

Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lag om ändring av utlänningslagen

PROPOSITIONENS HUVUDSAKLIGA INNEHÅLL

I propositionen föreslås att utlänningslagen ändras så att försörjningsförutsättningen avskaffas som villkor för familjemedlemmars eller andra anhörigas uppehållstillstånd när det gäller familjemedlemmar eller andra anhöriga till minderåriga som får internationellt eller tillfälligt skydd. I propositionen föreslås vidare att bestämmelsen om fastställande av när barnet ska vara minderårigt i situationer som gäller familjeåterförening ändras med anledning av Europeiska unionens domstols avgörande.

Syftet med propositionen är att när det gäller barn som får internationellt eller tillfälligt skydd främja deras rätt till skydd för familjelivet som tryggas i grundlagen och internationella fördrag och tillgodoseendet av barnets bästa.

Lagen avses träda i kraft hösten 2022.

INNEHÅLL

PROPOSITIONENS HUVUDSAKLIGA INNEHÅLL.....	1
MOTIVERING	3
1 Bakgrund och beredning.....	3
1.1 Bakgrund.....	3
1.2 Beredning.....	3
2 Nuläge och bedömning av nuläget.....	4
2.1 Familjeåterförening för minderåriga som får internationellt eller tillfälligt skydd	4
2.1.1 Utlänningslagen	4
2.1.2 Internationella förpliktelser.....	8
2.1.3 Europeiska unionens lagstiftning	9
2.1.4 Familjeåterförening i siffror.....	11
2.2 Fastställande av när barnet ska vara minderårigt under familjeåterföreningsförfarandena.....	15
3 Målsättning	17
4 Förslagen och deras konsekvenser.....	17
4.1 De viktigaste förslagen.....	17
4.1.1 Försörjningsförutsättningen som förutsättning för uppehållstillstånd för familjemedlem till person som fått internationellt skydd eller tillfälligt skydd	17
4.1.2 Fastställande av när barnet ska vara minderårigt under familjeåterföreningsprocessen.....	17
4.2 De huvudsakliga konsekvenserna	18
4.2.1 Samhälleliga konsekvenser	18
4.2.1.1 Konsekvenser för de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna	18
4.2.1.2 Övriga samhälleliga konsekvenser.....	20
4.2.2 Ekonomiska konsekvenser	22
4.2.3 Konsekvenser för myndigheterna	24
5 Alternativa handlingsvägar	25
5.1 Handlingsalternativen och deras konsekvenser.....	25
5.2 Lagstiftning och andra handlingsmodeller i utlandet	27
6 Remissvar	28
7 Specialmotivering.....	30
8 Ikraftträdande.....	31
9 Förhållande till grundlagen samt lagstiftningsordning	31
LAGFÖRSLAG	35
Lag om ändring av utlänningslagen	35
BILAGA	37
PARALLELLTEXT	37
Lag om ändring av utlänningslagen	37

MOTIVERING

1 Bakgrund och beredning

1.1 Bakgrund

I statsminister Marins regeringsprogram konstateras (s. 84) att problemen i samband med familjeåterföreningar utreds, likaså huruvida inkomstgränserna för dem som får internationellt skydd, det vill säga de inkomstgränser som tillämpas på anknytningspersoner, är skäliga med beaktande av skyddet för familjelivet, tillgodoseendet av barnets bästa och den nivå och praxis för försörjningsförutsättningarna som tillämpas i de andra nordiska länderna. Försörjningsförutsättningar ska inte längre tillämpas på minderåriga anknytningspersoner som fått uppehållstillstånd på grund av att de behöver internationellt skydd.

Europeiska unionens, nedan *EU*, domstols dom i de förenade målen C-133/19, C-136/19 och C-137/19 om fastställande av när barnet ska vara minderårigt vid beviljande av uppehållstillstånd vid familjeåterförening kräver att tidpunkten när barnet ska vara minderårigt enligt utlänningslagen (301/2004) ändras.

1.2 Beredning

Propositionen har beretts som tjänsteuppdrag vid inrikesministeriet. För beredningen av propositionen tillsattes den 15 juli 2020 ett projekt för bedömning av lagstiftningen om familjeåterförening för personer som får internationellt skydd i syfte att främja tillgodoseendet av skyddet för familjen och barnets bästa (SMDno-2020-1659). Projektet tillsattes för tiden 1.8.2020–30.6.2021. Inrikesministeriet fattade den 2 juni 2021 beslutet att förlänga projektets mandatperiod fram till den 31 mars 2022.

Inrikesministeriet bad i ett brev daterat den 13 augusti 2021 om utlåtanden om regeringspropositionen som bereddes vid ministeriet. Remisstiden var 13.8.2021–24.9.2021. Inrikesministeriet sände sin begäran om utlåtande till sammanlagt 28 instanser: inrikesministeriets polisavdelning, inrikesministeriets gränsbevakningsavdelning, inrikesministeriets enhet för nationell säkerhet, justitieministeriet, arbets- och näringsministeriet, social- och hälsovårdsministeriet, undervisnings- och kulturministeriet, utrikesministeriet, finansministeriet, riksdagens justitieombudsman, justitiekanslern i statsrådet, Diskrimineringsombudsmannen, Barnombudsmannen, Migrationsverket, Polisstyrelsen, Skyddspolisen, Högsta förvaltningsdomstolen, Helsingfors förvaltningsdomstol, Helsingfors stad, Kommunförbundet, Folkpensionsanstalten, Pakolaisneuvonta, Finlands Röda Kors, Amnesty International Finländska sektionen, Rädda Barnen rf, Stödföreningen för asylsökande rf, UNHCR och Unicef. Två remissinstanser konstaterade att de inte yttrar sig i frågan. På eget initiativ lämnade Kyrkostyrelsen, Centralförbundet för barnskydd, Människorättscentret och Flyktinghjälpen utlåtanden. Det kom in sammanlagt 30 utlåtanden. Fyra remissinstanser meddelade som sitt utlåtande att de inte har något att kommentera när det gäller det egna verksamhetsfältet (inrikesministeriets gränsavdelning, inrikesministeriets polisavdelning, Polisstyrelsen, undervisnings- och kulturministeriet).

Utkastet till regeringsproposition som sändes på remiss, samtliga remissvar och ett sammandrag av remissvaren finns på adressen <https://intermin.fi/sv/projekt-och-lagberedning/projekt-sida?tunnus=SM023:00/2020> (se också avsnitt 6 Remissvar).

Rådet för bedömning av lagstiftningen gav ett utlåtande om utkastet till regeringsproposition den 3.6.2022.

2 Nuläge och bedömning av nuläget

2.1 Familjeåterförening för minderåriga som får internationellt eller tillfälligt skydd

2.1.1 Utlänningslagen

Med familjeåterförening avses att familjemedlemmar till en person som vistas lagligen i Finland kan ansöka om uppehållstillstånd i Finland på grund av familjeband. Med anknytningsperson avses enligt utlänningslagens 3 § 15 punkten en person som vistas i Finland och på grundval av vilkens vistelse uppehållstillstånd på grund av familjeband söks för en familjemedlem i utlandet. Grunden för anknytningspersonens vistelse kan till exempel vara arbete, studier eller internationellt eller tillfälligt skydd.

Den som söker internationellt skydd kan beviljas antingen asyl enligt 87 § i utlänningslagen, eller uppehållstillstånd på grund av alternativt skydd enligt lagens 88 §. I båda fallen är det fråga om beviljande av internationellt skydd. Tillfälligt skydd kan enligt lagens 109 § ges en utlänning som är i behov av internationellt skydd och som inte tryggt kan återvända till sitt hemland eller sitt permanenta bosättningsland på grund av att en väpnad konflikt eller någon annan våldssituation eller en miljökatastrof har lett till massflykt från landet eller dess närområden. För att tillfälligt skydd ska kunna ges förutsätts att skyddsbehovet kan bedömas bli kortvarigt.

Om beviljande av uppehållstillstånd till medborgare i so kallad tredjeland på grund av familjeband föreskrivs i huvudsak i utlänningslagens kap. 4 om vistelse. I utlänningslagens 6 kap. om internationellt skydd finns bestämmelser om beviljande av uppehållstillstånd för familjemedlemmar till en person som fått internationellt skydd eller tillfälligt skydd.

Rätt till familjeåterförening uppstår i regel omedelbart efter att uppehållstillstånd beviljats. Ansökan om uppehållstillstånd på grund av familjeband görs av den som ansöker om uppehållstillstånd, det vill säga familjemedlemmen. Enligt 60 § i utlänningslagen ska första uppehållstillstånd med vissa undantag sökas före inresan till Finland i det land där sökanden lagligen vistas. När uppehållstillstånd söks av en familjemedlem från utlandet lämnas ansökan till en finsk beskickning eller en extern tjänsteleverantör. De finska beskickningarna har bestämda verksamhetsområden och de betjänar kunder inom dessa områden. Om placeringsorterna för Finlands beskickningar i utlandet och ordnandet av konsulära tjänster i utrikesförvaltningen föreskrivs i en förordning av republikens president (613/2015). Ansökan om ett nytt tidsbegränsat tillstånd, det vill säga fortsatt tillstånd och permanent tillstånd, görs i Finland. Ansökan lämnas till Migrationsverket. I alla situationer kan ett ansökningsärende inledas elektroniskt när ansökan görs e-tjänsten Enter Finland.

Den sökande måste alltid uppvisa tillräcklig utredning om sina familjeband. Upphållstillstånd kan i regel beviljas på grund av familjeband endast till en person som motsvarar definitionen på familjemedlem i utlänningslagens 37 §. Som familjemedlem anses maken till en i Finland bosatt person och ett ogift barn under 18 år vars vårdnadshavare den i Finland bosatta personen är. Om den person som är bosatt i Finland är ett minderårigt barn, är barnets vårdnadshavare en familjemedlem. I så fall är barnet anknytningsperson och uppehållstillstånd på grund av familjeband söks för vårdnadshavaren. I en del av fallen när en vårdnadshavare ansöker på grund av familjeband är barnet i Finland utan vårdnadshavare, och ibland är barnet i landet med sin ena vårdnadshavare och uppehållstillstånd söks för den andra vårdnadshavaren.

Enligt utlänningslagens 114 § är ett villkor för beviljande av uppehållstillstånd för en familjemedlem till en person som fått internationellt skydd eller tillfälligt skydd att anknytningspersonen är bosatt i Finland eller har beviljats uppehållstillstånd för att flytta till Finland. Vidare

förutsätts att den sökande inte anses äventyra allmän ordning och säkerhet eller folkhälsan. Om det framkommer sådana omständigheter, görs en helhetsbedömning av möjligheterna för anknytningspersonen att leva i familjegemenskap med sökanden i ett tredje land. Vid bedömningen ska familjebandets betydelse för personerna i fråga beaktas. I lagens 114 § föreskrivs vidare om en särskild helhetsbedömning i de fall där anknytningspersonen har fått uppehållstillstånd på grund av alternativt skydd och tillståndet beviljats med anledning av en väpnad konflikt, eller om han eller hon har fått uppehållstillstånd på grund av tillfälligt skydd. Vid bedömningen ska det i så fall beaktas att det inte finns något ovillkorligt hinder för att anknytningspersonen återvänder till hemlandet.

Huvudregeln i 39 § 1 mom. i utlänningslagen enligt vilken ett villkor för beviljande av uppehållstillstånd är att försörjningen ska vara tryggad, utvidgades 2016 till att omfatta uppehållstillstånd på grund av familjeband för personer som får internationellt eller tillfälligt skydd. Enligt utlänningslagens 4 § 4 mom. förutsätts det för att uppehållstillstånd ska beviljas för familjemedlemmar till en person som fått internationellt skydd eller tillfälligt skydd att utlänningsförsörjning är tryggad. Försörjningsförutsättningen gäller därmed också minderåriga anknytningspersoner. Det föreskrivs dock om ett undantag till förutsättningen som gäller tryggad försörjning. Enligt 114 § 4 mom. tillämpas försörjningsförutsättningen dock inte om ansökan om uppehållstillstånd gör en familjemedlem på grund av familjeband har lämnats in inom tre månader från det att en anknytningsperson har beviljats asyl eller godkänts som kvotflykting. Tidsfristen börjar när anknytningspersonen fick del av beslutet om att han eller hon beviljats asyl eller av beslutet om att han eller hon godkänts att tas till Finland inom flyktingkvoten.

Personer som fått internationellt eller tillfälligt skydd kan med stöd av utlänningslagens 115 § ansöka om uppehållstillstånd för andra anhöriga än de familjemedlemmar som avses i 37 §. Enligt 115 § i utlänningslagen beviljas uppehållstillstånd till andra anhöriga till en person som fått internationellt eller tillfälligt skydd än familjemedlemmar som uppfyller definitionen i utlänningslagen, om det är oskäligt att vägra uppehållstillstånd därför att personerna i fråga har för avsikt att i Finland fortsätta att leva i en sådan fast familjegemenskap som de tidigare levit i eller om den anhöriga är fullständigt beroende av anknytningspersonen som är bosatt i Finland. Det är till exempel möjligt att ansöka om uppehållstillstånd för föräldrar till en myndig person som är bosatt i Finland, och uppehållstillstånd kan också beviljas andra anhöriga så som syskon. Enligt 115 § 2 mom. förutsätts det för att uppehållstillstånd ska kunna beviljas en annan anhörig att utlänningsförsörjning är tryggad. Försörjningsförutsättningen tillämpas dock inte om uppehållstillstånd beviljas ett minderårigt syskon till ett sådant minderårigt barn som kommit ensamt till Finland, om syskonen har bott tillsammans och om barnens föräldrar inte är i livet eller deras vistelseort är okänd.

Enligt utlänningslagens 39 § 1 mom. anses utlänningsförsörjning vara tryggad vid beviljande av första uppehållstillstånd om hans eller hennes vistelse i landet bekostas med inkomster från förvärvsarbete, verksamhet som företagare, pensioner, tillgångar eller andra källor som anses sedvanliga så att han eller hon inte kan antas bli beroende av utkomststöd enligt lagen om utkomststöd (1412/1997) eller av någon annan därmed jämförbar ekonomisk förmån som tryggar hans eller hennes försörjning. När fortsatt tillstånd beviljas ska enligt 39 § 3 mom. ska beviljande av tillståndet inte förhindras av att utlänningspersonen tillfälligt tyr sig till utkomststöd eller någon annan därmed jämförbar förmån för att trygga sin försörjning. Sökanden ska för myndigheten förete en utredning om hur hans eller hennes försörjning tryggas i Finland. Även om försörjningsförutsättningen gäller den som ansöker om uppehållstillstånd, är hans eller hennes möjligheter att uppfylla villkoret från utlandet ofta dåliga. I praktiken är det den anknytningsperson som redan vistas i landet som svarar för tryggandet av försörjningen. Grundlagsutskottet har uppmärksammat att en minderårig anknytningsperson de facto har mycket små möjligheter att uppfylla kravet på försörjning (GrUU 27/2016 rd).

Försörjningsförutsättningen bedöms alltid från fall till fall. I bedömningen används riktgivande eurobelopp. De riktgivande eurobeloppen grundar sig på Migrationsverkets anvisning som har beretts i samråd med social- och hälsovårdsministeriet. Syftet med anvisningen är att tillämpningen av försörjningsförutsättningen ska vara enhetlig i uppehållstillståndprocessen och att besluten ska fattas snabbt och de sökande behandlas lika samt att skyldigheten att ge råd fullgörs och serviceprincipen följs vid Migrationsverket. Förtjänstnivån justeras när levnadskostnaderna förändras. Enligt Migrationsverkets anvisning anses till exempel en vuxens förtjänst i regel vara tryggad om hans eller hennes nettoinkomster under ett år är minst 12 000 euro och minst 1 000 euro i månaden. För en andra vuxen som hör till samma hushåll är förtjänstförutsättningen 8 400 euro under ett år och 700 euro i månaden. När det gäller barn används ett mindre belopp och flerbarnsfamiljer ett enligt antalet barn sjunkande eurobelopp per person. Till exempel om en familj består av två vuxna och två minderåriga barn, krävs det sammanlagt 2 600 euro i månaden för tryggad försörjning. Det är möjligt att avvika från förtjänstnivån för barn när man ansöker om uppehållstillstånd i Finland för familjemedlemmar eller för hela familjen och bägge föräldrarnas förtjänster grundar sig på sådana arbetsinkomster eller motsvarande inkomster som sammanlagt är tillräckliga för föräldrarnas försörjning. Som förmåner som tryggar försörjningen anses enligt 39 § dock inte socialskyddsförmåner som ersätter kostnader. Enligt Migrationsverkets direktiv är sådana förmåner bland annat barnbidrag, handikappbidrag för personer under 16 år (tidigare vårdbidrag för barn), underhållsbidrag, bostadstillägg, studiepeng, sjukdagpenning, föräldradagpenning och barnavårdsstöd. Socialskyddsförmåner som ersätter kostnader beaktas som inkomst och anses minska beloppet av annan inkomst som krävs. Den sökandes minibelopp av inkomster och tillgångar kan alltså bestå av det sammanlagda beloppet av socialskyddsförmåner som ersätter kostnader och andra inkomster och tillgångar.

I ett enskilt fall kan enligt utlänningslagens 39 § 1 mom. avvikelse göras från försörjningsförutsättningen, om det finns exceptionellt vägande skäl eller om ett barns bästa kräver det. Grundlagsutskottet har när det uppmärksammade en minderårig anknytningspersons faktiska möjlighet att uppfylla försörjningsförutsättningen betonat att bestämmelsen i 39 § i utlänningslagen om möjlighet att avvika från försörjningsförutsättningen därför blir särskilt betydelsefull. Barnets bästa nämns i bestämmelsen särskilt som en grund för avvikelse (GrUU 27/2016 rd). Möjligheten att avvika från försörjningsförutsättningen i enskilda fall är av betydelse också när man bedömer om försörjningsförutsättningen är rimlig, vilket är den tolkning som Europeiska domstolen för de mänskliga rättigheterna använder i sin avgörandep Praxis. Syftet med avvikelsemöjligheten är att säkerställa att tillämpningen av försörjningsförutsättningen inte blir ett orimligt hinder för familjelivet. Möjligheten är inte avsedd att tillämpas så att till exempel den sårbara ställning som personer som får internationellt skydd befinner sig i inte i sig är en grund för att avvika från förutsättningen. De faktorer som har lett till att anknytningspersonen har beviljats skyddsstatus är inte direkt en grund för avvikelse från försörjningsförutsättningen. Inte heller skälen till att man avser bevilja uppehållstillstånd för en annan anhörig ska automatiskt leda till avvikelse från försörjningsförutsättningen (RP 43/2016 rd).

Utöver möjligheten till avvikelse från försörjningsförutsättningen för barnets bästa som det föreskrivs om i lagens 39 § 1 mom., föreskrivs det mera allmänt om beaktande av barnets bästa i beslut som gäller barn i 6 § i utlänningslagen: i beslutsfattande som sker med stöd av utlänningslagen och som gäller barn som är yngre än 18 år ska särskild uppmärksamhet fästas vid barnets bästa samt vid omständigheter som hänför sig till barnets utveckling och hälsa. Enligt förvaltningsutskottets betänkande är ett minderårigt barn som regel den svagaste parten när vuxnas eller samhällets intressen strider mot barnets bästa. Myndigheternas uppgift är att övervaka att barnets bästa tillgodoses. Barnets bästa är en princip som finns inskriven både i konventionen om barnets rättigheter (FördrS 59 och 60/1991) och i de viktigaste nationella lagarna som gäller barn. Konventionen om barnets rättigheter är tillämplig lag i Finland. Bestämmelserna i 6 §

som ingår i regeringens proposition fokuserar myndigheternas uppmärksamhet på att skyldigheterna i konventionen måste uppfyllas. Vikten av att ta hänsyn till barnets bästa och höra barnet självt lyfts fram i beslutsprocesser som grundar sig på utlänningslagen, särskilt i asylärenden och beslut om uppehållstillstånd på grundval av familjeband. När ett beslut involverar ett barn är det av största vikt att den som fattar beslutet tar reda på vilken typ av lösning som stämmer överens med barnets bästa i det aktuella fallet. Barnets bästa är alltid en individuell fråga och beroende av barnets livssituation vid den givna tidpunkten. Det måste göras en samlad bedömning av barnets bästa, och i mån av möjlighet med hänsyn till barnets önskemål, synpunkter och individuella behov. Att barnet får uttrycka sin åsikt är en viktig del av processen för att tillgodose barnets bästa (FvUB 4/2004 rd).

I fråga om minderåriga anknytningspersoners vårdnadshavare har det i rättspraxis gjorts omfattande avvikelser från försörjningsförutsättningen med stöd av bestämmelsen om prövning i enskilda fall i 39 § i utlänningslagen. Under perioden 2015–2021 har vårdnadshavare till minderåriga som fått internationellt skydd lämnat in sammanlagt 371 ansökningar om första uppehållstillstånd, vilket är 3 % av alla ansökningar om familjeåterförening för personer som fått internationellt skydd. Antalet ansökningar har varierat mellan 13 (2015) och 89 (2017) ansökningar per år. Cirka 54 % av alla beslut 2015–2021 som gäller vårdnadshavare har varit positiva (sammanlagt 186 av 346 beslut). Negativa beslut (sammanlagt 160 av 346 beslut) på grund av vårdnadshavarens försörjning inte var tryggad har under perioden 2015–2021 fattats i sammanlagt 24 fall. Antalet negativa beslut har ökat under de senaste åren.

Under perioden 2015–2021 var bristfällig försörjning den tredje vanligaste grunden för de negativa besluten på vårdnadshavarnas ansökningar om första uppehållstillstånd. De vanligaste grunderna för avslag på vårdnadshavares ansökningar om uppehållstillstånd var kringgående av bestämmelserna om inresa eller att personen inte var en familjemedlem. Bristfällig försörjning var grund för 15 % av det negativa besluten. Enligt Diskrimineringsombudsmannens utredning om familjeåterförening och ensamkommande barn som fått internationellt skydd (*Barn utan familj – Familjeåterförening för barn som fått internationellt skydd*) fattades inte ett enda negativt beslut uteslutande på grund av att försörjningsförutsättningen inte uppfylldes under perioden från 2018 till september 2019. Utifrån utredningen kan man dra slutsatsen att de negativa familjeanknytningsbesluten till vårdnadshavare under denna period som fattades på grund av att försörjningsförutsättningen inte uppfylldes, i regel gällde vårdnadshavare till minderåriga som vistades i landet tillsammans med den andra vårdnadshavaren.

Försörjningsförutsättningen har alltså inte i någon betydande omfattning varit grund för de negativa besluten om uppehållstillstånd för vårdnadshavare. Samtidigt kan man dock konstatera att förutsättningen som gäller tryggad försörjning i 114 § inte motsvarar vedertagen rättspraxis vid prövningen av uppehållstillstånd för vårdnadshavare till minderåriga anknytningspersoner.

Under perioden 2015–2021 har andra anhöriga till personer som fått internationellt skydd lämnat in sammanlagt 1 018 ansökningar om första uppehållstillstånd, vilket utgör sammanlagt cirka 9 % av alla familjeanknytningsansökningar som gäller personer som fått internationellt skydd. Antalet ansökningar har varierat årligen mellan 58 (2015) och 232 (2017). Cirka 30 % av alla 2015–2021 fattade beslut till andra anhöriga (sammanlagt 386 av 1 254 beslut) var positiva. Under perioden 2015–2021 var bristfällig försörjning grund till ett negativt beslut i endast 6 fall när det gäller andra anhörigas ansökningar om första uppehållstillstånd (sammanlagt 857 negativa beslut av 1 254 beslut eller 68 %). I fråga om ansökningarna och besluten som gäller andra anhöriga finns det ingen statistik över hur ofta anknytningspersonen var minderårig.

Det bör uppmärksammas att statistiken över de negativa besluten är riktgivande eftersom statistikföringen har preciserats under de senaste åren och avslag som grundar sig på flera skäl kan ha registrerats i endast en kategori.

Tillfälligt skydd har beviljats för första gången när man genom ett beslut av rådet (EU) 2022/382 godkände direktivet om tillfälligt skydd i EU för att hjälpa dem som flyr från Ukraina. Direktivet trädde i kraft den 4 mars 2022. Statsrådet fattade ett beslut om precisering av målgruppen för skyddet den 7 mars 2022. Till målgruppen hör bland annat ukrainska medborgare och deras familjemedlemmar, personer som fått internationellt skydd i Ukraina och deras familjemedlemmar och andra som var permanent bosatta i Ukraina och som inte kan återvända till sitt hemland. Beslutet gäller lika länge som EU-beslutet, det vill säga fram till den 4 mars 2023. Vid behov kan man i EU förlänga giltighetstiden för beslutet om skydd sex månader åt gången, till sammanlagt högst tre år. Fram till den 8 juni 2022 har sammanlagt 25 260 personer ansökt om tillfälligt skydd i Finland. Familjemedlemmar till personer som har fått tillfälligt skydd har fram till den 8 juni 2022 lämnat in sammanlagt 4 familjebandsansökningar. I samtliga fall har också den sökande själv fått tillfälligt skydd.

2.1.2 Internationella förpliktelser

FN:s konvention om barnets rättigheter trädde i kraft i Finland 1991. I konventionen om barnets rättigheter avses med barn varje människa under 18 år, om inte myndighet uppnås tidigare enligt den nationella lag som gäller för barnet.

Barnets rättigheter enligt konventionen om barnets rättigheter är till sin karaktär universella, odelbara, fristående och sinsemellan sammanhängande. Barnets bästa är enligt de internationella förpliktelserna den norm och princip som styr alla beslut i varje enskilt fall. Barnets bästa är både en subjektiv rätt och en princip som styr tolkning och verksamhet, och vad som är barnets bästa bestäms från fall till fall. Att tillgodose barnets bästa är alltid också fråga om att tillgodose de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna. Det gäller alltid en prövning av helheten. Om barnets rättigheter tillgodoses så fullständigt som möjligt, tillgodoses också barnets bästa. Om rättigheterna strider mot varandra ska en större vikt läggas vid tillgodoseendet av barnets bästa. Vidare måste beaktas att samhällets bästa inte alltid är en sådan rättighet vars tillgodoseende ska jämföras med tillgodoseende i första hand av barnets bästa, utan detta övervägande gäller uttryckligen tillgodoseende av de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna. Också i artikel 24.2 i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna (Barnets rättigheter) konstateras att vid alla åtgärder som rör barn, oavsett om de vidtas av offentliga myndigheter eller privata institutioner, ska barnets bästa komma i främsta rummet. Enligt punkt 3 i artikeln har dessutom varje barn rätt att regelbundet upprätthålla ett personligt förhållande till och direkta kontakter med båda föräldrarna, utom då detta strider mot barnets bästa.

Utlänningslagens 6 § grundar sig på konventionen om barnets rättigheter och i synnerhet på artikel 3 i konventionen där det konstateras att barnets bästa ska beaktas i första hand vid alla åtgärder som rör barn, vare sig de vidtas av offentliga eller privata sociala välfärdsinstitutioner, domstolar, administrativa myndigheter eller lagstiftande organ. Konventionen garanterar inte direkt rätten till familjeåterförening, men innehåller uttryckliga bestämmelser om familjeåterförening: Enligt konventionen ska barnet ha rätt att bli omvårdat av sina föräldrar (artikel 7.1), ansökningar om familjeåterförening ska behandlas på ett positivt, humant och snabbt sätt (artikel 10) och barnet ska skyddas mot alla former av diskriminering eller bestraffning på grund av bland annat föräldrarnas verksamhet (artikel 2.2). Vidare ska konventionsstaterna säkerställa att ett barn inte skiljs från sina föräldrar mot deras vilja utom i de fall då behöriga myndigheter,

som är underställda rättslig överprövning, i enlighet med tillämplig lag och tillämpliga förfaranden, finner att ett sådant åtskiljande är nödvändigt för barnets bästa (artikel 9.1) och inget barn får utsättas för godtyckliga eller olagliga ingripanden i sitt privat- och familjeliv, sitt hem eller sin korrespondens (artikel 16).

Enligt kommittén för barnets rättigheter bör man när man väger olika faktorer mot varandra komma ihåg att syftet med bedömningen och fastställandet av barnets bästa är att säkerställa ett fullständigt och effektivt åtnjutande av alla de rättigheter som avses i konventionen och dess frivilliga protokoll samt att trygga barnets fortlöpande utveckling (allmän kommentar 14 (2013) om barnets rätt att få sitt bästa satt i främsta rummet (artikel 3.1) (CRC/C/GC/14)). Barnets bästa bestäms från fall till fall. I varje enskilt fall bör man när barnets bästa ska fastställas beakta barnets åsikter, barnets identitet och utsatta situation, bevarandet av familjemiljön, omsorg om barnet och barnets skydd och säkerhet samt barnets rätt till hälsa och utbildning. Fastställande av barnets bästa är alltid en bedömning av helheten. Att barnets bästa sätts i främsta rummet betyder inte att det är det enda avgörande kriteriet när ett beslut ska fattas, utan det ska förstås som ett vägande och centralt intresse när olika intressen vägs mot varandra.

I kommittén för barnets rättigheters allmänna kommentar nr 6 (2005) om behandlingen av ensamkommande barn och barn som har skilts från föräldrarna utanför ursprungslandet (CRC/GC/2005/6) konstateras att principen om icke-diskriminering med alla sina aspekter gäller alla kontakter med ensamkommande barn och barn som har skilts från sina föräldrar. Principen om icke-diskriminering förbjuder i synnerhet all diskriminering på grund av barnets status som ensamkommande eller åtskild från föräldrar, eller som flykting, asylsökande eller migrant.

Enligt punkt 35 i kommittén för barnets rättigheters allmänna kommentar nr 23 (2017) om staternas skyldigheter rörande barns mänskliga rättigheter inom ramen för internationell migration i ursprungs-, transit-, destinations- och återvändandeländer (CRC/C/GC/23), bör familjeåterförening i ursprungslandet inte eftersträvas om det finns en ”skäligen risk” för att ett sådant återvändande kan medföra att barnets grundläggande mänskliga rättigheter kränks. När familjeåterförening i ursprungslandet inte är förenlig med barnets bästa, eller inte är möjlig på grund av juridiska eller andra hinder för återvändande, träder skyldigheterna enligt artikel 9 och 10 i konvention om barnets rättigheter in och bör vägleda konventionsstatens beslut om återförening där. Åtgärder bör vidtas för att föräldrar ska kunna återförenas med sina barn och/eller erhålla reguljär status med utgångspunkt i barnens bästa. Länder bör underlätta familjeåterföreningsförfaranden så att de fullföljs skyndsamt, i enlighet med barnets bästa. Kommittéerna rekommenderar att konventionsstaterna tillämpar förfaranden för fastställande av barnets bästa när familjeåterförening ska fullföljas.

De ändringar som föreslås i denna proposition när det gäller försörjningsförutsättningen och fastställandet av tidpunkten när barnet ska vara minderårigt främjar tillgodoseendet av barnets bästa och rättigheter i och att de främjar barnets rätt att bli omvårdat av sina föräldrar i de fall där avgörandet är förenligt med barnets bästa.

2.1.3 Europeiska unionens lagstiftning

Syftet med rådets direktiv 2003/86/EG av den 22 september 2003 om rätt till familjeåterförening, nedan *familjeåterföreningsdirektivet*, är att skydda familjen och fastställa villkor för utövandet av rätten till familjeåterförening i EU för tredjelandsmedborgare som vistas lagligen på medlemsstaternas territorier. Direktivet påverkar inte medlemsstaternas rätt att utfärda eller hålla i kraft bestämmelser som är förmånligare. Direktivet tillämpas endast på anknytningspersoner som är tredjelandsmedborgare. Direktivet gäller alltså inte uppehållstillstånd för det egna

landets medborgares eller EU-medborgares familjemedlemmar. I direktivet ingår specialbestämmelser om flyktingars rätt till familjeåterförening. Flyktingar är enligt direktivet sådana personer som avses i flyktingkonventionen, det vill säga personer som beviljats asyl och kvotflyktingar. Direktivet gäller inte dem som beviljas alternativt skydd eller uppehållstillstånd på grund av tillfälligt skydd. Direktivet tillämpas på anknytningspersoner som har ett uppehållstillstånd med en giltighetstid på minst ett år som utfärdats av en medlemsstat och har välgrundade utsikter att få ett varaktigt uppehållstillstånd och vars familjemedlemmar är tredjelandsmedborgare, oberoende av deras rättsliga ställning.

Familjeåterföreningsdirektivet sattes i kraft nationellt genom en lag om ändring av utlänningslagen (380/2006) som trädde i kraft den 1 juli 2006. Därefter har lagändringar som gäller förutsättningar för familjeåterförening gjorts bl.a. genom flera ändringar av utlänningslagen (549/2010, 631/2011, 332/2016, 505/2016, 437/2019).

Enligt artikel 4.1 i direktivet ska medlemsstaterna tillåta inresa och vistelse på grund av familjeåterförening för anknytningspersonens make, minderåriga barn samt makes minderåriga barn. Minderåriga barn får inte ha uppnått myndighetsålder enligt den berörda medlemsstatens lagstiftning och får inte vara gifta. Om en flykting är minderårig utan medföljande vuxen, ska medlemsstaterna enligt artikel 10.3 a tillåta inresa och vistelse i familjeåterföreningssyfte för hans eller hennes släktingar i rakt uppstigande led av första graden. Enligt unionens domstol syftar den nämnda artikeln särskilt till att säkerställa ett utökat skydd för de flyktingar som har ställning som underåriga utan medföljande vuxen (domstolens dom av den 12 april 2018, A och S, C-550/16, EU:C:2018:248, punkt 43–44). Den övergripande bestämmelsen i direktivets artikel 5.5 kräver att barnets bästa ska komma i främsta rummet vid alla åtgärder som rör barn. Därför måste medlemsstaterna ta hänsyn till barnets bästa och familjesituationen i enlighet med principen om respekt för familjelivet, som stadfästs i Förenta nationernas konvention om barnets rättigheter och Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna. EU-direktivet innehåller både grundläggande förutsättningar för familjeåterförening och valbara tilläggsförutsättningar som medlemsstaterna själv beslutar om. Enligt artikel 7.1 c får medlemsstaten kräva att den person som har lämnat in ansökan om familjeåterförening lägger fram bevis för att anknytningspersonen har stabila och regelbundna försörjningsmedel som är tillräckliga för att försörja anknytningspersonen och hans eller hennes familjemedlemmar utan hjälp från systemet för socialt bistånd i den berörda medlemsstaten.

Direktivets kapitel 9 innehåller särskilda bestämmelser om familjeåterförening för flyktingar. Enligt kommissionens meddelande till rådet och Europaparlamentet med riktlinjer för tillämpningen av familjeåterföreningsdirektivet (COM 2014(210) final, nedan *kommissionens meddelande*) föreskrivs det i direktivet om undantag som skapar förmånligare förutsättningar för flyktingars familjeåterföreningar. Genom undantagen åläggs medlemsstaterna exakt angivna skyldigheter, som motsvarar tydligt definierade subjektiva rättigheter, eftersom medlemsstaterna förpliktas att tillåta familjeåterförening för vissa medlemmar i anknytningspersonens familj under dessa förmånliga förutsättningar utan att de kan handla inom sitt utrymme för skönsmässig bedömning. Enligt artikel 12 i direktivet kan kravet på tillräckliga försörjningsmedel i regel inte tillämpas på familjemedlemmar till flyktingar, alltså personer som beviljats asyl och kvotflyktingar. Enligt direktivet kan försörjningsförutsättningen i vissa fall tillämpas också på flyktingars familjemedlemmar. Det är tillåtet 1) om ansökan om familjeåterförening inte lämnas in inom tre månader efter det att flyktingstatus har beviljats, 2) familjen har bildats efter att anknytningspersonen kommit till Finland, 3) det är fråga om andra anhöriga än familjemedlemmar, eller 4) familjen kan återförenas i ett tredjeland till vilket anknytningspersonen eller en familjemedlem har särskilda band. I enlighet med det som nämns ovan ger direktivet flyktingar möjlighet att ansöka om familjeåterförening utan några tilläggskriterier inom tre månader från

att flyktingstatus beviljats, om familjen har grundats före anknytningspersonens inresa. Specialbestämmelserna gäller endast familjemedlemmar till flyktingar, inte till personer som beviljas uppehållstillstånd på grund av annat internationellt skydd eller tillfälligt skydd eftersom de inte omfattas av direktivet. I princip är det alltså möjligt att tillämpa tilläggsriterierna på personer som beviljas alternativt eller tillfälligt skydd, inklusive försörjningsförutsättningen utan tidsfrist.

Europeiska unionens domstol har konstaterat att eftersom den allmänna regeln är att familjeåterförening ska beviljas, måste möjligheten att kräva bevis för att anknytningspersonen har stabila och regelbundna försörjningsmedel tolkas strikt. Medlemsstaternas handlingsmarginal får inte heller användas på ett sätt som undergräver syftet med direktivet, vilket är att främja familjeåterförening, och dess effektivitet (Dom av den 4 mars 2010 i mål C-578/08, Chakroun, punkt 43). Europeiska unionens domstol har i sin avgörandepaxis i fråga om familjeåterförening betonat prövningen i det enskilda fallet. Enligt domstolen ska medlemsstaterna balanserat och förnuftigt väga alla förhandenvarande intressen då de prövar ansökningar som gäller familjeåterförening. Enligt domstolen kräver direktivet dessutom att medlemsstaterna i varje enskilt fall bedömer alla fakta som påverkar ärendet. Den skyldigheten gäller också när en medlemsstat utövat sin rätt att kräva bevis för att ett visst villkor, såsom försörjningsförutsättningen, uppfylls. Ingen enskild omständighet leder automatiskt till ett visst beslut, men de ska beaktas som omständigheter som påverkar helheten (Förenade målen C-356/11 och C-357/11, O. och S., dom av den 6 december 2012). Enligt kommissionens meddelande är exempel på andra relevanta omständigheter familjebandens karaktär och varaktighet, hur länge personen vistats i medlemsstaten, eventuella familjeband, kulturella eller sociala band till ursprungslandet, levnadsförhållandena i ursprungslandet, de berörda barnens ålder, om en familjemedlem fötts och/eller vuxit upp i medlemsstaten, familjeband, kulturell eller social anknytning till medlemsstaten, familjemedlemmarnas beroendeställning samt skyddet av äktenskap och/eller familjeband. Medlemsstaterna har en bred handlingsmarginal när de tar vederbörlig hänsyn till de relevanta omständigheterna i det enskilda fallet. Begränsande principer är dock artikel 8 i europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna, artikel 7 i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna samt relevant rättspraxis från Europeiska domstolen för de mänskliga rättigheterna och Europeiska unionens domstol (se närmare avsnitt 12 Förhållande till grundlagen och lagstiftningsordning).

2.1.4 Familjeåterförening i siffror

Antalet ansökningar från familjemedlemmar till personer som får internationellt skydd och fördelningen mellan positiva och negativa beslut har varierat något under perioden 2015–2021. Det bör beaktas att 2020 och 2021 inte är direkt jämförbara med de tidigare åren på grund av Covid-19-epidemin.

Från och med 2015 har ansökningar om första uppehållstillstånd på grund av familjeband för familjemedlemmar till personer som fått internationellt skydd lämnats in enligt följande: 2015 sammanlagt 769 ansökningar, 2016 sammanlagt 1 674, 2017 sammanlagt 2 642, 2018 sammanlagt 1 723, 2019 sammanlagt 1 810, 2020 sammanlagt 1 236 och 2021 sammanlagt 1 751. Den klart största gruppen sökande under perioden 2015–2022 var barn till personer som får internationellt skydd (cirka 66 % av ansökningarna) och den näst största gruppen var makar (cirka 22 % av ansökningarna). Till antal och andel minst var gruppen familjeanknytningsansökningar från vårdnadshavare som från 2015 till 2021 utgjorde cirka 3 % av de inlämnade första ansökningarna på grund av familjeband. Antalet vårdnadshavares första ansökningar på grund av familjeband var 2015 sammanlagt 13, 2016 sammanlagt 36, 2017 sammanlagt 89, 2018 sammanlagt 62, 2019 sammanlagt 61, 2020 sammanlagt 46 och 2021 sammanlagt 64. Ansökningarna på grund av familjeband som gjorts av någon annan anhörig utgjorde cirka 9 % av de inlämnade

RP 100/2022 rd

första ansökningarna. Antalet annan anhörigs första ansökningar på grund av familjeband var 2015 sammanlagt 58, 2016 sammanlagt 128, 2017 sammanlagt 232, 2018 sammanlagt 107, 2019 sammanlagt 199, 2020 sammanlagt 93 och 2021 sammanlagt 201.

Ansökningar om familje- återförening	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	Samman- lagt
Ansökningar om första uppehållstillstånd sam- manlagt	769	1674	2642	1723	1810	1236	1751	11 605
Vårdnadshavare till person som fått intern. skydd	13	36	89	62	61	46	64	371
Barn till person som fått in- tern. skydd	545	1099	1705	1185	1204	905	1187	7830
Annan anhörig till person som fått intern. skydd	58	128	232	107	199	93	201	1018
Make till person som fått intern. skydd	153	411	616	369	346	192	299	2386
Ansökningar om fortsatt uppehållstillstånd sam- manlagt	1209	1080	1690	2394	2372	3175	1553	13 836
Vårdnadshavare till person som fått intern. skydd	13	13	11	33	37	53	46	206
Barn till person som fått in- tern. skydd	889	788	1230	1766	1744	2254	1430	10 101
Annan anhörig till person som fått intern. skydd	66	50	76	93	112	195	119	711
Make till person som fått intern. skydd	241	229	373	502	479	673	321	2818
Alla sammanlagt	1978	2754	4332	4117	4182	4411	2788	25 441

Tabell 1: Ansökningar på grund av familjeband som lämnats in av personer som fått internationellt skydd 2015–2021.

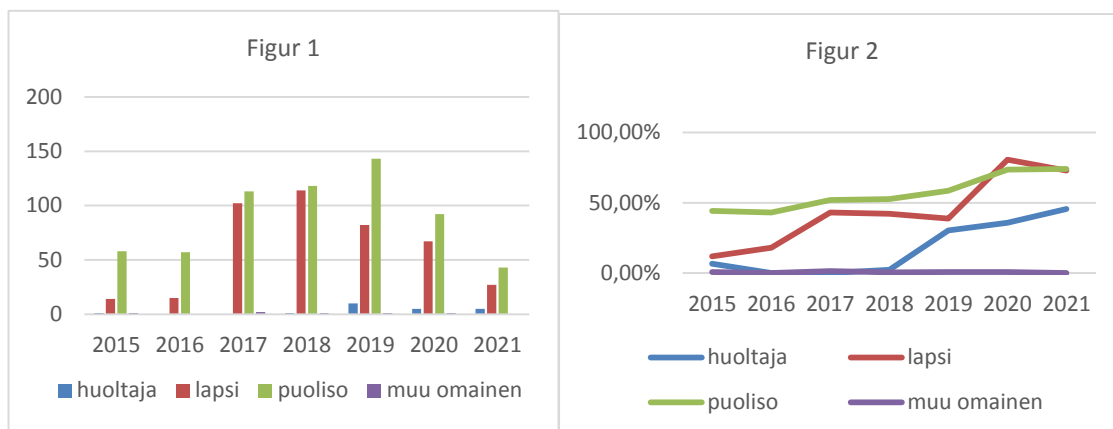
Källa: Migrationsverkets statistik

Under åren 2015–2016 fattades mindre än 1 500 beslut per år om ansökningar om första uppehållstillstånd på grund av familjeband för familjemedlemmar till personer som får internationellt skydd och 2017–2019 var antalet i storleksklassen cirka 2 500 per år. Besluten som gällde vårdnadshavares första ansökningar på grund av familjeband utgör till antal och andel den minsta gruppen beslut eller cirka 3 % av de inlämnade första familjebandsbesluten. Besluten som gällde andra anhöriga utgör cirka 9 % av de första familjebandsbesluten.

Under perioden 2015–2021 var cirka en fjärdedel (3 249) av alla familjebandsbeslut som gällde första uppehållstillstånd (13 414) negativa. Av de negativa besluten grundade sig cirka en tredjedel (1 114) på att den sökandes försörjning inte är tryggad.

Antalet negativa beslut på grund av att försörjningen inte var tryggad (se figur 1) och andelen (se figur 2) varierar enligt sökandegrupp. Allmänt taget kan man konstatera att den relativa

andelen negativa beslut som fattas på grund av att försörjningen inte är tryggad av alla negativa beslut har ökat under de senaste åren.



Figur 1: Negativa familjeåterföreningsbeslut på grund av att försörjningen inte var tryggad

Figur 2: De på grund av att försörjningen inte var tryggad fattade negativa familjeåterföreningsbeslutens andel av alla negativa familjeåterföreningsbeslut, %

Källa: Migrationsverkets statistik

Antalet beslut om vårdnadshavares första familjebandsansökningar var 2015 sammanlagt 20, 2016 sammanlagt 17, 2017 sammanlagt 62, 2018 sammanlagt 76, 2019 sammanlagt 77, 2020 sammanlagt 49 och 2021 sammanlagt 45. Sammanlagt fattades 346 beslut under perioden 2015–2021.

Under perioden 2015–2021 var något under hälften (160 beslut eller 46 %) av besluten som gällde vårdnadshavarnas första uppehållstillstånd (sammanlagt 346) negativa, och något över hälften var positiva (186 beslut eller 54 %). Den vanligaste grunden för de negativa besluten har varit kringgående av bestämmelserna för inresa, den näst vanligaste att personen inte är en familjemedlem och som tredje att försörjningen inte har varit tryggad. På grund av att försörjningen inte varit tryggad har det under perioden 2015–2021 fattats 24 negativa beslut på vårdnadshavares ansökningar om första uppehållstillstånd. Procentuellt har de negativa familjeåterföreningsbesluten i denna kategori av alla negativa beslut varierat mellan cirka 0 och 45 %.

I fråga om besluten som gäller vårdnadshavare bör det beaktas att det inte går att utläsa från statistiken om anknytningspersonen som familjeåterföreningsbeslutet gäller är ett minderårigt barn utan vårdnadshavare eller ett minderårigt barn som vistas i landet med sin andra vårdnadshavare. Enligt Diskrimineringsombudsmannens utredning fattades under perioden från 2018 till september 2019 inte ett enda negativt beslut som gällde ensamkommande barns ansökan om familjeåterförening enbart på grund av att försörjningsförutsättningen inte uppfylldes. Om förutsättningarna för familjeåterförening uppfylldes i övrigt gjordes en avvikelse från försörjningsförutsättningen. Försörjningsförutsättningen uppfylldes inte heller i några andra negativa beslut som fattades på andra grunder. Utifrån utredningen kan man dra slutsatsen att negativa beslut

RP 100/2022 rd

om familjeåterförening till vårdnadshavare på grund av att försörjningsförutsättningen inte uppfylls i regel ges till vårdnadshavare till minderåriga personer som vistas i landet med sina andra vårdnadshavare.

Vidare bör det beaktas att statistiken över grunderna för de negativa besluten är riktgivande eftersom statistikföringen har preciserats under de senaste åren, och även om ett negativt beslut grundar sig på flera skäl så registreras det endast i en kategori. I Migrationsverkets statistik görs det inte heller skillnad mellan om en anknytningsperson har beviljats asyl eller alternativt skydd. Det betyder att det inte är möjligt att exakt bedöma hur till exempel de negativa beslut som fattats på grund av att försörjningsförutsättningen inte uppfylls fördelas mellan familjemedlemmar till minderåriga som beviljats asyl och minderåriga som har fått alternativt skydd.

Beslut om familjeåterförening	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	Sammanlagt
Beslut om första uppehållstillstånd	1391	1462	2699	2512	2144	1710	1496	13 414
Vårdnadshavare till person som fått intern. skydd	20	17	62	76	77	49	41	342
Negativa	15	6	31	43	33	14	14	156
Positiva	5	11	31	33	44	35	27	186
Barn till person som fått intern. skydd	898	993	1779	1590	1336	1121	1047	8764
Negativa	118	85	238	271	212	83	64	1071
Positiva	780	908	1541	1319	1124	1038	983	7693
Annat anhörig till person som fått intern. skydd	175	92	190	281	190	195	120	1243
Negativ inställning	142	60	131	219	124	128	53	857
Positiv inställning:	33	32	59	62	66	67	67	386
Make till person som fått intern. skydd	298	360	668	565	541	345	227	3004
Negativ inställning	131	132	219	224	244	125	90	1165
Positiv inställning	167	228	449	341	297	220	137	1839
Beslut om fortsatt uppehållstillstånd	1235	1014	1815	2491	2257	2890	2271	13 973
Vårdnadshavare till person som fått intern. skydd	11	10	14	25	31	36	46	173
Negativa				2	2			4
Positiva	11	10	14	23	29	36	46	169
Barn till person som fått intern. skydd	883	744	1323	1819	1673	2043	1344	9829
Negativa	2	2	8	14	7	8	5	46
Positiva	881	742	1315	1805	1666	2035	1621	10 065

Annan anhörig till person som fått intern. skydd	79	50	78	100	104	178	179	744
Negativa	8		1	1	1		3	14
Positiva	71	50	77	99	103	178	175	753
Make till person som fått intern. skydd	262	210	400	547	449	633	397	2898
Negativa	4	2	7	6	12	5	5	41
Positiva	258	208	393	541	437	628	391	2856
Alla sammanlagt	2626	2476	4514	5003	4401	4600	3767	27 387

Tabell 2: Beslut på grund av familjeband som meddelats personer som fått internationellt skydd 2015–2021.

Källa: Migrationsverkets statistik

Sammanlagt 25 260 personer hade fram till den 8 juni 2022 ansökt om tillfälligt skydd. Familjemedlemmar till personer som har fått tillfälligt skydd har fram till den 8 juni 2022 lämnat in sammanlagt 4 familjebandsansökningar. I samtliga fall har också den sökande själv fått tillfälligt skydd.

2.2 Fastställande av när barnet ska vara minderårigt under familjeåterföreningsförfarandena

Enligt 38 § 1 mom. i utlänningslagen förutsätts för att ett minderårigt ogift barn ska beviljas uppehållstillstånd på grundval av familjeband att barnet är minderårigt den dag då ansökan om uppehållstillstånd för barnet avgörs. Enligt lagens 2 mom. uppehållstillstånd kan emellertid inte vägras med stöd av 1 mom., om behandlingen av ansökan har fördröjts i betydande grad av en orsak som inte beror på sökanden eller anknytningspersonen och denne har bidragit till att saken blivit utredd. Trots det som föreskrivs i 1 mom. om förutsättningarna för beviljande av uppehållstillstånd för en familjemedlem till en minderårig anknytningsperson, så förutsätter beviljandet av uppehållstillstånd för en familjemedlem till en minderårig anknytningsperson som anlänt utan vårdnadshavare och beviljats internationellt skydd enligt lagens 3 mom. att anknytningspersonen har varit minderårig den dag då hans eller hennes ansökan om internationellt skydd lämnades in.

Europeiska unionens domstol meddelade den 16 juli 2020 en dom (Förenade målen C-133/19, C-136/19 och C-137/19 - B. M. M. (C- 133/19 och C-136/19), B. S. (C-133/19), B. M. (C-136/19) och B. M. O. (C 137/19) mot belgiska staten) som gällde en begäran om förhandsavgörande från Conseil d'État, belgiska staten. Begäran om förhandsavgörande gällde tolkningen av artikel 4, 16 och 18 i familjeåterföreningsdirektivet och av artikel 47 i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna (nedan kallad *stadgan*).

Conseil d'État som begärde förhandsavgörande ville utreda om artikel 4 i direktiv 2003/86 ska tolkas så, att referenspersonens barn kan åtnjuta rätt till familjeåterförening när det uppnår myndighetsålder under det domstolsförfarande som inletts mot det beslut som nekade barnet denna rätt och som fattades när barnet fortfarande var underårigt (målen C-133/19 och C-136/19). Conseil d'État ville också utreda om artikel 47 i stadgan och artikel 18 i familjeåterföreningsdirektivet ska tolkas så, att de utgör hinder för att ett överklagande av ett beslut om avslag på en ansökan om familjeåterförening för ett underårigt barn avvisas endast av det skälet att barnet har uppnått myndighetsålder under domstolsförfarandets gång, eftersom barnet därigenom

skulle fråntas möjligheten att få sitt överklagande av detta beslut prövat och eftersom det skulle strida mot barnets rätt till ett effektivt rättsmedel (målen C-133/19 och C-136/19). Vidare gällde Conseil d'États begäran om förhandsavgörande om artikel 4.1 c i familjeåterföreningsdirektivet vid behov jämförd med artikel 16.1 i samma direktiv, ska tolkas så, att för att betraktas som 'underåriga barn' i den mening som avses i förstnämnda bestämmelse, måste tredjelandsmedborgare vara 'underåriga' inte endast vid den tidpunkt då ansökan om uppehållstillstånd lämnas in, utan även vid den tidpunkt då myndigheten slutligen tar ställning till ansökan (C-137/19).

Conseil d'État som begärde förhandsavgörande ställer frågan i målen C-133/19 och C-136/19 samt frågan i mål C-137/19 för att få klarhet i huruvida artikel 4.1 c i familjeåterföreningsdirektivet ska tolkas så, att den avgörande tidpunkten för fastställandet av huruvida en ogift tredjelandsmedborgare eller statslös person utgör ett "underårigt barn" i den bestämmelsens mening är när ansökan om inresa och vistelse för familjeåterförening för underåriga barn ges in, eller när medlemsstatens behöriga myndigheter meddelar beslut i ansökningsärendet, i förekommande fall efter det att ett beslut om avslag på denna ansökan har överklagats.

I domstolens motivering konstateras att artikel 4.1 c i familjeåterföreningsdirektivet ska tolkas så, att den avgörande tidpunkten för fastställandet av huruvida en ogift tredjelandsmedborgare eller statslös person utgör ett underårigt barn i den bestämmelsens mening är när ansökan om inresa och vistelse för familjeåterförening för underåriga barn ges in, och inte när medlemsstatens behöriga myndigheter meddelar beslut i ansökningsärendet, i förekommande fall efter det att ett beslut om avslag på denna ansökan har överklagats.

Domstolen konstaterar att en sådan tolkning av artikel 4.1 c i direktiv 2003/86 som innebär att det är det datum då den behöriga myndigheten i den berörda medlemsstaten fattar beslut om ansökan om inresa och vistelse i denna stat som ska tjäna som referens vid bedömningen av sökandens ålder vid tillämpningen av nämnda bestämmelse, inte skulle kunna säkerställa att medlemsstaterna, i enlighet med artikel 24.2 i stadgan, under alla omständigheter placerar barnets bästa i främsta rummet när direktiv 2003/86 tillämpas. Det går inte heller att med en sådan tolkning garantera att samtliga sökande som kronologiskt sett befinner sig i samma situation ges en likadan och förutsägbar behandling – i enlighet med principerna om likabehandling och rätts-säkerhet – eftersom den tolkningen skulle innebära att en gynnsam utgång i ett ärende om familjeåterförening i huvudsak skulle bero på omständigheter som beror på nationella myndigheter eller domstolar, framför allt den skyndsamhet med vilken en ansökan behandlas eller ett överklagande av ett avslagsbeslut handläggs, och inte på omständigheter som beror på sökanden (se, analogt, dom av den 12 april 2018, A och S, C-550/16, EU:C:2018:248, punkterna 55 och 60). En sådan tolkning skulle kunna leda till betydande skillnader i behandlingen av ansökningar om familjeåterförening mellan medlemsstaterna och inom en och samma medlemsstat, eftersom den skulle innebära att rätten till familjeåterförening är beroende av slumpmässiga och oförutsägbara omständigheter som helt kan tillskrivas de behöriga nationella myndigheterna och domstolarna i den berörda medlemsstaten. Under dessa omständigheter är det endast tolkningen att det är den tidpunkt då ansökan om inresa och vistelse för familjeåterförening lämnades in som ska tjäna som referens vid prövningen av huruvida åldersvillkoret i artikel 4.1 c i direktiv 2003/86 är uppfyllt, som är förenlig med direktivets syften och med de grundläggande rättigheter som skyddas av unionens rättsordning. Det saknar betydelse huruvida ansökningsärendet avgörs direkt efter det att ansökan lämnats in eller först efter det att ett beslut om avslag på ansökan har upphävts.

Domstolens konstaterande i mål C-550/16 om tolkningen av familjeåterföreningsdirektivet kräver att 38 § 1 mom. i utlänningslagen ändras. Innan ändringen träder i kraft kommer Migrationsverket att tolka gällande lag på det sätt som domstolen avser.

3 Målsättning

Syftet med propositionen är att främja rätten till familjeliv när det gäller minderåriga som har fått internationellt skydd och tillfälligt skydd och tillgodoseendet barnets bästa så fullständigt som möjligt så att försörjningsförutsättningen inte utgör ett hinder för familjelivet och tillgodoseendet av barnets bästa. I fråga om minderåriga anknytningspersoner har man i rättspraxis i stor utsträckning avvikit från försörjningsförutsättningen med stöd av 39 § där det föreskrivs om övervägande i det enskilda fallet. Syftet är att lagstiftningen ska överensstämma med vedertagen rättspraxis.

Propositionens syfte är också att säkerställa att lagstiftningen om fastställandet av barnets minderårighet överensstämmer med Europeiska unionens domstols avgörandep Praxis, och att säkerställa att fastställandet av vid vilken tidpunkt barnet ska vara minderårigt och därigenom tillgodoseendet av barnets rätt till familjeliv inte slumpmässigt beror på vid vilken tidpunkt ansökan avgörs utan tillgodoses på lika villkor både nationellt och mellan EU:s medlemsstater.

Ändringen är i linje med regeringsprogrammets målsättning när det gäller rimliga inkomstgränser för anknytningspersoner som får internationellt skydd och slopandet av tillämpningen av försörjningsförutsättningen för minderåriga anknytningspersoner som har beviljats uppehållstillstånd på grund av att de är i behov av internationellt skydd. Ändringen är i linje med familjeåterföreningsdirektivets målsättning att underlätta flyktingars rätt till familjeåterförening och motsvarar Europeiska domstolen för de mänskliga rättigheternas åsikt att förutsättningarna för flyktingars familjeåterföreningar måste vara gynnsammare än för andra utlänningars familjeåterföreningar.

Avlägsnandet av hinder för familjeåterförening främjar regeringens politik som bejakar mänskliga rättigheter och de grundläggande fri- och rättigheterna och barnets och familjens intressen. Rätten till familjeliv tryggas bland annat i artikel 7 i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna och i artikel 8 i europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna.

4 Förslagen och deras konsekvenser

4.1 De viktigaste förslagen

4.1.1 Försörjningsförutsättningen som förutsättning för uppehållstillstånd för familjemedlem till person som fått internationellt skydd eller tillfälligt skydd

Utlänningslagen ändras så att försörjningsförutsättningen som villkor för beviljande av uppehållstillstånd för en familjemedlem till en minderårig person som får internationellt eller tillfälligt skydd avskaffas. Tryggad försörjning ska alltså inte längre vara en förutsättning för uppehållstillstånd för en familjemedlem till en minderårig som beviljats asyl, fått alternativt skydd, är en kvotflykting eller beviljats tillfälligt skydd. Ändringen gäller också uppehållstillstånd som beviljas en annan anhörig till en minderårig anknytningsperson. Ändringen gäller 114 och 115 § i utlänningslagen.

4.1.2 Fastställande av när barnet ska vara minderårigt under familjeåterföreningsprocessen

Utlänningslagens bestämmelser som gäller fastställandet av när barnet ska vara minderårigt vid familjeåterföreningar ändras på det sätt som förutsätts i Europeiska unionens domstols förenade mål C-133/19, C-136/19 och 137/19, dock så att ändringen ska gälla fastställande av barnets

minderårighet i alla situationer som gäller beviljande av uppehållstillstånd på grund av familjeband för barn som avses i utlänningslagens 37 §. Det innebär att ändringen utöver på det sätt som Europeiska unionens förenade mål C-133/19, C-136/19 och 137/19 förutsätter i överensstämmelse med familjeåterföringsdirektivet också gäller fastställande av barnets minderårighet när det gäller barn till personer som beviljats uppehållstillstånd och kvotflyktingar, och till exempel bar till arbetstagare och studerande. På grund av den nationella lösningen som baserar sig på likabehandling kommer ändringen att omfatta också alla andra situationer som gäller beviljande av uppehållstillstånd för ett barn på grund av familjeband. Sådana situationer är bland annat uppehållstillstånd på grund av familjeband för barn till personer som får alternativt eller tillfälligt skydd, finska medborgare, i Finland med stöd av 50 a § i utlänningslagen bosatta unionsmedborgare, personer som med stöd av 52 § i samma lag beviljats uppehållstillstånd av individuella mänskliga orsaker och barn till offer för människohandel. Enligt den föreslagna ändringen ska den tidpunkt som ska beaktas när man avgör barnets minderårighet vara den dag då ansökan om uppehållstillstånd har lämnats in och inte den dag då familjemedlemmens ansökan om uppehållstillstånd avgörs.

Eftersom syftet med fastställandet av när barnet ska vara minderårigt är att skydda barnets rätt till familjeliv och främja likabehandling, föreslås det på basis av den nationella lösningen att fastställandet av barnets minderårighet ändras också i situationer där det är fråga om beviljande av uppehållstillstånd på grund av familjeband för en sådan familjemedlem till barnet som avses i 37 §.

Beviljande av uppehållstillstånd för en familjemedlem till ett barn förutsätter alltså att det barn som är anknytningsperson har varit minderårigt den dag då familjemedlemmens ansökan om uppehållstillstånd har blivit anhängig. Från den föreslagna ändringens synvinkel, med beaktande av 38 § 3 mom., är i praktiken sådana situationer av betydelse där ett barn som är anknytningsperson har beviljats uppehållstillstånd med stöd av utlänningslagens 52 § på grund av individuella mänskliga orsaker, eller det är fråga om en minderårig som anlänt med en annan vårdnadshavare och har fått internationellt skydd. Om fastställandet av barnets minderårighet när den minderåriga anknytningspersonen har anlänt utan vårdnadshavare föreskrivs särskilt i 3 mom.

4.2 De huvudsakliga konsekvenserna

4.2.1 Samhälleliga konsekvenser

4.2.1.1 Konsekvenser för de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna

Avskaffandet av hindren för familjeåterföreningar främjar den rätt till familjeliv som ingår i skyddet för privatlivet enligt grundlagens 10 § och som avses i artikel 7 i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna och artikel 8 i europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna när det gäller personer som fått internationellt eller tillfälligt skydd och deras familjemedlemmar. Även om man i rätt stor omfattning avvikit från försörjningsförutsättningen med stöd av möjligheten att överväga i det enskilda fallet enligt 39 § när det gäller den minderåriga anknytningspersonens familjemedlemmar, i praktiken barnets vårdnadshavare, så har det under 2015–2021 fattats sammanlagt 24 negativa beslut om uppehållstillstånd för minderårigas vårdnadshavare på grund av att försörjningen inte har varit tryggad. En ganska stor del av dessa negativa beslut skulle i fortsättningen vara positiva, men inte nödvändigtvis alla, eftersom grunden för en del av de nuvarande beslutens negativa beslut kan utöver försörjningsförutsättningen vara ytterligare en annan grund. Av-

skaffandet av försörjningsförutsättningen för familjemedlemmar till minderåriga anknytningspersoner som har fått internationellt eller tillfälligt skydd främjar tillgodoseendet av rätten till familjeliv för barn som har fått internationellt eller tillfälligt skydd genom att minska antalet och andelen negativa beslut som fattas på grund av att försörjningen inte är tryggad.

Avskaffandet av hindren för familjeåterföreningar och tillgodoseendet av rätten till familjeliv främjar dessutom tillgodoseendet av barnets bästa på det sätt som avses i artikel 3 och också artiklarna 7, 9 och 10 i konventionen om barnets rättigheter. Enligt artikel 7 ska barnet så långt det är möjligt ha rätt att få veta vilka dess föräldrar är och få deras omvårdnad. Enligt artikel 9.1 ska konventionsstaterna säkerställa att ett barn inte skiljs från sina föräldrar mot deras vilja utom i de fall då behöriga myndigheter, som är underställda rättslig prövning, i enlighet med tillämplig lag och tillämpliga förfaranden, bedömer att ett sådant åtskiljande är nödvändigt för barnets bästa. Enligt artikel 10 ska i enlighet med konventionsstaternas skyldighet enligt artikel 9.1 ansökningar från ett barn eller dess föräldrar om att resa in eller lämna en konventionsstat i familjeåterföreningssyfte behandlas på ett positivt, humant och skyndsamt sätt av konventionsstaterna. Konventionsstaterna ska vidare säkerställa att framställandet av en sådan begäran inte medför negativa följder för de sökande och medlemmar av deras familj.

Avskaffandet av försörjningsförutsättningen har konsekvenser med tanke på jämlikheten som garanternas i grundlagens 6 § i och med att minderåriga som fått flyktingstatus och alternativt skydd behandlas lika i familjeåterföreningssituationer när det gäller försörjningsförutsättningen. Enligt gällande lagstiftning är minderåriga som beviljats asyl eller kommit till landet som kvotflyktingar befriade från försörjningsförutsättningen när uppehållstillstånd för en familjemedlem ansöks inom fristen på tre månader. Undantaget gäller inte familjeåterföreningar för minderåriga som har fått alternativt eller tillfälligt skydd. Det är dock möjligt att avvika från försörjningsförutsättningen i alla situationer med stöd av möjligheten enligt 39 § i utlänningslagen att avvika från försörjningsförutsättningen i enskilda fall. I praktiken har sådana avvikelser gjorts i rätt stor omfattning när det gäller minderåriga anknytningspersoner som fått internationellt skydd. Under perioden 2015–2021 meddelades sammanlagt 24 negativa beslut till minderårigas vårdnadshavare på grund av att försörjningen inte var tryggad. Det finns inte uppgifter om anknytningspersonernas skyddsstatus, det vill säga om den minderåriga anknytningspersonen i dessa fall har beviljats asyl eller tagits emot inom flyktingkvoten eller fått alternativt skydd. Man har bedömt att de flesta av dessa fall gäller en situation där den minderåriga vistas i Finland med en vårdnadshavare och ansökan om uppehållstillstånd har gällt barnets andra vårdnadshavare. Rätten till familjeliv kan dock inte begränsas till familjeliv med endast den ena föräldern, utan barnet har rätt till båda föräldrarna. När barnets rättigheter tillgodoses så väl som möjligt så tillgodoses oftast också barnets bästa.

Det bör uppmärksammas att den nationella lagstiftningen inte heller i andra situationer gör skillnad mellan de olika skyddsformernas rättsverkningar. Även om det inte har funnits något rättsligt hinder för att de olika skyddsformerna behandlas olika (GrUU 43/2016 rd), är det en målsättning att främja lika behandling som är en grundläggande rättighet. Också i kommissionens meddelande påminns medlemsstaterna om att personer som beviljats subsidiärt (alternativt) skydd har samma behov av humanitär hjälp som flyktingar. I meddelandet uppmanas medlemsstaterna att anta bestämmelser som beviljar flyktingar och personer som beviljats tillfälligt eller subsidiärt skydd samma rättigheter. Det är motiverat ur likabehandlingssynvinkel att rätten till familjeliv när det gäller minderåriga som får internationellt eller tillfälligt skydd grundar sig på lika villkor, och att det av villkoren inte heller följer att ansökningsprocesserna är olika, till exempel har olika tidsfrister. Dessutom kan de olika skyddsformernas olika verkningar också påverka antalet begäranden om omprövning av det beviljade skyddet.

Tryggad försörjning är grundregeln enligt utlänningslagen och en förutsättning för beviljande av uppehållstillstånd. Försörjningsförutsättningen kommer därför till tillämpning till exempel när det gäller villkoren för uppehållstillstånd för familjemedlemmar till arbetstagare och studerande. Det bör dock uppmärksammas att i praktiken är anknytningspersonen minderårig endast i situationer som gäller internationellt eller tillfälligt skydd, eller när uppehållstillstånd beviljas av individuella mänskliga orsaker. Därför måste avskaffandet av försörjningsförutsättningen med vissa undantag, när den uttryckligen är en förutsättning för tillstånd på grund av familjeband och gäller minderåriga som får internationellt eller tillfälligt skydd, anses vara motiverat med avseende på främjandet av skyddet för familjelivet. Dessutom bör det beaktas att det för denna grupp av personer i regel inte är möjligt att leva familjeliv i den minderårigas hemland. Det bör också uppmärksammas att grundlagsutskottet har konstaterat att en minderårig anknytningsperson de facto mycket sällan kan uppfylla försörjningsförutsättningen. Slopandet av försörjningsförutsättningen specifikt för minderåriga kan anses vara motiverat. Ändringarna av försörjningsförutsättningen gäller en exakt och noga avgränsad persongrupp. Det är motiverat att främja likabehandlingen av de personer som omfattas av förslaget och som också ofta har det sämre ställt ekonomiskt, genom att ställa mer fördelaktiga ekonomiska förutsättningar för uppehållstillstånd i förhållande till rätten till familjeliv än för andra utlänningar.

Också de ändringar som gäller fastställandet av när barnet är minderårigt främjar likabehandlingen av barn och personer som är barn när de blir en part i ansökningsförfaranden som grundar sig på familjeband, och dessutom tillgodoser också rätten till familjeliv effektivare, när en familjemedlems uppehållstillstånd inte slumpmässigt beror på längden på ansökningens handläggningstid som kan leda till betydande skillnader mellan behandlingen av familjeåterföreringsansökningarna inte bara nationellt utan också mellan EU:s medlemsstaterna. Handläggningstidens längd kan enligt den gällande lagen ha som konsekvens att resultatet av ansökningarna i mycket lika fall kan skilja sig från varandra så att det ena barnets rätt till familjeliv och barnets bästa uppfylls och det andra barnets inte. Rätten till familjeåterföring kommer att till följd av de föreslagna ändringarna att bli mer jämlik.

4.2.1.2 Övriga samhällliga konsekvenser

Eftersom man i Migrationsverkets avgörandep Praxis med stöd av utlänningslagens 39 § i stor utsträckning har avvikit från försörjningsförutsättningen i fråga om minderåriga anknytningspersoner som har fått internationellt skydd, innebär ändringen som gäller försörjningsförutsättningen att lagstiftningen ändras så att den stämmer överens med vedertagen rättspraxis.

Familjeåterföringarna som rör personer som har fått internationellt skydd har under de senaste åren utgjort cirka 15 % av alla första uppehållstillstånd på grund av familjeåterföring. År 2019 beviljades sammanlagt 1 531 familjemedlemmar till personer som fått internationellt skydd ett första uppehållstillstånd, 2020 var motsvarande antal 1 360 och 2021 sammanlagt 1 214. Antalet positiva beslut till en vårdnadshavare var under samma år 44, 35 och 27, och de positiva besluten till en annan anhörig 66, 67 och 67. Under perioden 2015–2021 fattades sammanlagt 24 negativa beslut som gällde vårdnadshavare till minderåriga anknytningspersoner som fick internationellt skydd och 6 negativa beslut som gällde en annan anhörig. Sammantaget kan man konstatera att även om de föreslagna ändringarna av försörjningsförutsättningen effektivt främjar flera rättigheter som garanteras i grundlagen och internationella fördrag och därför utgör en betydande förbättring av tillgodoseendet av rättigheterna för de personer som omfattas av ändringen, så är ändringsförslagets verkningar inte omfattande med avseende på helheten av familjeåterföringar och särskilt invandringen i vidare bemärkelse.

En familjeåterföring gynnar en framgångsrik integration. Det finns omfattande forskningsbaserade bevis för att invandrares integration är snabbare, lättare och mer framgångsrik när de har

möjlighet att leva tillsammans med sin familj. I samtliga undersökningar har familjeåterföreningarnas inverkan på integrationen dock inte bedömts uttryckligen med avseende på barnen utan i ett bredare perspektiv. I undersökningarna har det konstaterats att den främsta integrationshämmande faktorn är att leva skild från sin familj, vilket också har konsekvenser för personens hälsa och sociala liv. Man kan göra bedömningen att främjandet av familjeåterföreningar får positiva konsekvenser både med avseende på hälsan och socialt, och innebär en allmän förbättring av invandrarnas helhetsituation.

Till exempel Europarådets kommissionär för mänskliga rättigheter har konstaterat att situationer där familjeåterförening inte genomförs orsakar allvarlig stress, social marginalisering och ekonomiska problem som hindrar ett normalt liv. Däremot kan personer som beviljats uppehållstillstånd och kan återförenas med sin familj, dra nytta av ett starkare socialt stöd vilket gynnar integrationen.

Att leva åtskild från sin familj och problem i samband med familjeåterförening har konstaterats vara den främsta faktorn som försvårar integrationsprocessen (Choumanivong med flera 2014). Migranter som lever åtskilda från sina familjer har betydande sysselsättningsvårigheter och problem med deltagandet i utbildning, eftersom oron för familjemedlemmarna påverkar koncentrationen och språkinläringen (Wilmsen 2013). Det är också vanligt att man sänder pengar till anhöriga som finns kvar i hemlandet, vilket kan leda till att man försummar sin egna behov och försvårar integrationen i det nya landet (Choumanivong med flera 2014). Till exempel en undersökning som gjordes bland personer med somalisk och kurdisk bakgrund i Finland visade att de vars primära familj bodde i Finland oftare hade ett arbete, ansåg själv att deras språkkunskaper var bättre och upplevde mindre ensamhet än de vars primärfamiljer bodde någon annanstans (Rask med flera 2016).

I en undersökning om hälsa och välbefinnande hos asylsökande som kom till Finland 2018 (Institutet för hälsa och välfärd – THL Raportti 12 |2019) konstateras att familjen är en resurs som främjar den psykiska hälsan (Kawachi & Berkman 2001). Familjen och det sociala stöd som familjen ger är av stor betydelse i synnerhet för barn och unga. Det sociala stödet från familjen kan minska depressionssymtom hos barn och unga och har också ett konstaterat positivt samband med deras skolframgång (Laban med flera 2015, Trentacosta med flera 2016). Närheten till andra familjemedlemmar är central för barnens och de ungas välbefinnande och utveckling, eftersom en separation från familjen bland annat tenderar att öka de psykiska symtomen (Choumanivong med flera 2014, Trentacosta med flera 2016).

Flyktingar som lever åtskilda från sina familjer har också oftare psykiska störningar och symtom än flyktingar som lever med sina familjer (Nickerson med flera 2010, Schweitzer med flera 2006, Turner med flera 2003). De som lever åtskilda från sin familj rapporterar om sämre psykisk funktionsförmåga och svårare posttraumatiska stressyndrom och depressionssymtom än flyktingar som lever med sina familjer (Nickerson med flera 2010). Ökade psykiska och somatiska symtom har konstaterats ha samband med oro för familjemedlemmar som finns kvar i hemlandet (Schweitzer med flera 2006). Separationen från familjen tar sig uttryck bland annat som en känsla av brist på kontroll och en känsla av skuld (Savic med flera 2013), och kan leda till att personens traumaupplevelser fortsätter i det nya landet (Schweitzer med flera 2006).

I OECD:s utredning *International Migration Outlook 2019* konstateras att immigranter som måste vänta länge på att få sin make till landet hade en lägre inkomstnivå än andra immigranter i Europa. En förklarande faktor var att immigranter till exempel inte satsar på utbildning om de fortfarande väntar på familjeåterförening. På lång sikt påverkar en fördröjd familjeåterförening inte nivån på anknytningspersonens språkkunskaper, men den påverkar nivån på familjemed-

lemmens språkkunskaper, i synnerhet när det gäller kvinnor. Också familjemedlemmens möjligheter att få ett jobb är sämre ju längre tid som förflyter innan familjen kan återförenas. En snabb familjeåterförening är av särskild betydelse för barn som integreras bäst i samhället om de kommer till det nya landet före skolåldern (OECD 2019).

Befolkningsförbundet konstaterar i sin befolkningspolitiska rapport 2020, *Kestävän väestönkehityksen Suomi*, att tjänster och förmåner för familjer och en familjevänlig arbetskultur kan i ännu högre grad bli trumfkort för Finland i en ny befolkningssituation där landet behöver fler immigranter än tidigare. En immigrant som lever utan sin familj knyter inte an till det finska samhället och är benägen att flytta från landet. Familjen är en resurs som främjar integrationen och knyter människor till landet. I Finland finns ett jämförelsevis stort antal immigranter vars make bor i ett annat land. Under perioden 2013–2017 var deras procentandel 19,4 % av alla gifta immigranter, vilket är den näst största andelen efter Litauen och betydligt fler än OECD-medeltalet (OECD 2019).

Familjeåterförening är också en betydande kanal för laglig inresa och främjandet av familjeåterföreningar minskar behovet av olagliga metoder för inresa.

Eftersom det föreslås i propositionen att försörjningsförutsättningen ska slopas för minderåriga när det gäller familjeåterförening, måste det säkerställas att underlättandet av familjeåterföreningarna inte utsätter minderåriga för situationer där de utnyttjas som redskap för inresa eller ökar antalet sådana fall. Eftersom särskild uppmärksamhet ska fästas vid barnets bästa och vid omständigheter som hänför sig till barnets utveckling och hälsa enligt utlänningslagens 6 § och också enligt internationella förbindelser, och eftersom även lagens 36 § 2 mom. måste beaktas enligt vilket uppehållstillstånd kan vägras om det finns grundad anledning att misstänka att utlänningslagen har för avsikt att kringgå bestämmelserna om inresa eller vistelse i landet, är det också i fortsättningen möjligt att fatta ett negativt beslut om man bedömer att barnet utnyttjas eller en familjeåterförening i Finland på annat sätt strider mot barnets bästa.

4.2.2 Ekonomiska konsekvenser

Även om man i stor utsträckning har avvikit från försörjningsförutsättningen med stöd av utlänningslagens 39 § om övervägande i enskilda fall så fattades under perioden 2015–2021 sammanlagt 24 negativa beslut om familjeåterförening på grund av att försörjningen inte var tryggad som gällde vårdnadshavare till minderåriga som fått internationellt skydd och 6 negativa beslut som gällde en annan anhörig (det finns inte statistik över om anknytningspersonerna eller familjemedlemmarna har varit minderåriga). En ganska stor del av dessa negativa beslut skulle i fortsättningen troligtvis vara positiva, men inte nödvändigtvis alla, eftersom grunden för en del av de negativa besluten kan utöver försörjningsförutsättningen ha varit ytterligare någon annan orsak. Ifall det inte sker betydande ändringar i antalet ansökningar kan en konsekvens av avskaffandet av försörjningsförutsättningen vara att de positiva besluten ökar med det riktgivande antalet cirka tio beslut per år. Propositionen har alltså i viss mån ekonomiska konsekvenser för integrationskostnaderna. Antal familjemedlemmar som flyttar till landet på grund av familjeband uppskattas något öka behovet av ersättningar till kommunerna och behovet av integrationstjänster.

Att familjeåterförening blir enklare för minderåriga som kommer utan medföljande vårdnadshavare sparar dock på social- och hälsovårdens kostnader. Enklare familjeåterförening som har positiva konsekvenser för ensamkommande minderåriga barns framtid kan förebygga behovet av tunga och dyra barnskyddsåtgärder och psykosociala stödåtgärder och minska behovet av dygnet runt-boende i familjegruppshem. De som inte har en kärnfamilj med sig i Finland behöver intensifierat psykosocialt stöd – i synnerhet barn och ungdomar (Institutet för hälsa och välfärds

rapporter 12 |2019). Enligt den gällande integrationslagen ersätts kommunen för kostnader som kommunen orsakas av placeringen av en minderårig utan vårdnadshavare i ett familjegrupphem eller någon annan bostadsenhet och för familjevård, stödtjänster för boende och andra stödtjänster som kan jämföras med barnskyddstjänster till dess att den unga personen fyller 25 eller har en vårdnadshavare i Finland. Ensamkommande minderåriga barn behöver också stöd efter att de har nått myndighetsåldern. Social- och hälsovårdsministeriet har uppskattat att kostnaderna för eftervården enligt barnskyddslagen uppgår till 4 338 euro per ung person och år (RP 71/2019 rd).

Det är möjligt att avskaffandet av försörjningsförutsättningen när det gäller familjemedlemmar eller andra anhöriga till minderåriga som fått internationellt eller tillfälligt skydd i viss mån kan höja antalet ansökningar som görs på grund av familjeband. Det dock svårt att ge en exakt uppskattning av den eventuella ökningen av antalet ansökningar. Eftersom försörjningsförutsättningen enligt den gällande lagen inte gäller ansökningar på grund av familjeband som gjorts inom tidsfristen på tre månader i de fall som gäller familjemedlemmar till personer som beviljats asyl eller kvotflyktingar, och det är möjligt att göra avvikelser från försörjningsförutsättningen på grund av särskilt vägande skäl eller när barnets bästa kräver, kan man uppskatta att man för närvarande inte i någon större utsträckning avstår från att ansöka på grund av familjeband därför att man uppenbart inte uppfyller försörjningsförutsättningen. När man uppskattar ett eventuellt maximiantal för ökningen av familjebandsbaserade uppehållstillståndsärenden måste man beakta definitionen på familjemedlem (utlänningslagens 37 §). Till den del som det gäller uppehållstillstånd för en annan anhörig, kan de sökande i princip omfatta en större krets. Det kan också finnas konsekvenser som ansökningar från svskon som ansöker tillsammans med en vårdnadshavare och som registrerar sig som en annan anhörig. Avskaffandet av försörjningsförutsättningen uppskattas dock inte ha någon särskilt betydande verkan när det gäller antalet ansökningar som görs på grund av familjeband. En mer betydande konsekvens för antalet ansökningar på grund av familjeband kommer antagligen förändringar i antalet asylsökande eller antalet personer som får tillfälligt skydd att ha. Beroende till exempel på hur konflikten i Ukraina utvecklas kommer unionen baserat på aktuella uppskattningar sannolikt att ställas inför ett mycket stort antal fördrivna personer, potentiellt 2,5–6,5 miljoner, till följd av den väpnade konflikten, varav 1,2–3,2 miljoner personer väntas söka internationellt skydd. Förenta nationernas (FN) höge flyktingkommissarie uppskattar att upp till fyra miljoner människor i värsta fall potentiellt kommer att behöva fly från Ukraina. Det är svårt att uppskatta vilken verkan tillfälligt skydd som beviljas på grund av kriget i Ukraina kommer att ha i Finland på antalet familjeanknytningsansökningar, även om man måste beakta att de flesta familjemedlemmarna i praktiken också själva omfattas av bestämmelserna om tillfälligt skydd. Familjemedlemmar till personer som har fått tillfälligt skydd har fram till den 8 juni 2022 lämnat in sammanlagt 4 familjebandsansökningar. I samtliga fall har också klienten själv fått tillfälligt skydd. Konsekvenserna av avskaffandet av hindren för familjeåterföringar när det gäller landets attraktionskraft som asylland är mycket svåra att uppskatta.

När det gäller ändringarna i fråga om fastställandet av barnets minderårighet kan de i någon mån öka antalet ansökningar och positiva beslut. Det är möjligt att man i vissa situationer har avstått från att ansöka om uppehållstillstånd om barnet snart skulle ha nått myndighetsåldern. Antalet ansökningar från barn ökade något 2021 (1 187 ansökningar) i jämförelse med föregående år (905 ansökningar). Migrationsverket har tolkat de gällande lagen på det sätt som domstolen förutsätter från och med det att domen meddelades i juli 2020. Det finns dock inte statistik över hur stor del av de sökande som var nästan myndiga.

Kostnaderna som behandlingen av ansökningarna medför för Migrationsverket och beskickningarna täcks i huvudsak med ansökningsavgifter. Migrationsverket har uppskattat att kostnadsekvivalensen för närvarande är 70 %, vilket betyder att 70 % täcks med avgifter och 30 %

med budgetmedel. Det förklaras av att särskilt behandlingen av familjeåterföreningsansökningarna från personer som har fått internationellt skydd är arbetsdrvg när det gäller att utreda familjebanden måste utredas. Behandlingen av ansökningarna om familjeåterförening som kommer från personer som fått internationellt skydd finansieras också i fortsättningen också med budgetmedel och en eventuell ökning av antalet ansökningar om uppehållstillstånd kan därför få ekonomiska konsekvenser.

4.2.3 Konsekvenser för myndigheterna

Slopandet av försörjningskonsekvensen när det gäller minderåriga som får internationellt eller tillfälligt skydd kommer att förenkla Migrationsverkets beslutspraxis och gör rättsläget tydligare i och med att man inte behöver bedöma om försörjningsförutsättningen uppfylls eller om de finns grunder för att avvika från den. När det gäller tre månaders fristen som ska tillämpas på personer som beviljats asyl och kvotflyktingar finns det fakta som är svåra att kontrollera och tolkningsfrågor som den behöriga myndigheten måste bedöma med avseende på proportionalitetsprincipen och att man måste kunna lita på att myndigheten är konsekvent. I och med att försörjningsförutsättningens avskaffas kommer tre månaders fristen inte att tillämpas, vilket också förenklar beskickningarnas och de externa tjänsteleverantörernas arbete vid mottagningen av ansökningar, minskar deras utredningsskyldigheter och underlättar betydligt deras verksamhet när de ska erbjuda tider för att sköta ärenden. För närvarande måste varje begäran om tid för att sköta ett ärende eller begäran om överföring registreras separat och beskickningens tjänstemän måste föra in uppgifterna i Migrationsverkets informationssystem (UMA) antingen under anknytningspersonens uppgifter eller i den sökandes egna uppgifter. Detta arbetsskede vid mottagningen av ansökningar om uppehållstillstånd faller bort. Ändringen skulle i så fall främja både Migrationsverkets och beskickningarnas och de externa tjänsteleverantörernas möjligheter att betjäna kunderna med tydligare och enklare anvisningar i de i sig ganska begränsade situationer som avses i propositionen.

Av förtydligandet av rättsläget och förenhetligandet av skyddsformernas rättsverkningar kan i viss mån följa att begärandena om omprövning i förvaltningsdomstolen minskar utöver när det gäller tillämpningen av försörjningsförutsättningen också när det gäller tidsfristen på tre månader och i sista hand också den beviljade skyddsstatusen. Det bör dock uppmärksammas att slopandet av försörjningsförutsättningen endast för familjemedlemmar till minderåriga, i praktiken för vårdnadshavare, gäller endast 3 % av alla ansökningar på grund av familjeband från personer som fått internationellt skydd. Konsekvenser medför också ansökningar från syskon som ansöker tillsammans med vårdnadshavare och som registrerats som andra anhöriga. Ansökningar som grundar sig på familjeband från andra anhöriga har utgjort cirka 9 % av alla första ansökningar på grund av familjeband. Det finns inte statistik över syskonens (som ansöker tillsammans med en vårdnadshavare) andel av andra anhöriga. Migrationsverket har i en riktgivande bedömning uppskattat att antalet barn i en familj är i genomsnitt 3.

Också ändringarna som gäller fastställandet av barnets minderårighet påverkar Migrationsverkets verksamhet genom att de förtydligar och förenhetligar verkets tillämpnings- och avgörandepraxis: förutsättningen att barnet ska vara minderårigt ska vara bunden till den tidpunkt då ansökan blir anhängig i stället för till den tidpunkt när ansökan avgörs, och förutsätter inte att det görs en bedömning som hänför sig till att uppehållstillstånd inte kan nekas om behandlingen av ansökan fördröjs på grund av orsaker som inte beror på den sökande eller anknytningspersonen och om detta har bidragit till utredningen av ärendet (utlänningslagens 38 § 2 mom).

Också en måttfull ökning av antalet ansökningar som grundar sig på familjeband påverkar arbetet vid Migrationsverkets och beskickningarna. Ett större antal ansökningar än tidigare förut-

sätter större kapacitet än tidigare åtminstone när det gäller personal och mottagningen av ansökningar, identifiering, intervjuer och beslutsfattande. En eventuell ökning av antalet ansökningar ökar också antalet begäranden om omprövning i förvaltningsdomstolen. Slopandet av försörjningsförutsättningen för familjemedlemmar till minderåriga anknytningspersoner och ändringarna som gäller fastställandet av barnets minderårighet förväntas dock inte medföra några större konsekvenser när det gäller antalet ansökningar på grund av familjeband.

5 Alternativa handlingsvägar

5.1 Handlingsalternativen och deras konsekvenser

Som en del av beredningen sändes ett utkast av propositionen på remiss. I den versionen av utkastet avskaffades försörjningsförutsättningen helt och hållet som villkor för uppehållstillstånd för familjemedlemmar till minderåriga anknytningspersoner som får internationellt eller tillfälligt skydd i situationer där familjen har bildats innan anknytningspersonen anlände till Finland (en så kallad gammal familj). Slopandet av försörjningsförutsättningen skulle i så fall – till skillnad från det som föreslås nu – ha gällt också villkoren för uppehållstillstånd för familjemedlemmar till vuxna anknytningspersoner. Utöver det förslag som sändes på remiss bedömdes under beredningen också ett alternativ där försörjningsförutsättningen också i fortsättningen var huvudregel och ett villkor för uppehållstillstånd för familjemedlemmar till vuxna anknytningspersoner som får internationellt eller tillfälligt skydd, men undantaget i fråga om tryggad försörjning i situationer där ansökan från en familjemedlem till en person som beviljats asyl eller tagits till Finland inom flyktingkvoten lämnas in inom tidsfristen på tre månader skulle ha utvidgats till att också gälla familjemedlemmar till vuxna personer som får alternativt eller tillfälligt skydd när dessa ansöker om uppehållstillstånd på grund av familjeband. Båda alternativen skulle ha främjat ett effektivare tillgodoseende av rätten till familjeliv för personer som fått internationellt eller tillfälligt skydd genom att göra det möjligt att leva familjeliv i Finland i en situation där det inte hade varit möjligt att leva familjeliv i personens hemland. Eftersom det under de senaste åren har fattats 116–236 negativa beslut om familjeåterförening per år på grund av att försörjningen inte är tryggad när det gäller familjemedlemmar till personer som får internationellt eller tillfälligt skydd, skulle avskaffandet eller begränsningen av försörjningsförutsättningen direkt ha påverkat rätten till familjeliv för personer som får internationellt eller tillfälligt skydd i betydligt större grad än de ändringar som föreslås nu, genom att minska antalet negativa familjebandsbeslut som fattas på grund av att försörjningen inte är tryggad. Under beredningen gjordes bedömningen att slopandet av försörjningsförutsättningen i någon mån kunde öka antalet ansökningar på grund av familjeband.

Dessutom hade båda alternativen bättre än för närvarande främjat likabehandlingen av personer som hör till olika skyddskategorier, i och med att försörjningsförutsättningen skulle ha tillämpats lika på familjemedlemmar till personer som beviljats asyl och på kvotflyktingar och också på familjemedlemmar till personer som får internationellt eller tillfälligt skydd. Även om det inte har funnits något hinder för att behandla de olika skyddsformerna på olika sätt (GrUU 43/2016 rd), bör målsättningen vara att främja jämlikhet som är en grundläggande rättighet. Också i kommissionens meddelande påminns medlemsstaterna om att personer som beviljats subsidiärt (alternativt) skydd har samma behov av humanitär hjälp som flyktingar. I meddelandet uppmanas medlemsstaterna att anta bestämmelser som beviljar flyktingar och personer som beviljats tillfälligt eller subsidiärt skydd samma rättigheter. Det är motiverat ur likabehandlings-synvinkel att rätten till familjeliv när det gäller minderåriga som får internationellt eller tillfälligt skydd grundar sig på lika villkor, och att det av villkoren inte heller följer att ansökningsprocesserna är olika, till exempel har olika tidsfrister.

Utkastet till proposition som sändes på remiss innehöll dessutom ett förslag om att betona tillgodoseendet av barnets bästa i bestämmelser som gäller kringgående av bestämmelserna om inresa vid förfaranden som gäller familjeåterförening för minderåriga anknytningspersoner som får internationellt skydd och deras vårdnadshavare. Enligt en utredning om ensamkommande barn och familjeåterförening av Diskrimineringsombudsmannen (*Barn utan familj – Familjeåterförening för barn som fått internationellt skydd*, 3.3.2020) fick enligt de beslut som fattades från början av 2018 till september 2019 över hälften av de sökande ensamkommande barnen som fått internationellt skydd inte sina föräldrar till Finland, eftersom föräldrarna ansågs ha försökt kringgå reglerna för inresa genom att sända sitt barn till Finland utan vårdnadshavare och det ansågs därför att barnets och föräldrarnas familjeliv hade avbrutits. Diskrimineringsombudsmannens utredning baserade sig på 66 beslut av Migrationsverket i familjeåterföreningsärenden under perioden 1.1.2018–18.9.2019. Av besluten var 31 negativa och 35 positiva. I 32 fall gällde beslutet en anknytningsperson som beviljats flyktingstatus och av dessa beslut var två tredjedelar positiva. 34 beslut gällde en anknytningsperson som hade fått alternativt skydd och av dessa beslut var cirka två tredjedelar negativa. Enligt utredningen grundade sig varantant negativa beslut på att allmänna förutsättningar för uppehållstillstånd saknades eller på definitionen på familjemedlem. Dessutom konstaterades i den största delen av de negativa besluten att familjekontakten hade brutits mellan den minderåriga anknytningspersonen och hans eller hennes föräldrar. Också begreppet individuella tvingande skäl var ett väsentligt kriterium i beslutsfattandet när det gällde familjeåterföreningar och familjens funktion hade bedömts utifrån begreppet. I en sådan situation har man tolkat att barnet hade använts som ett redskap för inresa.

I största delen av remissvaren understöddes propositionens målsättningar och de ansågs vara motiverade. Allmänt taget bedömde man att de föreslagna ändringarna främjade rätten till familjeliv för personer som får internationellt skydd och tillgodoseendet av barnets bästa. I utlåtandena framfördes preciserade anmärkningar om varje föreslagen helhet. Under den fortsatta beredningen nådde regeringspartierna dock inte samförstånd i fråga om utkastets förslag om slopandet av försörjningsförutsättningen när det gäller familjemedlemmar till andra personer som får internationellt eller tillfälligt skydd än minderåriga anknytningspersoner och förslaget om främjande av barnets bästa genom att begränsa bestämmelserna som gäller kringgående av reglerna för inresa.

Domstolens konstateranden om tolkningen av familjeåterföreningsdirektivet och stadgan om de grundläggande rättigheterna i de förenade målen C-133/19, C-136/19 och C-137/19 kräver en ändring av utlänningslagen när det gäller fastställandet av barnets minderårighet. Domstolens avgörande är bundet till tillämpningsområdet för familjeåterföreningsdirektivet. Direktivet tillämpas när anknytningspersonen har ett uppehållstillstånd med en giltighetstid på minst ett år som utfärdats av en medlemsstat och välgrundade utsikter att få ett varaktigt uppehållstillstånd när hans eller hennes familjemedlemmar är tredjelandsmedborgare. Direktivet tillämpas inte när en anknytningsperson har beviljats uppehållstillstånd i en medlemsstat på grund av tillfälligt skydd, en anknytningsperson har beviljats rätt att vistas i en medlemsstat på grund av alternativt skydd eller på EU-medborgares familjemedlemmar inklusive medborgare i Finland. Under beredningen bedömdes ett alternativ där den nationella lagstiftningen skulle ha ändrats endast enligt tillämpningsområdet för domstolens avgörande. Det konstaterades dock att det med beaktande av säkerställandet av jämlikhetssynpunkterna och tillgodoseendet av barnets bästa och rätt till familjeliv inte vore motiverat att avgränsa den nationella regleringen enligt det begränsade tillämpningsområdet för unionens domstols avgörande, utan lagändringarna som gäller fastställandet av barnets minderårighet ska utvidgas att jämlikt omfatta alla situationer som gäller ett barns familjeåterförening.

5.2 Lagstiftning och andra handlingsmodeller i utlandet

I **Sverige** gällde en lag om tillfälliga begränsningar av möjligheten att få uppehållstillstånd i Sverige 20.7.2016–19.7.2021. Den 20 juli 2021 upphörde den tillfälliga lagens giltighetstid och utlänningslagstiftningen ändrades. Familjeåterförening är möjlig när det gäller personer som får internationellt skydd, men försörjningsförutsättningen tillämpas i princip. Försörjningsförutsättningen tillämpas dock inte när en person som fått flyktingstatus eller alternativt skydd ansöker om familjeåterförening inom tre månader från beslutet om internationellt skydd, när familjeåterföreningen inte är möjlig i ett tredjeland. Försörjningsförutsättningen tillämpas inte heller om anknytningspersonen är minderårig eller vårdnadshavare till ett minderårigt barn som har fötts i Sverige och vårdnadshavaren bor med barnet i Sverige. Det är möjligt att avvika från försörjningsförutsättningen på grund av särskilda skäl. En anknytningsperson kan lämna in en ansökan om familjeåterförening för sin familjs räkning om han eller hon har familjens fullmakt.

I **Norge** är familjeåterförening möjlig när det gäller personer som har fått internationellt skydd, men försörjningsförutsättningen tillämpas i princip. Försörjningsförutsättningen tillämpas dock inte om en person som fått flyktingstatus eller alternativt skydd ansöker om familjeåterförening inom sex månader från att beslutet om internationellt skydd. Anknytningspersonen ska lämna in familjeåterföreningsansökan. Dessutom krävs att familjemedlemmen besöker en norsk beskickning för att bli identifierad inom 12 månader från det att anknytningspersonen har fått beslutet om internationellt skydd. Försörjningsförutsättningen gäller inte anknytningspersonen om han eller hon är minderårig eller vårdnadshavare för en minderårig som är född i Norge och bosatt i Norge tillsammans med barnet. Det är möjligt att avvika från försörjningsförutsättningen på grund av särskilt vägande humanitära skäl.

I **Danmark** är familjeåterförening möjlig för personer som får internationellt skydd i regel först efter att de har vistats 3 år i landet. Europeiska domstolen för de mänskliga rättigheterna konstaterade dock i sitt avgörande i juli 2021 (M.A. v. Denmark, [GC] nr 6697/18, 9.7.2021) att Danmark har kränkt artikel 8 om respekt för familjelivet med den orimligt långa förutsatt tidsfristen 3 år. Därför ska lagen nu ändras så att man i fortsättningen förutsätter 2 års vistelse i landet, men förutsättningen 3 år kan tas i bruk i samband med att stora grupper anländer till landet. Förutsättningarna för familjeåterförening beror på vilken familjemedlem som ansökan om uppehållstillstånd gäller. En förutsättning för familjeåterförening med en make är tryggad försörjning. Anknytningspersonens försörjning ska vara tryggad vilket kontrolleras genom att man utreder om anknytningspersonen har fått olika sociala stöd från staten. Dessutom ska anknytningspersonen ställa en säkerhet som kommunen kan använda för att täcka eventuella kostnader som den sökande orsakar. När familjeåterförening söks för maken till en anknytningsperson som har fått internationellt skydd, tillämpas försörjningsförutsättningen dock inte om det finns risk för att anknytningspersonen fortsättningsvis förföljs i sitt hemland. I särskilda fall kan man avvika från försörjningsförutsättningen. Familjeåterförening med barn har i praktiken begränsats till barn under 15 år. Ansökan om familjeåterförening ska lämnas in inom tre månader efter asylbeslutet. Försörjningsförutsättningen tillämpas endast i särskilda fall, till exempel när anknytningspersonen frivilligt har avbrutit kontakten med den sökande under en längre tid. Försörjningen som förutsätts i särskilda fall bedöms genom att man kontrollerar om anknytningspersonen har tagit emot sociala stöd, men någon särskild säkerhet krävs inte. Familjen till en ensamkommande minderårig beviljas familjeåterförening endast om internationella förpliktelser förpliktar till detta. Försörjningsförutsättningen tillämpas inte när familjeåterföreningen gäller en minderårig utan vårdnadshavare.

I **Estland** är familjeåterförening möjlig när det gäller personer som har fått internationellt skydd. Försörjningsförutsättningen kan tillämpas, men inte i situationer där familjeåterföreningsansö-

kan lämnas in inom sex månader från beslutet om internationellt skydd och familjeåterföreningen inte är möjlig i ett tredjeland. Familjemedlemmen lämnar in ansökan vid en estnisk beskickning.

I **Nederländerna** är familjeåterförening möjlig när det gäller personer som har fått internationellt skydd, men försörjningen ska vara tryggad. Försörjningsförutsättningen tillämpas dock inte om en person som har fått flyktingstatus eller alternativt skydd ansöker om familjeåterförening inom tre månader från beslutet om internationellt skydd. Försörjningsförutsättningen tillämpas också på minderåriga anknytningspersoner. Familjeåterföreningsansökan kan lämnas in av en anknytningsperson.

I **Belgien** är familjeåterförening möjlig när det gäller personer som har fått internationellt skydd, men med tillämpning av försörjningsförutsättningen. Försörjningsförutsättningen tillämpas dock inte om en person som har fått flyktingstatus eller alternativt skydd ansöker om familjeåterförening inom 12 månader från beslutet om internationellt skydd. Familjemedlemmen lämnar in familjeåterföreningsansökan vid en belgisk beskickning. Försörjningsförutsättningen gäller också en minderårig som ansöker om familjeåterförening för sin vårdnadshavare, när den minderåriga vistas i Belgien med sin andra vårdnadshavare. Försörjningsförutsättningen tillämpas dock inte när familjeåterföreningen gäller ett barn utan vårdnadshavare. Under perioden 2016–2018 fattade den belgiska migrationsmyndigheten ett positivt beslut i familjeåterföreningsärenden i 68 % av fallen som gällde ensamkommande minderåriga. Den enda allmänt tillämpade grunden för ett negativt beslut gällde situationer där tillräckliga bevis för familjebandet saknades och man efter en DNA-test konstaterade att det inte finns ett verkligt familjeband mellan den minderåriga och den sökande.

I **Tyskland** har personer som får alternativt skydd inte absolut rätt till familjeåterförening, utan familjeåterförening kan ske efter prövning. Under en månad kan migrationsmyndigheterna bevilja sammanlagt 1 000 familjer familjeåterförening efter prövning. Personer som har fått flyktingstatus har rätt till familjeåterförening, men försörjningsförutsättningen ska tillämpas. Försörjningsförutsättningen tillämpas dock inte, om familjeåterföreningsansökan lämnas in inom tre månader från asylbeslutet. Familjemedlemmen ska lämna in ansökan vid en beskickning. Försörjningsförutsättningen tillämpas också när det gäller minderåriga anknytningspersoner.

6 Remissvar

På remiss sändes ett utkast till regeringsproposition där försörjningsförutsättningen hade slopats helt som förutsättning för uppehållstillstånd för familjemedlemmar till anknytningspersoner som fått internationellt eller tillfälligt skydd i situationer där familjen har bildats innan anknytningspersonen anlände till Finland (en så kallad gammal familj). Slopandet av försörjningsförutsättningen skulle i så fall, till skillnad från det som nu föreslås, utöver minderåriga anknytningspersoner även ha gällt vuxna anknytningspersoner. Utkastet som sändes på remiss innehöll dessutom till skillnad från den slutliga propositionen ett förslag om att betona tillgodoseendet av barnets bästa i regleringen av kringgående av bestämmelserna för inresa i familjeåterföreningsförfaranden som gäller minderåriga anknytningspersoner som får internationellt skydd och deras vårdnadshavare (se närmare avsnitt 5.1 Handlingsalternativen och deras konsekvenser). Förslaget som gäller fastställandet av barnets minderårighet motsvarar förslaget i det utkast som sändes på remiss.

Sammanlagt inlämnades 30 utlåtanden. En stor del av utlåtandena understödde propositionens målsättningar och ansåg dem vara motiverade. Generellt ansågs de föreslagna ändringarna främja rätten till familjeliv för personer som får internationellt skydd och tillgodoseendet av barnets bästa. Det bör dock beaktas att propositionens innehåll beskrivits betydligt i jämförelse

RP 100/2022 rd

med det utkast som sändes på remiss och en stor del av remissvaren gäller förslag som strukits i propositionen.

Understödet för slopandet av försörjningsförutsättningen för så kallade gamla familjemedlemmar till personer som får internationellt och tillfälligt skydd var ganska omfattande. Den föreslagna ändringen ansågs särskilt viktigt ur jämlikhetens och de mänskliga och grundläggande fri- och rättigheternas synvinkel. Endast Kommunförbundet ansåg att man i stället för att slopa försörjningsförutsättningen borde införa bättre grunder för undantag från tillämpningen av försörjningsförutsättningen. I några utlåtanden föreslogs att försörjningsförutsättningen borde slopas också när det gäller så kallade nya familjemedlemmar. Arbets- och näringsministeriet bedömde att ändringen av försörjningsförutsättningen i fortsättningen kan öka antalet positiva i stället för negativa beslut med fler än 200, eftersom antalet ansökningar ökar. Utrikesministeriet konstaterade att slopandet av den så kallade tre månaders fristen underlättar beskickningarnas och de externa tjänsteleverantörernas arbete betydligt när de ska erbjuda tider för att sköta ärenden. I några utlåtanden påpekades att ändringarna av försörjningsförutsättningen inte omfattar familjeåterföreningssituationer för personer som beviljats av uppehållstillstånd av individuella mänskliga orsaker (utlänningslagens 52 §).

I flera utlåtanden förhöll man sig i regel positivt till de föreslagna ändringarna som gällde kringgående av bestämmelserna om inresa och barnets bästa (sammandrag av remissvaren finns på adressen <https://intermin.fi/sv/projekt-och-lagberedning/projektsida?tunnus=SM023:00/2020>).

I remissvaren understöddes utan undantag den i utkastet föreslagna regleringen av fastställandet av när barnet ska vara minderårigt. Ändringen bedömdes göra tillämpningen av lagen tydligare. Migrationsverket föreslog några mindre preciseringar. Diskrimineringsombudsmannen, Pakolaisneuvonta och Amnesty preciserade att en bättre lösning vore att fastställa att barnet är minderårigt vid den tidpunkt då anknytningspersonen lämnade in ansökan om internationellt skydd.

I fråga om bedömningen av konsekvenserna konstaterades i remissvaren att de föreslagna ändringarna bidrar till främjandet av de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna när det gäller personer som har fått internationellt eller tillfälligt skydd och att barnets rättigheter har beaktats täckande i utkastet till propositionen. I några utlåtanden föreslog man att konsekvenserna av de föreslagna ändringarna ska följas upp. I fråga om de ekonomiska konsekvenserna påpekade Migrationsverket att ansökningsavgifternas kostnadstäckning för närvarande uppskattas vara cirka 70 % och en ökning av antalet ansökningar förutsätter att verket får mer resurser. Enligt remissvaren bör propositionens konsekvenser för den offentliga ekonomin klargöras. Ett större antal positiva beslut påverkar åtminstone ersättningarna till kommunerna och integrationstjänsterna och beloppet sociala stöd som eventuellt ska betalas ut.

I flera utlåtanden konstaterades vidare att även om de föreslagna ändringarna främjar rätten till familjeliv för personer som får internationellt skydd och tillgodoseendet av barnets bästa, så är metoderna inte tillräckliga. Särskilt problematiskt med tanke på skyddet för familjelivet ansågs helheten som gällde lämnande av en familjebandsansökan vara. I utlåtandena nämndes bland annat nätverket av beskickningar som inte är omfattande, bestämmelserna om vilka beskickningar som man kan vända sig till, att det är svårt att få tid för att sköta sina ärenden vid en beskickning, att det kommer att behövas flera besök vid beskickningen, kostnaderna, att en anknytningspersonen inte har rätt att lämna in ansökan för en familjemedlems räkning, språkkunskaper och it-kunskaper, kravet på laglig vistelse (utlänningslagens 60 §) och att man inte har rätt att arbeta medan ansökan behandlas.

Rådet för bedömning av lagstiftningen gav ett utlåtande om utkastet till regeringsproposition den 3 juni 2022. Propositionen har preciserats med anledning av rådets utlåtande.

Utkastet till regeringsproposition som sändes på remiss, remissvaren i sin helhet och ett sammandrag av utlåtandena finns tillgängliga på adressen <https://intermin.fi/hankkeet/hankesivu?tunnus=SM023:00/2020>.

7 Specialmotivering

38 §. Villkor som gäller minderårigt barn. Det föreslås att paragrafens 1 mom. ändras så att det för att ett barn ska beviljas uppehållstillstånd på grundval av familjeband förutsätts att barnet är minderårigt den dag då ansökan om uppehållstillstånd för barnet har blivit anhängig. Dessutom ska 1 mom. ändras så att beviljandet av uppehållstillstånd till ett barns familjemedlem förutsätts det att barnet som är anknytningsperson är minderårigt den dag då ansökan om uppehållstillstånd för familjemedlemmen har blivit anhängig. De föreslagna ändringarna gäller fastställandet av tidpunkten när barnet ska vara minderårigt som flyttas från när ansökan avgörs till när ansökan bli anhängig. I momentet görs också några tekniska ändringar för att minska upprepningarna i förhållande till vad som avses med ett barn som är familjemedlem i 37 §. Avsikten är inte att ändra på vad som avses med ett barn som är familjemedlem eller anknytningsperson eller på rättsläget enligt lagens 37 §. Eftersom paragrafens 3 mom., som det nu inte föreslås några ändringar i, innehåller en bestämmelse om att fastställandet av tidpunkten när ett barn som kommit utan vårdnadshavare och fått internationellt skydd är minderårigt är bunden till den dag när den minderåriga anknytningspersonen lämnade in ansökan om internationellt skydd, kommer ändringen av fastställandet av tidpunkten för när barnet ska vara minderårigt i praktiken att gälla endast andra situationer än de som avses i 3 mom. I praktiken är sådana situationer de situationer där ett barn har beviljats uppehållstillstånd på grund av individuella mänskliga orsaker med stöd av 52 § eller en minderårig som fått internationellt skydd och som har anlänt tillsammans med sin ena vårdnadshavare.

Ändringen som gäller tidpunkten när barnets ska vara minderårigt grundar sig på Europeiska unionens domstols avgörande i fråga om tolkningen av familjeåterförningsdirektivet i förenade målen C-133/19, C-136/19 och C-137/19. Förhandsavgörandet gäller artikel 4.1 c i familjeåterförningsdirektivet som enligt domstolen ska tolkas så att den avgörande tidpunkten för fastställandet av huruvida en ogift tredjelandsmedborgare eller statslös person utgör ett ”minderårigt barn” i den bestämmelsens mening är när ansökan om inresa och vistelse för familjeåterförning för minderåriga barn ges in, och inte när medlemsstatens behöriga myndigheter meddelar beslut i ansökningsärendet. Dessutom utvidgas ändringarna av fastställandet av barnets minderårighet som görs på nationella grunder till att utöver tillämpningsområdet för familjeåterförningsdirektivet som kan klassificeras minimidirektiv omfatta alla sådana situationer som gäller beviljande av uppehållstillstånd på grund av familjeband till ett barn som avses i 37 §, samt också situationer som gäller beviljande av uppehållstillstånd på grund av familjeband till en sådan familjemedlem till ett barn som avses i 37 §. Det betyder att när ett barn beviljas uppehållstillstånd på grund av familjeband så ska villkoret att barnet har varit minderårigt den dag då barnets ansökan om uppehållstillstånd lämnas in i enlighet med familjeåterförningsdirektivets tillämpningsområde gälla till exempel ansökningar från barn till personer som beviljats asyl och barn till kvotflyktingar samt barn till arbetstagare och studerande. Dessutom ska ändringen på basis av den nationella lösningen som grundar sig på likabehandlingsprincipen också gälla andra situationer där det är fråga om beviljande av uppehållstillstånd på grund av familjeband till ett barn, till exempel barn till personer som får alternativt eller tillfälligt skydd, finska medborgare, i Finland med stöd av 50 a § i utlänningslagen bosatta unionsmedborgare, personer som med stöd av 52 § i samma lag beviljats uppehållstillstånd av individuella mänskliga orsaker och offer för människohandel.

Paragrafens gällande 2 mom. stryks eftersom det är onödigt på grund av de ändringar av fastställandet av barnets minderårighet som görs i 1 mom. Samtidigt blir 3 mom. paragrafens 2 mom. utan att innehållet ändras.

114 §. *Beviljande av uppehållstillstånd för familjemedlemmar till en person som fått internationellt skydd eller tillfälligt skydd.* Paragrafens 4 mom. ändras så att beviljande av uppehållstillstånd för familjemedlemmar till en person som fått internationellt skydd eller tillfälligt skydd som avses i paragrafen, inte förutsätter att utlänningens försörjning är tryggad om anknytningspersonen är minderårig. Till 4 mom. fogas alltså en ny undantagsregel från huvudregeln som gäller tryggad försörjning. Kravet på tryggad försörjning ska också i fortsättningen vara huvudregel när man ansöker om uppehållstillstånd för en familjemedlem till en person som har fått internationellt skydd eller tillfälligt skydd.

Försörjningsförutsättningen ska tillämpas när en minderårig anknytningspersonen uppnår myndighetsåldern. Av betydelse är alltså den tidpunkt när ansökan om uppehållstillstånd avgörs. Enligt 38 § 3 mom. i den gällande utlänningslagen och enligt den ändring av 38 § 1 mom. som föreslås i denna proposition har familjemedlemmar till en anknytningsperson som har nått myndighetsåldern, i praktiken vårdnadshavarna, under vissa förutsättningar rätt till uppehållstillstånd på grund av familjeband.

115 §. *Beviljande av uppehållstillstånd för andra anhöriga till en person som fått internationellt skydd eller tillfälligt skydd.* Paragrafens 2 mom. ändras så att beviljande av uppehållstillstånd för andra anhöriga till en person som fått internationellt eller tillfälligt skydd som avses i paragrafen inte förutsätter att utlänningens försörjning är tryggad om anknytningspersonen är minderårig. Undantaget från tillämpningen av försörjningsförutsättningen som det föreskrivs om i momentet utvidgas till att i fortsättningen omfatta alla situationer där anknytningspersonen är minderårig. Försörjningsförutsättningen ska tillämpas när en minderårig anknytningspersonen uppnår myndighetsåldern. Kravet på tryggad försörjning är också i fortsättningen den huvudregel som det föreskrivs om i paragrafen.

8 Ikraftträdande

Det föreslås att lagen träder i kraft hösten 2022.

9 Förhållande till grundlagen samt lagstiftningsordning

Den föreslagna regleringen har betydelse med tanke på 9 § 4 mom. i grundlagen. Enligt 9 § 4 mom. i grundlagen regleras rätten för utlänningar att resa in i Finland och att vistas i landet genom lag. Enligt förarbetena till reformen av de grundläggande fri- och rättigheterna (RP 309/1993 rd, s. 52/I) utgår bestämmelsen från den folkrättsliga grundregeln enligt vilken en utlänning inte har någon allmän rätt att bosätta sig i ett annat land. Ur kravet på bestämmelser i lag kan man härleda ett förbud mot diskriminering och godtycklighet i behandlingen av utlänningar. Regleringen i utlänningslagen som ändringsförslagen gäller har till betydande del stiftats med grundlagsutskottets medverkan (GrUU 4/2004 rd och GrUU 27/2016). Den föreslagna regleringen har betydande konsekvenser när det gäller tillgodoseendet av individens rättigheter och skyldigheter. Förslagen är även av betydelse med avseende på 80 § i grundlagen, enligt vilken bestämmelser om grunderna för individens rättigheter och skyldigheter ska utfärdas genom lag. Samtidigt ska de allmänna förutsättningarna för begränsning av de grundläggande fri- och rättigheterna beaktas (GrUB 25/1994 rd).

Den föreslagna regleringen är av betydelse också med avseende på 10 § 1 mom. i grundlagen där det föreskrivs om skydd för privatlivet och för familjelivet som hör till privatlivet (RP

309/1993 rd, s. 53/I). Utöver grundlagen ska också internationella förpliktelser som är bindande för Finland och Europeiska unionens lagstiftning beaktas. Enligt europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna har var och en rätt till respekt för sitt privat- och familjeliv (artikel 8). I artikel 7 i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna som gäller respekt för privatlivet och familjelivet, konstateras att var och en har rätt till respekt för sitt privatliv och familjeliv. Bestämmelserna i EU:s stadga om de grundläggande rättigheterna, som i samband med Lissabonfördraget antogs som en del av EU:s primärrätt, är som sådana bindande och direkt tillämpbar rätt. Staterna anses också ha en aktiv skyldighet att se till att skyddet för privatlivet respekteras. Internationella konvention om medborgerliga och politiska rättigheter (FördrS 7 och 8/1976) garanterar inte uttryckligen rätt till familjeåterförening. I konventionens artikel 17 föreskrivs dock om allmän rätt till familjeliv, och i artikel 23 konstateras att familjen är samhällets naturliga och grundläggande enhet och berättigad till samhällets och statens skydd. De två artiklarna har tillämpats tillsammans i frågor som gäller familjeåterförening. Kommittén för mänskliga rättigheter är ett övervakande organ för genomförandet av konventionen som inrättats genom konventionen. Enligt 5 punkten i kommitténs allmänna kommentar nr 19 (1990) om skyddet av familjen, rätten att ingå äktenskap och makarnas likställighet innebär rätten att bilda familj i princip bland annat möjligheten att leva tillsammans. Staterna ska vidta nödvändiga åtgärder för att för att garantera sammanhållningen eller återföreningen av familjer, särskilt när familjemedlemmarna är separerade av politiska, ekonomiska eller liknande skäl. Förenta nationernas (FN) kommitté för de mänskliga rättigheterna har den 26 mars 2021 meddelat sina slutsatser om genomförandet av konventionen om medborgerliga och politiska rättigheter i Finland (CCPR/C/FIN/CO/7). I sina slutsatser och rekommendationer har människorättskommittén bland annat uppmanat Finland att påskynda sina ansträngningar för att stärka rättigheterna för de barn som kommit till landet med beaktande av att barnets bästa ska respekteras. Människorättskommittén har också uppmanat Finland se över familjeåterföreningsförfarandena, bland annat för att avveckla hinder för familjeåterförening, såsom försörjningsförutsättningen. I artikel 10 punkt 1 i konventionen om ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter (FördrS 6/1976) konstateras också att ”skydd och bistånd bör i största möjliga utsträckning tillförsäkras familjen, som är samhällets naturliga och grundläggande enhet, i synnerhet vid den tid då familjen bildas och när den ansvarar för omvårdnad och fostran av barn som inte är självförsörjande”.

Också familjeåterföreningsdirektivets målsättning är att skydda familjelivet (se närmare avsnitt 2.1.3). Enligt Europeiska unionens domstol är huvudregeln i familjeåterföreningsdirektivet att familjeåterförening ska beviljas och undantag måste tolkas restriktivt (C-578/08). EU:s domstol har betonat att familjeåterföreningsdirektivet bör tolkas i överensstämmelse med principen om mänskliga rättigheter och barnets bästa. Medlemsstaterna får inte förfara på ett sätt som strider mot direktivets mål som är att främja familjeåterförening. Enligt domstolen är ett av direktivets mål att erbjuda ett utökat skydd för de flyktingar som har ställning som minderåriga utan medföljande vuxen (C-550/16, punkt 44). Också kommissionen har betonat att eftersom tillåtande av familjeåterförening är den allmänna regeln så måste undantagen tolkas restriktivt. Det utrymme för skönsmässig bedömning som tillerkänns medlemsstaterna ska inte heller användas av dem på ett sätt som äventyrar direktivets syfte, som är att främja familjeåterförening, eller direktivets ändamålsenliga verkan. I direktivets V kapitel föreskrivs om flera undantag från artiklarna 4, 5, 7 och 8 som skapar gynnsammare förutsättningar för flyktingars familjeåterföreningar. Genom undantagen åläggs medlemsstaterna sådana positiva, exakt angivna skyldigheter som motsvarar tydligt definierade subjektiva rättigheter, eftersom medlemsstaterna förpliktas att tillåta familjeåterförening för vissa medlemmar i anknytningspersonens familj utan att de kan handla inom sitt utrymme för skönsmässig bedömning. Medlemsstaterna kan begränsa tillämpningen av dessa gynnsammare förutsättningar i vissa fall som anges i direktivet. Medlemsstaterna får dock inte använda detta handlingsutrymme som på ett sätt som undergräver syftet med direktivet och dess effektivitet (COM(2014) 210 final).

Slopandet av försörjningsförutsättningen som förutsättning för familjeåterförening när det gäller minderåriga som får internationellt eller tillfälligt skydd och ändringen av tidpunkten för när barnets minderårighet ska fastställas, främjar effektivare än för närvarande tillgodoseendet rätten till familjeliv som hör till privatlivet. De föreslagna ändringarna bedöms öka andelen positiva beslut på grund av familjeband när det gäller personer som fått internationellt skydd och på så sätt förbättra tillgodoseendet av rätten till familjeliv som hör till privatlivet. Verkan av ändringen av tidpunkten för när barnets minderårighet ska fastställas i fråga om tillgodoseendet av familjelivet utvidgas från familjeanknytningssituationer som gäller personer som fått internationellt skydd till alla situationer där ett barn är den ena parten i en uppehållstillståndsprocess som grundar sig på familjeband. Främjandet av rätten till familjeliv för personer som får internationellt eller tillfälligt skydd är motiverat utöver med avseende på grundlagen också med avseende på de internationella förpliktelser som gäller de mänskliga rättigheterna.

Bestämmelsen är av betydelse också med tanke på bestämmelsen om jämlikhet i 6 § i grundlagen i 6 §. Genom utlänningslagen regleras den rättsliga ställningen för personer med olika bakgrund och i olika situationer, något som särskilt understryker behovet av att se till att regleringen beaktar allas lika behandling.

Genom att avskaffa försörjningsförutsättningen som ett villkor för uppehållstillstånd för familjemedlemmar till minderåriga barn som fått internationellt skydd, säkerställs att personer som får internationellt skydd och deras familjemedlemmar behandlas lika. I och med den föreslagna ändringen slopas skillnaden när det gäller tryggad försörjning beroende på om anknytningspersonen har beviljats asyl eller alternativt skydd. Ändringen är motiverad ut jämlikhetens synvinkel eftersom personer som beviljats alternativt skydd har samma behov av humanitär hjälp som flyktingar, och eftersom tillgodoseendet av rätten till familjeliv inte borde bero på vilken form av skydd anknytningspersonen beviljats. Tolkningen motsvarar dessutom riksdagens utlåtande (RSk 45/2018 rd – B 6/2018 rd) samt kommissionens meddelande där kommissionen uppmanar medlemsstaterna att anta bestämmelser som beviljar flyktingar och personer som beviljats tillfälligt eller alternativt skydd samma rättigheter.

Tryggad försörjning som villkor för beviljande av uppehållstillstånd är huvudregeln enligt utlänningslagen. Försörjningsförutsättningen ska därför tillämpas till exempel som villkor för uppehållstillstånd för familjemedlemmar till arbetstagare och studerande. Att slopa försörjningsförutsättningen med vissa undantag endast när det gäller som villkor för familjeanknytningsbaserade tillstånd för personer som fått internationellt eller tillfälligt skydd, måste dock anses vara godtagbart, eftersom denna grupp av personer i regel inte kan leva med sin familj i sitt hemland. Europeiska domstolen för de mänskliga rättigheterna har konstaterat att beviljande av internationellt skydd är ett tecken på en persons sårbara ställning och att flyktingar ska ges en mer fördelaktig familjeåterföreningsprocess än den som ges andra utlänningar (Tanda-Muzinga mot Frankrike, nr 2260/10, 10.7.2014, punkt 75). Europeiska domstolen för de mänskliga rättigheterna har i ett ärende som gällde familjeåterförening ansett att det av att anknytningspersonen har beviljats internationellt skydd följer att avresan från den region som är skälet till att skydd beviljats inte har varit frivillig. Domstolen har också uttryckligen konstaterat i sin avgörandepraxis att staten är skyldig att främja familjeåterförening i fall som gäller minderåriga utan medföljande vårdnadshavare (Mubilanzila Mayeka och Kaniki Mitunga mot Belgien, nr 13178/03, 12.10.2006, punkt 75 och 84–85). Det är motiverat att främja verklig jämlikhet för den begränsade grupp av personer som omfattas av propositionen och som ofta har det sämre ställt ekonomiskt genom att ge denna grupp mer fördelaktiga ekonomiska förutsättningar för uppehållstillstånd än de som ges andra utlänningar i fråga om rätten till familjeliv. Till denna del är den grupp av personer som omfattas av propositionen exakt avgränsad och i praktiken mycket begränsad.

Ändringarna som gäller tidpunkten för fastställande av när ett barn är minderårigt främjar lika-behandlingen av barn och personer som var minderåriga när ansökan blev anhängig i och med att rätten till familjeåterförening inte slumpmässigt beror på ansökningens behandlingstid som kan leda till betydande skillnader både när det gäller den nationella behandlingen av ansökningar om familjeåterförening och mellan behandlingen i olika medlemsstater. Enligt den gällande lagen kan handläggningstiden leda till att slutresultat i mycket lika fall skiljer sig från varandra så att det ena barnets rätt till familjeliv och barnets bästa kan förverkligas, medan det andra barnets ansökan avslås. Barnen får en mer jämlik rätt till familjeåterförening än tidigare på grund av de nu föreslagna ändringarna.

De ändringar som föreslås i denna proposition måste också bedömas med avseende på konventionen om barnets rättigheter med avseende på tillgodoseendet av barnets bästa. För de föreslagna ändringarna och tillgodoseendet av barnets rättigheter redogörs utförligt i 2.1.1 (Utlänningsslagen) och 2.1.2 (Internationella förpliktelser)

Europeiska domstolen för de mänskliga rättigheterna har av hävd ansett att man när det gäller barn ska beakta deras bästa (bland annat Tuquabo-Tekle med flera mot Nederländerna, nr 60665/00, 1.12.2005, § 44; Neulinger och Shuruk mot Schweiz, nr 41615/07, 6.7.2010, § 135, och X mot Lettland, nr 27853/09, ECHR 2013, § 96). Domstolen har konstaterat man både i konventionsstaterna och inom folkrätten har nått bred konsensus om att barnets bästa ska komma i första rummet i beslutsfattande som rör barn (Neulinger och Shuruk, X mot Lettland). Domstolen har dock understrukt att barnets bästa inte får användas som ”ett trumfkort” för att ge uppehållstillstånd (El Ghatet mot Schweiz, nr 56971/10, 8.11.2016, § 46).

Avskaffandet av försörjningsförutsättningen inverkar på tillgodoseendet av rätten till familjeliv för minderåriga anknytningspersoner som har fått internationellt eller tillfälligt skydd genom att det minskar antalet negativa beslut till vårdnadshavare som fattas på grund av att försörjningen inte är tryggad. Ändringarna som gäller när barnet ska vara minderårigt gör det möjligt att oftare än för närvarande leva familjeliv också när barnet antingen som anknytningsperson eller som sökande av tillstånd på grund av familjeband har blivit myndig under familjeåterföreningsprocessen. Ändringen som gäller när barnet ska vara minderårigt ska i fråga om barn som söker tillstånd på grund av familjeband utöver familjer som får internationellt skydd även gälla familjeåterförening när personerna har beviljats uppehållstillstånd på annan grund. De föreslagna ändringarna stödjer bättre än för närvarande tillgodoseendet av barnets bästa, eftersom barn oftare än tidigare kommer att ha möjlighet att leva familjeliv med sina vårdnadshavare när det bedöms vara till barnets bästa.

På de grunder som anges ovan kan lagförslaget behandlas i vanlig lagstiftningsordning.

Kläm

Med stöd av vad som anförts ovan föreläggs riksdagen följande lagförslag:

Lag

om ändring av utlänningslagen

I enlighet med riksdagens beslut
ändras i utlänningslagen (301/2004) 38 §, 114 § 4 mom. och 115 § 2 mom., sådana de lyder, 38 § i lagar 549/2010 och 437/2019 samt 114 § 4 mom. och 115 § 2 mom. i lag 505/2016, som följer:

38 §

Villkor som gäller minderårigt barn

För att ett barn ska beviljas uppehållstillstånd på grundval av familjeband förutsätts det att barnet är minderårigt den dag då ansökan om uppehållstillstånd för barnet har blivit anhängig. För att en familjemedlem till ett barn ska beviljas uppehållstillstånd förutsätts det att barnet som är anknytningspersonen är minderårigt den dag då ansökan om uppehållstillstånd för familjemedlemmen har blivit anhängig. För att uppehållstillstånd ska beviljas förutsätts det dessutom att anknytningspersonen har uppehållstillstånd redan den dag då ärendet inleds.

Trots vad som i 1 mom. föreskrivs om förutsättningarna för beviljande av uppehållstillstånd för en familjemedlem till en minderårig anknytningsperson, förutsätter beviljandet av uppehållstillstånd för en familjemedlem till en minderårig anknytningsperson som anlänt utan vårdnadshavare och beviljats internationellt skydd att anknytningspersonen varit minderårig den dag då hans eller hennes ansökan om internationellt skydd lämnades in. Beviljandet av uppehållstillstånd förutsätter dessutom att ansökan om uppehållstillstånd på grundval av familjeband lämnas in inom tre månader från det att anknytningspersonen delgavs beslutet om beviljande av internationellt skydd. Av exceptionellt vägande skäl är det i enskilda fall möjligt att avvika från tidsfristen.

114 §

Beviljande av uppehållstillstånd för familjemedlemmar till en person som fått internationellt skydd eller tillfälligt skydd

För att uppehållstillstånd enligt denna paragraf ska kunna beviljas förutsätts det att utlänningsens försörjning är tryggad. Försörjningsförutsättningen tillämpas dock inte, om anknytningspersonen är minderårig, eller om

1) en ansökan om uppehållstillstånd på grund av familjeband har lämnats in inom tre månader från det att

a) en anknytningsperson fick del av beslutet om att han eller hon beviljats asyl, eller
b) en anknytningsperson fick del av beslutet om att han eller hon godkänts att tas till Finland inom flyktingkvoten,

2) familjen till en anknytningsperson har bildats

a) innan anknytningspersonen anlände till Finland, om han eller hon beviljats asyl, eller

b) före godkännandet av att anknytningspersonen tas till Finland inom flyktingkvoten, och

3) familjeåterförening inte är möjlig i ett sådant tredjeland till vilket anknytningspersonen eller en medlem av hans eller hennes familj har särskilda band.

RP 100/2022 rd

115 §

Beviljande av uppehållstillstånd för andra anhöriga till en person som fått internationellt skydd eller tillfälligt skydd

För att uppehållstillstånd enligt denna paragraf ska kunna beviljas förutsätts det att utlänningens försörjning är tryggad. Försörjningsförutsättningen tillämpas dock inte om anknytningspersonen är minderårig.

Denna lag träder i kraft den 20 .

Helsingfors den 16 juni 2022

Statsminister

Sanna Marin

Inrikesminister Krista Mikkonen

Lag

om ändring av utlänningslagen

I enlighet med riksdagens beslut
ändras i utlänningslagen (301/2004) 38 §, 114 § 4 mom. och 115 § 2 mom., sådana de lyder, 38 § i lagar 549/2010 och 437/2019 samt 114 § 4 mom. och 115 § 2 mom. i lag 505/2016, som följer:

Gällande lydelse

38 §

Villkor som gäller minderårigt barn

För att ett *minderårigt ogift* barn ska beviljas uppehållstillstånd på grundval av familjeband förutsätts det att barnet är minderårigt den dag då ansökan om uppehållstillstånd för barnet avgörs. För att en familjemedlem till en minderårig anknytningsperson ska beviljas uppehållstillstånd förutsätts det att anknytningspersonen är minderårig den dag då ansökan om uppehållstillstånd för familjemedlemmen avgörs. För att uppehållstillstånd ska beviljas förutsätts det dessutom att anknytningspersonen har uppehållstillstånd redan den dag då ärendet inleds.

Upphållstillstånd kan emellertid inte vägras med stöd av 1 mom., om behandlingen av ansökan har fördröjts i betydande grad av en orsak som inte beror på sökanden eller anknytningspersonen och denne har bidragit till att saken blivit utredd.

Trots vad som i 1 mom. föreskrivs om förutsättningarna för beviljande av uppehållstillstånd för en familjemedlem till en minderårig anknytningsperson, förutsätter beviljandet av uppehållstillstånd för en familjemedlem till en minderårig anknytningsperson som anlänt utan vårdnadshavare och beviljats internationellt skydd att anknytningspersonen varit minderårig den dag då hans eller hennes ansökan om internationellt skydd lämnades in. Beviljandet av uppehållstillstånd förutsätter dessutom att ansökan om uppehållstillstånd på grundval av

Föreslagen lydelse

38 §

Villkor som gäller minderårigt barn

För att ett barn ska beviljas uppehållstillstånd på grundval av familjeband förutsätts det att barnet är minderårigt den dag då ansökan om uppehållstillstånd för barnet *har blivit anhängig*. För att en familjemedlem till *ett barn* ska beviljas uppehållstillstånd förutsätts det att *barnet som är* anknytningspersonen är minderårig den dag då ansökan om uppehållstillstånd för familjemedlemmen *har blivit anhängig*. För att uppehållstillstånd ska beviljas förutsätts det dessutom att anknytningspersonen har uppehållstillstånd redan den dag då ärendet inleds.

(upphävs 2 mom.)

Trots vad som i 1 mom. föreskrivs om förutsättningarna för beviljande av uppehållstillstånd för en familjemedlem till en minderårig anknytningsperson, förutsätter beviljandet av uppehållstillstånd för en familjemedlem till en minderårig anknytningsperson som anlänt utan vårdnadshavare och beviljats internationellt skydd att anknytningspersonen varit minderårig den dag då hans eller hennes ansökan om internationellt skydd lämnades in. Beviljandet av uppehållstillstånd förutsätter dessutom att ansökan om uppehållstillstånd på grundval av

Gällande lydelse

familjeband lämnas in inom tre månader från det att anknytningspersonen delgavs beslutet om beviljande av internationellt skydd. Av exceptionellt vägande skäl är det i enskilda fall möjligt att avvika från tidsfristen.

114 §

Beviljande av uppehållstillstånd för familjemedlemmar till en person som fått internationellt skydd eller tillfälligt skydd

För att uppehållstillstånd enligt denna paragraf ska kunna beviljas förutsätts det att utlänningens försörjning är tryggad. Försörjningsförutsättningen tillämpas dock inte, om

1) en ansökan om uppehållstillstånd på grund av familjeband har lämnats in inom tre månader från det att

a) en anknytningsperson fick del av beslutet om att han eller hon beviljats asyl, eller

b) en anknytningsperson fick del av beslutet om att han eller hon godkänts att tas till Finland inom flyktingkvoten,

2) familjen till en anknytningsperson har bildats

a) innan anknytningspersonen anlände till Finland, om han eller hon beviljats asyl, eller

b) före godkännandet av att anknytningspersonen tas till Finland inom flyktingkvoten, och

3) familjeåterförening inte är möjlig i ett sådant tredjeland till vilket anknytningspersonen eller en medlem av hans eller hennes familj har särskilda band.

115 §

Beviljande av uppehållstillstånd för andra anhöriga till en person som fått internationellt skydd eller tillfälligt skydd

För att uppehållstillstånd enligt denna paragraf ska kunna beviljas förutsätts det att utlänningens försörjning är tryggad. Försörjningsförutsättningen tillämpas dock inte om *uppehållstillstånd beviljas ett minderårigt syskon*

Föreslagen lydelse

familjeband lämnas in inom tre månader från det att anknytningspersonen delgavs beslutet om beviljande av internationellt skydd. Av exceptionellt vägande skäl är det i enskilda fall möjligt att avvika från tidsfristen.

114 §

Beviljande av uppehållstillstånd för familjemedlemmar till en person som fått internationellt skydd eller tillfälligt skydd

För att uppehållstillstånd enligt denna paragraf ska kunna beviljas förutsätts det att utlänningens försörjning är tryggad. Försörjningsförutsättningen tillämpas dock inte, om *anknytningspersonen är minderårig, eller om*

1) en ansökan om uppehållstillstånd på grund av familjeband har lämnats in inom tre månader från det att

a) en anknytningsperson fick del av beslutet om att han eller hon beviljats asyl, eller

b) en anknytningsperson fick del av beslutet om att han eller hon godkänts att tas till Finland inom flyktingkvoten,

2) familjen till en anknytningsperson har bildats

a) innan anknytningspersonen anlände till Finland, om han eller hon beviljats asyl, eller

b) före godkännandet av att anknytningspersonen tas till Finland inom flyktingkvoten, och

3) familjeåterförening inte är möjlig i ett sådant tredjeland till vilket anknytningspersonen eller en medlem av hans eller hennes familj har särskilda band.

115 §

Beviljande av uppehållstillstånd för andra anhöriga till en person som fått internationellt skydd eller tillfälligt skydd

För att uppehållstillstånd enligt denna paragraf ska kunna beviljas förutsätts det att utlänningens försörjning är tryggad. Försörjningsförutsättningen tillämpas dock inte om *anknytningspersonen är minderårig.*

RP 100/2022 rd

Gällande lydelse

som befinner sig utomlands till ett sådant minderårigt barn som kommit ensamt till Finland, om syskonen har bott tillsammans och om barnens föräldrar inte är i livet eller deras vistelseort är okänd.

Föreslagen lydelse

Denna lag träder i kraft den 20 .