto tarkastelee päätöksissään kolmannesta maasta lähtemisen syitä selvittääkseen vanhempien motiiveja lapsen pois lähdölle. Tässä arvioinnissa Maahanmuuttovirasto tarkastelee niitä olosuhteita ja esimerkiksi turvallisuushakia, jotka perhe on ilmoittanut syyksi lapsen lähdölle. Toisin kuin kansainvälistä suojelua koskevissa päätöksissä, perhesidepäätösten perusteissa Maahanmuuttovirasto ei käytä maatietaa kyseisten maiden turvallisuustilanteista, vaan perustaa päätöksensä perheen kertoman varaan.

Jos perheenkokoaja on lähtenyt kohti Eurooppaa kolmannesta maasta, tarkastelee Maahanmuuttovirasto perheen yhdistämisasiaa suhteessa tähän maahan ja sieltä lähtemisen syihin. Hallinto-oikeus on kuitenkin arvioinut päätöksessään, että esimerkiksi yhdeksän kuukauden oleskelu Turkissa ei vielä merkitse sitä, että perhe olisi asettautunut Turkkiin, vaan oleskelua tulisi tarkastella osana pakomatkaa.²¹ Maahanmuuttovirasto on arvioinut lyhimmillään neljän kuukauden oleskelun perusteella, että perhe on asettautunut kyseiseen maahan.²² Tyypillisimmin perheet ovat kuitenkin oleskelleet kolmannessa maassa yli vuoden.

Aineiston perusteella vaikuttaa siltä, että perheen voi olla vaikeaa osoittaa lähettäneensä lapsensa pois kolmannesta maasta yksilöllisestä pakottavasta syystä. Maahanmuuttovirasto ei aineiston perusteella pidä riittävänä sitä, että esimerkiksi Iranissa ja Turkissa oleskelevat perheet eivät voi luottaa oleskelunsa pysyvyyteen ja turvallisuuteen. Päätösten perusteella perheet pelkäävät käännetyksiä kotimaahansa, ja kokevat usein tulevaisuuden huonosti kohdelluiksi Iranissa ja Turkissa taustastaan johtuen tai pelkäävät erilaisia uhkia, kuten itseensä ja sukulaisiinsa kohdistuvan väkivallan uhkaa. Perheiden tilannetta kuvaa myös lasten joutuminen työhön alaikäisenä koulunkäynnin sijaan ja heikot elinolosuhteet.

”Edellä esitetyn perusteella perheenkokoajan lähettämiseksi Eurooppaan ei ole ollut sellaista yksilöllistä pakottavaa syytä, joka olisi edellyttänyt alaikäisen perheenkokoajan lähettämistä pois tämän vanhempien luota. Asianosaisten kuvailun perusteella olosuhteet Iranissa ovat olleet hankalat, mutta eivät pakottavat. Maahanmuuttovirasto on arvioinut perheenkokoajan henkilökohtaiset olosuhteet suhteessa Afganistaniin hänen tur-

vapaikkatutkintansa aikana. Tuolloin Maahanmuuttovirasto on katsonut, ettei perheenkokoajalla ole Afganistanissa henkilökohtaista uhkaa, mutta ilman vanhempiaan hän olisi kotimaassaan vaikeuksissa paikasta riippumatta. Tämän nojalla on ymmärrettävää, että perheenkokoajan vanhemmat ovat pelänneet perheenkokoajan mahdollista käännettämistä Afganistaniin. Se ei kuitenkaan selitä sitä, miksi perheenkokoajan turvallisuudesta huolissaan olleet vanhemmat ovat päättäneet lähettää alaikäisen lapsensa yksin Eurooppaan vaaralliselle ja turvatomalle matkalle ilman vanhempia. Lähettämällä alaikäisen poikansa yksin Eurooppaan ilman pakottavaa syytä, X:n ja Y:n voidaan katsoa pyrkineen tavoitteleen mahdollisuutta saada itselleen ja perheenkokoajan nuoremmalle sisarukselle Z:lle oleskelulupa toiseen maahan perheen yhdistämisen kautta. X:n ja Y:n menettelyä näissä olosuhteissa voidaan pitää yrityksenä kiertää maahantuloa koskevia säännöksiä ulkomaalaislain 36 §:n 2 momentin tar koittamalla tavalla.”

2.2.4. YKSILÖLLISEN PAKOTTAVAN SYYN ARVIOINTI

Perheen yhdistämistä koskevan Maahanmuuttoviraston ohjeistuksen mukaan maahantulosäännösten kiertämistä koskevassa arvioinnissa olennaista on selvittää, mikä on vanhempien motiivi lapsen lähdölle. Selvittäessään vanhempien motiiveja Maahanmuuttovirasto kiinnittää aineiston päätösten perusteella huomiota seuraaviin seikkoihin:

- **Maahanmuuttovirasto selvittää, onko perheellä pakottavaa syytä lähettää lapsi pois.** Perheet perustelvat lapsen lähtöä usein sillä, että ovat huolissaan lapsen turvallisuudesta. Joistain päätöksistä ilmenee esimerkiksi, että joku perheenjäsenistä on kuollut, kadonnut tai tullut pahoinpidellyksi, muissa päätöksissä turvallisuushuoli on voinut olla yleisempi. Lisäksi perheet mainitsevat usein lapsen koulunkäynnin mahdollistamisen, tulevaisuuden suunnitteluun liittyvät haasteet tai työnteon mahdottomuuden. Tällaisia sosioekonomisia syitä Maahanmuuttovirasto pitää merkinä siitä, että vanhemmat ovat kiertäneet maahantulosäännöksiä, eikä heillä voida katsoa olleen pakottavaa syytä lapsen lähdölle. Useassa päätöksessä Maahanmuuttovirasto katsoo, että perheen olosuhteet kolmannessa maassa ovat vaikeat tai hankalat, mutta eivät pakottavat, ja katsoo tällä perusteella, että perhe on pyrkinyt kiertämään maahantulosäännöksiä.
- **Maahanmuuttovirasto selvittää, onko perheen yhdistämistä suunniteltu jo alaikäisen lähtiessä perheen luota.** 13 kielteisessä päätöksessä ainakin joku perheenjäsenistä on todennut, että toiveena on ollut mahdollisuus perheen yhdistämiseen. Tämä voi käydä ilmi monin eri

21 Itä-Suomen hallinto-oikeus 19/0053/5.

22 Päätöksessä hakijat katsottiin muiksi omaisiksi perheenkokoajan täysi-ikäistymisestä johtuen, mutta kiinteän perhe-elämän viettämisestä arvioitaessa todettiin, ettei pakottavaa syytä lähtöön ollut.

tavoin, joskus jo turvapaikkaprosessin aikana, eivätkä perheenjäsenet välttämättä suoraan perustele lähtöään tällä seikalla. Se, että perheenjäsenet ovat suunnitelleet perheenyhdistämistä, saattaa Maahanmuuttoviraston käytännön perusteella näyttäytyä osoituksena vanhempien motiivista eli siitä, että perhe on tavoitellut oleskelulupia ja käyttänyt alaikäistä perheenkokoajaa vain maahanmuuton välineenä. Hallinto-oikeuden päätösten perusteella näyttää siltä, ettei ratkaisevaa merkitystä tulisi antaa sille, että perhe on kertonut tarkoituksena olleen hakea oleskelulupaa perhesiteen perusteella.²³

- **Maahanmuuttovirasto selvittää, mistä syystä muu perhe ei ole lähtenyt lapsen mukana.** Varojen puute on yleisin peruste sille, että ainoastaan perheenkokoaja lähetetään Eurooppaan. Päätöksistä ilmenee, että yksittäisen alaikäisen pakomatka saattaa maksaa useita tuhansia euroja. Lisäksi vanhemmat kertovat usein olevansa sairaita tai heidän muut lapsensa liian nuoria. Muutamas-
sa päätöksessä on vedottu siihen, että vanhemmat ovat iäkkäitä, matka olisi vaarallinen esimerkiksi yksinhuoltajaäidille tai vanhempia pelottaa. Tällaisia perusteita Maahanmuuttovirasto ei ole pitänyt hyväksyttävänä.
- **Maahanmuuttovirasto kiinnittää huomiota matkan toteutukseen.** Myönteisissä päätöksissä alaikäinen on tavallisesti lähetetty sukulaisen tai tuttavien kanssa kohti Eurooppaa, kun taas puolessa kielteisistä päätöksistä alaikäinen on lähtenyt yksin tai salakuljettajan matkassa. Yksin matkaamista on joissain päätöksistä käsitelty erikseen, mutta ratkaisevaa painoarvoa matkan järjestelyille ei selvityksen perusteella ole annettu. Myös hallinto-oikeus on ottanut kantaa matkareitin järjestämiseen: se, että vanhemmat ovat pyrkineet järjestämään matkan Eurooppaan lapselleen mahdollisimman turvallisesti, puoltaa hallinto-oikeuden yksittäistapauksissa antamien päätösten mukaan sitä päätelmää, ettei lasta ole yritetty käyttää maahanmuuton välineenä, vaan hänet on lähetetty hänen hyvinvoinnistaan huolehtien turvallisempaan maahan.²⁴
- **Maahanmuuttovirasto selvittää, kenen aloitteesta alaikäinen on lähtenyt.** Kielteisistä päätöksistä ilmenee, että aloite on pääsääntöisesti tullut muulta perheenjäseneltä kuin perheenkokoajalta itseltään, tyypillisimmin vanhemmalta. Pääsääntöisesti alaikäinen on kuitenkin ollut suostuvainen lähtöön. Maahanmuuttovirasto ei ole antanut erityistä painoarvoa tälle seikalle, vaan on suhtautunut paheksuvasti vanhempien toimintaan myös niissä tilanteissa, joissa vanhemmat ovat ainoastaan antaneet lapselleen suostumuksensa tämän ilmoitettua haluavansa lähteä.

Perheellä on selvityksen perusteella tyypillisesti monta syytä lapsen lähtemiselle, joista osa on turvallisuuteen liittyviä ja osa sosioekonomisia. Esimerkiksi seuraavassa päätöksessä perheenkokoaja on asunut usean vuoden Turkissa. Syitä perheenkokoajan lähtemiseen olivat turvallisuushat alueella, taloudelliset seikat ja koulunkäynnin mahdottomuus. Lisäksi teini-ikäinen perheenkokoaja oli joutunut työskentelemään raskaissa oloissa perheen elättämiseksi.

”Vaikka asianosaisten elinolosuhteet Turkissa ovat olleet vaikeat, ei niiden voida katsoa olleen siinä määrin pakottavat, että alaikäinen perheenkokoaja on lähetetty pois vanhempiensa luota vaaralliselle ja turvattomalle matkalle. Vaikka perheenkokoaja on voinut matkustaa pois Turkista Kreikkaan yhdessä tuttavaperheen kanssa, ensisijainen vastuu lapsen kasvatuksesta ja kehityksestä on vanhemmilla, eikä heidän voida katsoa toimineen lapsen edun mukaisesti lähettämällä tuolloin 16-vuotias perheenkokoaja pois ilman pakottavaa syytä. Perheenkokoajan äiti X ei edes tiedä, kenen kanssa perheenkokoaja on matkustanut Kreikasta eteenpäin Suomeen.

Perheenkokoajan vanhemmat Y ja X ovat lisäksi kertooneet, että perheenkokoaja lähti Turkista, jotta muu perhe voisi seurata häntä myöhemmin. Myös perheenkokoaja on todennut näin turvapaikkatutkintansa aikana ja perhesidekuulemisessaan. Perheenkokoajan vanhempien ja perheenkokoajan kertoman mukaan muu perhe olisi matkustanut yhdessä perheenkokoajan kanssa, mutta siihen ei ollut tarpeeksi rahaa. Näin ollen Y:n ja X:n voidaan katsoa tavoitelleen mahdollisuutta saada itselleen ja muille perheenjäsenille oleskelulupa toiseen maahan perheenyhdistämisen kautta. Oleskelulupia ei myönnetä Y:lle ja X:lle, koska heidän voidaan katsoa yrittäneen kiertää maahantuloa koskevia säännöksiä ulkomaalaislain 36 § 2 momentin tarkoittamalla tavalla.”

2.2.5. MAAHANTULOSÄÄNNÖSTEN KIERTÄMISTÄ KOSKEVA OIKEUSKÄYTÄNTÖ

Maahanmuuttoviraston hallintokäytännön tarkastelun kanalta merkittävää on, miten hallinto-oikeudet ja korkein hallinto-oikeus ovat suhtautuneet hallintokäytäntöön. Selvityksen aineiston perusteella ei päätösten vähäisyyden vuoksi voida tehdä lopullisia johtopäätöksiä hallinto-oikeuksien käytännöstä. Lokakuuhun 2019 mennessä aineiston päätöksistä tehdyistä valituksista oli tehty 12 ratkaisua, joissa kaksi Maahanmuuttoviraston päätöstä oli kumottu erilaisiin tulkintoihin perustuen. Lisäksi aineistossa on viisi Maahanmuuttoviraston myönteistä päätöstä, jotka ovat perustuneet hallinto-oikeuden tekemään aiemman kielteisen päätöksen kumoamiseen. Aineiston perusteella näyttää siltä, etteivät hallinto-oikeudet arvioi perheenyhdistämisen edelly-

23 Helsingin hallinto-oikeus 18/0583/4 ja 18/0693/1, Itä-Suomen hallinto-oikeus 19/0053/5 ja 18/0972/5.
24 Helsingin hallinto-oikeus 18/0583/4 ja 18/0693/1.

tyksiä merkittävästi eri tavalla kuin Maahanmuuttovirasto.

Kuten Maahanmuuttovirastossa, myös hallinto-oikeuksissa on tarkasteltu maahantulosäännösten kiertämistä yksilöllisen pakottavan syyn käsitteen avulla. Yksilöllisen pakottavan syyn soveltumiseksi on hallinto-oikeuksissa edellytetty perheeltä jonkinlaista turvallisuuden tai perustavanlaatuisien oikeuksien vaarantumista. Vaikuttaa lisäksi siltä, että hallinto-oikeudet tarkastelevat hieman eri tavoin pakolaisaseman saaneita perheenkokoajia kuin Maahanmuuttovirasto. Tähän viittaa se, että yhdeksästä hallinto-oikeuden kumoamasta päätöksestä yhteensä seitsemän koskee pakolaisaseman saaneita perheenkokoajia. Asiassa on kuitenkin huomioitava päätösten vähäinen määrä.

Korkein hallinto-oikeus on maahantulosäännösten kiertämiseen liittyen yleisesti todennut lainkohdan koskevanen kaikkia tilanteita, joissa oleskelulupaa on haettu maahantulon todellista tarkoitusta vastaamattomalla perusteella. Säännös on kuitenkin sovellettavissa myös muunlaiseen menettelyyn, jonka tarkoituksena on maahantulo tai maassa oleskelu maahanmuuttoviranomaisia harhauttamalla tai muutoin virheellisillä perusteilla.²⁵ Viranomaisen on kuitenkin osoitettava epäilylleen maahantulosäännösten kiertämisestä objektiivisesti arvioitavissa olevat perusteet.²⁶

Korkein hallinto-oikeus on kerran, vuonna 2009, ottanut kantaa alaikäisen perheenkokoajan perheenyhdistämiseen, jossa sovellettiin maahantulosäännösten kiertämistä koskevaa pykälää. Lapsi oli saanut oleskeluluvan yksilöllisestä inhimillisestä syystä (UlkL 52 §), mutta äidin katsottiin yrittäneen kiertää maahantulosäännöksiä, eikä perheenyhdistämistä tästä syystä myönnetty.

”Kun otetaan huomioon perheenkokoaja A:n vanhempien perheenyhdistämishaastattelussa kertoma, vanhemmat ovat ulkomaalaislain 36 §:n 2 momentissa tarkoitettulla tavalla pyrkineet kiertämään maahantuloa koskevia säännöksiä lähettämällä alaikäisen, alle kolmevuotiaan lapsensa Suomeen tarkoituksenaan saada itselleen ja muille lapsilleen oleskeluluvat Suomessa. Tähän heidän on katsottava ryhtyneen tietoisina siitä, että perhe-elämän jatkaminen Suomessa on epävarmaa. Heillä ei myöskään ole ollut pakottavaa syytä lähettää lasta Suomeen Etiopiasta, jossa he ovat perheenä koko ajan oleskelleet, eikä asiassa ole väitettykään, että heidän turvallisuutensa tai muut perustavaa laatua olevat oikeutensa olisivat tuona aikana vaarantuneet. Perheenkokoajan Suomeen lähettämiseen on lisäksi ryhdytty sen jälkeen, kun perheenkokoajan sedän sisarustensa puolesta tekemät perheenyhdistämishakemukset olivat neljä kertaa tulleet hy-

lätyiksi. Perheenkokoajan omaa oleskelulupaa on haettu perusteella, joka ei vastaa maahantulon todellista tarkoitusta. Kun otetaan huomioon myös edellä selostetusta eduskunnan hallintovaliokunnan mietinnöstä ilmenevä huoli siitä, että lasten käyttöä maahantulon välineenä tulee ehkäistä, Ulkomaalaisvirasto ja hallinto-oikeus ovat voineet hylkäävissä päätöksissään perustellusti todeta olevan aihetta soveltaa maahantulosäännösten kiertämistä koskevaa ulkomaalaislain 36 §:n 2 momenttia perheenkokoajan Etiopiassa olevien perheenjäsenten oleskelulupahakemuksiin.”²⁷

Kyseinen ratkaisu eroaa merkittävästi Maahanmuuttoviraston käsiteltävänä olevista ratkaisuista, sillä lapselle ei ollut myönnetty kansainvälistä suojelua vaan oleskelulupa sen perusteella, ettei hänen vanhempiansa olosuhteita kotimaassa oltu pystytty selvittämään. Lisäksi kyseessä oli ollut hyvin nuori lapsi, kun taas selvityksessä käsitelty päätökset koskevat pääosin teini-ikäisiä perheenkokoajia. Pakottava syy on siis muissa yhteyksissä esiintynyt korkeimmassa hallinto-oikeudessa, mutta kansainvälistä suojelua saaneen alaikäisen perheenyhdistämiseen sitä ei ole korkeimmassa hallinto-oikeudessa sovellettu.²⁸ Korkein hallinto-oikeus ei ole siis antanut vielä ennakkoratkaisua selvityksen tarkastelun kohteena oleviin tilanteisiin liittyen.

2.3. Tosiasiallisen perhe-elämän arviointi Maahanmuuttoviraston päätöksissä

Edellisessä luvussa tarkasteltiin maahantulosäännösten kiertämistä koskevaa arviointia Maahanmuuttoviraston päätöskäytännössä. Toinen seikka, johon Maahanmuuttovirasto kiinnittää huomiota, on perheenjäsenten välinen tosiasiallinen perhe-elämä. Jos perheyhteys katsotaan katkenneeksi, ei vanhempia tai sisarusia pidetä perheenkokoajan perheenjäseninä ulkomaalaislain 37 §:n mukaisesti.

Tässä luvussa tarkastellaan, millä perusteilla Maahanmuuttovirasto on katsonut, että perheenjäsenten välinen tosiasiallinen perhe-elämä on katkennut, ja miten tämä seikka vaikuttaa päätöksen lopputulokseen. Yleensä perheyhteys on katsottu katkenneen pitkän erossaolon vuoksi tai siksi, että vanhemmat ovat lähettäneet lapsen yksin hakemaan kansainvälistä suojelua ilman pakottavaa syytä ja ovat näin omalla toiminnallaan aiheuttaneet perheyhteyden katkeamisen.

Maahanmuuttoviraston perheenyhdistämistä koskevan ohjeen mukaan perheenjäsenten pitkittynyt vapaaehtoisesti tapahtunut erillään asuminen tarkoittaa yleensä tosiasiallisen perhe-elämän päättymistä. Tällä perusteella perhesi-

25 KHO:2016:31.

26 KHO:2016:166.

27 KHO 2009:86.

28 Esim. KHO:2016:204, jossa pakolaisaseman saanut äiti haki perheenyhdistämistä 2-vuotiaalle lapselleen. Korkeimman hallinto-oikeuden mukaan äidillä oli ollut pakottava syy lähteä kotimaastaan.

teen perusteella haettu oleskelulupa voidaan jättää myöntämättä. Tosiasiallisen perhe-elämän arvioinnissa kyse on ennen kaikkea kokonaisharkinnasta, jossa arvioidaan syitä perhe-elämän viettämiseen erillään. Maahanmuuttovirasto pyrkii ohjeensa mukaan selvittämään, onko erillään asuminen ollut tietoinen valinta vai johtunut *pakottavista syistä*. Jos erillään asuminen on ollut tietoinen valinta tai ollut esimerkiksi pitkäkestoista, voidaan perheyhteyden katsoa katkenneen vapaaehtoisesti, jolloin alaikäisen vanhemmat eivät enää ole tämän tosiasiallisia huoltajia.²⁹

Maahanmuuttoviraston ohjeen mukaan asianosaisten välisen perhe-elämän ei voida lähtökohtaisesti katsoa katkeavan tilanteessa, jossa vanhemmat lähettävät lapsen kotitai oleskelumaasta Suomeen *ilman pakottavaa syytä*, jotta muu perhe voisi saada myöhemmin oleskeluluvat perhesi-teen perusteella. Mikäli vanhempien menettelyä tällaisessa tilanteessa voidaan pitää maahantulosäännösten kiertämisena, voidaan oleskeluluvat jättää myöntämättä UlkL 36 §:n 2 momentin mukaisesti.³⁰ Ohjeessa siis todetaan, että pakottavan syyn puuttumista tulisi tarkastella alaikäisen perheenkokoajan kohdalla ensisijaisesti maahantulosäännösten kiertämistä koskevan arvioinnin yhteydessä. Suuri osa selvityksen aineistosta on kuitenkin ennen perheenyhdistämistä koskevan ohjeen päivittämistä.

Yhteensä perheyhteys on katsottu katkenneeksi perheen toiminnasta johtuen 23 päätöksessä, joista 18 on tehty ennen syyskuuta 2018. Perheyhteyden arviointi Maahanmuuttovirastossa on aineiston perusteella muuttunut tarkasteluajanjakson aikana. Noin elo-syyskuuhun 2018 asti Maahanmuuttoviraston päätöskäytännössä katsottiin kielteisissä päätöksissä tyypillisesti, että perheenkokoajan ja hakijoiden perheyhteys oli katkennut siitä syystä, että lapsen lähdölle vanhempien luota ei ollut ollut *pakottavaa syytä*. Yhteensä 19 päätöksessä perheyhteyden katkeamista on perusteltu *pakottavan syyn* puuttumisella. Muita perusteita ovat olleet esimerkiksi perheen asuminen pitkään erillään.

Uudemmassa päätöskäytännössä perheyhteyden ei katsota automaattisesti katkenneeksi ainoastaan *pakottavan syyn* puuttumisen perusteella. Muuttunut käytäntö on otettu huomioon uudessa ohjeistuksessa, jossa todetaan, että muitakin merkkejä perhe-elämän päättymisestä tulisi olla. Uudistetun ohjeen jälkeen on kuitenkin edelleen joitain päätöksiä, joissa perheyhteys on katsottu katkenneeksi *pakottavan syyn* puuttumisesta johtuen. *Pakottavan syyn* käsite näyttää vaikuttavan perheyhteyden arvioinnissa, vaikka sen soveltamista on vähennetty. Päätösten vähäisestä määrästä johtuen havainnot ovat epävarmoja.

Perheyhteyden arvioinnissa huomioidaan *pakottavan syyn* lisäksi tai sen sijasta esimerkiksi ristiriitaiset kertomukset perhe-elämän viettämisestä ennen lähtöä, pitkittynyt erillään asuminen, yhteydenpidon määrä, oleskelulupien hakemisen ajankohta, perheenkokoajan täysi-ikäistyminen tai perheenkokoajan raskaus ja aiheet avioitua. Uudemmissa päätöksissä perheyhteyden katkeamista on perusteltu yksilöllisesti.

Maahanmuuttovirasto kiinnittää yleensä sekä myönteisissä että kielteisissä päätöksissä huomiota siihen, miten tiivis- tä yhteydenpito perheenkokoajan ja hakijoiden välillä on. Myönteisissä päätöksissä todetaan tyypillisesti vain, että yhteydenpito on säännöllistä. Lisäksi Maahanmuuttovirasto ottaa harvoin kielteisissä päätöksissä kantaa siihen, mitä merkitystä se antaa päivittäiselle, viikoittaiselle tai kuukausittaiselle yhteydenpidolle. Joissain tapauksissa perhe on todennut, ettei yhteydenpito useammin ole mahdollista joko soittamisen hinnan tai matkapuhelinverkon puutteellisuuden takia.

Hallinto-oikeus on kiinnittänyt muutamassa päätöksessä huomiota siihen, onko perhe hakenut oleskelulupia viivytystä kansainvälisen suojelun myöntämisen jälkeen.³¹ Myös tämän seikan on katsottu olevan merkinä siitä, että perhe-elämä ei ole katkennut. Maahanmuuttovirasto on yksittäisissä päätöksissä kiinnittänyt huomiota tähän seikkaan, jolloin perusteettomalla viivytyksellä on voinut olla jopa ratkaiseva merkitys. Esimerkiksi kolmen vuoden viive hake- muksen vireyttämisessä on katsottu perusteettomaksi, vaikka perhe on vedonnut käytännön esteisiin.³²

Perheyhteyden katkeamisen arvioinnissa ei ole annettu erityistä painoarvoa perheen suunnitelmille jatkaa yhteistä perhe-elämää myöhemmin yhdessä esimerkiksi perheen- yhdistämisen avulla. Kielteisissä päätöksissä todetaan, että perheen on täytynyt ymmärtää myöhemmän perhe-elämän olevan epävarmaa. Yhteisen perhe-elämän viettämisen toive vaikuttaa enemmän maahantulosäännösten kiertä- miseen, sillä Maahanmuuttovirasto voi ottaa seikan huomioon merkinä lapsen käyttämisestä ”maahanmuuton välineenä”.

Yleensä perheyhteyden katkeaminen liittyy perheenjäsen- ten toimintaan. Jos perheyhteys katkeaa perheenjäsen- ten toiminnasta riippumattomista syistä, kuten perheenkoko- ajan täysi-ikäistymisestä johtuen, on mahdollista, että tä- män vanhemmat voivat saada oleskeluluvat muina omaisi- na (UlkL 115 §) perheenjäsen-ten oleskelulupien sijasta (UlkL 114 §). Tällöin edellytetään, että tarkoituksena on viettää kiinteää perhe-elämää jatkossa. Jos perheyhteys on kuiten- kin katkennut perheenjäsen-ten toiminnasta johtuen – esi- merkiksi siitä syystä, että alaikäinen on lähetetty perheen-

29 Ohje kansainvälistä suojelua saaneen perheenyhdistämisestä, s. 21-23.

30 Ohje kansainvälistä suojelua saaneen perheenyhdistämisestä, s. 15.

31 Itä-Suomen hallinto-oikeus 18/0972/5 ja 19/0053/5, Helsingin hallinto-oikeus 18/0583/4 ja 18/0693/1.

32 Kyseisessä päätöksessä perheen kertomukset sisälsivät huomattavia ristiriitoja ja perheyhteyttä arvioitiin muutoinkin epätavallisen pitkäkkisesti. Kieltei- nen päätös tehtiin lopulta ensisijaisesti perheyhteyden katkeamisesta johtuen, eikä pakottavaa syytä lainkaan arvioitu.

sä luota pois ilman *yksilöllistä pakottavaa syytä* – ei kiinteän perhe-elämän viettämisen edellytys hallintokäytännön perusteella voi enää tulla kyseeseen. Tällöin perheenyhdistämiselle ei ole edellytyksiä.

2.4. Yhteenveto kielteisten päätösten perusteista

Ulkomaalaislaki asettaa edellytykset kansainvälistä suojelua saaneen perheenyhdistämiselle. Ulkomaalaislain perusteella olennaista on, että perheenjäsenet eivät vaaranna yleistä turvallisuutta, järjestystä tai kansanterveyttä ja oleskeluluvan yleiset edellytykset täyttyvät. *Yhdenkään aineistossa olevista hakijoista ei ole katsottu vaarantaneen yleistä turvallisuutta, järjestystä tai kansanterveyttä. Sen sijaan oleskeluluvan yleiset edellytykset ja perheenjäsenen määritelmä estivät lähes joka toisen kansainvälistä suojelua saaneen alaikäisen mahdollisuuden perheenyhdistämiseen.*

Maahantulosäännösten kiertämistä koskevassa arvioinnissa olennaista on perheenyhdistämistä koskevan ohjeistuksen mukaan selvittää, mikä on vanhempien motiivi lapsen pois lähettämiseksi. Mikäli taustalla ei ole *yksilöllistä pakottavaa syytä*, tulkitaan vanhempien motiivi maahantulosäännösten kiertämiseksi. Usein samoilla perusteilla todetaan myös, ettei perheenjäsenten välillä ole enää tosiasiallista perhe-elämää. *Yksilöllisen pakottavan syyn käsite näyttää muodostuvan olennaiseksi kriteeriksi perheenyhdistämistä koskevassa päätöksenteossa: lähes kaikissa kielteisissä päätöksissä perheen toimintaa arvioidaan kyseisen käsitteen avulla.* Käsitettä hyödynnetään vakiintuneesti sekä maahantulosäännösten kiertämistä koskevassa arvioinnissa että tosiasiallisen perhe-elämän tarkastelussa. Sen käyttö on vähentynyt tosiasiallisen perhe-elämän arvioinnissa, mutta ei kuitenkaan kadonnut. Päätöksistä ei aina myöskään ilmene, kumpaan arviointiin pakottavan syyn käsite päätöksissä yhdistetään, mikä vaikeuttaa päätöskäytännön ja sen perusteluiden hahmottamista. Selvityksen perusteella käsite on osa kokonaisuarkintaa: se näyttää vaikuttavan sekä siihen, katsooko Maahanmuuttovirasto perheen kiertäneen maahantulosäännöksiä että siihen, onko perheenjäsenten välillä Maahanmuuttoviraston näkemyksen mukaan tosiasiallista perhe-elämää. Tästä syystä perheyhteyden ja maahantulosäännösten kiertämisen arvioinnit toteutuvat edelleen osin samoilla perusteilla.

Maahanmuuttoviraston ohjeistuksen mukaan *pakottavan syyn* tarkoituksena on selvittää, onko kyseessä tilanne, jossa huoltaja lähettää alaikäisen lapsen yksin edeltä Eurooppaan siinä toivossa, että muu perhe saa oleskeluluvat perässä. Ohjeen mukaan tällainen tilanne on lapsen käyttämistä maahanmuuton välineenä. Hallintovaliokunta on katsonut mietinnössään, että lapsen käyttämistä maahanmuuton välineenä tulee ehkäistä, mutta mietintö ei määrittele, miten tämä tulisi toteuttaa. Tällaisia tulkintaohjeita ei ole muissa ulkomaalaislain esitöissä.

Pakottavan syyn arvioinnissa merkittävin vaikuttaa olevan se, lähteekö perheenkokoaja kotimaastaan vai kolmannesta maasta sekä se, millaisiin turvallisuusperusteisiin perhe vetoaa. Suurin osa toissijaista suojelua saaneista alaikäisistä ei ole saanut perhettään Suomeen siitä syystä, että heidän perheidensä on katsottu kiertäneen maahantulosäännöksiä ja lähettäneen lapsen Suomeen ilman riittävän yksilöllisiä ja pakottavia syitä. Maahanmuuttovirasto toteaa joissain päätöksissä, että perheen kuvaamat olosuhteet ovat vaikeat tai hankalat, muttei pakottavat. Näin todetaan, kun yleinen turvallisuustilanne on melko heikko, koulunkäynti on mahdotonta tai muut terveydelliset, taloudelliset tai vastaavat seikat hankaloittavat perhe-elämän viettämistä. Pakottavia syitä vaikuttavat aineiston perusteella olevan lähinnä erityisen vakavat turvallisuusuhat.

Kielteisistä päätöksistä suurimmassa osassa on todettu, että alaikäisen ja tämän vanhempien perheyhteys on katkennut. Perheyhteyden arvioiminen vaikuttaa muuttuneen tarkastelujakson aikana, ja uusien ohje kansainvälistä suojelua saaneiden perheenyhdistämiseen kuvaa tätä muutosta. Aiemmassa käytännössä perheyhteyden katkeaminen johtui automaattisesti *pakottavan syyn* puuttumisesta, kun taas uusissa päätöksissä muitakin seikkoja huomioidaan. Aineiston perusteella ei voida arvioida, millaisilla perusteilla Maahanmuuttovirasto tällä hetkellä arvioi tosiasiallista perhe-elämää.

3. PERUS- JA IHMISOIKEUKSIEN MERKITYS PERHEENYHDISTÄMISESSÄ

Tässä luvussa tarkastellaan, miten perheenyhdistämisen edellytyksiä arvioitaessa otetaan huomioon perus- ja ihmisoikeudet. **Ulkomaalaislain lisäksi perheenyhdistämisedellytysten arviointiin vaikuttavat kansainväliset ihmisoikeussopimukset, EU:n perheenyhdistämisdirektiivi sekä perustuslaki.** Viranomaisten tulee toiminnassaan edistää perus- ja ihmisoikeuksien toteutumista ja välttää toimenpiteitä, jotka rajoittavat niitä.

Luvussa 3.1. käydään läpi perheenyhdistämisen kannalta keskeiset perus- ja ihmisoikeudet, joita ovat perhe-elämän kunnioittaminen ja lapsen edun ensisijaisuus. Luvuissa 3.2. ja 3.3. tarkastellaan sitä, miten Maahanmuuttovirasto huomioi hallintokäytännössään nämä ihmisoikeudet, ja minkälainen asema tai painoarvo niille annetaan päätösharkinnassa.

3.1. Kansainväliset velvoitteet ja perustuslaki

3.1.1. KANSAINVÄLISET VELVOITTEET

Euroopan ihmisoikeussopimuksen (EIS) 8 artiklassa turvaan perhe-elämän suoja. Euroopan ihmisoikeustuomioistuin ei lähtökohtaisesti katso esimerkiksi aviopuolisilla olevan oikeutta valita vapaasti maata, jossa he haluavat perhe-elämänsä viettää. Sen sijaan arvioitavaksi tulee perheenyhdistämisessä se, olisiko perhe-elämän viettäminen mahdollista toisessa maassa.³³ Ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytännössä perheenyhdistämisen osalta todetaan, että valtiolla on velvollisuus myöntää oleskelulupa perhesi-teen perusteella, kun perhe-elämän viettämiselle jonkun perheenjäsenen kotimaassa on ylityspääsemätön este.³⁴ Ylityspääsemättömän esteen soveltumista mahdollisiin kolmansiin maihin, eli muihin kuin Suomeen tai henkilöiden kotimaahan, ei ole vahvistettu ihmisoikeustuomioistuimessa. **Ylityspääsemättömän esteen tarkastelu ei lähde perheenjäsenen erossaolon motiiveista vaan siitä, onko tällä hetkellä muita mahdollisia tapoja järjestää perhe-elämän viettäminen yhdessä.** Lähtökohta on tällöin yhteisen perhe-elämän turvaaminen, ja tarkastelun kohteena on se, missä tämän perhe-elämän viettäminen olisi asianmukaisinta.³⁵

Ihmisoikeustuomioistuin on vakiintuneessa oikeuskäytännössään todennut, että valtion positiivisten ja negatiivisten velvollisuuksien kohdalla tulee löytää oikeudenmukainen tasapaino yksilön ja yhteiskunnan kilpailevien intressien välillä. Huomioon otettavia seikkoja ovat, missä määrin perhe-elämä on tosiasiaa rikkoutunut, siteiden voimakkuus asianomaiseen valtioon, onko perheen asumiselle jonkun perheenjäsenen alkuperämaassa ylityspääsemättömiä esteitä ja onko maahanmuuttoon liittyviä määräyksiä rikottu tai onko muita julkiseen järjestykseen liittyviä seikkoja, jotka estäisivät maahanpääsyn.³⁶ Tuomioistuin katsoo, että perheenyhdistämisen tulisi olla mahdollista tavallista kevyemmällä vaatimuksilla silloin, kun kyseessä on pakolainen.³⁷ Avioliitossa syntyneen lapsen ja tämän vanhemman välinen side voi katketa ainoastaan hyvin poikkeuksellisesti.³⁸

Suomi on ratifoinut eli saattanut lakitasoisena voimaan YK:n lapsen oikeuksien sopimuksen (LOS). Sopimuksen mukaan lasta ei tule erottaa vanhemmistaan heidän tahtonsa vastaisesti paitsi silloin, kun toimivaltaiset viranomaiset toteavat soveltuvien lakien ja menettelytapojen mukaisesti sen olevan lapsen edun mukaista (LOS 9 art.). Lapsen edun tulee olla hallintoprosessissa ensisijainen (LOS 3 art.), mikä tarkoittaa sitä, että päätöksen tulisi olla lapsen edun kannalta suotuisa. Mikäli muut asiat nousevat kokonaisharkinnassa lapsen edun yläpuolelle, tulee pitää huolta siitä, ettei lapsen etua tehdä päätöksellä tyhjäksi. Perheenyhdistämistä koskevat asiat tulee lapsen oikeuksien sopimuksen mukaan lisäksi käsitellä myönteisesti, humanisti ja kiireellisesti, ja lapsen ja vanhempien oikeutta lähteä maasta voidaan rajoittaa vain, jos asiasta on säädetty laissa ja rajoitus on välttämätön kansallisen turvallisuuden, yleisen järjestyksen (ordre public), väestön terveyden ja moraalien tai muiden ihmisten oikeuksien ja vapauksien turvaamiseksi ja on sopusoinnussa sopimuksessa tunnustettujen oikeuksien kanssa (LOS 10 art.). Lapsen edun arvioinnissa perheenyhdistämispäätöksen osalta tulee huomioida se, että yksi lapsen edun ulottuvuuksista on YK:n lapsen oikeuksien komitean mukaan perhe ja läheiset ihmissuhteet. Muita huomioitavia seikkoja ovat muun muassa lapsen haavoittuva asema, mielipide ja oikeus perheensä kieleen ja kulttuuriin.³⁹

Lapsen etu ja lapsen oikeus perheeseensä nauttivat korkeaa suojaa. **Yleiset maahanmuuton rajoittamista ja kontrolloita koskevat näkökohdat eivät lapsen oikeuksien komitean mukaan voi syrjäyttää lapsen etua koskevia näkökohtia.**⁴⁰ Li-

- 33 Perusteet perheenyhdistämistä koskevalle tulkintakäytännölle asettivat nyt jo vuosikymmeniä vanhat tapaukset Abdulaziz, Cabales, ja Balkandali vastaan Yhdistyneet Kuningaskunnat, 28.5.1985, Gül vastaan Sveitsi, 19.2.1996 ja Ahmut vastaan Alankomaat, 28.11.1996). Tuomioistuimen soveltamat perusperiaatteet luetaan esimerkiksi mainituissa Gül-ratkaisussa kohdassa 38.
- 34 Ks. esim. Gül vastaan Sveitsi, 19.2.1996, kohta 42. Edellytystä tarkastelee kriittisesti esimerkiksi Rohan, M. (2014). Refugee family reunification rights: basis in the european court of human rights' family reunification jurisprudence. Chicago Journal of International Law, 15(1), 347-375.
- 35 Tuquabo-Tekle ja muut vastaan Alankomaat, 1.12.2005, kohdat 47-50.
- 36 Rodriguez da Silva ja Hoogkamer vastaan Alankomaat, 31.1.2006, § 39. Asiaa tarkastellaan myös ulkomaalaislain esitöissä HE 43/2016 vp.
- 37 Tanda-Mugenza vastaan Ranska, 10.7.2014, § 75.
- 38 Şen vastaan Alankomaat, 21.12.2001, § 28.
- 39 YK:n lapsen oikeuksien komitea, yleiskommentti nro 14 (2013), lapsen oikeudesta saada etunsa otetuksi ensisijaisesti huomioon (3 artikla, 1 kohta), § 56-75.
- 40 YK:n lapsen oikeuksien komitea, yleiskommentti nro 6 (2005), ilman huoltajaa olevien ja perheestään eroon joutuneiden lasten kohtelu kotimaansa ulkopuolella, § 86.

säksi lapsen asemaa arvioitaessa tulee muistaa, että lapset ovat ensisijaisesti lapsia. Lapsia tulisi suojella syrjinnältä ja rangaistuksilta, jotka perustuvat vanhempien asemaan tai toimintaan, eikä lasten oikeuksien toteutuminen saa riippua tällaisista seikoista (LOS 2 art.).⁴¹ Vaikka vanhempien toiminta olisi moitittavaa, lapsen etua tulee arvioida ja arvioinnille tulee antaa ensisijaista painoarvoa.

Lapsen oikeuksien sopimuksen ja Euroopan ihmisoikeussopimuksen lisäksi perheenyhdistämiseen vaikuttaa EU-lainsäädäntö. Pakolaisaseman saaneita koskevan perheenyhdistämisdirektiivin mukaan, jos pakolainen on ilman huoltajaa tuleva alaikäinen, on jäsenvaltioiden sallittava perheenyhdistämisen perusteella hänen vanhempiensa (suoraan ylenevää polvea olevien ensimmäisen asteen sukulaistensa) maahantulo ja maassaoleskelu (10 art.). Direktiivi sisältää myös kohdat todellisesta perhesuhteesta ja kielteisten päätösten perusteista. Jäsenvaltiot eivät Euroopan unionin tuomioistuimen mukaan saa käyttää niille tunnustettua harkintavalttaa tavalla, joka olisi vastoin direktiivin tavoitetta, eli perheenyhdistämisen edistämistä ja direktiivin tehokasta vaikutusta.⁴²

3.1.2. KANSALLINEN LAINSÄÄDÄNTÖ IHMISOIKEUKSIA TURVAAMASSA

Ulkomaalaislain mukaan asiassa, jossa on kyse alaikäisestä, tulee aina ottaa huomioon lapsen etu. Tällä lainkohdalla halutaan turvata se, että lapsen oikeuksien sopimus toteutuu ulkomaalaislain soveltamistilanteissa. Ulkomaalaislain mukaan päätöksenteossa, joka koskee kahdeksaatoista vuotta nuorempaa lasta, on erityistä huomiota kiinnitettävä lapsen etuun sekä hänen kehitykseensä ja terveyteensä liittyviin seikkoihin (UlkL 6 §). Myös hallintovaliokunta on korostanut, että lapsen etu tulee ottaa huomioon kaikessa lasta koskevassa päätöksenteossa.⁴³ Ulkomaalaislakia koskevan hallituksen esityksen mukaan lapsen etu on aina yksilöllinen ja sidottu lapsen kulloiseenkin elämäntilanteeseen. Lapsen etua tuleekin harkita kokonaisuudessaan ottaen huomioon lapsen yksilölliset tarpeet, toivomukset ja mielipiteet. Oikeudellisissa ja hallinnollisissa ratkaisuissa on keskeistä, että päätöksentekijä selvittää, mikä ratkaisu juuri kyseisessä tapauksessa on kyseisen lapsen edun mukainen. Hallituksen esityksessä korostetaan myös sosiaalityöntekijöiden asemaa lapsen etua selvittäessä.⁴⁴ Perheenyhdistämishakemukseen tehtävässä päätöksessä, jonka lopputulos olisi kielteinen, tulee arvioida lapsen etua sekä ulkomaalaislain että

ihmisoikeusvelvoitteiden valossa. **Ulkomaalaislakia sovellettaessa tulee ottaa huomioon myös, että kansainvälisten vel-**

voitteiden lisäksi myös perustuslailla (PL) on merkitystä perheenyhdistämistilanteissa, sillä perhe-elämän suoja katsotaan osaksi yksityiselämän suojaa (PL 10 §). Koska kielteinen päätös perheenyhdistämiseen rajoittaa perhe-elämän suojaa, tulee rajoituksen täyttää perustuslakivaliokunnan määrittelemät perusoikeuksien rajoitusedellytykset. Rajoituksesta tulee esimerkiksi säätää täsmällisellä ja tarkkarajaisella lailla, eikä rajoitus saa koskea perusoikeuden ydinaluetta tai olla ristiriidassa kansainvälisten velvoitteiden kanssa.⁴⁵ Perustuslaista on johdettu perus- ja ihmisoikeusmyönteisen laintulkinnan periaate, jonka tulisi vaikuttaa Maahanmuuttoviraston päätöksiin tilanteissa, joissa ei ole selkeää tulkintaratkaisua valmiina (PL 22 §). Tällaisissa tulkinnanvaraisissa tilanteissa viranomaisella ja tuomioistuimella on velvollisuus perus- ja ihmisoikeusmyönteiseen laintulkintaan.

Perustuslakivaliokunta on kiinnittänyt ulkomaalaislakia koskevissa lausunnoissaan huomiota perustuslain asettamiin velvoitteisiin esimerkiksi tarkastellessaan 36 §:n 3 momenttia. Lainkohdan mukaan oleskelulupa perhesiteen perusteella voidaan jättää myöntämättä, jos on perusteltua aiheuttaa epäillä perheenkokoajan saaneen oleskelulupansa maahantuloa tai maassa oleskelua koskevia säännöksiä kiertämällä antamalla vääriä tietoja henkilöllisyydestään tai perhesuhteistaan. Perustuslakivaliokunnan kannanoton mukaan sääntelyn täsmällisyyden ja tarkkarajaisuuden sekä oikeasuhtaisuusvaatimuksen näkökulmasta säännöksen sanamuoto näyttäisi jättävän viranomaiselle varsin paljon harkintavalttaa. Toisin kuin yleisesti maahantulosäännösten kiertämistä koskeva 36 §:n 2 momentti, jota on tarkasteltu aiemmin selvityksessä, kolmas momentti on tarkemmin rajattu, ja koskee erityisesti perheenyhdistämistä ja väärin tietojen antamista. Tästä huolimatta perustuslakivaliokunta on suositellut, että lainkohdasta ilmenisi tarkemmin se, että kyseessä tulisi olla olennainen valehteleminen, jotta täsmällisen ja tarkkarajaisen perusoikeuden rajoituksen edellytys täyttyisi.⁴⁶

Perustuslakivaliokunta on arvioinut ulkomaalaislain suhdetta ihmisoikeusvelvoitteisiin ja lapsen oikeuksiin myös toimeentuloedellytystä koskevan uudistuksen yhteydessä. Tällöin yhtenä mahdollisena lainsäädäntömuutoksena pidettiin toimeentuloedellytystä, jonka ulkopuolelle rajattaisiin yksintulleet alaikäiset. Tällainen sääntelytapa torjuttiin, sillä hallituksen esityksen mukaan toimeentuloedellytyksen puuttuminen alaikäisen yksin saapuneen lapsen ollessa perheenkokoaja saattaisi altistaa lapsia hyväksikäytettäviksi, jos heitä lähetettäisiin yksin hakemaan turvapaikkaa.⁴⁷ Perustuslakivaliokunnan mukaan tämä hallituksen esityksessä oleva perustelu ei saa kuitenkaan koskaan merkitä lapsen oikeuden

41 YK:n lapsen oikeuksien komitea, yleiskommentti nro 22 (2017) lasten ihmisoikeuksia koskevasta yleisperiaatteista kansainvälisen siirtolaisuuden yhteydessä, yhteiskommentti siirtotyöläisten ja heidän perheenjäsentensä oikeuksia käsittelevän komitean kanssa, § 11.

42 Asia C-578/08 (Chakroun), 4.3.2010, § 43.

43 HaVM 4/2004 vp. s. 13.

44 HE 28/2003 vp. s. 119.

45 PeVM 25/1994 vp. s. 5.

46 PeVL 16/2010 vp. s. 5.

47 HE 43/2016 vp. s. 23.

3.2. Perhe-elämän suojan merkitys päätöksissä

Perhe-elämän suoja ihmisoikeutena vaikuttaa perheenyhdistämispäätöksessä monella tasolla. Ensinnäkin Maahanmuuttoviraston päätöksissä todetaan, millä perusteella kielteinen päätös on Euroopan ihmisoikeussopimuksen mukainen. Perhe-elämän kunnioitus vaikuttanee myös tulkintaan siitä, voidaanko perheenjäsenten välisen perhe-elämän katsoa katkenneen perheen toimista johtuen eli siksi, että alaikäinen on voinut lähteä perheensä luota ilman *yksilöllistä pakottavaa syytä*. Maahanmuuttoviraston toteuttamassa harkinnassa punnitaan sitä, annetaanko etusijaa esimerkiksi yleiselle edulle tilanteessa, jossa lasta on Migrin tulkinnan mukaan käytetty maahanmuuton välineenä, vai annetaanko etusija lapsen oikeudelle perhe-elämän suojaan.

Alaikäisten vanhemmat katsotaan aiempaa useammin tämän perheenjäseniksi sen sijaan, että perheyhteys katkeaisi erossa olon vuoksi. Vaikka sisällöllinen muutos kohti yksityiskohtaisempaa perustelua on havaittavissa, on todettava, että aineisto on pieni. Viimeaikainen muutos perheyhteyden toteutamisessa voidaan katsoa ihmisoikeusmyönteiseksi, sillä Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen mukaan perheyhteys voi katketa ainoastaan hyvin poikkeuksellisissa tilanteissa.⁴⁹ Vuoden 2019 perheenyhdistämishojeen laatimisen jälkeen perheyhteys on katsottu aineistossa katkenneeksi kahdesti.

Maahanmuuttovirasto huomioi kielteisissä päätöksissään perhe-elämän suojaa koskevan 8 artiklan Euroopan ihmisoikeussopimuksessa. Kyseinen artikla mainitaan päätösten alussa, kun luetellaan päätöksen kannalta relevantit oikeuslähteet. Lisäksi Maahanmuuttovirasto mainitsee tyypillisesti johtopäätöksissä, että ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytännön valossa perheellä ei ole lähtökohtaisesti oikeutta päättää, missä he yhteistä perhe-elämäänsä viettävät ja että oleskeluluvan myöntämättä jättäminen ei loukkaa 8 artiklaa, koska perheenjäsenten välillä ei ole sopimuksen suojaamaa riittävän läheistä, tosiasiallista perhe-elämää. Toteamus on liitetty jokaiseen päätökseen, jossa perheyhteys on katsottu katkenneeksi.

Maahanmuuttoviraston uudemmassa päätöskäytännössä perhe-elämän suojaa avataan aiempaa enemmän, esimerkiksi perustelemalla muutamin huomioin, miksi kielteinen päätös ei loukkaa perhe-elämän suojaa. Maahanmuuttoviraston toteuttamaa punnintaa siitä, millä perusteilla etusija punninnassa annetaan maahantulosäännösten kiertämiselle eikä perhe-elämän suojalle, ei kuvailla päätöksissä tämän enempää.

”Oleskelulupien myöntämättä jättäminen ei loukkaa Euroopan ihmisoikeussopimuksen 8 artiklaa, koska asiassa on perusteltua aihetta epäillä perheenkokoajan vanhempien tarkoituksena olevan maahantulosäännösten kiertäminen ja koska perheenkokoajan ja hakijoiden välillä ei ole sopimuksen suojaamaa riittävän läheistä, tosiasiallista perhe-elämää.”

3.3. Lapsen edun arvioiminen käytännössä

Maahanmuuttovirasto katsoo ohjeessaan lapsen asian käsittelystä, että vaikka läheisten suhteiden ylläpito ja jatkuvuus on tärkeä lapsen edun elementti ja perheenyhdistäminen yleensä on lapsen edun mukaista, eivät nämä kuitenkaan merkitse sitä, että lapsen etu edellyttäisi aina oleskeluluvan myöntämistä alaikäisenä Suomeen yksintulleen lapsen perheenjäsenille. Arviointiin vaikuttavat yksittäisen tapauksen kaikki olosuhteet, kuten eroon johtaneet syyt ja perheenyhdistämisen mahdollisuus kotimaassa tai muussa asuinmaassa.⁵⁰

Saman ohjeen mukaan oleskelulupia koskevassa päätöksenteossa ei ole kyse puhtaasti sen arvioimisesta, mikä ratkaisuvaihtoehtoista parhaiten vastaa lapsen etua. Sen sijaan on yleensä kyse sen arvioimisesta, onko joku vaihtoehtoista sillä tavalla vakavasti lapsen edun vastainen, että laissa säädetystä edellytyksestä tulisi hyvin poikkeuksellisesti joko poiketa lapsen edun perusteella tai lupa pitäisi jättää lapsen edun vastaisena myöntämättä, vaikka myöntämisen edellytykset muuten täyttyisivätkin.⁵¹ **Kielteisissä päätöksissä todetaan, että lapsen etu ei edellytä oleskelulupien myöntämistä. Käyttämällä sanaa ”edellyttää” Maahanmuuttovirasto ei varsinaisesti ilmaise sitä, mikä on lapsen edun mukainen ratkaisu vaan onko lapsen edulla hyvin poikkeuksellisesti niin suuri merkitys, että se edellyttäisi myönteistä ratkaisua.**

Yksilöllisen tarkastelun ohjenuoriksi Maahanmuuttovirasto nimeää lapsen edun neljä elementtiä, jotka perustuvat sekä YK:n lapsen oikeuksien komitean näkemyksiin että lastensuojelulain esitöihin. Nämä elementit ovat turvallisuus, perhesiteet, lapsen hyvinvointi- kehitys- ja identiteettitarpeet sekä osallisuus. Nämä neljä elementtiä tulisi huomioida arvioitaessa yksittäisen lapsen etua päätökseen liittyen.⁵²

Myönteisissä päätöksissä Maahanmuuttovirasto toteaa, että oleskelulupien myöntäminen perheenjäsenille on lapsen edun mukaista. Kielteisissä päätöksissä lapsen etu ei edellytä oleskelulupien myöntämistä. Maahanmuuttovirasto arvioi lapsen etua päätöksissä arvioituaan ensin maahantulosäännösten kiertämistä ja perheyhteyttä. Kielteisissä päätöksissä Maahanmuuttovirasto kiinnittää siis ensin huomiota niihin seikkoihin lapsen edun arvioinnissa, jotka puhuvat kielteisen

48 PeVL 27/2016 vp. s 5.

49 Tuquabo-Tekle ja muut v. Alankomaat, 1.12.2005 § 45.

50 Lapsen asian käsittely ja päätöksenteko Maahanmuuttovirastossa, s. 51.

51 Lapsen asian käsittely ja päätöksenteko Maahanmuuttovirastossa, s. 54.

52 Kyseistä seikkaa arvioidaan lastensuojeluasioissa lastensuojelulain 4 §:n perusteella, mutta seikka perustuu samaan komitean yleiskommenttiin, ja pykälää hyödynnetään tuomioistuimissa laajalti lapsen etua arvioitaessa.

päätöksen puolesta. Tämä asettaa aineiston osalta haasteita informaation epäsymmetrisyyden vuoksi.

Kaavio 3: Päätöskäytäntö jaoteltuna perheenkokoajan iän mukaan

Ikä (v)	Myönteisiä päätöksiä	Kielteisiä päätöksiä	Päätöksiä yhteensä
10-16	14	5	19
17-18+ ⁵³	21	26	47

Ikä 10-16: 14 kpl myönteisiä, 5 kpl kielteisiä, yhteensä 19, ikä 17-18+: 21 kpl myönteisiä, 26 kpl kielteisiä, yhteensä 47 kpl.

Myönteisissä päätöksissä perheenkokoajat ovat keskimäärin hieman nuorempia kuin kielteisissä päätöksissä, jotka koskevat tyypillisimmin vähintään 16-vuotiaita perheenkokoajia. Perheenkokoajan ikä otetaankin melko usein huomioon lapsen etua koskevassa arvioinnissa. Lapsen etua arvioidessa kielteisissä päätöksissä huomioidaan tyypillisesti se, että perheenkokoaja on joko täysi-ikäinen tai lähestymässä täysi-ikää. Perheenkokoajan katsotaan tällöin aloittelevan Suomessa itsenäistä elämää. Neljässä tapauksessa Maahanmuuttovirasto on todennut, että perheenkokoaja on pian täysi-ikäinen, eikä hän tästä syystä ole enää tai ainakaan täysi-ikäistyttyään huollon tarpeessa. Maahanmuuttoviraston päätöskäytäntö suhteessa lapsen etuun on siis nuorten itsenäisyyttä korostava. Toisaalta myös jo täysi-ikäistymässä oleville tai täysi-ikäistyneille on tehty myönteisiä päätöksiä.

Yli puolessa kielteisistä päätöksistä Maahanmuuttovirasto katsoo, että vanhemmat ovat toimineet lapsen edun vastaisesti lähettäessään tämän vaaralliselle ja turvattomalle matkalle ilman perhettään. Vanhempien ei toimintansa johdosta enää välttämättä katsota olevan lapsen tosiasiallisia huoltajia. Lapsen edun arvioinnissa kiinnitetään huomiota myös siihen, miten perheyhteyttä tai vanhempien toimintaa maahantulosäännösten kiertämiseen liittyen on tulkitu. Maahantulosäännösten kiertämisen arvioimisella ja lapsen edulla on yhteys kokonaisharkinnassa: Maahanmuuttovirasto mainitsee päätöksissään usein, että lapsen tulisi joutua perheenkokoajan asemaan vain yksilöllisestä pakottavasta syystä ja että julkinen etu edellyttää, ettei lapsia käytetä maahantulon välineenä.

”Lapsen etu ei edellytä oleskeluluvan myöntämistä perheenkokoajan vanhemmille tilanteessa, jossa heidän ei voida katsoa olleen perheenkokoajan huoltajia hakemuksen vireille tullessa. He ovat vastoin lapsen etua vaarantaneet perheenkokoajan turvallisuuden ja hyvinvoinnin lähettämällä hänet vaaralliselle matkalle Euroopan halki. Perheenkokoaja on jo 17-vuotias ja pian täysi-ikäinen. Hänellä on Suomessa lähisukulaisia, joista yhden kanssa hän asuu täällä.”

Julkisen edun tai yleisen lapsen edun lisäksi lapsen edun arviointi edellyttää yksilöllistä arviointia, joka huomioi juuri kyseisen lapsen nykyisen tilanteen.⁵⁴ Perheenyhdistämistilanteissa sekä sosiaalityöntekijän että edustajan lausunto saattaa olla käytettävissä arvioinnissa. Sekä myönteisissä että kielteisissä päätöksissä edustajat ja sosiaalityöntekijät ovat poikkeuksetta puoltaneet perheenyhdistämistä. Joissain päätöksissä lausuntoja ei ole mainittu tai niiden sisältö ei selviä päätöksestä.

Maahanmuuttovirasto tarkastelee päätöksissään lapsen sopeutumista Suomeen ja tilannetta täällä. Kielteisten päätösten lausuntojen perusteella perheenkokoaja ikävöi usein perhettään ja saattaa oireilla eri tavoilla, osittain tästä ikävästä johtuen. Usealla lapsella todetaan lausunnoissa erilaisia mielenterveyden ongelmia tai vaikeuksia sopeutua Suomeen ilman vanhempiaan. Jotkut lapsista käyvät terapiassa tai heillä voi olla lääkitys, jotkut eivät saa käytyä koulussa tai syötyä. Seitsemässä lausunnossa todetaan erikseen, että lapsi tarvitsee vanhempiaan pärjätäkseen Suomessa. Siitä huolimatta näissä päätöksissä Maahanmuuttovirasto arvioi lapsen edun osalta, että lapsen on mahdollista saada Suomessa hoitoa ja apua ongelmiinsa. Joissain tapauksissa lapsella on lisäksi muita sukulaisia, tuttuja tai kavereita, joihin tukeutua. Esimerkiksi seuraavassa tapauksessa sosiaalityöntekijän lausunnossa todetaan, että erilaisista mielenterveysongelmista kärsivä perheenkokoaja tarvitsee aikuisen tukea itsenäistymiseen, sillä *”vanhempien läsnäolon puute aikuistumisen kynnyksellä on perheenkokoajalle liian vaativaa”*. Sosiaalityöntekijä puoltaa perheenyhdistämistä.

”On ymmärrettävää, että alaikäinen perheenkokoaja ikävöi vanhempiaan. Perheenkokoajan oireilun ei kuitenkaan voida katsoa johtuvan yksinomaan siitä, että hän on erossa vanhemmistaan, eikä hänen psyykkisten ongelmien voida katsoa ratkeavan sillä, että hänen vanhempansa muuttaisivat Suomeen, mihin viittaa sekin, että samanaikaisesti kun perhesidehakemus laitettiin vireille muuttui perheenkokoajan käyttäytyminen huonompaan suuntaan. Vanhemmat ovat toimineet perheenkokoajan edun vastaisesti lähettämällä hänet ilman pakottavaa syytä pois luotaan. Perheenkokoaja saa apua ongelmiinsa Suomessa. Lisäksi perheenkokoaja on täyttämässä pian 18 vuotta ja aloittamassa elämän täysi-ikäisenä nuorena henkilönä. Perheenkokoajalla on Suomessa tukenaan myös vanhempia sisarusiaan. Edellä esitetyt seikat huomioiden lapsen etu ei edellytä oleskelulupien myöntämistä hakijoille.”

Joissain päätöksissä Maahanmuuttovirasto huomioi lisäksi sen, että perhe on päätöksentekohetkellä ollut erossa mel-

53 Perhesidehakemuksen kannalta myös 18-vuotias hakija voidaan katsoa tietyin edellytyksin alaikäiseksi. Turvapaikka- sekä perheenyhdistämissprosessi valitusvaiheeseen voi kestää useamman vuoden. Lain mukaan myös täysi-ikäistä perheenkokoajaa on pidettävä alaikäisenä, jos hän on ollut alle 18 vuotta jättäessään turvapaikkahakemuksen.

54 HE 28/2003 vp. s. 9.

ko kauan. Tämän katsotaan olevan merkki siitä, että lapsi on tottunut elämään ilman vanhempiaan ja perhesiteiden merkitys ei ole sama kuin vanhempiensa kanssa asuvalla lapsella. Perheet ovat tyypillisesti olleet erossa kahdesta kolmeen vuotta, yleensä turvapaikkaprosessin ja perheenyhdistämisprosessin yhteiskestosta johtuen.

Perhe perustelee usein lapsen pois lähettämistä lapsen etuun liittyvillä seikoilla. Selvityksen aineistossa on kahdeksan kielteistä perhesidepääöstä, joissa lapset ovat perheensä luona asuessaan joutuneet työskentelemään raskaissa oloissa, esimerkiksi ompelutehtaalla, kivenleikkaustehtaalla, siivoojana, katukauppiaana ja huoltoasemalla. Työskentelyolosuhteet ovat usein olleet raskaat, mistä syystä eräässä tapauksessa Maahanmuuttovirasto on esittänyt hakijaa ihmiskaupan uhrien auttamisjärjestelmään ja toisessa hakija on tilanteen haastavuudesta johtuen yrittänyt kotimaassaan itsemurhaa.

Niissä tilanteissa, joissa lapsi on joutunut työskentelemään haastavissa olosuhteissa, Maahanmuuttovirasto ei ole tyypillisesti kiinnittänyt tähän seikkaan huomiota lapsen etua arvioidessaan. Yksittäisissä päätöksissä Maahanmuuttovirasto on todennut vanhempien toimineen lapsen edun vastaisesti antaessaan lapsen työskennellä tai katsonut, että ”työkokemus” on merkki siitä, ettei alaikäinen ole enää perheensä tuen tarpeessa. Maahanmuuttovirasto ei ole näissä päätöksissä tarkastellut koettua lapsityötä seikkana, joka vahvistaisi lapsen tarvetta perheen läsnäololle, tai muodostaisi lapsen kasvuille ja kehitykselle sellaisen riskin, jonka vuoksi lapsen lähtö pois näistä olosuhteista olisi perusteltua.

3.4. Yhteenveto perheyhteyden ja lapsen edun arvioimisesta

Perheenyhdistämisessä ei ole kyse ainoastaan ulkomaalaislain soveltamisesta, vaan päätöksentekoon vaikuttavat myös perustuslaissa määritelty yksityiselämän suoja, Euroopan ihmisoikeussopimuksen perhe-elämän suoja sekä lapsen oikeuksien sopimuksen mukainen lapsen edun ensisijaisuus. Lasta ei saa erottaa vanhemmistaan, jollei sen katsota olevan lapsen edun mukaista.

Maahanmuuttovirasto perustelee kielteisissä päätöksissään yhteisen perhe-elämän viettämisen rajoittamista sillä, että vanhemmat ovat pyrkineet kiertämään maahantulosäännöksiä ja lähettäneet lapsensa tietoisesti luotaan. Vanhempien toiminnan tuomittavuus vaikuttaa tällöin siihen, onko perhe-elämän rajoittamiselle hyväksyttävää syytä. Samanlainen huomio nousee esiin lapsen edun arvioimisessa – vanhempien toiminta vaikuttaa myös, kun Maahanmuuttoviras-

to arvioi sitä, mikä olisi lapsen edun mukainen päätös. Jos vanhemmat ovat lähettäneet lapsen pois ilman pakottavaa syytä, ovat he yleensä Maahanmuuttoviraston mukaan toimineet lapsen edun vastaisesti siitä huolimatta, että olosuhteet lähtömaassa ovat voineet olla vaikeat. Vanhemmat ovat toisaalta perustelleet lapsen lähettämistä näillä vaikeilla olosuhteilla ja katsoneet toimivansa lapsensa parhaaksi. Lapsen oikeuksien komitea on todennut, että lapsen oikeuksien toteutumisen ei tulisi olla riippuvaista vanhempien asemasta tai toiminnasta.⁵⁵

Vanhempien toiminnan lisäksi lapsen iällä on myös merkitystä arvioinnissa. Nuoremmat lapset saavat todennäköisemmin myönteisen päätöksen kuin vanhemmat lapset. Toisaalta nuorempia lapsia koskevia päätöksiä on vain vähän, eikä lopullisia johtopäätöksiä aineiston perusteella voida vetää. Erityisesti täysi-ikäisyyden kynnyksellä olevan nuoren, jolla on jo sukulaisia Suomessa, saatetaan katsoa pärjäävän ilman vanhempiaan tarpeeksi hyvin.

Lapsen edun yksilöllisen tarkastelun kannalta lain esitöissä on nostettu esiin asiantuntijalausuntojen merkitys.⁵⁶ Lisäksi YK:n lapsen oikeuksien komitean mukaan lapsen edun arvioimisen tulisi suorittaa maahanmuuttoviranomaisista riippumaton viranomainen.⁵⁷ Sosiaalityöntekijän ja edustajan lausuntojen perusteella saattaa ilmetä, että lapsella on vaikeuksia pärjätä arjessa ilman vanhempien tukea tai että lapsi ikävoi perhettä ja on heistä huolistaan tai että lapsen mielen-terveysongelmien taustalla on ero perheestä. Näillä seikoilla ei aineiston perusteella näytä olevan ratkaisevaa merkitystä lapsen edun arviointiin, sillä lapsen katsotaan saavan riittävä hoitoa tai tukea Suomessa.

55 YK:n Lapsen oikeuksien komitea, Yleiskommentti nro 22 (2017) lasten ihmisoikeuksia koskevista yleisperiaatteista kansainvälisen siirtolaisuuden yhteydessä, yhteiskommentti siirtotyöläisten ja heidän perheenjäsentensä oikeuksia käsittelevän komitean kanssa, § 11.

56 HE 28/2003 vp. s. 119.

57 YK:n Lapsen oikeuksien komitea, Yleiskommentti nro 22 (2017) lasten ihmisoikeuksia koskevista yleisperiaatteista kansainvälisen siirtolaisuuden yhteydessä, yhteiskommentti siirtotyöläisten ja heidän perheenjäsentensä oikeuksia käsittelevän komitean kanssa, § 32 (c).

4. TOIMEENTULOEDELLYTYS PERHEENYHDISTÄMISSÄ

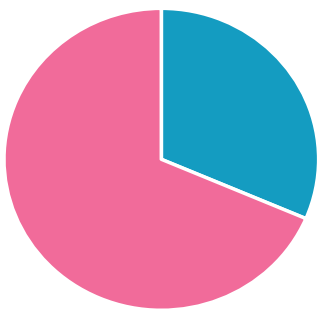
Ulkomaalaislain mukaisen toimeentuloedellytyksen soveltamiskäytäntö ei ole ollut tämän selvityksen keskeisenä kohteena. Aineiston perusteella voidaan kuitenkin todeta muutama seikka toimeentuloedellytyksen merkityksestä tilanteissa, joissa alaikäinen kansainvälistä suojelua saanut haluaa perheensä Suomeen.

Toimeentuloedellytyksestä näytetään poikettavan ulkomaalaislain perusteella, mikäli perheenkokoaja on saanut pakolaisaseman ja perheen yhdistämistä on haettu kolmen kuukauden sisällä pakolaisaseman myöntämisestä. Jos perheenkokoaja on saanut toissijaista suojelua tai perheen yhdistämistä on haettu myöhemmin kuin kolmen kuukauden kuluessa kansainvälistä suojelua koskevasta päätöksestä, voidaan toimeentuloedellytyksestä poiketa esimerkiksi lapsen etuun perustuen (UlkL 39 § ja 114.4 §).

Myönteisissä päätöksissä toimeentuloedellytyksestä on poikettu lapsen etuun tai poikkeuksellisen painavaan syyhyn perustuen. Aineistossa ei ollut yhtään päätöstä, jossa muutoin myönteinen päätös olisi ollut kielteinen yksin toimeentuloedellytyksestä johtuen. Voidaan siis todeta, että lapsen etu vaikuttaa toimeentuloedellytyksestä poikkeamiseen ainakin sellaisissa tilanteissa, joissa oleskeluluvan myöntämiselle ei ole muita esteitä.

Kaavio 7: Toimeentuloedellytyksen soveltaminen myönteisiin päätöksiin

Myönteiset päätökset



- Toimeentuloa ei edellytetä = 11
- Toimeentuloedellytyksestä poiketaan = 24

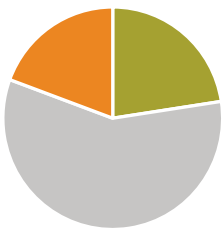
Kielteisissä päätöksissä ei yleensä lainkaan arvioida perheenkokoajan toimeentuloa. Joissain päätöksissä toimeentuloa ei ole edellytetty perheenkokoajan pakolaisaseman ja perheen yhdistämisen hakemisen ajankohdan takia. Kuitenkin suurimmassa osassa kielteisistä päätöksistä Maahanmuuttovirasto ei arvioi toimeentuloedellytyksen täyttymistä siitä syystä, että oleskeluluvan edellytysten ei katsota muutoinkaan täyttyvän.

Kuudessa kielteisessä päätöksessä on arvioitu, että toimeentuloedellytys ei täyty. Näissä päätöksissä on kuitenkin jo ennen toimeentuloedellytyksen arviointia tultu hakijan kannalta kielteiseen lopputulokseen muilla perusteilla. Toimeentuloedellytys on ollut päätöksissä yksi arvioitu seikka, mutta ei aineiston perusteella ratkaiseva.

Selvityksen perusteella voidaan siis todeta, että vaikka toimeentuloedellytykseen on julkisuudessa kohdistunut runsaasti kritiikkiä, ei se kuitenkaan erityisesti näytä vaikuttavan yksintulleiden alaikäisten perheen yhdistämisen mahdollisuuksiin. Ensinnäkin kielteisissä päätöksissä toimeentuloa ei lähtökohtaisesti edes arvioida, sillä oleskeluluvan edellytykset eivät muutoinkaan täyty. Myönteisissä päätöksissä toimeentuloedellytyksestä poiketaan melko rutiininomaisesti.

Kaavio 8: Toimeentuloedellytyksen soveltaminen kielteisiin päätöksiin

Kielteiset päätökset



- Toimeentuloa ei edellytetä = 7
- Toimeentuloedellytystä ei sovelleta, sillä oleskeluluvan edellytykset eivät täyty = 18
- Toimeentuloedellytys ei täyty = 6

5. JOHTOPÄÄTÖKSET

Yhdenvertaisuusvaltuutetun selvityksessä on arvioitu, miten ulkomaalaislakia sovelletaan kansainvälistä suojelua saaneen perheen yhdistämiseen silloin kun perheenkokoaja on yksintullut alaikäinen. Lisäksi selvityksessä on arvioitu kielteisten päätösten perusteluita ja perus- ja ihmisoikeuksien asemaa päätöksenteossa. Selvityksen pohjalta on noussut huoli lasten oikeuksien toteutumisesta.

Aineiston päätökset koskevat lapsia, joiden Maahanmuuttovirasto on jo todennut kansainvälistä suojelua koskevassa prosessissa olevan erityisen vakavassa vaarassa kotimaassaan. Selvityksen havaintojen pohjalta vaikuttaa siltä, että turvapaikkaprosessin jälkeisessä perheen yhdistämisprosessissa lapsen turvallisuustilannetta arvioidaan kuitenkin uudelleen soveltaen tällä kertaa edellytyksiä, joista ei ole laissa tarkasti säädetty. *Selvitys osoittaa, että maahantulosäännösten kiertämistä koskevaa säännöstä soveltamalla voidaan merkittävästi rajoittaa jopa kansainvälistä suojelua saaneiden lasten perustavaa laatua olevaa perus- ja ihmisoikeutta – oikeutta elää yhdessä perheensä kanssa.*

Valtuutettu katsoo selvityksen osoittavan, että maahantulosäännösten kiertämistä koskeva säännös ei täytä perustuslain asettamia vaatimuksia lain täsmällisyydestä ja tarkkarajaisuudesta, vaan se jättää lainsoveltajalle nykyisellään perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisen kannalta liian laajan harkintavälän.

5.1. Maahantulosäännösten kiertämistä koskevan säädöksen laaja soveltaminen

Selvityksessä on tarkasteltu ulkomaalaislain soveltamista sekä syitä, miksi kansainvälistä suojelua saaneista lapsista puolet ei saa perhettään Suomeen. Suurin osa kielteisistä päätöksistä perustuu ulkomaalaislain 36 §:n 2 momentin säännökseen, jonka mukaan *”oleskelulupa voidaan jättää myöntämättä, jos on perusteltua aihetta epäillä ulkomaalaisen tarkoituksena olevan maahantuloa tai maassa oleskelua koskevien säännösten kiertäminen.”* Säännös on yksi oleskeluluvan yleisistä edellytyksistä, eikä säädöstä valmistelleessa hallituksen esityksessä viitata sen käyttämisestä perheen yhdistämisen epäämiseen muutoin kuin epäaidoiksi katsottujen avioliittojen kohdalla.

Selvityksessä on arvioitu tarkemmin seuraavaa viittä keskeistä havaintoa maahantulosäännösten kiertämistä koskevasta päätöskäytännöstä.

- *Yksilöllinen pakottava syy.* Keskeinen havainto maahantulosäännösten kiertämisen osalta selvityksessä on ollut, että vaikka lapsen on jo viranomaisten toimesta arvioitu olevan kansainvälisen suojelun tarpeessa, lapsen perheen yhdistämishakemus voidaan kuitenkin evätä. Perusteena on ollut, että perheeltä on puuttunut yksi-

öllinen pakottava syy lähettää lapsi hakemaan turvapaikkaa. Tästä seuraa, että joko perheyhteys on katsottu katkenneeksi tai toiminta maahantulosäännösten kiertämiseksi. Päätöksistä ei aina ilmene, kumpaan arviointiin *pakottavan syyn* käsite liitetään, mikä vaikeuttaa päätöskäytännön ja perusteluiden hahmottamista. Myöhemmissä päätöksissä perheyhteys ei enää vaikuta katkeavan niin usein, mutta edelleen on katsottu, että *yksilöllisen pakottavan syyn* puute on osoitus siitä, että lasta aiotaan käyttää oleskeluluvan saamisen välineenä. *Yksilöllinen pakottava syy* vaikuttaa liittyvän lapseen henkilökohtaisesti kohdistuvaan turvallisuushkaan. Kuitenkaan *yksilöllisen pakottavan syyn* käsitettä ei ole laissa määritelty.

- *Perheen yhdistämisen ylimääräiset edellytykset.* Perheen yhdistämissä päätöksen menestymismahdollisuuksiin vaikuttaa usea seikka, joita sinänsä ei edellytetä laissa. Toissijaista suojelua saaneiden on vaikeampi saada perhe yhdistettyä kuin pakolaisaseman saaneiden. Tämä johtuu siitä, että usein yleisempään turvallisuushkaan perustuva toissijainen suojeluasema ei välttämättä ole Maahanmuuttoviraston mukaan *yksilöllinen pakottava syy* alaikäisen lähtöön. Lisäksi kolmannesta maasta lähteneen perheenkokoajan on vaikeampi saada perhettään Suomeen. Olosuhteita lähtömaassa saatetaan kuvata hankaliksi tai vaikeiksi, mutta ei pakottaviksi. Yksi merkityksellisistä seikoista harkinnassa vaikuttaa olevan myös lapsen ikä. Vanhemmat lapset saavat perheensä harvemmin Suomeen kuin nuoremmat.
- *Sääntelyn yleisluontoisuus.* Maahantulosäännösten kiertämistä koskeva sääntely on yleisluontoista. Lukuun ottamatta lumeavioliittoja, maahantulosäännösten kiertämistä ei suhteessa perhesiteen perusteella myönnettäviin oleskelulupiin määritellä tarkemmin. Ainoastaan hallintovaliokunnan mietinnöissä viitataan yksin Suomeen tulleen alaikäisen käyttämiseen maahantulon välineenä. Tapoja puuttua siihen ei määritellä ulkomaalaislain esitöissä tai muuallakaan. Koska maahantulosäännösten kiertämistä koskevan säännöksen soveltamista suojelua saaneisiin yksin tullessiin ei ole selkeästi täsmennetty tai rajattu, Maahanmuuttovirastolle on muodostunut melko laaja harkintavaltia määritellä, mitä se käytännössä tarkoittaa. Korkein hallinto-oikeus on yli kymmenen vuotta sitten antanut asiaan liittyen ennakkoratkaisun, joka ei kuitenkaan koskenut kansainvälistä suojelua saanutta lasta.
- *Valtiosääntöoikeudellinen näkökulma.* Edellä mainitut seikat tuovat esiin valtiosääntöoikeudellisen kysymyksen. Perustuslain lähtökohta on, että yksilön oikeuksista ja velvollisuuksista säädetään lailla (PL 80 §). Muut oikeuslähteet tukevat lain tulkintaa. Kun jokin pykälä rajoittaa perusoikeuden – kuten perhe-elämän suojan –

toteutumista, tulee tämän rajoittavan lainkohdan olla täsmällinen ja tarkkarajainen. Nämä edellytykset eivät selvityksen pohjalta toteudu, vaan lapsen oikeutta perhe-elämään rajoitetaan liian yleisluonteisen sääntelyn perusteella.

- **Oleskelulupaedellytysten läpinäkyvyys.** Lainsäädännön ollessa yleisluontoista, suojelua saaneiden lasten oikeus perheeseen täsmentyy olennaisesti vasta soveltamiskäytännössä, joka on pääosin salassa pidettävää tietoa. Asiasta ei ole korkeimman hallinto-oikeuden ennakkoratkaisuja. Näin lapset ja heidän vanhempansa eivät voi selvittää tarkemmin omia oikeuksiaan ja todellisia mahdollisuuksiaan perheenyhdistämiseen. Tilanne ei tältä-
kään kannalta ole sopusoinnussa lainsäädännölle asetettujen vaatimusten kanssa.

5.2. Lapsen oikeus perhe-elämään toteutuu puutteellisesti

Selvityksellä haettiin myös vastausta siihen, millainen asema perus- ja ihmisoikeuksilla on päätöksissä. Selvityksessä havaittiin, että lapsen etu väistyy helposti perheenyhdistämisessä. Perhe-elämän suojan toteutumista arvioidaan Maahanmuuttoviraston päätöksissä tyypillisesti lyhyesti. Tulkintakäytäntö, jonka mukaan perheyhteys voi katketa ainoastaan sen vuoksi, että lapsi on yksin lähtenyt hakemaan kansainvälistä suojelua, ei vastaa Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen (EIT) oikeuskäytäntöä, jonka mukaan vanhemman ja lapsen perheside voi katketa ainoastaan erityisen poikkeuksellisesti. Aineiston pohjalta näyttää, että epäily maahantulosäännösten kiertämisestä katsotaan usein arvioinnissa painavammaksi seikaksi kuin lapsen oikeus perhe-elämään.

Lapsen edun osalta Maahanmuuttovirasto tarkastelee kielteisissä päätöksissä vanhempien lapsen edun vastaista toimintaa, lapsen ikää sekä sosiaalityöntekijän ja edustajan lausuntoja. Päätöksissä ei tarkastella, mikä ratkaisuista vastaisi parhaiten lapsen etua vaan arviointi liittyy lähinnä siihen, olisiko päätös vakavasti lapsen edun vastainen vai ei. Selvityksessä havaittiin myös iän vaikuttavan lapsen edun arviointiin siten, että yli 16 -vuotiaat lapset saavat herkemmin kielteisiä päätöksiä sen vuoksi, että he ovat lähestymässä täysi-ikäisyyttä tai ovat jo täyttäneet 18 vuotta prosessin aikana.

Lapsen edun painoarvo ei päätöksenteossa vaikuta siinä määrin ensisijaiselta kuin lapsen oikeuksien sopimus edellyttäisi. Nykyinen hallintokäytäntö ei vaikuta olevan täysin yhdenmukainen lapsen oikeuksien sopimuksen kanssa, vaan saattaa vaarantaa lapsen oikeuksien toteutumisen.

Selvityksestä käy ilmi tulkintakäytäntö, jossa lapsen oikeuksien toteutuminen on riippuvainen Maahanmuuttoviraston arviosta vanhempien aiemman, yleensä vuosien takaisen ja Suomen oikeuspiirin ulkopuolella tapahtuneen toiminnan

motiivien moitittavuudesta. Lasten perustavaa laatua olevien oikeuksien toteutuminen ei voi jäädä riippuvaiseksi ainoastaan heidän vanhempien toiminnasta tai siitä, miten viranomaiset arvioivat vanhempien toiminnan motiiveja.

Maahanmuuttoviraston hallintokäytäntö on osoittanut muutosta viimeisen vuoden aikana perus- ja ihmisoikeusmyönteisempään suuntaan. Perheyhteyttä ja sen mahdollista katkaisemista arvioidaan yksilöllisemmin ja aiempaa enemmän vakiintuneen EIT:n oikeuskäytännön mukaisesti. Kehitys ei perustu muutoksiin lainsäädännössä tai uusiin ennakkoratkaisuihin, vaan muutokset vaikuttavat perustuvan lähinnä Maahanmuuttoviraston käytäntönsä tekemiin muutoksiin.

Muutoksilla on merkittävä vaikutus oikeuksien toteutumiseen. Mitä useampi lapsi saa kansainvälistä suojelua heikommassa perheenyhdistämis mahdollisuuden omaavan oleskeluluvan sijaan, ja mitä myönteisemmin perheenyhdistämisen edellytyksiä tulkitaan, sitä useampi lapsi saa vanhempansa ja sisaruksensa luokseen. Tulkintakäytännön muutokset eivät ole kaikilta osin ongelmattomia. Oikeusvaltion lähtökohta on, että yksilön oikeusasemaa koskevat muutokset toteutetaan lainsäädäntöteitse. Perus- ja ihmisoikeuksia rajoitettaessa tämä on ehdoton vähimmäisvaatimus.

5.3. Lopuksi

Yhdenvertaisuusvaltuutettu on viime vuosien aikana kiinnittänyt huomiota maahantulosäännösten kiertämisestä koskevan säännöksen laajaan soveltamiseen. Havaintojen mukaan säännöstä sovelletaan melko laajasti kaikessa oleskelulupaharkinnassa ja usein tavalla, jossa viranomaisen arviointi hakijan aiemmasta toiminnasta ja motiiveista estää oleskeluluvan saamisen esimerkiksi työn perusteella, vaikka muut edellytykset oleskeluluvan saamiseksi olisivat täyttyneet.

Valtuutettu on havainnut, että säännös vaikuttaa Suomessa jo olevien henkilöiden mahdollisuuksiin virallistaa oleskelunsa. **Olennainen selvityksestä saatu havainto on, että kyseessä olevaa yleisluontoista säännöstä edellä kuvatulla tavalla soveltamalla rajoitetaan merkittävästi myös suojelua saaneiden lasten keskeisen perus- ja ihmisoikeuden toteutumista. Selvityksen yhtenä laajempaa johtopäätöksenä on, että maahantulosäännösten kiertämisestä koskeva säännös näyttää merkittävästi vaikuttavan ulkomaalaisten oikeuksien toteutumiseen Suomessa.**

Selvitys osoittaa, että lapsen oikeuksia perheeseensä vakavasti rajoitetaan, koska vanhempien toimintaa ei pidetä hyväksyttävänä. Päätökset, joissa perheenyhdistäminen evätään, vaikeuttavat vakavasti lasten mahdollisuuksia elää turvallista lapsuutta ja nuoruutta Suomessa. Näin merkittävää lapsen oikeuksien rajoittamisesta tulee säätää lainsäädännössä tarkkarajaisesti ja mahdollisimman pitkälle lapsen oikeuksia korostaen.

6. YHDENVERTAISUUSVALTUUTETUN SUOSITUKSET

Yksin Suomeen tulleiden ja kansainvälistä suojelua täällä saaneiden alaikäisten perheen yhdistämistä koskevan selvityksen perusteella yhdenvertaisuusvaltuutettu esittää seuraavat suositukset.

1. Maahantulosäännösten kiertämistä koskeva säännös jättää lainsoveltajalle nykyisellään perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisen kannalta liian laajan harkintavallan. Sisäministeriön tulee toteuttaa lainsäädäntömuutokset sen varmistamiseksi, että ulkomaalaislain 36 § 2 momentti täyttää selkeämmin perustuslain asettamat vaatimukset lain täsmällisyydestä ja tarkkarajaisuudesta sekä perhe-elämän suojasta. Säännöksen soveltamisala tulee rajata selkeämmin, etenkin perheen yhdistämisessä, mutta myös muiden oleskelulupaperusteiden kohdalla.

2. Maahantulosäännösten kiertämistä koskevan säännöksen muutosta arvioitaessa sisäministeriön tulee myös varmistaa, ettei lapsen oikeuksien toteutuminen ole riippuvainen vanhempien toiminnasta tai motiiveista. Valtuutettu katsoo, että kun alaikäinen on saanut kansainvälistä suojelua, on tämä osoitus siitä, ettei lapsen lähtöolosuhteisiin ole liittynyt maahantulosäännösten kiertämistä.

3. Lapsen oikeuksien sopimuksen mukaan lapsen edun tulee olla hallintoprosessissa ensisijainen. Maahanmuuttoviraston tulee sopimuksen mukaisesti tunnistaa päätöksenteossa lapsen edun ensisijaisuus. Viraston tulee varmistaa, että lapsen oikeus perheen yhdistämiseen toteutuu ja siitä poiketaan vain lapsen edun niin vaatiessa tai painavissa yleisen järjestyksen ja turvallisuuden edellyttämässä tilanteissa.

4. Selvityksen perusteella vaikuttaa, että 18 vuotta lähestymässä olevia lapsia on kohdeltu päätöksenteossa täysi-ikäistymässä ja perheestä itsenäistymässä olevina henkilöinä. Maahanmuuttoviraston tulee kohdella kaikkia alle 18-vuotiaita lapsen oikeuksien sopimuksen mukaisesti lapsina ja taata siten kaikille lapsille lasten oikeuksien täysimääräisen toteutuminen.

5. Lapsen ja vanhemman perheyhteys voidaan katsoa katkenneeksi vain hyvin poikkeuksellisissa tilanteissa. Sisäministeriön tulee arvioida, tuleeko perhe-elämän suojan vahvistamiseksi tältä osin lainsäädäntöä täsmentää.

6. Toimeentuloedellytys ei ole näyttänyt vaikuttavan oleskelulupien epäämiseen kansainvälistä suojelua saaneiden lasten kohdalla. Sisäministeriön tulee kuitenkin toteuttaa lainmuutokset, joilla perhesiteen perusteella myönnettäviä oleskelulupia koskeva toimeentuloedellytys poistetaan niissä tilanteissa, joissa alaikäinen lapsi on perheenkokoajana. Tämän tulisi koskea pakolaisaseman, toissijaista suojelua ja myös oleskeluluvan ulkomaalaislain 52 §:n perusteella saaneita lapsia.

7. Oleskeluluvan hakijan tulee tietää, mitkä luvan saamisen edellytykset ovat. Maahanmuuttoviraston tulee tiedottaa oleskeluluvan hakijoille perheen yhdistämisen edellytyksistä läpinäkyvästi ja kattavasti siten, että hakijoiden tiedossa on kaikki heiltä edellytettävät seikat.

8. Maahanmuuttoviraston tulee ottaa huomioon tässä selvityksessä esitetyt havainnot päivittäessään yksintulleiden alaikäisten perheen yhdistämistä koskevia ohjeita.

Yhdenvertaisuusvaltuutetun tehtävänä on ulkomaalaisten aseman ja oikeuksien edistäminen. Valtuutetun tavoitteena on edistää haavoittuvimmassa asemassa olevien ulkomaalaisten oikeuksien toteutumista. Valtuutetun erityinen tehtävä on tunnistaa lainsäädännössä ja sen soveltamisessa ilmeneviä epäkohtia. Yhdenvertaisuusvaltuutetusta annetun lain (1326/2014) mukaan valtuutetun tehtäviin kuuluu selvitysten laatiminen ja teettäminen. Tehtäviensä hoitamiseksi valtuutetulla on laaja tiedonsaantioikeus. Valtuutetun lakiin perustuva oikeus salassa pidettävään tietoon mahdollistaa tietopohjaisten arviointien ja analyysien tekemisen yhteiskunnallisen keskustelun tueksi.



YHDENVERTAISUUS

VALTUUTETTU

DISKRIMINERINGSOMBUDSMANNEN

NON-DISCRIMINATION OMBUDSMAN

OVTTAVEARDÁSAŠVUOĐAÁITTARDEADDJI