

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

PROPOSITIONENS HUVUDSAKLIGA INNEHÅLL

I denna proposition föreslås det att utlänningslagen ändras.

Enligt propositionen kan uppehållstillstånd på grund av familjeband beviljas en make enbart om båda makarna är minst 21 år. Villkoret ska dock inte tillämpas på en finsk medborgare när uppehållstillstånd beviljas dennes make. Uppehållstillstånd för familjemedlemmar till en minderårig person som fått internationellt eller tillfälligt skydd kan i huvudsak beviljas enbart om deras försörjning är tryggad. Uppehållstillstånd för familjemedlemmar och andra anhöriga till en anknytningsperson som fått internationellt skydd kan dock beviljas enbart om anknytningspersonen har bott i Finland i minst två år.

Det föreslås att bestämmelsen om fastställande av när barnet ska vara minderårigt ändras med anledning av Europeiska unionens domstols avgörande. Vidare föreslås det att bestämmelsen om vägran av uppehållstillstånd av folkhälsoskäl för en familjemedlem till en person som fått internationellt skydd ändras med anledning av Europeiska kommissionens överträdelseförfarande.

Den föreslagna lagen avses träda i kraft den 15 maj 2025.

INNEHÅLL

PROPOSITIONENS HUVUDSAKLIGA INNEHÅLL	1
MOTIVERING.....	4
1 Bakgrund och beredning.....	4
1.1 Bakgrund.....	4
1.2 Beredning.....	4
2 Nuläge och bedömning av nuläget	4
2.1 Allmänt om familjeåterförening	4
2.1.1 Utlänningslagen	4
2.1.2 Familjeåterföreningsdirektivet.....	8
2.1.3 Övriga internationella förpliktelser.....	11
2.1.4 Familjeåterförening i siffror	13
2.2 Krav på minimiålder vid familjeåterförening av makar	16
2.3 Försörjningsförutsättning vid familjeåterförening för minderåriga anknytningspersoner till personer som fått internationellt skydd.....	21
2.4 Krav på boendetid vid familjeåterförening för personer som fått internationellt skydd	25
2.5 Tidpunkt som ska beaktas när man avgör om barnet är minderårigt.....	26
2.6 Vägran att bevilja uppehållstillstånd av folkhälsoskäl för familjemedlemmar till en utlänning som fått internationellt skydd	28
3 Målsättning.....	29
4 Förslagen och deras konsekvenser	29
4.1 De viktigaste förslagen	29
4.2 De huvudsakliga konsekvenserna.....	29
4.2.1 Allmänt	29
4.2.2 Ekonomiska konsekvenser.....	30
4.2.3 Konsekvenser för tillgodoseendet av de grundläggande och mänskliga rättigheterna	32
4.2.3.1 Konsekvenser för skyddet för familjelivet	32
4.2.3.2 Konsekvenser för jämlikheten	33
4.2.4 Konsekvenser för jämställdheten mellan könen	35
4.2.5 Konsekvenser för barn	36
4.2.6 Konsekvenser för individens ställning.....	38
4.2.7 Konsekvenser för integrationen.....	41
4.2.8 Konsekvenser för myndigheterna	42
4.2.9 Konsekvenser för den inre säkerheten	44
5 Alternativa handlingsvägar.....	44
5.1 Alternativa lösningsmodeller	44
5.1.1 Inledning.....	44
5.1.2 Kravet på minimiålder	45
5.1.3 Försörjningsförutsättningen	45
5.1.4 Krav på boendetid.....	46
5.1.5 Definitionen av minderårig.....	46
5.2 Lagstiftning och andra handlingsmodeller i utlandet	46
5.2.1 Inledning.....	46

5.2.2 Sverige	47
5.2.3 Norge	47
5.2.4 Danmark	47
5.2.5 Nederländerna	48
5.2.6 Frankrike	48
6 Remissvar	48
7 Specialmotivering	51
8 Ikraftträdande	65
9 Förhållande till grundlagen samt lagstiftningsordning	65
9.1 Inledning	65
9.2 Jämlikhet	66
9.3 Skyddet för privatlivet	70
9.4 Barnets bästa och barnets rättigheter	72
9.5 Respekt för de grundläggande fri- och rättigheterna	76
LAGFÖRSLAG	78
Lag om ändring av utlänningslagen	78
BILAGA	82
PARALLELLTEXT	82
Lag om ändring av utlänningslagen	82

MOTIVERING

1 Bakgrund och beredning

1.1 Bakgrund

I regeringsprogrammet för statsminister Petteri Orpos regering konstateras (s. 212) att förutsättningarna för familjeåterförening ändras. I enlighet med regeringsprogrammet införs det en åldersgräns på 21 år för anknytningspersonen vid familjeåterförening som gäller maken, man återgår i fråga om minderåriga anknytningspersoner till det rättsläge som rådde före förra valperioden med beaktande av Europeiska unionens domstols avgöranden samt inför ett krav på två års boendetid vid familjeåterföreningar för anknytningspersoner som får internationellt skydd för att säkerställa integrationen och tillgodoseendet av barnens rättigheter.

Europeiska unionens domstols (nedan *EU-domstolen*) dom C-279/20 om bedömning av huruvida ett barn är minderårigt vid beviljande av uppehållstillstånd för familjeåterförening kräver att utlänningslagens (301/2004) definition av den tidpunkt som ska beaktas när man avgör om barnet är minderårigt ändras.

Europeiska kommissionen har inlett ett överträdelseförfarande enligt artikel 258 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt (nedan *FEUF*) mot Finland avseende införlivande av artikel 23.4 i Europaparlamentets och Rådets direktiv 2011/95/EU av den 13 december 2011 om normer för när tredjelandsmedborgare eller statslösa personer ska anses berättigade till internationellt skydd, för en enhetlig status för flyktingar eller personer som uppfyller kraven för att betecknas som subsidiärt skyddsbehövande, och för innehållet i det beviljade skyddet (omarbetning) (nedan *skyddsgrundsdirektivet*) i den nationella lagstiftningen. På grund av kommissionens överträdelseförfarande måste utlänningslagen ändras i fråga om vägran av uppehållstillstånd av folkhälsoskäl för en familjemedlem till en person som fått internationellt skydd.

1.2 Beredning

Propositionen har beretts vid inrikesministeriet. Projektet Ändring av förutsättningarna för familjeåterförening (SM003:00/2024) tillsattes den 6 februari 2024 för att bereda propositionen. Projektet tillsattes för tiden den 6 februari 2024–30 juni 2025.

Inrikesministeriet begärde genom ett brev av den 10 september 2024 utlåtande i ärendet. Remisstiden gick ut den 25 oktober 2024. De inkomna utlåtandena och ett sammandrag av utlåtandena finns tillgängliga i statsrådets tjänst för projekthinformation: [Ändring av förutsättningarna för familjeåterförening - Inrikesministeriet](#)

2 Nuläge och bedömning av nuläget

2.1 Allmänt om familjeåterförening

2.1.1 Utlänningslagen

Med familjeåterförening avses att familjemedlemmar till en person som vistas lagligen i Finland kan få uppehållstillstånd i Finland på grund av familjeband. Med anknytningsperson avses enligt 3 § 15 punkten i utlänningslagen 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 vara till exempel arbete, studier eller internationellt skydd. Också en finsk medborgare kan vara anknytningsperson.

Ansökan om uppehållstillstånd på grund av familjeband anhängiggörs av den som ansöker om uppehållstillstånd, dvs. en familjemedlem. Upphållstillstånd på grund av familjeband kan i regel beviljas endast en sådan person som motsvarar definitionen av familjemedlem i 37 § i utlänningslagen. Enligt paragrafen anses som familjemedlem maken till en i Finland bosatt person samt ett ogift barn under 18 år vars vårdnadshavare den i Finland bosatta personen är. Även barn till maken till en i Finland bosatt person anses vara familjemedlemmar, om maken är vårdnadshavare, likaså fosterbarn. Om den person som är bosatt i Finland är ett minderårigt barn, är barnets vårdnadshavare en familjemedlem. Då är barnet anknytningsperson och för vårdnadshavaren söks uppehållstillstånd på grund av familjeband. Ett barn som är anknytningsperson kan vistas i Finland utan vårdnadshavare eller tillsammans med en av sina vårdnadshavare, varvid den andra vårdnadshavaren ansöker om uppehållstillstånd.

Enligt 6 § i utlänningslagen ska det i beslutsfattande som gäller ett barn som är yngre än 18 år fästas särskild uppmärksamhet vid barnets bästa samt vid omständigheter som hänför sig till barnets utveckling och hälsa. Enligt 6 § 3 mom. i utlänningslagen ska ärenden som gäller minderåriga barn behandlas i brådsnande ordning. 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).

För att uppehållstillstånd ska beviljas förutsätts oberoende av grunden för uppehållstillståndet att de så kallade allmänna villkoren för beviljande av uppehållstillstånd uppfylls. För att uppehållstillstånd ska beviljas förutsätts det i regel enligt 35 § i utlänningslagen att sökanden har identifierats och att sökandens identitet har verifierats på ett tillförlitligt sätt med ett giltigt nationellt resedokument. Enligt 36 § i utlänningslagen beviljas uppehållstillstånd inte, om en utlänningsansökan anses äventyra allmän ordning eller säkerhet, den nationella säkerheten, folkhälsan eller Finlands internationella förbindelser, eller om personens inresa eller genomresa bör förhindras enligt en för Finland bindande folkrättslig förpliktelse eller ett av rådet med stöd av fördraget om Europeiska unionen antaget beslut. Upphållstillstånd på grund av familjeband vägras också med hänsyn till allmänna grunder (36 a §), klandervärt beteende i Finland (36 b §) samt under de förutsättningar som anges i paragrafen vid ansökan om uppehållstillstånd på grund av familjeband (36 c §). Om oskäligen vägran av uppehållstillstånd föreskrivs separat (36 e §).

Enligt 39 § i utlänningslagen förutsätter beviljande av uppehållstillstånd i regel att försörjningen för den som ansöker om uppehållstillstånd är tryggad. Undantag från försörjningsförutsättningen kan i enskilda fall göras, om det finns exceptionellt vägande skäl eller om barnets bästa kräver det. Försörjningsförutsättningen tillämpas inte när uppehållstillstånd beviljas med stöd av 6 kap. som gäller internationellt skydd, om inte något annat följer av 114 § 4 mom. eller 115 § 2 mom. I paragraferna i fråga föreskrivs det om familjeåterförening för personer som får internationellt eller tillfälligt skydd, varvid tillämpning av försörjningsförutsättningen är huvudregeln. Utlänningsförsörjning anses 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. Som sådan förmån anses inte socialskyddsförmåner som ersätter kostnader. När fortsatt tillstånd beviljas ska utlänningens försörjning vara tryggad, dock så att beviljande av tillstånd inte förhindras av att utlänningen 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.

När det gäller tillståndets art och giltighetstid är utgångspunkten att det uppehållstillstånd som beviljas på grund av familjeband motsvarar det uppehållstillstånd som beviljats anknytningspersonen. Rätten till familjeåterförening uppstår vanligen genast efter att anknytningspersonen har fått uppehållstillstånd. Med stöd av 60 § i utlänningslagen ska det första uppehållstillståndet, med vissa undantag, bland annat för en familjemedlem till en finsk medborgare, sökas utomlands före inresan till Finland i det land där sökanden lagligen vistas. Ansökan om uppehållstillstånd kan också göras av sökandens lagliga företrädare. När uppehållstillstånd för en familjemedlem söks utomlands lämnas ansökan till en finsk beskickning eller en extern tjänsteleverantör. De finska beskickningarna har egna verksamhetsområden och de betjänar kunder som bor inom det området. Bestämmelser om placeringsorterna för Finlands beskickningar i utlandet och ordnandet av konsulära tjänster i utrikesförvaltningen finns i republikens presidents förordning (613/2015). Ansökan om uppehållstillstånd för en familjemedlem kan anhängiggöras elektroniskt i nästan alla situationer via Enter Finland-tjänsten. Anhängiggörande av den första ansökan om uppehållstillstånd förutsätter således inte att sökanden personligen besöker en finsk beskickning när ansökan görs. Under förfarandet ska sökanden dock personligen identifiera sig vid beskickningen och vid behov vid hörandet om familjebanden. Ansökan om ett nytt tidsbegränsat tillstånd, dvs. fortsatt tillstånd, och om permanent uppehållstillstånd görs i Finland.

Bestämmelser om beviljande av uppehållstillstånd på grund av familjeband för familjemedlemmar till tredjelandsmedborgare och familjemedlemmar till finska medborgare finns i huvudsak i utlänningslagens 4 kap., som gäller vistelse. Utlänningslagens 6 kap. om internationellt skydd innehåller bestämmelser om beviljande av uppehållstillstånd för familjemedlemmar till personer som fått internationellt skydd eller tillfälligt skydd.

Den som sökt internationellt skydd kan beviljas antingen asyl enligt 87 § i utlänningslagen eller uppehållstillstånd på grund av alternativt skydd enligt 88 § i den lagen. I båda fallen är det fråga om beviljande av internationellt skydd. Med flykting avses enligt 3 § 11 punkten i utlänningslagen en utlänning som uppfyller villkoren enligt artikel 1 i flyktingkonventionen (FördrS 77/1968).¹ Med flyktingstatus avses enligt 3 § 12 punkten i utlänningslagen den status

¹ I denna konvention avses med uttrycket ”flykting” följande personer, nämligen 1) den som blivit att anse såsom flykting jämlikt överenskommelserna, av den 12 maj 1926 eller den 30 juni 1928, konventionerna, av den 28 oktober 1933 eller den 10 februari 1938, protokollet av den 14 september 1939 eller Internationella Flyktingorganisationens stadga; varvid märkes, att av Internationella Flyktingorganisationen under dess verksamhetstid fattade beslut om att vissa personer icke ska erkännas såsom flyktingar icke ska utgöra hinder för att ställning såsom flykting tillerkännes personer, vilka uppfyller de under 2) här nedan angivna villkoren; 2) den som till följd av händelser, som inträffat före den 1 januari 1951, och i anledning av välgrundad fruktan för förföljelse på grund av sin ras, religion, nationalitet, tillhörighet till viss samhällsgrupp eller politiska åskådning befinner sig utanför det land, vari han är medborgare, samt är ur stånd att eller på grund av sådan fruktan, som nyss sagts, icke önskar att begagna sig av sagda lands skydd, eller den

som beviljas utlänningar som godkänts som flyktingar. Enligt 106 § beviljas flyktingstatus en utlänning som har fått asyl i Finland, en utlänning som tagits till Finland inom flyktingkvoten och som beviljats uppehållstillstånd på grund av flyktingskap samt en sådan familjemedlem som fått uppehållstillstånd på grund av familjeband till en person som fått asyl eller anlänt till Finland inom flyktingkvoten. En familjemedlem får flyktingstatus om anknytningspersonen har denna status och familjemedlemmen kan betraktas som flykting. Flyktingstatusen överförs dock inte till en familjemedlem i en situation där en anknytningsperson som beviljats flyktingstatus själv har fått flyktingstatus på grund av familjeband som familjemedlem till en flykting som fått asyl eller som kommit till landet som kvotflykting. Flyktingstatus beviljas i regel endast så kallade gamla familjemedlemmar, dvs. i en situation där familjeförhållanden har existerat redan innan anknytningspersonen beviljades uppehållsrätt. Enligt 3 § 12 a punkten i utlänningslagen avses med status som alternativt skyddsbehövande status som beviljas en utlänning som kan få alternativt skydd. En utlänning som har beviljats uppehållstillstånd på grund av alternativt skydd eller en sådan familjemedlem till en utlänning som fått uppehållstillstånd på grund av familjeband och som anses vara i behov av alternativt skydd får i enlighet med 106 § status som alternativt skyddsbehövande. En familjemedlem får status som alternativt skyddsbehövande, om anknytningspersonen har denna status och familjemedlemmen anses vara i behov av alternativt skydd. Även status som alternativt skyddsbehövande beviljas i regel endast gamla familjemedlemmar. Statusen som alternativt skyddsbehövande överförs dock inte till en familjemedlem i en situation där en anknytningsperson som beviljats status som alternativt skyddsbehövande själv har fått status som skyddsbehövande på grund av familjeband. Det bör beaktas att en familjemedlem inte beviljas flyktingstatus eller status som alternativt skyddsbehövande, om familjemedlemmen ansöker om uppehållstillstånd på grund av familjeband efter det att han eller hon först har anlänt till Finland som asylsökande samtidigt med en annan familj, men inte i asylprocessen har beviljats uppehållstillstånd på grund av internationellt skydd och därmed inte heller skyddsstatus. Då har sökandens eget behov av internationellt skydd redan utretts i asylprocessen. Med stöd av 109 § i utlänningslagen kan tillfälligt skydd 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.

En förutsättning för beviljande av uppehållstillstånd för familjemedlemmar till en person som fått internationellt skydd eller tillfälligt skydd är enligt 114 § i utlänningslagen att anknytningspersonen är bosatt i Finland eller har beviljats uppehållstillstånd för att flytta till Finland. Dessutom förutsätts det att sökanden inte anses äventyra allmän ordning och säkerhet eller folkhälsan. Om det framkommer omständigheter som äventyrar dessa, genomförs en helhetsbedömning av möjligheterna för anknytningspersonen att i ett tredje land leva i familjegemenskap med sökanden. Vid bedömningen ska familjebandets betydelse för personerna i fråga beaktas. I 114 § föreskrivs det dessutom om en särskild helhetsbedömning, om 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 helhetsbedömningen ska det då beaktas att det inte finns något ovillkorligt hinder för att anknytningspersonen återvänder till hemlandet. Enligt 4 mom. ska utlänningsförsörjning vara tryggad. Försörjningsförutsättningen tillämpas dock inte om

som, utan att vara medborgare i något land, till följd av händelser som förut sagts befinner sig utanför det land, vari han tidigare haft sin vanliga vistelseort, samt är ur stånd att eller på grund av sådan fruktan, som nyss sagts, icke önskar att återvända dit.

anknytningspersonen är minderårig eller om det är fråga om en gammal familjemedlem till en flykting som lämnar in en ansökan om uppehållstillstånd inom tre månader.

Vid prövning av om uppehållstillstånd som söks på grund av familjeband ska förvägras ska det alltid göras en helhetsbedömning enligt 66 a § i utlänningslagen. Vid helhetsbedömningen ska hänsyn tas till arten och stabiliteten av utlänningens familjeband och längden på hans eller hennes vistelse i landet samt hans eller hennes familjemässiga, kulturella och sociala anknytning till hemlandet. Detsamma gäller återkallande av uppehållstillstånd som beviljats på grund av familjeband samt beslut om att avlägsna en anknytningsperson eller dennes familjemedlemmar ur landet.

I 115 § föreskrivs det om beviljande av uppehållstillstånd för andra anhöriga till en person som fått internationellt skydd eller tillfälligt skydd. Enligt 1 mom. ska andra anhöriga till en flykting, till en utlänning som fått uppehållstillstånd på grund av alternativt skydd eller till en utlänning som fått tillfälligt skydd än familjemedlemmar beviljas uppehållstillstånd, om en vägran att bevilja uppehållstillstånd skulle vara oskälig därför att personerna i fråga har för avsikt att i Finland fortsätta leva i en sådan fast familjegemenskap som de tidigare levt i eller de anhöriga är fullständigt beroende av den anknytningsperson som är bosatt i Finland. Om sökanden anses äventyra allmän ordning och säkerhet, folkhälsan eller Finlands internationella förbindelser, ska det genomföras en helhetsbedömning i enlighet med 114 § 2 mom. Enligt 2 mom. förutsätter beviljande av uppehållstillstånd för andra anhöriga att utlänningens försörjning är tryggad. Försörjningsförutsättningen tillämpas dock inte om anknytningspersonen är minderårig.

Enligt 1 § i utlänningslagen är syftet med lagen att genomföra och främja god förvaltning och rättssäkerhet i utlänningsärenden och dessutom att främja reglerad invandring och internationellt skydd med respekterande av de mänskliga rättigheterna och de grundläggande fri- och rättigheterna samt med beaktande av internationella fördrag som är förpliktande för Finland. Eftersom allt fler invandrare anländer till Finland och övriga Europa, orsakar det ett ökande tryck på att reglera invandringen. Förvaltningsutskottet har tidigare konstaterat att det är motiverat att man på nationell nivå tar hänsyn till förändringarna i den internationella omvärlden och till det därav följande behovet att se över den nationella lagstiftningen i förhållande till de andra medlemsstaterna i EU (FvUB 11/2016 rd).

2.1.2 Familjeåterföreningsdirektivet

Syftet med rådets direktiv 2003/86/EG av den 22 september 2003 om rätt till familjeåterförening, nedan *familjeåterföreningsdirektivet*, är att skydda familjelivet och inom EU fastställa de minimivillkor enligt vilka en tredjelandsmedborgare som lagligen vistas i en medlemsstat har rätt till familjeåterförening. Direktivet påverkar inte medlemsstaternas möjligheter att anta eller behålla bestämmelser som är förmånligare än direktivet. Direktivet tillämpas endast på anknytningspersoner som är tredjelandsmedborgare. Direktivet gäller således inte uppehållsrätt för familjemedlemmar till det egna landets medborgare eller till unionsmedborgare. Direktivet innehåller särskilda bestämmelser om flyktingars rätt till familjeåterförening. Med flykting avses i direktivet en person enligt flyktingkonventionen, dvs. en person som har beviljats asyl, flyktingstatus på grund av familjeband eller en kvotflykting. Direktivet gäller inte personer som får alternativt skydd eller tillfälligt skydd. Direktivet tillämpas när anknytningspersonen har ett uppehållstillstånd på minst ett år som utfärdats av en medlemsstat och har välgrundade utsikter att få ett varaktigt uppehållstillstånd.

Enligt direktivet bör familjeåterförening under alla omständigheter gälla medlemmarna i kärnfamiljen, det vill säga make/maka och underåriga barn. Enligt direktivet är det upp till medlemsstaterna själva att avgöra huruvida de önskar tillåta familjeåterförening för släktingar i

rakt uppstigande led, ogifta myndiga barn, ogifta eller registrerade partners samt, när det gäller polygama hushåll, underåriga barn till ytterligare en make/maka och anknytningspersonen.

Utöver de grundläggande villkoren innehåller direktivet också valbara tilläggsvillkor, och medlemsstaterna beslutar om tillämpningen av dessa. Enligt artikel 7 i direktivet får den berörda medlemsstaten, när ansökan om familjeåterförening lämnas in, kräva att den person som har lämnat in ansökan lägger fram bevis för att referenspersonen (dvs. anknytningspersonen) har a) en bostad som anses normal för en familj av jämförbar storlek i samma område och som uppfyller medlemsstatens gällande allmänna bestämmelser om säkerhet och sanitära förhållanden, b) en sjukförsäkring avseende alla risker som de egna medborgarna i den berörda medlemsstaten normalt omfattas av, och som omfattar referenspersonen och hans eller hennes familjemedlemmar, c) stabila och regelbundna försörjningsmedel som är tillräckliga för att försörja referenspersonen och hans eller hennes familjemedlemmar utan hjälp från systemet för socialt bistånd i den berörda medlemsstaten. Dessutom får medlemsstaterna kräva att tredjelandsmedborgare följer integrationsåtgärderna i enlighet med nationell lagstiftning. Artikel 4 i direktivet gör det möjligt för medlemsstaterna att förutsätta att anknytningspersonen och dennes make/maka ska ha uppnått en viss lägsta ålder, och högst 21 år, innan maken/makan kan återförenas med anknytningspersonen. Enligt artikel 8 får medlemsstaterna dessutom kräva att anknytningspersonen ska ha vistats lagligen på deras territorium under en period som inte får överstiga två år innan han eller hon kan återförenas med sina familjemedlemmar.

Kapitel V innehåller särskilda bestämmelser om familjeåterförening för flyktingar. Enligt artikel 12 i direktivet kan tilläggsvillkoren, med undantag för kravet på minimiålder, i princip inte tillämpas på familjemedlemmar till flyktingar, dvs. personer som beviljats asyl, personer som beviljats flyktingstatus på grund av familjeband eller kvotflyktingar. En del av tilläggsvillkoren, såsom försörjningsförutsättningen, kan enligt direktivet dock i vissa begränsade fall tillämpas också på flyktingars familjemedlemmar. Detta är möjligt om 1) ansökan om familjeåterförening inte lämnats in inom tre månader efter det att flyktingstatus har beviljats, 2) familjen har bildats efter anknytningspersonens inresa, 3) det är fråga om andra anhöriga än familjemedlemmar eller 4) familjen kan återförenas också i ett tredje land med vilket anknytningspersonen eller familjemedlemmen har särskild anknytning. Direktivet ger således familjemedlemmar till flyktingar möjlighet att ansöka om familjeåterförening inom tre månader från det att flyktingstatus beviljats anknytningspersonen utan ytterligare villkor. Det är dock möjligt att ställa tilläggsvillkor redan inom utsatt tid i de situationer som nämns i 2–4 punkten. De särskilda bestämmelserna gäller endast familjemedlemmar till flyktingar, inte familjemedlemmar till personer som fått uppehållstillstånd på grund av annat internationellt skydd eller tillfälligt skydd, eftersom dessa grupper inte omfattas av direktivets tillämpningsområde. Tilläggsvillkoren kan således i princip tillämpas på familjemedlemmar till personer som får alternativt skydd eller tillfälligt skydd. Med beaktande av vad som konstateras i artiklarna 9.2 och 12.2 kan boendetiden enligt artikel 8 i direktivet dock tillämpas på så kallade nya familjemedlemmar till personer som beviljats asyl eller kvotflyktingar, med vilka avses familjeförhållanden som har bildats efter anknytningspersonens inresa eller efter det att personen har godkänts inom flyktingkvoten i destinationslandet.

Direktivet innehåller två klausuler med horisontell verkan. Enligt artikel 5.5 i direktivet ska medlemsstaterna vid prövningen av ansökan ta vederbörlig hänsyn till att underåriga barns bästa ska komma i främsta rummet. Enligt artikel 17 i direktivet ska medlemsstaterna, om en ansökan om familjeåterförening avslås, om ett uppehållstillstånd återkallas eller inte förnyas, eller om det beslutats att anknytningspersonen eller dennes familjemedlemmar ska utvisas, ta vederbörlig hänsyn till arten och stabiliteten av den berörda personens familjeband och varaktigheten av vistelsen i medlemsstaten samt förekomsten av familjemässig, kulturell eller social anknytning till ursprungslandet.

Kommissionen har utfärdat ett meddelande till rådet och Europaparlamentet om riktlinjer för tillämpningen av familjeåterföreningsdirektivet (COM 2014 (210) final, nedan *kommissionens meddelande*). Riktlinjerna motsvarar kommissionens hållning vid tidpunkten för meddelandet. Hållningen kan ändras och den föregriper inte rättspraxis från Europeiska unionens domstol eller den vidare utvecklingen av denna praxis. Enligt kommissionens meddelande innehåller direktivet undantag som medger förmånligare villkor för familjeåterförening i fråga om flyktingar. Undantagen ålägger medlemsstaterna positiva, exakt angivna skyldigheter som motsvarar tydligt definierade subjektiva rättigheter, eftersom medlemsstaterna förpliktas att tillåta familjeåterförening för vissa familjemedlemmar i anknytningspersonens familj utan att de kan handla inom sitt utrymme för skönsmässig bedömning.

Familjeåterföreningsdirektivet är inte direkt tillämplig lagstiftning, utan direktivet ska sättas i kraft nationellt. Direktivet ger på vissa ställen medlemsstaterna ett stort nationellt handlingsutrymme. Familjeåterföreningsdirektivet sattes i kraft nationellt genom lagen om ändring av utlänningslagen (380/2006) som trädde i kraft den 1 juli 2006. Vid genomförandet av direktivet har Finland inte i någon större utsträckning utnyttjat bestämmelserna om nationellt handlingsutrymme. Vid genomförandet av direktivet genomförde Finland ändringar i utlänningslagen endast i fråga om de artiklar i direktivet som är förpliktande för medlemsstaterna (artiklarna 4, 5, 6, 14 och 17). Senare har det gjorts lagstiftningsändringar i utlänningslagens förutsättningar för familjeåterförening till exempel i fråga om artikel 7.1 c i direktivet genom att som villkor för familjeåterförening föreskriva stabila och regelbundna inkomster (RP 240/2009 rd och RP 43/2016 rd). Efter genomförandet har lagstiftningsändringar som gäller förutsättningarna för familjeåterförening genomförts genom flera ändringar i utlänningslagen (549/2010, 631/2011, 332/2016, 505/2016, 437/2019, 148/2022).

Sedan de lagändringar som hänför sig till det nationella genomförandet av familjeåterföreningsdirektivet trädde i kraft har invandringen till Finland ökat kraftigt och verksamhetsmiljön för migrationspolitiken förändrats väsentligt. Särskilt sedan början av 2021 har antalet ansökningar på grund av familjeband ökat (se närmare statistik i avsnitt 2.1.4). När antalet ansökningar granskas över en längre tidsrymd och jämförs med statistiken över antalet ansökningar för nästan tio år sedan, märks det att förändringen i antalet ansökningar har varit betydande. Till exempel 2015 lämnades det in sammanlagt 9469 ansökningar på grund av familjeband och under 2024 lämnades sammanlagt 23 701 ansökningar in. Antalet ansökningar har således mer än fördubblats på knappt tio år. Utvecklingen av antalet ansökningar för familjemedlemmar är beroende av den övriga migrationen till Finland. Ökningen av antalet ansökningar under de senaste fyra åren har i huvudsak berott på den ökade arbets- och studierelaterade invandringen till Finland.

I en förändrad omvärld är det nödvändigt att granska förutsättningarna för familjeåterförening också i Finland. De villkor som direktivet möjliggör har motiveringar som följer av EU-rätten och är således i princip inte godtyckliga. Ibruktageandet av villkor innebär utövande av nationellt handlingsutrymme. Det ökade antalet ansökningar, målet att främja integration och säkerställa den inre säkerheten, behovet av att komplettera befintliga metoder för att utrota fenomen som är skadliga för samhället och individen samt målet att öka invandrarens eget ansvar för sin integration och göra systemet mer förpliktande talar för att handlingsutrymmet i direktivet utnyttjas. Även samhällets ekonomiska bärkraft talar för att det nationella handlingsutrymme som ingår i direktivet ska utnyttjas, även om målet med kontrollerad invandring också kan förutsätta ekonomiska satsningar. Det kan anses motiverat att använda det nationella handlingsutrymmet i en förändrad omvärld och i och med att invandringen ökar.

Utgångspunkten för direktivet kan anses vara att familjeåterförening tillåts och undantag från det ska tolkas restriktivt. Medlemsstaterna har dock getts ett visst utrymme för skönsmässig

bedömning. Medlemsstaterna får inte utöva sitt utrymme för skönsmässig bedömning på ett sätt som äventyrar direktivets syfte, som är att främja familjeåterförening, eller direktivets ändamålsenliga verkan (mål C-578/08, Chakroun mot Minister van Buitenlandse Zake, dom av den 4 mars 2010, punkt 43). Samtidigt är enligt kommissionens meddelande rätten till familjeåterförening inte oinskränkt. Enligt kommissionens meddelande måste direktivet tillämpas på ett sätt som är förenligt med de grundläggande fri- och rättigheterna, i synnerhet respekten för privatlivet och familjelivet, diskrimineringsförbudet, barnets rättigheter och rätten att få rättslig prövning, vilka alla stadfästs i den europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna.

2.1.3 Övriga internationella förpliktelser

Rätten till familjeliv är en grundläggande rättighet som skyddas bland annat i den europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna (FördrS 19/1990, nedan *Europakonventionen*). Enligt artikel 8 i Europakonventionen har var och en rätt till respekt för sitt privat- och familjeliv. Offentlig myndighet får inte inskränka åtnjutande av denna rättighet annat än med stöd av lag och om det i ett demokratiskt samhälle är nödvändigt med hänsyn till statens säkerhet, den allmänna säkerheten, landets ekonomiska välbefinnande eller till förebyggande av oordning eller brott till skydd för hälsa eller moral eller för andra personers fri- och rättigheter. Enligt artikel 12 i Europakonventionen har giftasvuxna män och kvinnor rätt att ingå äktenskap och bilda familj i enlighet med de nationella lagar som reglerar utövandet av denna rättighet.

Europeiska domstolen för de mänskliga rättigheterna (nedan *Europadomstolen*) har tolkat Europakonventionen så att den inte ålägger staten någon allmän skyldighet att respektera makarnas val av bostadsort och godkänna familjeåterförening inom sitt territorium (Abdulaziz, Cabales och Balkandali, den 28 maj 1985, punkt 68). Staterna har rätt att kontrollera invandringen och Europakonventionen medför ingen allmän skyldighet att respektera invandrarnas önskemål om var de helst vill leva i familjegemenskap. Artikel 8 i Europakonventionen anses inte skydda utlänningens rätt att välja bostadsort för sin familj. Europadomstolen har enligt sin etablerade tolkningspraxis erkänt att kontrollen av invandringen är ett berättigat mål med stöd av vilket staten kan begränsa skyddet för familjelivet. Europadomstolen har också erkänt att hanteringen av invandringen tjänar det allmänna ekonomiska välbefinnandet i landet, och i fråga om detta har medlemsstaterna vanligen omfattande prövningsrätt (B.F. mot Schweiz, den 4 oktober 2023, t.ex. punkt 96). Enligt Europadomstolen förutsätter familjeåterförening dock vissa processuella förutsättningar. Processen ska vara flexibel, snabb och effektiv och förenlig med sökandens rätt till familjeliv. Behandlingen av ansökan ska vara individuell och avvägningen av intressen ska grunda sig på personens faktiska situation. Vid avvägningen av konkurrerande intressen bör man enligt Europadomstolen sträva efter att hitta en rättvis balans mellan familjeåterförening å ena sidan och kontroll i anslutning till invandring och statens ekonomiska bärkraft å andra sidan (M. A. mot Danmark, den 9 juli 2021). I samband med invandring varierar statens skyldighet att tillåta inresa för släktingar till en person som är bosatt i landet beroende på personernas särskilda omständigheter. Europadomstolen har i etablerad rättspraxis konstaterat att man i fråga om statens positiva och negativa förpliktelser måste finna en rättvis balans mellan individens och samhällets konkurrerande intressen. Faktorer som bör beaktas är i vilken mån familjelivet de facto har skadats, hur starka banden är till staten i fråga, om det föreligger övermäktiga hinder för att familjen ska kunna bo i en familjemedlems ursprungsland och om man brutit mot bestämmelser i anslutning till invandring eller om det föreligger andra faktorer i anslutning till den allmänna ordningen som förhindrar inresa (Rodrigues da Silva och Hoogkamer mot Nederländerna, den 31 januari 2006). I princip har Europadomstolen ansett att staten har en positiv skyldighet att tillåta familjeåterförening när flera än en av följande omständigheter föreligger kumulativt:

anknytningspersonen anses de facto ha etablerat sig och ha starka band till destinationsstaten, familjelivet har etablerats innan anknytningspersonen de facto etablerar sig i destinationsstaten, både anknytningspersonen och familjemedlemmen befinner sig redan i destinationsstaten, det finns barn som är parter i fallet och det finns oöverstigliga hinder för att leva i en familjegemenskap i ursprungslandet (Dabo mot Sverige, den 18 januari 2024). Europadomstolen har fäst särskild vikt vid barnets bästa, i synnerhet i situationer där barnen har fötts och vuxit upp i den så kallade mottagarstaten (Sen mot Nederländerna, den 21 december 2001).

Bestämmelserna i EU:s stadga om de grundläggande rättigheterna (2021/C326/02), som antogs som en del av EU:s primärrätt i samband med Lissabonfördraget, är som sådana bindande och direkt tillämplig rätt. Enligt artikel 7 i stadgan om de grundläggande rättigheterna har var och en rätt till respekt för sitt privatliv och familjeliv. Enligt artikel 24.2 i stadgan om de grundläggande rättigheterna 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 varje barn rätt att regelbundet upprätthålla ett personligt förhållande till och direkta kontakter med båda föräldrarna, utom då detta strider mot barnets bästa.

EU-domstolen har konstaterat att den allmänna regeln i direktivet är familjeåterförening och att undantagen ska tolkas restriktivt. EU-domstolen har också konstaterat att det utrymme för skönsmässig bedömning som tillerkänns medlemsstaterna inte ska användas av dem på ett sätt som äventyrar direktivets syfte, som är att främja familjeåterförening (dom av den 4 mars 2010, Chakroun mot Nederländerna, C-578/08, punkterna 43 och 48). Exempelvis kravet på stabila och regelbundna försörjningsmedel ska således tolkas restriktivt mot bakgrund av de grundläggande rättigheterna och särskilt med beaktande av skyddet för familjelivet (dom av den 4 mars 2010, Chakroun, mål C-578/08, punkterna 43–44). Å andra sidan hindrar till exempel inte kravet på att makarna ska ha uppnått en viss lägsta ålder vid familjeåterföreningen utövandet av rätten till familjeåterförening eller gör det orimligt svårt (dom av den 17 juli 2014, Noorzia mot Österrike, C-338/13, EU:C:2014:2092, punkt 16). Domstolen har dessutom konstaterat att medlemsstaterna genom att kräva att makarna ska ha uppnått en viss minimiålder använder det handlingsutrymme som ges i direktivet och säkerställer att anknytningspersonen tillbringar en tillräckligt lång tid i målstaten för att visa på en viss grad av integration och för att främja även familjemedlemmarnas etablering i samhället (dom av den 27 juni 2006, Europaparlamentet mot rådet, C-540/03, EU:C:2006:429).

FN:s konvention om barnets rättigheter (FördrS 59–60/1991, nedan *barnkonventionen*), som trädde i kraft för Finlands del 1991, är gällande rätt i Finland. I konventionen avses med barn varje människa under 18 år, om inte myndighet uppnås tidigare enligt den lag som gäller för barnet. Enligt artikel 2 ska barnet skyddas mot alla former av diskriminering eller bestraffning på grund av föräldrars, vårdnadshavares eller familjemedlemmars ställning, verksamhet, uttryckta åsikter eller tro. Enligt artikel 3 ska barnets bästa komma i främsta rummet vid alla åtgärder som rör barn, vare sig de vidtas av offentliga eller privata välfärdsinstitutioner, domstolar, administrativa myndigheter eller lagstiftande organ. Artikel 8 gäller konventionsstaternas åtagande att respektera barnets rätt att behålla sin identitet, innefattande medborgarskap, namn och släktförhållanden såsom dessa erkänns i lag, utan olagligt ingripande. Enligt artikel 9 ska konventionsstaterna säkerställa att barnet inte skiljs från sina föräldrar mot deras vilja utom i det fall då behöriga myndigheter finner att ett sådant åtskiljande är nödvändigt för barnets bästa i enlighet med tillämplig lag och tillämpliga förfaranden. Enligt artikel 10 ska ansökningar från ett barn eller dess föräldrar om inresa i eller utresa från en konventionsstat för familjeåterförening behandlas på ett positivt, humant och snabbt sätt av konventionsstaterna. Enligt artikel 12 ska det barn som är i stånd att bilda egna åsikter tillförsäkras rätten att fritt

uttrycka dessa i alla frågor som rör barnet. Barnets åsikter ska tillmätas betydelse i förhållande till barnets ålder och mognad.

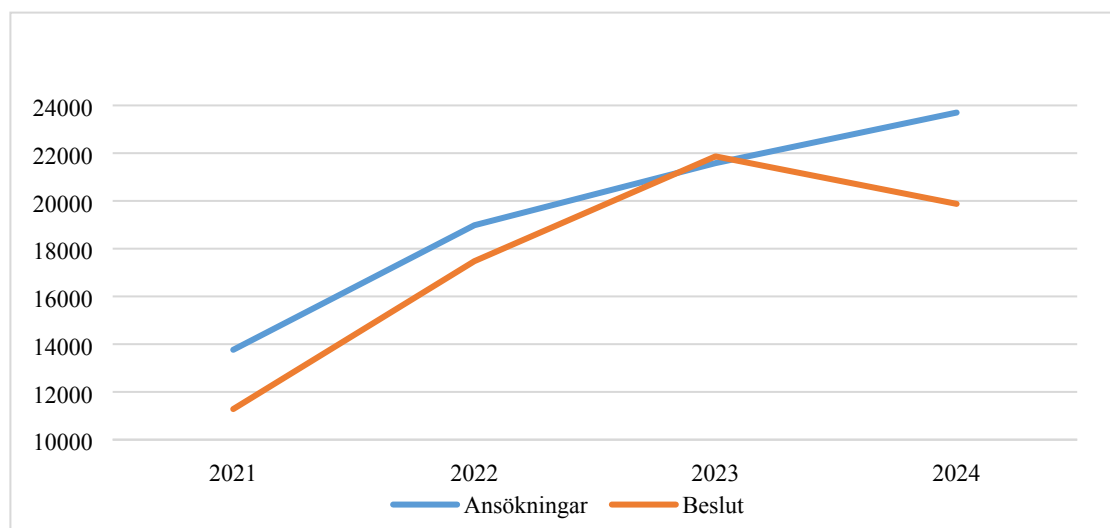
Enligt den allmänna kommentaren nr 14 (2013) från FN:s kommitté för barnets rättigheter är begreppet barnets bästa komplext och dess innebörd måste avgöras från fall till fall. Enligt den allmänna kommentaren är barnets bästa ett flexibelt och anpassningsbart begrepp. Även om barnets intressen i princip har hög prioritet och inte bara är ett bland flera överväganden, måste alla parter intressen omsorgsfullt vägas mot varandra och en lämplig kompromiss nås. Om sinsemellan konkurrerande intressen står i konflikt med varandra, bör man dock fästa större vikt vid tillgodoseendet av barnets bästa. Enligt den allmänna kommentaren är samhällsintresset inte en sådan rättighet vars tillgodoseende ska jämföras med att barnets bästa ska komma i första rummet, utan avvägningen handlar här uttryckligen om tillgodoseendet av grundläggande och mänskliga rättigheter i fråga om barnets rätt att i första hand få beaktat vad som bedöms vara barnets bästa (konvention om barnets rättigheter artikel 3 stycke 1) (CRC/C/GC/14). Enligt den allmänna kommentaren nr 22 (2017) från kommittén för barnets rättigheter bör konventionsstaterna se till att barn inom ramen för internationell migration först och främst behandlas som barn och att barns rättigheter inom ramen för internationell migration respekteras och skyddas oavsett barnens eller föräldrarnas/vårdnadshavarnas migrationsstatus (CRC/C/GC/22). Enligt punkt 35 i den allmänna kommentaren nr 23 (2017) från kommittén för barnets rättigheter, bör familjeåterförening i ursprungslandet inte eftersträvas om det finns en ”skäligen risk” (reasonable 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 FN:s konvention om barnets rättigheter in och bör vägleda konventionsstatens beslut om återförening där. 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 (CRC/C/GC/23).

Barnets rättigheter enligt barnkonventionen 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 styrande princip för tolkningar och åtgärder vars innehåll tillämpas från fall till fall. Vid tillgodoseende av barnets bästa är det alltid också fråga om tillgodoseende av grundläggande och mänskliga rättigheter. I varje enskilt fall bör man när barnets bästa ska fastställas beakta barnets åsikter, barnets identitet och utsatta situation, bevarandet av familjeförhållanden, 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 synpunkter vägs mot varandra. Begreppet barnets bästa är komplext och dess innebörd avgörs från fall till fall. När barnets relation till sina föräldrar avbryts på grund av migration (föräldrarnas utan barnet eller barnets utan föräldrarna) bör bevarandet av familjeenheten beaktas när barnets bästa bedöms i beslut om familjeåterförening. Om barnets rättigheter tillgodoses så fullständigt som möjligt, tillgodoses även barnets bästa.

2.1.4 Familjeåterförening i siffror

Invandringen till Finland består i huvudsak av personer som flyttar till Finland på grund av arbete eller studier och deras familjemedlemmar. Arbetskraftsinvandringen var historiskt hög 2022 och låg fortfarande på en hög nivå 2023 men minskade något 2024. Nedgången i antalet ansökningar har särskilt påverkats av den ekonomiska recessionen. Antalet ansökningar av

studerande ökade från 2022 till 2024. Bakgrunden till det ökade antalet ansökningar av studerande är bland annat revideringen av lagstiftningen om studerande våren 2022, såsom en ökning av de utbildningsprogram på främmande språk som riktar sig till internationella studerande, de marknadsföringsåtgärder som läroanstalterna riktar till utländska studerande samt en ökad synlighet för Finland i sociala medier. Också antalet ansökningar om uppehållstillstånd på grund av familjeband har ökat under de senaste åren.



Tabell 1. Ansökningar och beslut om familjeband åren 2021–2024. Källa: *Migrationsverket*.

Under 2021–2024 lämnades sammanlagt 78 083 första ansökningar om uppehållstillstånd på grund av familjeband in. År 2021 lämnades det in sammanlagt 13 764 ansökningar, år 2022 sammanlagt 18 981 ansökningar och år 2023 sammanlagt 21 583 ansökningar. Antalet ansökningar höll sig på en hög nivå också 2024, då det lämnades in sammanlagt 23 701 första ansökningar om uppehållstillstånd för familjemedlemmar. Antalet ansökningar är det största i mätthistorien.²

Migrationsverket för statistik över uppehållstillstånd på grund av familjeband utifrån uppehållstillståndet för anknytningspersonen. Statistikföringen har indelats i tre huvudgrupper: 1) finska medborgare, 2) personer som beviljats internationellt skydd och 3) andra utlänningar. I Migrationsverkets statistik avses med annan utlänning personer som inte fått internationellt skydd, dvs. till exempel anknytningspersoner som vistas i Finland på grund av arbete eller studier. Dessutom statistikför Migrationsverket fyra olika kategorier av familjemedlemmar, dvs. 1) makar, 2) vårdnadshavare, 3) barn och 4) andra anhöriga.

Den största gruppen sökande under åren 2021–2024 har varit barn till andra utlänningar (31 403), makar till andra utlänningar (25 507) och makar till finska medborgare (10 278). Näst flest ansökningar lämnades in av barn till personer som beviljats internationellt skydd (4535) och makar till personer som beviljats internationellt skydd (1560). Även barn till finska medborgare (1174), andra anhöriga till finska medborgare (929), vårdnadshavare till finska medborgare (480), andra anhöriga till personer som beviljats internationellt skydd (1251),

² Mäthistoria fr.o.m. 2011.

vårdnadshavare till barn som beviljats internationellt skydd (489), vårdnadshavare till andra utlänningar (289) och andra anhöriga till andra utlänningar (134) lämnade in ansökningar om familjeåterförening under den nämnda perioden.

Under 2021–2024 fattades sammanlagt 68 641 beslut om ansökningar om första uppehållstillstånd på grund av familjeband. Cirka 92 % av besluten, dvs. 63 027, var positiva. Sammanlagt 4173 avslagsbeslut fattades, vilket motsvarar cirka 6 % av de beslut som fattats. Resten av besluten (1441), dvs. ca 2 %, innehåller beslut om förfall. Även om antalet beslut har ökat betydligt, har antalet avslagsbeslut varit relativt jämnt. De närmare siffrorna presenteras i tabellen nedan. Utöver ansökningar som baserar sig på familjeband fattades det under perioden i fråga sammanlagt 1858 beslut för andra anhöriga. Beslut som fattats för andra anhöriga har inte beaktats i tabellen nedan.

Beslut om ansökningar om uppehållstillstånd på grund av familjeband	Positiva	Negativa	Förfallit	Sammanlagt
2021	9736	1040	299	11 075
Familjemedlemmar till personer som fått internationellt skydd	1147	168	50	1365
Familjemedlemmar till andra utlänningar	6314	610	169	7093
Familjemedlemmar till finska medborgare	2275	262	80	2617
2022	15 375	1027	724	17 126
Familjemedlemmar till personer som fått internationellt skydd	1213	120	152	1485
Familjemedlemmar till andra utlänningar	10 933	621	435	11 989
Familjemedlemmar till finska medborgare	3229	286	137	3652
2023	20 032	875	209	21 116
Familjemedlemmar till personer som fått internationellt skydd	1539	102	50	1691
Familjemedlemmar till andra utlänningar	15 239	626	114	15 979
Familjemedlemmar till finska medborgare	3254	147	45	3446
2024	17 884	1231	209	19 324
Familjemedlemmar till personer som fått internationellt skydd	1161	157	41	1359
Familjemedlemmar till andra utlänningar	13 979	914	118	15 011
Familjemedlemmar till finska medborgare	2744	160	50	2954
Sammanlagt	63 027	4173	1441	68 641

Tabell 2. Beslut om uppehållstillstånd på grund av familjeband åren 2021–2024 indelade enligt anknytningspersonens uppehållsgrund. I tabellen anges positiva och negativa beslut samt ärenden som förfallit. *Källa: Migrationsverket.*

Antalet asylansökningar har ökat inom EU sedan augusti 2022. År 2023 överskred antalet ansökningar gränsen på en miljon under årets första 11 månader. År 2023 var antalet asylansökningar i Europa som högst sedan 2015–2016. Ökningen av antalet asylsökande inom EU har tills vidare inte återspeglats i Finland. Antalet asylansökningar som lämnats in till Finland har hållits på en måttlig nivå under 2024. I Finland lämnades sammanlagt 4559 första asylansökningar in 2023 (jämfört med antalet asylansökningar i hela EU, som var 1,1 miljoner). Antalet asylansökningar som lämnats in i Finland har hållits på en måttlig nivå under första halvåret 2024. Under 2024 lämnades det in sammanlagt 2948 asylansökningar i Finland, av vilka 2405 var första asylansökningar. Antalet asylsökande minderåriga som kommit till landet utan vårdnadshavare har ökat i Europa och antalet ansökningar har ökat också i Finland. År 2023 sökte sammanlagt 348 minderåriga asylsökande som kommit till landet utan vårdnadshavare internationellt skydd i Finland. År 2024 började antalet asylansökningar för minderåriga som kommit till landet utan vårdnadshavare minska och sammanlagt 225 första asylansökningar lämnades in.

Migrationstrycket på EU fortsatte att vara högt under 2024, vilket antas återspeglas med fördröjning också i Finland. Migrationsverkets långsiktiga prognos är att antalet ansökningar som grundar sig på familjeband även i fortsättningen kommer att öka, om den arbets- och studiebaserade invandringen fortsätter att öka.

2.2 Krav på minimiålder vid familjeåterförening av makar

Enligt utlänningslagen kan uppehållstillstånd på grund av familjeband i regel beviljas endast en sådan person som motsvarar definitionen av familjemedlem i utlänningslagen (se avsnitt 2.1.1). Förutom utlänningslagen bedöms familjeförhållandena vid familjeåterförening enligt äktenskapslagen (234/1929). I V avdelningen 2 kap. i äktenskapslagen föreskrivs det om erkännande av utländskt äktenskap. Enligt 115 § i äktenskapslagen erkänns ett äktenskap som ingåtts utomlands, om det är giltigt i den stat där äktenskapet ingicks eller i den stat där någondera maken var bosatt eller var medborgare då äktenskapet ingicks. Enligt 115 a § i äktenskapslagen anses ett äktenskap som ingåtts utomlands dock inte vara giltigt i Finland om det inte finns särskilda skäl för det, om åtminstone den ena av de förlovade var under 18 år och åtminstone den ena av dem var bosatt i Finland när äktenskapet ingicks. Utlänningslagen innehåller ingen separat bestämmelse om makarnas minimiålder som förutsättning för familjeåterförening.

Enligt artikel 4.5 i familjeåterföreningsdirektivet får medlemsstaterna vid familjeåterförening av makar kräva en minimiålder på högst 21 år innan maken/makan kan återförenas med anknytningspersonen. Kravet på minimiålder kan också gälla personer som får internationellt skydd och deras makar. Tillämpningen av minimiåldern, inklusive just denna åldersgräns, motiveras av unionsrätten. Det är fråga om utnyttjande av det nationella handlingsutrymme som ingår i direktivet. Enligt kommissionens meddelande (s. 8) gäller följande: ”Kravet på minimiålder ska alltså vara uppfyllt när familjeåterföreningen faktiskt äger rum och inte när ansökan lämnas in. Det bör därför vara möjligt att lämna in ansökningar och få dessa prövade innan kravet på minimiålder är uppfyllt, i synnerhet med tanke på att det kan ta upp till nio månader att få ärendet prövat. Däremot får medlemsstaterna skjuta upp den faktiska verkställigheten av familjeåterföreningen fram till dess att minimiåldern är uppnådd.” Kravet på minimiålder är ett så kallat frivilligt tilläggsvillkor vid familjeåterförening. Medlemsstaterna får kräva en minimiålder för att säkerställa integration och förhindra tvångsäktenskap.

Tvångsäktenskap är en form av människohandel. Med tvångsäktenskap avses ett äktenskap eller ett liknande förhållande där den ena eller båda makarna inte själv har kunnat påverka ingåendet av äktenskapet eller valet av make.³ Vid tvångsäktenskap har maken inte fattat beslutet att ingå äktenskap av egen fri vilja, utan äktenskapet har uppkommit till följd av lagstridigt tvång från en annan person.⁴ Barnäktenskap är en form av tvångsäktenskap. Som minderåriga kan barnen på grund av sin ålder inte ge sitt fulla fria och informerade samtycke till äktenskapet. Den tvingande parten kan vara till exempel offrets förälder, någon annan familjemedlem eller släkting eller (den blivande) maken. Det kan också vara fråga om kollektiva påtryckningar från en större personkrets. Den som är föremål för tvång kan utsättas för påtryckningar eller hot på många olika sätt, till exempel gällande förlust av uppehållsrätt eller vårdnad om barn eller att familjen, släkten eller samfundet förskjuter den som är föremål för tvång. Till exempel flickor kan tvingas att gifta sig av kulturella orsaker eller för att trygga en annan persons (makens) tillträde till landet.⁵ I en utredning av Förbundet för mänskliga rättigheter är de äktenskap som de intervjuade har klassificerat och identifierat som tvångsäktenskap huvudsakligen gränsöverskridande äktenskap som ingåtts utanför Finlands gränser. Gränsöverskridande tvångsäktenskap ingås ofta efter att den unga kvinnan har sänts utomlands, antingen av fri vilja eller mot sin vilja.⁶ Ingående av gränsöverskridande tvångsäktenskap och därmed också förebyggande av dem är ofta bundet till beviljande av uppehållstillstånd för makar.

Också när det är fråga om en myndig ung person kan familjens eller släktens bestämmanderätt när det gäller ingående av äktenskap för personen vara större ju yngre personen är. Utomståendes bestämmanderätt och därmed risken för tvångsäktenskap kan bedömas minska i och med att den unga personen växer upp och blir självständig. Såväl kvinnor och flickor som män och pojkar kan bli tvingade att ingå äktenskap, men globalt sett är det främst kvinnor och flickor som utsätts för tvångsäktenskap.⁷ Det är i hög grad fråga om ett könsrelaterat fenomen. Tvingande till äktenskap kan på ett fundamentalt sätt anses kränka en persons frihet och personliga integritet samt skyddet för privatlivet.⁸ Staten är entydigt skyldig att skydda individen, eftersom det vid tvångsäktenskap är fråga om en kränkning av de mänskliga rättigheterna.⁹

Inom FN har det utarbetats en konvention som gäller samtycke till äktenskap, minimiålder för ingående av äktenskap och registrering av äktenskap (FördrS 50/1964). Enligt artikel 1 i konventionen förutsätts båda parternas fulla och frivilliga samtycke för att ett äktenskap ska ingås lagligt och att de ska uttrycka detta personligen inför en myndighet och i vittnens närvaro. Syftet med Europarådets konvention om bekämpande av människohandel (FördrS 43/2012) är att med respekt för jämställdheten förebygga och bekämpa människohandel. Syftet med Europarådets konvention om förebyggande och bekämpning av våld mot kvinnor och av våld i hemmet (FördrS 52/2015, nedan *Istanbulkonventionen*) är att bidra till att avskaffa alla former av diskriminering av kvinnor och att främja faktisk jämställdhet mellan kvinnor och män. I Istanbulkonventionen behandlas bland annat de civilrättsliga konsekvenserna av tvångsäktenskap (artikel 32) och förutsätts att parterna i konventionen vidtar nödvändiga lagstiftningsåtgärder eller andra åtgärder för att göra tvångsäktenskap straffbelagda (artikel 37). I Europaparlamentets resolution av den 4 juli 2018 om de nästa stegen mot en extern EU-strategi

³ ihmiskauppa.fi/sv

⁴ RP 172/2021 rd, s. 27

⁵ RP 65/2024 rd, s. 21

⁶ [Förbundet för mänskliga rättigheter 2016 \(på finska\)](#)

⁷ RP 65/2024 rd, s. 22

⁸ RP 65/2024 rd, s. 32

⁹ Toivonen 2017

för bekämpning av tidiga äktenskap och tvångsäktenskap (2017/2275(INI)) konstateras det att barnäktenskap, tidiga äktenskap och tvångsäktenskap är en allvarlig kränkning av de mänskliga rättigheterna och framför allt kvinnors rättigheter, däribland rätten till likabehandling, självbestämmande och kroppslig integritet, tillgång till utbildning och frihet från utnyttjande och diskriminering, och detta är ett problem som inte bara finns i tredjeländer, utan som även kan förekomma i en del medlemsstater. Barnkonventionen förbjuder äktenskap med minderåriga barn.

Det finns inga exakta uppgifter om förekomsten av tvångsäktenskap i Finland och inom Europeiska unionen. Också i Finland har det forskats relativt lite i ämnet. Man kan dock få en viss uppfattning om fallen av tvingande till äktenskap och hur vanliga de är i Finland utifrån statistik som förs av enskilda organisationer och myndigheter. Enligt utredningar och höranden av en arbetsgrupp som tillsatts av justitieministeriet är tvingande till äktenskap och ingående av tvångsäktenskap i Finland ofta förknippade med att en person förs eller transporteras utomlands eller reser till Finland från utlandet.¹⁰ I Finland har man identifierat tre till fyra sådana situationer som identifieras som tvångsäktenskap. För det första kan det vara fråga om tvångsäktenskap som ingåtts utomlands mellan utlänningar och som framkommer i Finland till exempel i samband med en asylansökningsprocess. En andra kategori utgör flickor med invandrarbakgrund som bor i Finland och ofta är finska medborgare, och som gifts bort med en man som bor utomlands. I sådana fall har maken som bor i Finland besökt utlandet för att ingå äktenskap och återvänt till Finland för att vänta på sin make som anländer till landet efter att ha fått uppehållstillstånd på grund av familjeband. Den tredje kategorin innefattar fall där en man som är finsk medborgare och bosatt i Finland ingår äktenskap med en utländsk kvinna. Äktenskapet ingår i samförstånd, men i själva verket kan den utländska hustrun på många sätt bli utnyttjad i äktenskapet. Till följd av hot och undertryckande har kvinnan inga faktiska möjligheter att lämna äktenskapet, eller ens tillräcklig kunskap om hur det skulle kunna gå till.¹¹ Den fjärde kategorin är sådana situationer där familjemedlemmarna för ut en minderårig flicka från Finland till utlandet för att ingå äktenskap.¹²

Enligt en utredning som Institutet för kriminologi och rättspolitik, som verkar i anslutning till Helsingfors universitet, genomförde 2017 verkade tvingande till äktenskap som fenomen ha ökat. I utredningen konstaterades det att tvångsäktenskap som ett fenomen existerar såväl i Finland som i övriga Europa. Även om det inte finns exakta uppgifter om fenomenets omfattning, ansågs det i utredningen dock sannolikt att det är fråga om ett fenomen som växer inom den närmaste framtiden, inte ett fenomen som håller på att försvinna.¹³ Antalet tvångsäktenskap har inte statistikförts officiellt i Finland. Därför finns det inga exakta uppgifter om personerna tillgängliga. Fram till utgången av 2023 hade för sammanlagt 259 klienter tvångsäktenskap registrerats i hjälpsystemet för offer för människohandel som en form av utnyttjande.¹⁴ Sammanlagt 63 personer har utnyttjats för tvångsäktenskap och haft uppehållstillstånd vid den tidpunkt när de tagits in som klienter i hjälpsystemet. Av dem har 12 tagits in i hjälpsystemet som klienter före 21 års ålder, och för nio av dem har tvångsäktenskapet anknytning till Finland. Det finns sammanlagt 40 personer över 21 år för vilka tvångsäktenskapet har anknytning till Finland. För många av dem, men inte alla, är det fråga om familjeband. Statistiken över hjälpsystemet omfattar endast de personer som föreslås bli intagna i hjälpsystemet och som godkänns som klienter i hjälpsystemet. Siffrorna ger alltså

¹⁰ [Justitieministeriet 2024](#) (på finska, med svenskt referat)

¹¹ [Toivonen 2017](#) (på finska) och [Ihmiskauppa.fi/sv](#)

¹² [Ihmiskauppa.fi/sv](#)

¹³ [Toivonen 2017](#)

¹⁴ [Ihmiskauppa.fi/sv](#)

endast information om fall som kommit till myndigheternas kännedom. De siffror som presenteras ovan kan således endast anses riktgivande. Justitieministeriet har publicerat en utredning med iakttagelser om fall som gäller människohandelsoffer som varit klienter hos Brottsofferjouren och som utsatts för sexuellt våld, närmare bestämt dem som var klienter hos Brottsofferjourens särskilda stödtjänst för offer för människohandel under perioden den 1 november 2022–31 januari 2023, inklusive personer som blivit utsatta för tvångsäktenskap. Utredningen omfattade 90 fall av tvångsäktenskap. Majoriteten av dessa klienter hade beviljats uppehållstillstånd på grund av familjeband.¹⁵

Ur Migrationsverkets statistik fås uppgifter om makar under 21 år som är anknytningspersoner och vars vistelse i Finland grundar sig antingen på internationellt skydd eller på studier eller arbete (andra utlännningar). Däremot har uppgifter om alla finska medborgare som är anknytningspersoner inte länkats till ärendehanteringssystemet för utlänningsärenden (UMA) och uppgifter om kön för de finska medborgare som är anknytningspersoner är således inte tillgängliga.

Under 2021–2024 registrerades sammanlagt 784 anknytningspersoner under 21 år vars make/maka beviljades det första uppehållstillståndet på grund av familjeband. Närmare siffror presenteras i tabellen nedan.

Positivt beslut om första uppehållstillstånd, anknytningspersoner under 21 år	2021	2022	2023	2024	Sammanlagt
Anknytningsperson som beviljats intern. skydd	4	8	18	19	49
Man	3	7	17	18	49
Kvinna	1	1	1	1	4
Annan utländsk anknytningsperson	32	66	119	155	372
Man	29	62	86	102	279
Kvinna	2	4	33	53	92
Okänt*	1				1
Finsk medborgare anknytningsperson	47	102	116	98	363
Man	1	7	19	18	45
Kvinna	0	4	3	3	10
Okänt*	46	91	94	77	308
Sammanlagt	83	176	253	272	784

* I statistiken har anknytningspersonens ålder registrerats enligt beslutstidpunkten. I siffrorna på raden Okänt ingår de anknytningspersoner för vilka uppgifter om kön inte finns tillgängliga.

Tabell 3. Positiva (första) beslut om uppehållstillstånd för maken 2021–2024 (sammanlagt) i fall där anknytningspersonen är under 21 år. *Källa: Migrationsverket.*

Enligt Migrationsverkets statistik beviljades makar under 21 år som ansökte om uppehållstillstånd sammanlagt 784 första uppehållstillstånd på grund av familjeband under

¹⁵ RP 65/2024 rd, s. 25

2021–2024. Antalet uppehållstillstånd som beviljats makar under 21 år på grund av familjeband har ökat under de senaste tre åren. Familjemedlemmar under 21 år har i huvudsak fått uppehållstillstånd antingen som makar till annan utlänning (ca 47 %) eller som makar till finsk medborgare (ca 46 %). Med annan utländsk anknytningsperson avses en person vars vistelse i Finland grundar sig på annat än internationellt skydd, dvs. till exempel arbete eller studier. De uppehållstillstånd på grund av familjeband som beviljats makar under 21 år till personer som fått internationellt skydd utgör ca 7 % av de beviljade uppehållstillstånden. Närmare siffror presenteras i tabellen nedan.

Positivt första beslut om uppehållstillstånd, makar under 21 år som ansöker om uppehållstillstånd	2021	2022	2023	2024	Sammanlagt
Make till anknytningsperson som fått internationellt skydd	4	8	18	19	49
Man	1	0	1	1	3
Kvinna	3	8	17	18	46
Make till annan utländsk anknytningsperson	32	66	119	155	372
Man	3	4	32	55	94
Kvinna	29	62	87	100	278
Make till anknytningsperson som är finsk medborgare	47	102	116	98	363
Man	13	23	27	17	80
Kvinna	34	79	89	81	283
Sammanlagt	83	176	253	272	784

* I statistiken har åldern på en make som är familjemedlem registrerats enligt beslutstidpunkten.

Tabell 4. Positiva (första) beslut om uppehållstillstånd för maken 2021–2024 (sammanlagt) i fall där den make som ansöker om uppehållstillstånd är under 21 år. *Källa: Migrationsverket.*

När det gäller makar under 21 år som ansöker om familjeåterförening är det fråga om sammanlagt 784 personer. Med beaktande av det som anförts ovan är det motiverat att granska kravet på en minimiålder på 21 år för familjeåterförening av makar särskilt med beaktande av det som framförts om tvångsäktenskap. Tvångsäktenskap kan ses som ett potentiellt växande problem. Uppgifterna om antalet unga anknytningspersoner och i synnerhet antalet makar förutsätter åtgärder för att uppehållstillstånd på grund av familjeband inte ska beviljas i situationer där det är fråga om tvångsäktenskap. Det är fråga om ett sätt att påverka bekämpningen av fenomenet. Genom kravet på minimiålder kan man sträva efter att förhindra missbruk av uppehållstillstånd och förhindra tvångsäktenskap mellan unga och minderåriga eller med dem.

Det bör noteras att enligt 36 a § 1 mom. 6 punkten i utlänningslagen, som trädde i kraft den 1 september 2024, beviljas uppehållstillstånd inte om det finns grundad anledning att misstänka att sökanden eller anknytningspersonen blir utnyttjad eller på något annat sätt hamnar i en utsatt position i Finland. I verkligheten finns det inte alltid tillgång till information om tvångsäktenskap. Till strafflagens 25 kap. 3 §, som gäller människohandel, fogades dessutom som ett syfte med gärningen det att en person görs till föremål för tvångsäktenskap (RP 65/2024 rd). Lagändringen trädde i kraft den 1 januari 2025. Genom lagändringen kriminaliserades

tvingande till äktenskap. Lagändringarna framhäver hur allvarligt fenomenet är. Vägran att bevilja uppehållstillstånd och bestraffning av tvingande till äktenskap förutsätter dock att myndigheten är medveten om tvångsäktenskapet. Minimåldersgränsen gör det möjligt att på ett mer heltäckande sätt skydda unga mot tvångsäktenskap.

2.3 Försörjningsförutsättning vid familjeåterförening för minderåriga anknytningspersoner till personer som fått internationellt skydd

Enligt 39 § i utlänningslagen förutsätter beviljande av uppehållstillstånd i regel att försörjningen för den som ansöker om uppehållstillstånd är tryggad (se avsnitt 2.1.1). Undantag från försörjningsförutsättningen kan i enskilda fall göras, om det finns exceptionellt vägande skäl eller om barnets bästa kräver det. Försörjningsförutsättningen tillämpas inte när uppehållstillstånd beviljas med stöd av 6 kap., om inte något annat följer av 114 § 4 mom. I 6 kap. i utlänningslagen föreskrivs det om internationellt skydd. Enligt 114 § 4 mom. förutsätter beviljande av uppehållstillstånd för familjemedlemmar till personer som fått internationellt skydd eller tillfälligt skydd, om än med vissa undantag, att utlänningens försörjning är tryggad. Försörjningsförutsättningen tillämpas 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 godkännts 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. I momentet föreskrivs dessutom särskilt att försörjningsförutsättningen inte tillämpas om anknytningspersonen är minderårig. Lagändringen som gäller minderåriga anknytningspersoner trädde i kraft den 1 februari 2023. Före det var försörjningsförutsättning i fråga om vårdnadshavare till minderåriga anknytningspersoner huvudregeln i lagen, men avvikelser från den gjordes med stöd av den prövning i enskilda fall som grundar sig på barnets bästa och som ingår i 39 § i utlänningslagen. Lagändringen motiverades å ena sidan med att man genom ändringen säkerställde rätten till familjeliv för minderåriga som får internationellt och tillfälligt skydd och tillgodoseendet av barnets bästa så fullt ut som möjligt så att försörjningsförutsättningen inte utgör något hinder för att fortsätta att leva familjeliv och å andra sidan också med målet att lagstiftningen ska motsvara etablerad avgörandepraxis (RP 100/2022 rd). Åren 2015–2024 lämnade vårdnadshavare till minderåriga barn som får internationellt skydd in sammanlagt 796 första ansökningar om uppehållstillstånd. Sammanlagt 621 beslut fattades under perioden i fråga. Av alla beslut som 2015–2024 fattades för vårdnadshavare till personer som fått internationellt skydd var ca 64 % (398) positiva och ca 31 % (196) negativa. Av de resterande besluten (27) var ca 5 % beslut om att avskriva ärendet. Med stöd av den bristande försörjningen fattades det sammanlagt 27 negativa beslut för vårdnadshavarna 2015–2023. Efter början av 2023 har det dock inte krävts tryggad försörjning av en minderårig anknytningsperson.

Antalet minderåriga asylsökande som kommit till landet utan vårdnadshavare har ökat under de senaste åren. År 2023 lämnades det in sammanlagt 348 ansökningar, medan det 2022 lämnades in sammanlagt 246 ansökningar och 2021 sammanlagt 136 ansökningar. År 2024 lämnades sammanlagt 225 ansökningar in av minderåriga asylsökande som kommit till landet utan vårdnadshavare. Orsakerna till ökningen av antalet minderåriga asylsökande utan vårdnadshavare under de senaste åren kan vara många. Det är inte möjligt att med säkerhet bedöma hur sloandet av försörjningsförutsättningen påverkat antalet ansökningar, och tidsramen för bedömningen är också annars mycket kort. Faktum är dock att antalet asylsökande

som kommit utan vårdnadshavare har ökat betydligt 2023 jämfört med 2022. År 2024 minskade dock antalet ansökningar om uppehållstillstånd.

Å andra sidan bör det beaktas att antalet ansökningar har ökat redan tidigare. När försörjningsförutsättningen 2016 ställdes som villkor för uppehållstillstånd på grund av familjeband för personer som får internationellt skydd, konstaterades det vid beredningen att avsaknaden av försörjningsförutsättning för minderåriga anknytningspersoner som kommer ensamma till landet dock kan framstå som en faktor som ökar attraktionen för invandring och leda till att barn utnyttjas då de sänds iväg ensamma för att ansöka om asyl (RP 43/2016 rd, avsnitt 3.3 Alternativ, s. 23). Därför utvidgades försörjningsförutsättningen då också till minderåriga anknytningspersoner, men den slopades senare genom en lagändring i början av 2023.

Antalet minderåriga asylsökande som kommit med familjen har däremot varierat under de senaste åren så att sammanlagt 487 ansökningar lämnades in 2024, sammanlagt 706 ansökningar 2023, sammanlagt 1294 ansökningar 2022 och sammanlagt 342 ansökningar 2021. Variationsintervallet har varit stort, men det kan konstateras att ansökningarna i vilket fall som helst har varit stora under de senaste åren.

Asylansökningar av minderåriga	2021	2022	2023	2024	Sammanlagt
Minderårig som kommit till landet utan vårdnadshavare	136	246	348	225	950
Minderårig som kommit med familjen	324	1294	706	487	2811
Sammanlagt	460	1540	1064	707	3761

Tabell 5. Antal minderåriga som sökt internationellt skydd. *Källa: Migrationsverket.*

Åren 2021–2024 lämnade vårdnadshavare till personer som fått internationellt skydd in sammanlagt 489 första ansökningar om uppehållstillstånd. Under den aktuella perioden fattades sammanlagt 319 beslut om uppehållstillstånd. Av besluten var 239 positiva, dvs. ca 75%.

Vårdnadshavare till person som fått intern. skydd	2021	2022	2023	2024	Sammanlagt
Ansökningar om uppehållstillstånd	64	134	107	184	489
Beslut om uppehållstillstånd	45	65	124	85	319
- Positiva	27	31	110	71	239
- Negativa	14	17	10	13	54
- Förfallit	4	17	4	1	26

Tabell 6. Första ansökningar om uppehållstillstånd och beslut om uppehållstillstånd för vårdnadshavare till barn som fått internationellt skydd. *Källa: Migrationsverket.*

På basis av statistiken torde det förekomma att barn skickas ensamma till Europa och även till Finland, ibland mot deras vilja, för att barnets familjemedlemmar senare efter det att barnet eventuellt fått uppehållstillstånd ska kunna ansöka om uppehållstillstånd på grund av familjeband. I regel får vårdnadshavaren uppehållstillstånd på grund av familjeband. Ett sådant förfarande ska betraktas som allvarligt utnyttjande av barn, vilket strider mot barnets bästa och barnkonventionen. Bakom fenomenet ligger förutom kringgående av inresebestämmelser bland annat handel med kvinnor och barn samt ett starkt migrationstryck från de ekonomiskt och socioekonomiskt svagast utvecklade länderna till utvecklade industriländer. Fenomenet är också förknippat med omfattande smuggling, som i sig är ett brott och som också kan äventyra säkerheten för det barn som transporteras. Både barnet och målstaten är i dessa situationer föremål för utnyttjande. Att skicka ett barn utan vårdnadshavare på en resa, eventuellt till en annan kontinent, exponerar barnet för olika former av utnyttjande och äventyrar barnets psykiska, sociala och fysiska säkerhet. Det är nödvändigt att bekämpa fenomenet effektivare än tidigare. Den lagstiftning som möjliggör och främjar utnyttjande av barn som ett redskap för inresa bör ändras för att bekämpa fenomenet. På grund av fenomenets skadlighet har lagen ändrats den 1 september 2024 så att uppehållstillstånd på grund av familjeband inte beviljas, om det finns grundad anledning att misstänka att ett minderårigt barn har använts som redskap för inresa, eftersom barnet har sänts till Finland som anknytningsperson för att få uppehållstillstånd för barnets familjemedlemmar, utom i de fall där det ska anses ha funnits tvingande skäl som hänför sig till barnets liv eller hälsa att sända barnet till Finland för att söka internationellt skydd. Det kan bedömas att det är motiverat att komplettera regleringen med en försörjningsföresättning för att utrota fenomenet.

Enligt artikel 4.1 i familjeåterföreningsdirektivet ska medlemsstaterna tillåta inresa och vistelse på grund av familjeåterförening för anknytningspersonens make, underåriga barn samt makes underåriga barn. Om en flykting är underårig 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 EU-domstolen 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). Familjeåterföreningsdirektivet innehåller inga särskilda

begränsningar i fråga om tillämpningen av försörjningsförutsättningen på vårdnadshavare till minderåriga anknytningspersoner.

Däremot har EU-domstolen i sin dom C-560/20 slagit fast att medlemsstaterna, i fall där föräldrarna till ett ensamkommande flyktingbarn inger en ansökan om inresa och vistelse för familjeåterförening enligt artikel 10.3 a i direktiv 2003/86, inte får kräva att vare sig barnet eller föräldrarna uppfyller villkoren i artikel 7.1 i direktivet, det vill säga att de har en bostad som anses tillräckligt stor för samtliga familjemedlemmar i den berörda medlemsstaten, en sjukförsäkring som omfattar samtliga familjemedlemmar samt stabila, regelbundna och tillräckliga försörjningsmedel för att försörja familjen utan hjälp från systemet för socialt bistånd i den berörda medlemsstaten (punkt 78). Eftersom familjeåterföreningsdirektivet inte gäller personer som får alternativt skydd omfattas de inte av tillämpningsområdet för domen och begränsningen av tillämpningen av försörjningsvillkoret gäller således inte dem.

Europadomstolen har inte ansett det oskäligt att kräva att en utlänning som är bosatt i landet ska uppvisa tillräckligt självständiga och bestående inkomster för att kunna trygga en grundläggande försörjning för en familjemedlem som familjeåterföreningen gäller. Domstolen har dock prövat om kravet på försörjning kan anses skäligt ("reasonable") (Konstatinov mot Nederländerna, den 26 april 2007, punkterna 48 och 50). Europadomstolen har dessutom konstaterat att staten har rätt att begränsa utlänningars inresa och vistelse i landet med hänsyn till statens ekonomiska välfärd (Konstatinov mot Nederländerna, den 26 april 2007 & Hasanbasic mot Schweiz, den 11 juli 2013).

Grundlagsutskottet har inte ansett det problematiskt att ställa försörjningsförutsättning som huvudregel för minderåriga anknytningspersoner. Däremot har grundlagsutskottet fäst uppmärksamhet vid att en minderårig anknytningsperson de facto har mycket små möjligheter att uppfylla kravet på försörjning. Bestämmelsen i 39 § i utlänningslagen om möjlighet att avvika från försörjningsförutsättningen har därför blivit särskilt betydelsefull (GrUU 27/2016 rd). Barnets bästa nämns i bestämmelsen särskilt som en grund för avvikelse. Möjligheten att avvika från försörjningsförutsättningen i enskilda fall är av betydelse också när man bedömer om försörjningsförutsättningen är skälig, vilket är den tolkning som Europadomstolen gjort i sin avgörandepraxis. Syftet med avvikelsemöjligheten är att säkerställa att tillämpningen av försörjningsförutsättningen inte blir ett orimligt hinder för familjelivet. Undantaget är inte avsett att tillämpas så att till exempel den sårbara ställningen för dem som får internationellt skydd i sig är en grund för att avvika från förutsättningen.

Speciellt det antalet minderåriga asylsökande som kommit utan vårdnadshavare under de senaste åren och det ökade antalet positiva beslut om uppehållstillstånd på grund av familjeband för vårdnadshavare till minderåriga som fått internationellt skydd talar för att försörjningsförutsättningen, som slopades 2023, återinförs för minderåriga anknytningspersoner. Till följd av EU-domstolens avgörande C-560/20 är det dock inte möjligt att tillämpa förutsättningen när anknytningspersonen är en minderårig flykting som vistas i landet utan vårdnadshavare. Genom att återinföra försörjningsförutsättningen för minderåriga anknytningspersoner strävar man efter att förhindra användningen av barn som redskap för inresa. Genom lagändringen ges en tydlig signal om att uppehållstillstånd för vårdnadshavare i princip förutsätter tryggad försörjning. Dessutom stöder ändringen utlänningslagens grundläggande princip enligt vilken en utlänning vistelse i landet ska grunda sig på tryggad försörjning.

2.4 Krav på boendetid vid familjeåterförening för personer som fått internationellt skydd

Rätten till familjeåterförening uppstår vanligen genast efter att anknytningspersonen har fått uppehållstillstånd. Enligt 114 § 1 mom. beviljas familjemedlemmar till en utlänning som fått flyktingstatus eller uppehållstillstånd på grund av alternativt skydd eller som fått tillfälligt skydd uppehållstillstånd på grund av familjeband, om anknytningspersonen är bosatt i Finland eller har beviljats uppehållstillstånd för att flytta till Finland. Utlänningslagen innehåller inga bestämmelser om krav på boendetid för anknytningspersonen vid familjeåterförening.

I situationer där uppehållstillstånd för en familjemedlem söks mycket snart efter att anknytningspersonen beviljats uppehållstillstånd, har anknytningspersonen sannolikt ännu inte hunnit integreras. En längre tid i landet kan främja anknytningspersonens integration, vilket för sin del också stöder familjemedlemmens integration. Dessutom finns det inte nödvändigtvis ännu kännedom om sådana uppgifter om anknytningspersonen som är av betydelse med tanke på allmän ordning och säkerhet och som det i allmänhet tar tid att samla in. Ett uppehållstillstånd för anknytningspersonen kan till exempel återkallas (58 och 108 §), om det framgår att vid ansökan om uppehållstillstånd medvetet har lämnats oriktiga upplysningar om sökandens identitet eller andra oriktiga upplysningar som har påverkat beslutet eller om något som hade kunnat hindra beviljandet av uppehållstillstånd har hemlighållits eller om till exempel de villkor som hänför sig till allmän ordning eller säkerhet (36 §) inte längre föreligger. Frågan har betydelse med tanke på den inre säkerheten.

Enligt 69 a § ska ett beslut som gäller en ansökan om uppehållstillstånd på basis av familjeband delges sökanden senast nio månader efter det att ansökan lämnades in. Som snabbast kan en familjemedlems ansökan om uppehållstillstånd beviljas relativt snart efter det att anknytningspersonen har beviljats internationellt skydd. Det kan bedömas att tiden är relativt kort med tanke på anknytningspersonens integration. Familjemedlemmarnas integration kan vara effektivare ju bättre anknytningspersonen har hunnit integreras när familjemedlemmarna anländer. Möjligheten till snabb familjeåterförening är också en riskfaktor med tanke på möjligheten till skenäktenskap.

Enligt Europeiska unionens råds resolution av den 4 december 1997 om de åtgärder som bör vidtas för att bekämpa skenäktenskap (97/C 382/01) avses med skenäktenskap ett äktenskap mellan en medborgare i en medlemsstat eller en medborgare i tredje land som är lagligen bosatt i en medlemsstat och en medborgare i tredje land i det enda syftet att kringgå reglerna om inresa och bosättning för medborgare i tredje land och att erhålla uppehållstillstånd i en medlemsstat för en medborgare i tredje land. I artikel 16.4 i familjeåterföreningsdirektivet föreskrivs det om möjligheten att utföra särskilda kontroller när det finns välgrundade misstankar om vilseledande eller skenäktenskap.

Högsta förvaltningsdomstolen har i sitt avgörande tagit ställning till bedömningen av skenäktenskap. Enligt avgörandet ska den som ansöker om uppehållstillstånd visa att misstanken är ogrundad, om myndigheten har visat att det finns grundad anledning att misstänka skenäktenskap. Skyddet för familjelivet förutsätter att äktenskapets äkthet dock inte bedöms enbart utifrån den situation som rådde när Migrationsverket fattade beslut om uppehållstillstånd, utan också den senare utvecklingen av familjelivet ska bedömas (HFD 2016:166).

Enligt Migrationsverkets statistik fattades det 2021–2024 sammanlagt 70 avslag på ansökningar om uppehållstillstånd på grund av familjeband på grund av misstanke om skenäktenskap. Statistiken innehåller siffror om de fall som kommit till myndigheternas kännedom och där misstanke om skenäktenskap av myndigheterna har ansetts vara en grundad anledning att avslå ansökan om uppehållstillstånd. Siffran innehåller dock inte alla misstänkta fall av

skenäktenskap som kommit till myndighetens kännedom. Enligt Migrationsverket finns det också fall där det finns flera grunder för avslag och där man i dessa situationer inte nödvändigtvis väljer misstanke om skenäktenskap som grund för avslaget. Av denna anledning kan det förekomma fler misstänkta fall av skenäktenskap. Statistiken visar dock att fenomenet existerar, även om den inte ger exakta uppgifter om hur vanligt det är med skenäktenskap. Det kan antas att alla fall av skenäktenskap inte alls kommer fram i samband med uppehållstillståndprocessen.

Enligt artikel 8 första stycket i familjeåterföreningsdirektivet får medlemsstaterna kräva att anknytningspersonen ska ha vistats lagligen på deras territorium under en period som inte får överstiga två år innan han eller hon kan återförenas med sina familjemedlemmar. Europeiska unionens råd har konstaterat att det inte i artikel 8 i direktivet som sådan föreskrivs en väntetid och att en väntetid inte motsvarar ett beslut att inte bevilja familjeåterförening. Rådet har dessutom konstaterat att en väntetid är en klassisk del av invandringspolitiken som förekommer i de flesta medlemsstaterna utan att den har ansetts rättsstridig av behöriga domstolar. Det följer av artikel 17 i direktivet att varaktigheten av vistelsen endast är en av de omständigheter som medlemsstaten ska beakta vid prövningen av en ansökan och att en väntetid inte kan uppställas utan att det i de enskilda fallen tas hänsyn till samtliga relevanta omständigheter. Vidare ska medlemsstaterna vid sin analys ta vederbörlig hänsyn till att det underåriga barnets bästa ska komma i främsta rummet (dom av den 27 juni 2006, Europaparlamentet mot rådet, C-540/03, EU:C:2006:429). Enligt artikel 12.2 i direktivet får det inte krävas boendetid av flyktingar som villkor för uppehållstillstånd för familjemedlemmar. Enligt artikel 9 i direktivet får medlemsstaterna dock begränsa tillämpningen av kapitel V, som gäller familjeåterförening för flyktingar, till flyktingar vilkas familjeband har etablerats före inresan. Således är det nationellt möjligt att begränsa tillämpningsområdet för de undantag som i kapitlet anges för flyktingars familjemedlemmar så att de inte gäller så kallade nya familjer som bildats efter anknytningspersonens inresa. Kravet på boendetid är således möjligt att tillämpa på flyktingars så kallade nya familjemedlemmar samt på familjemedlemmar till personer som får alternativt skydd, eftersom de inte omfattas av tillämpningsområdet för familjeåterföreningsdirektivet. Under 2021–2024 beviljades familjemedlemmar till personer som fått alternativt skydd sammanlagt 200 första uppehållstillstånd. Över hälften (113) av dessa familjemedlemmar som fått uppehållstillstånd var barn till anknytningspersoner som fått alternativt skydd.

2.5 Tidpunkt som ska beaktas när man avgör om barnet är minderårigt

Enligt 38 § 1 mom. i utlänningslagen förutsätts det för att ett barn ska beviljas uppehållstillstånd på grundval av familjeband att barnet är minderårigt den dag då ansökan om uppehållstillstånd för barnet har blivit anhängig. Bestämmelsen har ändrats genom en ändring som trädde i kraft den 1 februari 2023 med anledning av EU-domstolens dom av den 16 juli 2020 (C-133/19, C-136/19 och C-137/19, EU:C:2020:577). Tidigare var tidpunkten för avgörande av om barnet var minderårigt bunden till avgörandet av barnets ansökan om uppehållstillstånd.

EU-domstolen meddelade den 1 augusti 2022 en dom i mål XC (C-279/20) med anledning av en begäran om förhandsavgörande från Bundesverwaltungsgericht, Förbundsrepubliken Tyskland. Begäran om förhandsavgörande gällde tolkningen av artiklarna 4 och 16 i familjeåterföreningsdirektivet. Bundesverwaltungsgericht ville få klarhet i huruvida artikel 4.1 första stycket c i direktiv 2003/86/EG ska tolkas så, att ett barn till en anknytningsperson som beviljats flyktingstatus ska anses vara underårigt i den mening som avses i denna bestämmelse, om barnet var underårigt när anknytningspersonen lämnade in sin asylansökan, men har blivit myndigt innan denne beviljades flyktingstatus och innan ansökan om familjeåterförening lämnades in. Bundesverwaltungsgericht vill således i huvudsak få klarhet i huruvida artikel 4.1 första stycket c i direktiv 2003/86/EG ska tolkas så, att den avgörande tidpunkten för

bedömningen av huruvida en ogift tredjelandsmedborgare eller statslös person är ett ”minderårigt barn” i den mening som avses i bestämmelsen i en situation där barnet har blivit myndigt innan anknytningspersonen har beviljats flyktingstatus och innan ansökan om familjeåterförening har lämnats in, är tidpunkten då anknytningspersonen lämnade in sin asylansökan för att beviljas flyktingstatus och inte den tidpunkt då medlemsstatens behöriga myndigheter meddelar beslut i ansökningsärendet, i förekommande fall efter det att ett beslut om avslag på denna ansökan har överklagats. Bundesverwaltungsgericht ansåg att målet vid den nationella domstolen skiljer sig från de mål som ledde till domen av den 16 juli 2020 (C-133/19, C-136/19 och C-137/19, EU:C:2020:577). Enligt Bundesverwaltungsgericht besvarade domstolen i den domen inte frågan huruvida det är möjligt, i ett fall av familjeåterförening mellan ett barn och en förälder som beviljats flyktingstatus, att grunda denna bedömning på en tidigare tidpunkt än den när ansökan om inresa och vistelse för familjeåterförening lämnades in, närmare bestämt tidpunkten då föräldern lämnade in sin asylansökan.

Domstolen konstaterar att en sådan tolkning av artikel 4.1 första stycket c i direktiv 2003/86/EG, enligt vilken den tidpunkt då den behöriga myndigheten i den berörda medlemsstaten fattar beslut om föräldrarnas asylansökan, eller den senare tidpunkt då det berörda barnet lämnar in sin ansökan om visering för familjeåterförening, ligger till grund för bedömningen av sökandens ålder, varken är förenlig med direktivets mål, att främja familjeåterförening och tillerkänna flyktingar ett särskilt skydd, eller med de krav som följer av artiklarna 7 och 24.2 i stadgan. En sådan tolkning skulle inte heller, i enlighet med principerna om likabehandling och rättssäkerhet, garantera att samtliga sökande som kronologiskt sett befinner sig i samma situation ges en likadan och förutsägbar behandling, eftersom en sådan tolkning skulle innebära att en gynnsam utgång i ett ärende om familjeåterförening i huvudsak skulle bero på omständigheter hänförliga till nationella myndigheter och domstolar, framför allt med vilken skyndsamhet ansökan om internationellt skydd behandlas eller ett överklagande av ett avslagsbeslut handläggs, och inte på omständigheter hänförliga till sökanden. Denna 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 för ett underårigt barn gjordes beroende av slumpmässiga och oförutsägbara omständigheter som helt kan tillskrivas de behöriga nationella myndigheterna och domstolarna i den berörda medlemsstaten (se, analogt, dom av den 16 juli 2020, Belgien C-133/19, C-136/19 och C-137/19, EU:C:2020:577, punkt 43). Vid bedömningen av huruvida åldersvillkoret i artikel 4.1 första stycket c i direktivet är uppfyllt är det således endast förenligt med ändamålet med direktiv 2003/86/EG och med de grundläggande rättigheter som skyddas av unionens rättsordning att beakta den dag då den förälder som är anknytningsperson ansökte om asyl för att beviljas flyktingstatus, förutsatt att ansökan om familjeåterförening har lämnats in inom tre månader från det att den förälder som är anknytningsperson beviljats flyktingstatus. Det saknar härvid betydelse om asylansökan har avgjorts direkt eller först efter det att ett beslut om avslag på denna ansökan har ogiltigförklarats.

Domstolens konstaterande i mål C-279/20 om tolkningen av familjeåterföreningsdirektivet kräver att 38 § i utlänningslagen ändras. Innan ändringen träder i kraft kommer Migrationsverket att tolka gällande lag på det sätt som domstolen avser.

Domstolens dom överensstämmer till sitt grundläggande avgörande med domstolens dom av den 12 april 2018 i mål C-550/16. Domen avsåg en situation där en tredjelandsmedborgare var yngre än 18 år vid tidpunkten för dennes inresa i medlemsstaten och inlämnandet av asylansökan i denna stat, men som under asyلفörfarandet blev myndig och därefter beviljades flyktingstatus. Personen ska betraktas som underårig i den mening som avses i bestämmelsen vid bedömningen av vårdnadshavarens rätt till uppehållstillstånd på grund av familjeband. Enligt 38 § 2 mom., som ändrats med anledning av domen, förutsätter beviljandet av

uppehållstillstånd för en familjemedlem till en minderårig anknytningsperson som anlämt utan vårdnadshavare och beviljats internationellt skydd, trots vad som i 1 mom. föreskrivs om förutsättningarna för beviljande av uppehållstillstånd för en familjemedlem till en minderårig anknytningsperson, 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. Underlåtenhet att iaktta tidsfristen utgör inget hinder för beviljande av uppehållstillstånd om tillståndet kan beviljas med stöd av 1 mom.

Avvikande från direktivets tillämpningsområde beslutades det med anledning av den nationella lösningen att den föreslagna bestämmelsen skulle tillämpas på såväl personer som beviljats flyktingstatus som personer som beviljats status som alternativt skyddsbehövande (RP 273/2018 rd). Med beaktande av tillämpningsområdet för den ändring som föreslås i denna proposition med anledning av dom C-279/20 är det med tanke på enhetligheten motiverat att ändra denna bestämmelse så att dess tillämpningsområde i enlighet med domstolens avgörande begränsas till att gälla endast minderåriga som kommit utan vårdnadshavare och som beviljats asyl.

2.6 Vägran att bevilja uppehållstillstånd av folkhälsoskäl för familjemedlemmar till en utlänning som fått internationellt skydd

Enligt 114 § 1 mom. i utlänningslagen beviljas familjemedlemmar till en utlänning som fått flyktingstatus eller uppehållstillstånd på grund av alternativt skydd eller som fått tillfälligt skydd uppehållstillstånd på grund av familjeband, om [...] 2) sökanden inte anses äventyra allmän ordning och säkerhet eller folkhälsan.

Finland har den 26 januari 2023 mottagit en formell underrättelse (INFR (2022) 2154; felaktigt införlivande av skyddsgrundsdirektivet (2011/95/EU) genom vilken Europeiska kommissionen har inlett ett överträdelseförfarande mot Finland enligt artikel 258 i FEUF om införlivande i den nationella lagstiftningen av artikel 23.4 i Europaparlamentets och rådets direktiv om normer för när tredjelandsmedborgare eller statslösa personer ska anses berättigade till internationellt skydd, för en enhetlig status för flyktingar eller personer som uppfyller kraven för att betecknas som subsidiärt skyddsbehövande, och för innehållet i det beviljade skyddet (skyddsgrundsdirektivet 2011/95/EU). Kommissionen anser att Finlands lagstiftning till denna del inte är förenlig med direktivet eftersom Finland har införlivat direktivet i sin nationella lagstiftning felaktigt. Artikel 23.4 i direktivet har genomförts genom 6 kap. 114 § i utlänningslagen. Enligt bestämmelsen i utlänningslagen är det således möjligt att vägra uppehållstillstånd för familjemedlemmar till en person som fått internationellt skydd om sökandena kan anses äventyra folkhälsan. Kommissionen anser att bestämmelsen i fråga om de skäl som hänför sig till folkhälsan går längre än vad som är tillåtet enligt direktivet.

Finland har under EU Pilot-dialogen framfört att grunderna för prövning av familjeåterförening i skyddsgrundsdirektivet och i familjeåterföreningsdirektivet (2003/86/EG) inte har specificerats i den nationella lagen. I familjeåterföreningsdirektivet är folkhälsan en tillämplig prövningsgrund. I dialogen har kommissionen konstaterat att dessa två bör skiljas åt. Finland har i sina svar dessutom betonat vikten av att göra en helhetsbedömning. Kommissionen har dock ansett att en helhetsbedömning inte inverkar på slutsatsen att artikel 23.4 i direktivet enligt den inte har införlivats helt korrekt i Finlands nationella lagstiftning genom den bestämmelse i utlänningslagen som tillåter att familjemedlemmar till en person som beviljats internationellt skydd vägras uppehållstillstånd, om sökandena anses utgöra en fara för folkhälsan. Hänvisningen till folkhälsorelaterade aspekter som inte regleras i direktivet bör därför strykas

ur den nationella lagstiftningen. Det felaktiga genomförandet av skyddsgrundsdirektivet som kommissionen konstaterat i överträdelseförfarandet förutsätter således att 114 § i utlänningslagen ändras.

3 Målsättning

Målet är att i enlighet med regeringsprogrammet ändra förutsättningarna för familjeåterförening genom att med vissa undantag ta i bruk de tilläggsvillkor i fråga om makarnas minimiålder, försörjningsförutsättningen och boendetiden som familjeåterföreningsdirektivet möjliggör. Målet är att i enlighet med regeringsprogrammet främja integrationen genom att öka invandrarnas eget ansvar för sin integration och göra systemet mer förpliktande. Reglerna om familjeåterförening ändras så att de stöder ändringarna i det nya integrationssystemet. Målet är dessutom att sträva efter att komplettera befintliga metoder för att utrota fenomen som är skadliga för samhället och individen, såsom att använda barn som redskap för inresa samt tvångs- och skenäktenskap, och därigenom också främja den inre säkerheten. Målet är i enlighet med regeringsprogrammets anda att den nationella politiken för familjeåterförening ska nå den alleuropeiska nivån i jämförelseländerna.

Ett ytterligare mål är att få utlänningslagens bestämmelse om det villkor som gäller minderårigt barn och som är en förutsättning för familjeåterförening att motsvara EU-domstolens avgöranden i målen C-279/20 och C-550/16 samt att med anledning av kommissionens överträdelseförfarande ändra bestämmelsen om vägran av uppehållstillstånd av folkhälsoskäl för familjemedlemmar till personer som fått internationellt skydd så att den överensstämmer med skyddsgrundsdirektivet.

4 Förslagen och deras konsekvenser

4.1 De viktigaste förslagen

Förutsättningarna för familjeåterförening ska skärpas genom att de tilläggsvillkor som ingår i familjeåterföreningsdirektivet och som omfattas av det nationella handlingsutrymmet tas i bruk. I propositionen föreslås det att ett krav på en minimiålder på 21 år införs som en förutsättning för makar vid familjeåterförening. Kravet på minimiålder ska dock inte tillämpas på finska medborgare när uppehållstillstånd beviljas deras makar. Dessutom ska som villkor för uppehållstillstånd för familjemedlemmar till en minderårig person som får alternativt skydd, i praktiken vårdnadshavare, med vissa undantag ställas försörjningsförutsättning. Dessutom föreslås det att det vid familjeåterföreningar för anknytningspersoner som får internationellt skydd med vissa undantag införs ett krav på två års boendetid för anknytningspersonen innan familjeåterförening är möjlig.

I propositionen föreslås det att bestämmelserna om fastställande av den tidpunkt som ska beaktas när man avgör om barnet är minderårigt ändras på det sätt som EU-domstolen förutsätter i målen C-279/20 och C-550/16. Dessutom föreslås det att bestämmelsen om vägran av uppehållstillstånd av folkhälsoskäl för familjemedlemmar till en person som fått internationellt skydd upphävs på grund av det överträdelseförfarande som kommissionen inlett.

4.2 De huvudsakliga konsekvenserna

4.2.1 Allmänt

I denna proposition föreslås olika ändringar som gäller familjeåterförening. Propositionens konsekvenser är mångfasetterade och består av olika delar. Ändringarna gäller olika

invandrargrupper på olika sätt. I huvudsak skärper ändringarna förutsättningarna för familjeåterförening. Allmänt taget kan det konstateras att de föreslagna ändringarna ökar familjernas eget ekonomiska ansvar, sporrar till sysselsättning, utbildning och förankring i det finländska samhället. De föreslagna ändringarna förskjuter tyngdpunkten från ett system som betonar invandrarens rättigheter till ett system som betonar invandrarens skyldigheter och eget ansvar för integrationen. I och med ändringarna är invandrarna i allt högre grad själva ansvariga för sin ekonomiska förmåga och integration. Syftet med detta är å ena sidan att garantera invandrarna en tillräcklig levnadsstandard och å andra sidan att lätta på bördan i statens ekonomiska bärkraft särskilt i fråga om humanitär invandring. Enligt förarbetena till utlänningslagen är det viktigt att samhället inte blir tvunget att stå för kostnaderna för utlänningsvistelse.

Genom ändringarna begränsas skadliga fenomen som kan möjliggöras genom uppehållstillstånd på grund av familjeband, såsom användning av barn som redskap för inresa, tvångsäktenskap och skenäktenskap, när uppehållstillstånd inte längre beviljas i situationer där det kan bedömas att det finns en ökad risk för missbruk och utnyttjande. Det ska inte vara möjligt att komma in i det finländska samhället på ett bedrägligt sätt. Ändringarna minskar som helhet invandringens attraktionsfaktorer. Ändringarna som helhet främjar kontrollen av invandringen och ökar den inre säkerheten.

Skärpta förutsättningar för familjeåterförening kan minska familjeåterföreningen eller senarelägga genomförandet av den. Ändringarna minskar sannolikt invandringen åtminstone i någon mån, eftersom familjeåterförening är en av de mest typiska orsakerna att komma till Finland. Det bör dock beaktas att alla ändringar inte gäller alla invandrargrupper. Det är inte möjligt att göra exakta kvantitativa bedömningar av konsekvenserna för invandringens volym i denna proposition, eftersom antalet personer som invandrat på grund av familjeband också påverkas av många andra faktorer, såsom demografiska, ekonomiska, sociala och andra politiska faktorer. Dessutom påverkas antalet ansökningar om uppehållstillstånd på grund av familjeband i betydande grad av förändringar i villkoren för anknytningspersoners inresa. Konsekvenserna för familjeåterföreningen kumuleras således utifrån den helhet där ändringar görs, till exempel i lagstiftningen om beviljande av internationellt skydd samt i lagstiftningen om både arbets- och studierelaterad invandring.

4.2.2 Ekonomiska konsekvenser

De föreslagna ändringarna har ekonomiska konsekvenser som i regel gäller Migrationsverket och de aktörer som i välfärdsområdena ansvarar för familjegrupphemsverksamheten enligt socialvårdslagen (1301/2014). De föreslagna ändringarna medför direkta kostnader för de offentliga finanserna.

De ändringar som föreslås har ekonomiska konsekvenser för Migrationsverket i synnerhet i fråga om de ändringar som gäller informationssystemen. Enligt Migrationsverkets uppskattning kommer ändringarna i informationssystemen, såsom utvecklingen och upprätthållandet av automatiseringen, att kosta sammanlagt ca 134 000 euro. Enligt verkets bedömning bör också anvisningarna och blanketterna uppdateras. Uppdateringen av pappersblanketterna uppskattas kosta ca 13 000 euro och de elektroniska blanketterna ca 20 000 euro. Enligt verkets uppskattning bör det reserveras ca 11 900 euro för extern kommunikation och översättningar. Dessutom medför de ovannämnda kostnaderna kostnader på sammanlagt ca ett halvt årsverke, dvs. ca 50 000 euro. Enligt verkets bedömning kommer de föreslagna tilläggsvillkoren för familjeåterförening att medföra mer manuellt arbete för behandlingen av ansökningar och beslutsfattandet. Enligt verkets uppskattning kommer personalresurserna till denna del att behöva ökas med ca två årsverken, dvs. med ca 150 000 euro, eftersom de negativa besluten

och prövningen av undantag ökar. Med stöd av vad som anförts ovan beräknas de totala kostnaderna för lagstiftningsändringarna för Migrationsverket uppgå till sammanlagt ca 379 000 euro. De föreslagna ändringarna och deras resurskonsekvenser kan täckas inom ramen för Migrationsverkets anslag.

Om försörjningsförutsättning ställs för familjemedlemmar till minderåriga anknytningspersoner som kommit till landet utan vårdnadshavare innebär det att ansvaret för minderåriga barn som vistas i landet utan vårdnadshavare i större utsträckning än tidigare kan vila på socialvården. Detta kan bedömas öka de offentliga utgifterna. Kostnaden för en minderårig som vistas i landet utan vårdnadshavare i ett grupphem eller en stödbostad är 240 euro per dygn (utan moms). Priset per år är således ca 87 600 euro per barn. Eftersom ändringens tillämpningsområde i huvudsak gäller barn som fått alternativt skydd och alternativt skydd för närvarande ges endast i liten utsträckning, är det dock inte fråga om någon betydande ökning av de ekonomiska kostnaderna. Under 2021–2024 har minderåriga barn som vistas i landet utan vårdnadshavare beviljats alternativt skydd i sammanlagt 30 fall. Ändringen kan alternativt ha en positiv ekonomisk effekt i sådana situationer där vårdnadshavaren utifrån försörjningsförutsättningen får ett negativt beslut och barnet övergår till att leva i familjegemenskap med sina föräldrar i ett tredjeland eller barnet inte från första början används som redskap för inresa.

Om familjeåterföreningen drar ut på tiden kan det ha kostnadskonsekvenser för de offentliga finanserna i situationer där anknytningspersonens beroende av till exempel olika förmåner och stöd som samhället erbjuder förlängs eller blir mer omfattande på grund av att familjen är frånvarande. Om familjeåterföreningen skjuts upp kan det också påverka personens vardag. Utmaningarna kan till exempel ta sig uttryck i svårigheter att lära sig språk, få arbete, knyta sociala relationer eller till och med tillgodose grundläggande behov. Även om syftet med ändringarna är att främja integrationen är det möjligt att utmaningarna i dessa situationer i vissa situationer också kan öka behovet av social- och hälsovårdstjänster.

Dessutom kan de föreslagna ändringarna ha vissa konsekvenser också ur samhällsekonomisk synvinkel. Det är dock svårt att bedöma hur kraven påverkar till exempel sysselsättningen. Forskningslitteraturen visar att ju längre tid en person som fått internationellt skydd har vistats i destinationslandet, desto mer sannolikt är det att han eller hon har fått arbete.¹⁶ Också graden av integration och till exempel löneutvecklingen är delvis beroende av hur lång tid anknytningspersonen har beslutat att tillbringa i destinationslandet och hur snabbt hans eller hennes make ansluter till anknytningspersonen. Anknytningspersoner vars makar ännu inte har anlänt till destinationslandet arbetar vanligen i större utsträckning. Det har konstaterats att invandrarnas inkomster och sysselsättning har förbättrats i och med den tid som de vistats i landet.¹⁷ Enligt en undersökning som behandlade tiden för separation och dess konsekvenser kan en senareläggning av makens inresa dock i vissa situationer leda till en svagare löneutveckling på lång sikt. En fördröjning av familjeåterföreningen kan å andra sidan på kort sikt medföra större arbetsinkomster för anknytningspersonen och på lång sikt sämre integration. En snabb integration av anknytningspersonen, såsom tillträde till arbetsmarknaden och integration i samhället, främjar i sig att förutsättningarna för familjeåterförening uppfylls. Om familjeåterförening förutsätter en viss tids vistelse i landet, kan anknytningspersonerna å andra sidan avhålla sig från att fatta ”stora beslut” tills familjen har anlänt till Finland. Eventuellt kan anskaffningen av egendom, förmögenhet eller till exempel utbildning fördröjas. Osäkerheten i fråga om att få familjen till Finland kan i vissa fall också försvåra tillträdet till arbetsmarknaden

¹⁶ [TEM 2024](#)

¹⁷ [Vaalavuo & Rask 2022.](#)

och integrationen i samhället.¹⁸ En försvårad familjeåterförening kan göra att anknytningspersonen orienterar sig mer temporärt i destinationslandet och öka sannolikheten för att personen flyttar bort. Ur samhällsekonomisk synvinkel är bedömningen av de ekonomiska konsekvenserna mycket osäker, men sannolikt är förändringen inte betydande.

4.2.3 Konsekvenser för tillgodoseendet av de grundläggande och mänskliga rättigheterna

Kraven på minimiålder och boendetid samt de ändringar som gäller återinförande av försörjningsförutsättningen för minderåriga anknytningspersoner har konsekvenser för tillgodoseendet av de grundläggande och mänskliga rättigheterna, särskilt skyddet för familjelivet och jämlikheten. De föreslagna ändringarna baserar sig på de tilläggsvillkor som det nationella handlingsutrymme som ingår i familjeåterföreningsdirektivet möjliggör. Staten har rätt att reglera inresa och genom lag föreskriva om förutsättningarna för beviljande av uppehållstillstånd. Konsekvenserna av de föreslagna ändringarna för de grundläggande och mänskliga rättigheterna uppfyller förutsättningarna för begränsning av rättigheterna och utgör således dock inget konstitutionellt hinder (se närmare avsnitt 9, Förhållande till grundlagen samt lagstiftningsordning).

Ändringen av den tidpunkt som ska beaktas när man avgör om barnet är minderårigt, till den del det är fråga om tidpunkten för ett barn som blivit myndigt och vars vårdnadshavare fått asyl, främjar tillgodoseendet av de grundläggande och mänskliga rättigheterna med tanke på skyddet för familjelivet och jämlikheten. Slopandet av folkhälsoskäl som grund för avslag på ansökan om uppehållstillstånd i fråga om personer som fått internationellt skydd främjar tillgodoseendet av de grundläggande och mänskliga rättigheterna, i synnerhet med tanke på skyddet för familjelivet. I praktiken är det dock för närvarande sällsynt att folkhälsoskäl används som grund för avslag på ansökan om uppehållstillstånd för familjemedlemmar till anknytningspersoner som fått internationellt skydd. Det kan antas att konsekvenserna av ändringen blir små till denna del.

4.2.3.1 Konsekvenser för skyddet för familjelivet

Av de föreslagna ändringarna begränsar kravet på minimiålder, kravet på boendetid och återinförandet av försörjningsförutsättningen för en minderårig anknytningsperson tillgodoseendet av skyddet för familjelivet. Ändringen av den tidpunkt som ska beaktas när man avgör om barnet är minderårigt, till den del det föreslås att det fogas ett nytt 3 mom. till 38 § samt att folkhälsoskäl slopas som grund för avslag på uppehållstillstånd på grund av familjeband, främjar tillgodoseendet av skyddet för familjelivet.

Den föreslagna åldersgränsen på 21 år vid familjeåterförening av makar begränsar familjeåterförening för yngre personer genom att familjemedlemmarnas inresa i landet skjuts upp tills de uppnått minimiåldern. Konsekvenserna för skyddet för familjelivet är således inte slutliga. Syftet med den föreslagna ändringen är att främja uppkomsten av sådana gynnsamma förhållanden där både anknytningspersonen och familjemedlemmarna framgångsrikt kan etablera sig i det finländska samhället, få arbete och utbilda sig. Genom ändringen strävar man särskilt efter att förhindra tvångsäktenskap för unga personer. Konsekvenserna av kravet på minimiålder för skyddet för familjelivet gäller en begränsad grupp av sökande och anknytningspersoner (personer under 21 år). Konsekvenserna gäller inte finska medborgare som är anknytningspersoner.

¹⁸ [OECD 2019](#)

Det föreslagna kravet på boendetid begränsar tillgodoseendet av skyddet för familjelivet i fråga om dem som får alternativt skydd samt nya familjer till flyktingar. Begränsningarna i skyddet för familjelivet är inte slutliga, utan de är jämförbara med den uppskjutande effekt som minimiåldersgränsen har. I och med de föreslagna grunderna för undantag kan familjeåterförening vara möjlig också innan boendetiden på två år har uppnåtts. Myndigheten ska alltid vara skyldig att bedöma om det finns grunder för undantag. Grunden för undantag säkerställer att behovet av skydd för barnets familjeliv bedöms. I och med långvarig separation kan familjelivet i enskilda fall avbrytas och leda till att familjeförhållandena upphör. Till denna del kan det i ett enskilt fall uppstå en situation där det inte längre finns något familjeliv som behöver skyddas. Syftet med bestämmelserna är att skydda det verkliga familjelivet.

Återinförandet av försörjningsförutsättningen för minderåriga anknytningspersoner, med undantag för flyktingar som vistas i landet utan vårdnadshavare, begränsar barnens och deras vårdnadshavares möjligheter att tillsammans leva familjeliv. Diskrimineringsombudsmannen har dock i en tidigare utredning ansett att försörjningsförutsättningen i fråga om minderåriga som kommit till landet utan vårdnadshavare inte ensam kunde påverka möjligheterna till familjeåterförening. Grundlagsutskottet har inte ansett det vara problematiskt i konstitutionellt hänseende att ställa försörjningsförutsättning för minderåriga anknytningspersoner. Grundlagsutskottet har dock konstaterat att minderåriga anknytningspersoner i praktiken kan ha svårt att nå upp till den inkomstnivå som krävs. Därför kan en tillämpning av förutsättningen de facto lägga hinder för en familjeåterförening. Grundlagsutskottet anser att vikten av 39 § 1 mom. i utlänningslagen accentueras. Enligt den bestämmelsen kan avvikelser från försörjningsförutsättningen göras i ett enskilt fall om det finns exceptionellt vägande skäl eller om ett barns bästa kräver det (GrUU 27/2016 rd). EU-domstolen har konstaterat att huvudregeln i familjeåterföreningsdirektivet i enlighet med direktivets namn är familjeåterförening, vilket innebär att kravet på stabila och regelbundna försörjningsmedel ska tolkas restriktivt mot bakgrund av de grundläggande rättigheterna och särskilt med beaktande av skyddet för familjelivet (dom av den 4 mars 2010, Chakroun, mål C-578/08, punkterna 43–44). Det är dock omöjligt att bedöma ändringens inverkan på antalet negativa beslut.

Genom ändringen av den tidpunkt som ska beaktas när man avgör om barnet är minderårigt främjas tillgodoseendet av skyddet för familjelivet och utvidgas möjligheterna till familjeåterförening till den del det är fråga om att foga ett nytt 3 mom. till 38 §. Praxis enligt EU-domstolen och den praxis som Migrationsverket redan tillämpar tas in på lagnivå. Slopandet av folkhälsoskäl som grund för avslag på ansökan om uppehållstillstånd på grund av familjeband främjar tillgodoseendet av skyddet för familjelivet. I praktiken bedöms konsekvenserna bli små, eftersom enbart folkhälsoskäl redan hittills sällan har utgjort grund för vägran av uppehållstillstånd.

4.2.3.2 Konsekvenser för jämlikheten

Av de föreslagna ändringarna är kravet på minimiålder, kravet på boendetid, återinförande av försörjningsförutsättningen för minderåriga anknytningspersoner och de ändringar som gäller den tidpunkt som ska beaktas när man avgör om barnet är minderårigt av betydelse med tanke på jämlikheten, eftersom ändringarna gäller olika invandrargrupper på olika sätt.

Genom kravet på minimiålder begränsas rätten till familjeåterförening för en viss begränsad åldersgrupp. Kravet på minimiålder har konsekvenser i synnerhet för familjeåterföreningar för unga personer. Med tanke på jämlikheten har anknytningspersoner under 21 år och deras makar mer begränsade möjligheter till familjeåterförening än andra åldersgrupper innan åldersgränsen uppnås. Det handlar dock endast om en uppskjutande verkan på familjeåterförening och uppfyllandet av tillägsvillkoret. Rätten till familjeåterförening tillgodoses med tiden. Det

föreslås att finska medborgare lämnas utanför tillämpningsområdet för kravet på minimiålder. Makar till finska medborgare ska dock ha uppnått minimiåldern 21 år. Som anknytningspersoner har finska medborgare en fördelaktigare ställning än andra anknytningspersoner. En finsk medborgare som är anknytningsperson har redan nu en fördelaktigare ställning vid familjeåterförening än andra anknytningspersoner. För deras del förutsätts till exempel inte tryggad försörjning.

Kravet på boendetid ska tillämpas endast på familjemedlemmar till anknytningspersoner som fått internationellt skydd. Boendetiden gäller endast sådana flyktingar vars så kallade nya familjemedlemmar ansöker om familjeåterförening. I fråga om flyktingar kan kravet på boendetid alltså förutsättas endast av sådana anknytningspersoner vars familj har bildats efter det att asylbeviljats, efter det att personen har godkänts som kvotflykting eller i fall där den flykting som är anknytningsperson själv har fått flyktingstatus på grund av familjeband och bildat familj efter det att flyktingstatus har beviljats. Förutsättningen omfattar i större utsträckning personer som får alternativt skydd. Införandet av kravet på boendetid skiljer sig från nuläget när det gäller förutsättningarna för beviljande av uppehållstillstånd för familjemedlemmar till anknytningspersoner med olika skyddsstatus. I nuläget har skillnader förekommit närmast vid tillämpningen av försörjningsförutsättningen. Till denna del medför ändringen att skillnaden mellan olika former av skyddsstatus växer. Den föreslagna försörjningsförutsättningen för minderåriga riktar sig endast till dem som får internationellt skydd, eftersom det i lagen föreskrivs om ett undantag för deras del. Ändringen gäller dock inte minderåriga flyktingar som vistas i landet utan vårdnadshavare, i enlighet med EU-domstolens beslut. Med tanke på jämlikheten bedöms också detta medföra skillnader i möjligheterna till familjeåterförening för personer som får internationellt skydd på motsvarande sätt som kravet på boendetid. I praktiken har ändringen konsekvenser för minderåriga anknytningspersoner som fått alternativt skydd eller tillfälligt skydd. Grundlagsutskottet har tidigare konstaterat att det inte finns något rättsligt hinder för särbehandling av olika former av skyddsstatus (GrUU 27/2016 rd), även om man bör sträva efter att främja likabehandling som en grundläggande rättighet. I vissa fall förutsätter tryggheten av den faktiska jämlikheten positiv särbehandling, det vill säga åtgärder som förbättrar ställningen och förhållandena för en viss grupp.¹⁹ Bevarandet av familjegemenskapen har ansetts vara en viktig rättighet för flyktingar och familjeåterförening är en central grund för att bosätta sig för sådana personer som har flytt undan förföljelse.

Enligt den gällande lagstiftningen har det inte krävts tryggad försörjning av en minderårig anknytningsperson. Ändringen har konsekvenser för ett ganska litet antal minderåriga anknytningspersoner. Under 2021–2024 beviljades sammanlagt 30 asylsökande som anlänt till landet utan vårdnadshavare alternativt skydd. Antalet minderåriga som omfattas av tillämpningsområdet bedöms även i fortsättningen vara endast ett fåtal per år. Vårdnadshavare till minderåriga som fått tillfälligt skydd och som vistas i landet utan vårdnadshavare kommer sannolikt också att ha rätt till tillfälligt skydd, vilket innebär att försörjningsförutsättningen sällan kommer att tillämpas på dem. De undantag från försörjningsförutsättningen som föreskrivs i 39 § kan även i fortsättningen tillämpas. Således utgör återinförandet av försörjningsförutsättningen för minderåriga anknytningspersoner som fått alternativt skydd eller tillfälligt skydd inte ett absolut hinder för familjeåterförening. Tryggad försörjning som villkor för beviljande av uppehållstillstånd är huvudregeln enligt utlänningslagen. Det kan bedömas att det är svårare för tredjelandsmedborgare och personer med mindre socialt, ekonomiskt och kulturellt kapital, såsom barn och unga, att uppfylla försörjningskravet. Försörjningsförutsättningen ska i och med ändringarna omfatta en grupp av människor,

¹⁹ RP 309/1993 rd, s. 44

minderåriga barn, som i princip är i en svagare och mer utsatt ställning än andra anknytningspersoner vid familjeåterförening. Grundlagsutskottet har också betonat att tröskeln för att avvika från försörjningsförutsättningen inte får sättas alltför högt (GrUU 27/2016 rd).

Allmänt taget kan det alltså konstateras att tiden för vistelsen i landet, anknytningspersonens ålder samt grunden för anknytningspersonens vistelse i fortsättningen inverkar på i vilket skede och under vilka förutsättningar en familjemedlem kan ansöka om familjeåterförening. Ändringarna kan bedömas till exempel leda till en åtskillnad av personer som fått internationell skyddsstatus och att förutsättningarna för familjeåterförening för dem som fått internationellt skydd skiljer sig i förhållande till andra anknytningspersoner. I fortsättningen ska förutsättningarna för familjeåterförening i fråga om personer som får internationellt skydd i större utsträckning än för närvarande vara beroende av den grund för skydd som beviljats anknytningspersonen. Den rättsliga ställningen för personer som får internationellt skydd ska i fortsättningen fastställas på basis av om personen får flyktingstatus eller status som alternativt skyddsbehövande. Det finns i sig inget rättsligt hinder för särbehandling av olika former av skyddsstatus. Jämlikhet mellan olika former av skyddsstatus ska dock i möjligaste mån ses som ett eftersträvanvärt läge med tanke på jämlikheten mellan individer. Eftersom syftet med propositionen är att skärpa förutsättningarna för familjeåterförening och tilläggsvillkorens verkkningsfullhet är bunden till att de nya förutsättningarna har så omfattande tillämpningsområde som möjligt, kan det i den aktuella situationen anses motiverat att avvika från en likadan utgångspunkt för olika former av skyddsstatus för att uppnå målet. Särbehandlingen av olika former av skyddsstatus påverkas också av om en flyktings familjeförhållanden har uppkommit före eller efter att flyktingstatus beviljats. Familjeåterföreningsdirektivet innehåller bestämmelser om i vilka situationer det är möjligt att tillämpa tilläggsvillkoren på flyktingar. Med tanke på anknytningspersonens ställning görs en åtskillnad i fråga om personer som fått internationellt skydd i förhållande till andra anknytningspersoner. De föreslagna ändringarna har konsekvenser särskilt för tredjelandsmedborgare.

De ändringar som gäller den tidpunkt som ska beaktas när man avgör om barnet är minderårigt främjar jämlikheten till den del det är fråga om att tidpunkten för barn som blivit myndiga och vars vårdnadshavare har fått asyl bestäms vid tidpunkten för vårdnadshavarens asylansökan. Genom den nu föreslagna ändringen föreskrivs det i enlighet med EU-domstolens avgörande om den tidpunkt som ska beaktas när man avgör om barnet är minderårigt för ett barn som ansöker om uppehållstillstånd som familjemedlem. Således bestäms den tidpunkt som ska beaktas när man avgör om barnet är minderårigt både för barn som är anknytningspersoner och barn som ansöker om uppehållstillstånd som familjemedlemmar på grund av familjeband enligt tidpunkten för inlämnande av den asylansökan som hänför sig till ärendet. I fortsättningen ska både barn som fått asyl och är anknytningspersoner och barn som är familjemedlemmar och vars vårdnadshavare har beviljats asyl behandlas lika oberoende av behandlingstiderna för anknytningspersonens asylansökan.

4.2.4 Konsekvenser för jämställdheten mellan könen

Könsfördelningen bland de personer som ansöker om uppehållstillstånd på grund av familjeband är som helhet jämn. Åren 2021–2024 gjordes sammanlagt 78 029 ansökningar om uppehållstillstånd på grund av familjeband. Under denna period var ca 55 % av dem som lämnade in ansökan kvinnor och ca 45 % män. När man granskar könsfördelningen mellan makar till anknytningspersoner som vistas i Finland med olika uppehållstillstånd, ser man att könsfördelningen varierar något. Av de familjemedlemmar som ansökte om uppehållstillstånd som makar till finska medborgare är ca 57 % kvinnor och 43 % män. Av de som ansökte som makar till personer som fått internationellt skydd är ca 79 % kvinnor och ca 21 % män. Av

makarna till andra utlänningar, till vilka hör till exempel familjemedlemmar till personer som vistas i Finland med ett uppehållstillstånd som grundar sig på arbete eller studier, är ca 62 % kvinnor och 38 % män. Eftersom majoriteten av de makar som ansöker om uppehållstillstånd är kvinnor, berör konsekvenserna i högre grad kvinnor som vistas utanför Finland.

4.2.5 Konsekvenser för barn

Av de föreslagna ändringarna har i synnerhet återinförandet av försörjningsförutsättningen för minderåriga anknytningspersoner samt ändringarna i den tidpunkt som ska beaktas när man avgör om barnet är minderårigt konsekvenser för direkta tillgodoseendet av barnets rättigheter och barnets bästa. Även kravet på boendetid har konsekvenser för barnen. Ändringen av kravet på minimiålder blir tillämplig endast vid familjeåterförening av makar. Villkoret har inga konsekvenser för sådana familjer där det finns ett eller flera barn, eftersom barnet har rätt till uppehållstillstånd i förhållande till föräldern och den andra föräldern i förhållande till barnet.

Med tanke på bedömningen av de föreslagna ändringarnas konsekvenser för barn kan de viktigaste faktorerna enligt barnkonventionen anses vara skyldigheten att beakta barnets bästa vid alla åtgärder som rör barn (artikel 3), skyldigheten att respektera bland annat barnets släktförhållanden (artikel 8), skyldigheten att respektera barnets rätt att upprätthålla personliga och direkta kontakter med båda föräldrarna (artikel 9), skyldigheten att pröva ansökningar om inresa till en konventionsstat och om familjeåterförening på ett positivt, humant och skyndsamt sätt (artikel 10), att barnets vårdnadshavare har huvudansvaret för barnets uppfostran och utveckling (artikel 18) samt skyldigheten att skydda barnet mot alla former av fysiskt och psykiskt våld eller utnyttjande (artikel 19).

Återinförandet av försörjningsförutsättningen för minderåriga anknytningspersoner har konsekvenser för barnets rätt att leva familjeliv, för barnets bästa och för barnets rätt att bevara sitt familjeförhållande enligt barnkonventionen. Även om det utifrån prövning från fall till fall enligt 39 § är möjligt att avvika från försörjningsförutsättningen, kommer till följd av den föreslagna ändringen vissa barns vårdnadshavares ansökan om familjeåterförening i fortsättningen att avgöras negativt. Innan försörjningsförutsättningen slopades för minderåriga anknytningspersoner fattades det 2015–2023 sammanlagt 27 negativa beslut för vårdnadshavare på grund av att försörjningen inte var tryggad. Syftet med att återinföra försörjningsförutsättningen för en minderårig anknytningsperson är att förhindra att barn utnyttjas som ett redskap för inresa eller i syfte att kringgå inresebestämmelserna, när huvudregeln är att försörjningsförutsättningen ska tillämpas när en vårdnadshavare till ett barn som kommit till landet utan vårdnadshavare ansöker om uppehållstillstånd på grund av familjeband. Även förvaltningsutskottet har tidigare betonat med eftertryck att det bör förhindras att barn används som redskap i invandring. Om barn reser ensamma är deras säkerhet och välmåga hotade i synnerhet under själva resan. Människohandel med barn, smuggling av barn och mångahanda utnyttjande av barn är så pass allvarliga problem att samhället måste ta itu med dem (FvUB 4/2004 rd). Eftersom försörjningsförutsättningen genom den föregående lagändringen slopades för minderåriga anknytningspersoner, ansåg förvaltningsutskottet också då att en ansökan om uppehållstillstånd måste kunna avslås också i fortsättningen, om det bedöms att barnet utnyttjas eller att en familjeåterförening i Finland på annat sätt strider mot barnets bästa (FvUB 20/2022 rd). En utredning av barnets bästa i en situation där föräldrarna inte är kända och föräldrarna vistas i ett annat land än barnet är i regel utmanande. Att utreda föräldrarnas motiv när det gäller ett barn som anlänt till landet utan vårdnadshavare i en situation där barnets föräldrar senare ansöker om uppehållstillstånd på grund av familjeband är inte otvetydigt. Införandet av försörjningsförutsättningen kan dock ses som ett kompletterande verktyg som syftar till att förebygga detta skadliga fenomen utöver andra bestämmelser om detta tema i utlänningslagen. Förutsättningen kompletterar den reglering i

utlänningslagen som trädde i kraft i september 2024, enligt vilken uppehållstillstånd vägras på den grunden att ett minderårigt barn har använts som redskap för inresa (36 c § 1 mom. 4 punkten i utlänningslagen).

Ändringen av försörjningsförutsättningen har inte konsekvenser för alla minderåriga barn som är anknytningspersoner. Förutsättningen kan med beaktande av EU-domstolens beslutspraxis utsträckas till att gälla andra än minderåriga flyktingar som vistas i landet utan vårdnadshavare. I praktiken innebär detta minderåriga barn som fått alternativt och tillfälligt skydd och deras vårdnadshavare. Till följd av ändringen kan barn mer sällan än tidigare användas som inreseverktyg. I praktiken har barnet inte nödvändigtvis möjlighet att trygga sin familjs försörjning och inte heller den vårdnadshavare som ansöker om familjeåterförening. Det ska i enskilda fall vara möjligt att avvika från försörjningsförutsättningen på det sätt som föreskrivs i 39 §. Sådana barn för vilka man inte avviker från försörjningsförutsättningen ska i praktiken förbli på socialvårdens eller barnskyddets ansvar och omfattas av stödåtgärder inom socialvården eller barnskyddet.

Ändringen av kravet på boendetid har konsekvenser för barn som ansöker om uppehållstillstånd som familjemedlem i förhållande till sin vårdnadshavare som vistas i Finland och som fått alternativt skydd samt för barn som är anknytningspersoner i Finland och får alternativt skydd. I regel kan uppehållstillstånd för familjemedlem inte beviljas om barnet (som anknytningsperson eller familjemedlem) har fyllt 16 år, eftersom barnet med beaktande av boendetiden på två år hinner bli myndigt innan ansökan om uppehållstillstånd för familjemedlem görs. Undantag från kravet på boendetid kan göras i en enskild situation, om det finns exceptionellt vägande skäl eller barnets bästa kräver det. I dessa fall ska ansökan om uppehållstillstånd dock prövas och om det finns grunder för undantag kan uppehållstillstånd beviljas (om övriga förutsättningar uppfylls). Det kan bedömas att en separation på två år är lång i ett minderårigt barns liv. När det gäller barn är familjeåterföreningens konsekvenser för välbefinnandet i viss mån större än hos vuxna.

I och med kravet på boendetid och försörjningsförutsättningen kommer det i Finland att finnas något fler minderåriga barn som fått alternativt skydd och vistas i landet utan vårdnadshavare. Efter att ha fått uppehållstillstånd inkvarteras dessa barn och unga i familjegrupper, vars upprätthållande fr.o.m. den 1 januari 2025 är verksamhet som omfattas av socialvårdslagen. Det finns forskning om de negativa konsekvenserna av en separation från familjen.²⁰ Separation från familjen kan vara en riskfaktor för hälsan och välbefinnandet hos minderåriga som kommit till landet utan vårdnadshavare.²¹ Förlängd separation från familjen kan göra att familjemedlemmarna fjärras från varandra, påverka barnens uppväxtförhållanden och öka behovet av stödåtgärder. Att barn separeras från sina föräldrar kan i vissa fall, till och med till vuxenåldern, ha konsekvenser, såsom ett ökat behov av hälso- och sjukvårdstjänster, skolavhopp och arbetslöshet.

De ändringar som föreslås i denna proposition i fråga om den tidpunkt som ska beaktas när man avgör om ett barn till en anknytningsperson som är vårdnadshavare och som fått asyl är minderårigt främjar tillgodoseendet av barnets bästa och rättigheter. I fortsättningen ska barnet anses som minderårigt och således ha rätt till familjeåterförening oftare än tidigare, när den tidpunkt som ska beaktas när man avgör om barnet är minderårigt blir den tidpunkt då föräldern har ansökt om internationellt skydd, i stället för den tidpunkt då ansökan om uppehållstillstånd för barnet lämnas in. Ändringen gäller sådana barn i familjen som redan har uppnått

²⁰ Till exempel [Palander 2024](#).

²¹ [Mail m.fl. 2021](#).

myndighetsåldern. Genom den föreslagna ändringen ändras lagstiftningen så att den motsvarar EU-domstolens avgörande och den praxis som Migrationsverket redan tillämpar. De ändringar som gäller den tidpunkt som ska beaktas när man avgör om barnet är minderårigt främjar jämlikheten mellan barn och dem som som barn blivit parter i processen för ansökan om uppehållstillstånd på grund av familjeband. Rätten till familjeliv tillgodoses effektivare när beviljandet av uppehållstillstånd för ett barn till en vårdnadshavare som beviljats asyl inte slumpmässigt beror på hur lång behandlingstiden för ansökan är, vilket kan leda till betydande skillnader i behandlingen av ansökningar om familjeåterförening inte bara nationellt utan också mellan EU:s medlemsstater.

4.2.6 Konsekvenser för individens ställning

I fortsättningen kommer det eventuellt att beviljas något färre uppehållstillstånd på grund av familjeband än för närvarande. Det är färre individer som kan komma att omfattas av familjeåterförening. På basis av tillgängliga statistiska uppgifter i fråga om kravet på minimiålder (se avsnitt 2.2) handlar det på årsnivå om eventuellt ca 100 sökande som inte uppfyller kravet på minimiålder. Med tiden kommer alla dessa emellertid att uppnå minimiåldern. När det gäller införandet av försörjningsförutsättningen kommer konsekvenserna för beviljade tillstånd på grund av familjeband sannolikt att bli ganska små. Diskrimineringsombudsmannen har i en tidigare utredning ansett att försörjningsförutsättningen i fråga om minderåriga som kommit till landet utan vårdnadshavare inte ensamt kunde påverka möjligheterna till familjeåterförening. När det gäller kravet på boendetid är det på grund av Migrationsverkets statistikföringssätt svårt att göra en exakt uppskattning av hur många sökande införandet av den nya förutsättningen skulle påverka. Det kan dock konstateras att familjemedlemmar och andra anhöriga till personer som får internationellt skydd, åren 2021–2024 beviljades sammanlagt 5504 uppehållstillstånd på grund av familjeband. Kravet på boendetid kommer i praktiken att beröra flyktingars så kallade nya familjemedlemmar samt familjemedlemmar till anknytningspersoner som fått alternativt skydd. Det finns inga statistiska uppgifter om antalet nya familjer, men sammanlagt 481 sökande beviljades alternativt skydd under nämnda period. En mycket grov uppskattning är att det i fortsättningen vid tillståndsprövningen kan finnas ca 100 sådana familjer på årsnivå i fråga om vilka det krävs en boendetid på 2 år för anknytningspersonen. När det gäller definitionen av minderårig kan det konstateras att en större grupp än tidigare kommer att ha möjlighet att ansöka om familjeåterförening i förhållande till deras vårdnadshavare som vistas i Finland. Det är dock svårt att uppskatta hur många sådana barn till vårdnadshavare som fått asyl som skulle ha kunnat bli myndiga under vårdnadshavarens asylprocess. Samtidigt föreslås det att tillämpningsområdet inskränks i fråga om minderåriga barn som är anknytningspersoner till att endast gälla dem som fått flyktingstatus, vilket antas ha en begränsande inverkan på antalet ansökningar. Slopandet av folkhälsoskäl som grund för vägran av uppehållstillstånd för familjemedlemmar till en person som fått internationellt skydd antas inte ha någon inverkan på antalet beviljade uppehållstillstånd, med beaktande av att denna grund för vägran enligt uppgifter från Migrationsverket inte har tillämpats. En detaljerad uppskattning av antalet individer i fråga om vilka behandlingen av ansökan påverkas av förutsättningarna är inte möjlig. Antalet är dock inte på årsnivå särskilt stort.

Ändringarna påverkar vissa mer än andra, eftersom konsekvenserna är olika för olika grupper av sökande. I fortsättningen ska maken till en finsk medborgare, med vissa undantag, uppfylla kravet på 21 års ålder vid ansökan om familjeåterförening. Ändringarna har mest konsekvenser för tredjelandsmedborgare. Mest inverkar ändringarna på anknytningspersoner som fått alternativt skydd och deras familjemedlemmar. Av ändringarna kommer kravet på minimiålder, kravet på boendetid, återinförandet av försörjningsförutsättningen och ändringarna i definitionen av minderårig att begränsa familjeåterföreningen för personer som fått alternativt

skydd. Slopandet av folkhälsoskäl som grund för vägran av uppehållstillstånd främjar familjeåterföreningen av anknytningspersoner som fått alternativt skydd och deras familjemedlemmar, men fallen är sällsynta. För dem som beviljats flyktingstatus är konsekvenserna av propositionen mindre. Kravet på minimiålder blir tillämpligt, medan kravet på boendetid blir tillämpligt endast i fråga om flyktingars så kallade nya familjer. För flyktingar främjas familjeåterföreningen av ändringen av definitionen av minderårig och slopandet av folkhälsoskäl som grund för vägran av uppehållstillstånd. I fråga om personer som fått tillfälligt skydd blir endast de ändringar som gäller försörjningsförutsättningen för minderåriga anknytningspersoner tillämpliga. Ändringarna bedöms inte vara betydande i fråga om personer som fått tillfälligt skydd, med beaktande av att familjemedlemmar till personer som fått tillfälligt skydd själva har rätt att få tillfälligt skydd, vilket innebär att uppehållstillstånd på grund av familjeband sällan söks. I fråga om andra tredjelandsmedborgare (i praktiken anknytningspersoner som vistas i Finland med tillstånd som grundar sig på arbete eller studier) blir kravet på minimiålder tillämpligt i fortsättningen.

Ändringarna innebär emellertid också att individens ställning stärks. Syftet med ändringarna är att förbättra individens ställning till exempel i sådana situationer där individen kan bedömas befinna sig i en utsatt ställning eller löpa risk för att utsättas för kränkningar av de mänskliga rättigheterna eller bli utnyttjade. Ur individens synvinkel är det positivt att man genom ändringarna kan förebygga utnyttjande, såsom tvångsäktenskap, skenäktenskap och utnyttjande av barn som redskap för inresa.

Kravet på minimiålder är begränsar familjeåterförening för makar i en viss ålder. Syftet med kravet på minimiålder är att säkerställa att makarna uppnått en tillräcklig mognad för att besluta om sitt eget äktenskap. Kravet förbättrar de ungas möjligheter att besluta om sitt eget liv utan påtryckning från familjen eller någon annan grupp. Syftet med tilläggskravet i fråga om minimiåldern är att förhindra tvångsäktenskap. Kravet på minimiålder kan inte på ett heltäckande sätt förhindra uppkomsten av sådana situationer där en person tvingas till äktenskap, eftersom tvångsäktenskap som fenomen inte begränsar sig till en viss åldersgrupp, även om det i fråga om unga personer kan bedömas finnas en större möjlighet för påtryckning från en grupp eller familj. I enlighet med familjeåterföreningsdirektivet kan minimiåldersgränsen dock vara högst 21 år. Kravet på minimiålder är bara en av de metoder genom vilka man försöker påverka individers möjligheter att besluta om sitt eget äktenskap. Förslaget begränsar inte individers möjligheter att ingå äktenskap, men till följd av detta begränsas möjligheterna att leva familjeliv i Finland jämfört med nuläget. Förebyggande av tvångsäktenskap är ett mål som eftersträvas samhälleligt och med tanke på de grundläggande och mänskliga rättigheterna. Finska medborgare omfattas inte av kravet på minimiålder.

De direkta kvantitativa konsekvenserna av kravet på minimiålder för invandringen av arbetstagare, experter och studerande kan bli relativt små, även om ändringen i någon mån också minskar möjligheterna för tredjelandsmedborgare som flyttar till Finland på grund av arbete eller studier att få sin make till Finland. Det är möjligt att en del av dem som är under 21 år och planerar att flytta till Finland då flyttar någon annanstans. Åtgärder som försvårar familjeåterförening kan allmänt komma att minska landets attraktionskraft i internationella experters ögon²². En preliminär bedömning är att i och med kravet på minimiålder kan i synnerhet andelen ansökningar från familjemedlemmar till sådana anknytningspersoner som vistas i Finland med ett uppehållstillstånd som grundar sig på studier komma att minska. Bland studerande beräknas det finnas flest anknytningspersoner och makar som är under 21 år. I framtiden är det möjligt att studerande och deras familjer i vissa situationer låter bli att komma

²² [OECD 2017](#).

till Finland och söker sig till sådana länder där motsvarande krav inte tillämpas. Kravet på minimiålder kan emellertid också öka och sporra till så kallade självständiga tillstånd, eftersom de studerandes makar i och med ändringen kanske kan komma att ansöka om uppehållstillstånd till exempel på grund av arbete eller studier i stället för att anlända till landet som familjemedlemmar. En sådan effekt är förenlig med regeringsprogrammets betoning på individens skyldigheter och ansvar.

Genom kravet på boendetid är avsikten att främja anknytningspersonens möjligheter att komma in i det finländska samhället, utbilda sig och få arbete. Ur individens synvinkel begränsar eller senarelägger familjens ankomst till Finland. Det ska vara möjligt att avvika från boendetiden i situationer som särskilt nämns och senast när boendetiden har uppnåtts ska familjeåterförening med beaktande av de övriga förutsättningarna vara möjlig. Det bör beaktas att det i familjer där familjemedlemmarna varit separerade från varandra länge kan uppstå utmaningar till exempel med att acceptera och komma till rätta med förändrade roller. Långvarig separation kan ha konsekvenser för det ekonomiska, sociala och psykologiska välbefinnandet, vilka kan sträcka sig över generationer. Ur individens synvinkel kan en utdragen familjeåterförening leda till att de psykiska och ekonomiska resurserna främst går till själva familjeåterföreningsprocessen. Då kan det bli mindre personliga resurser kvar för den egentliga integrationen.²³ Enligt bedömningar är det mer sannolikt att de anknytningspersoner vars familjemedlemmar redan vistas i den mottagande staten bättre koncentrerar sig på integration. I vissa källor har det emellertid uppskattats att till exempel en väntetid på ett år vid familjeåterförening i någon mån ökar anknytningspersonens sysselsättningsmöjligheter på lång sikt²⁴. I vissa situationer kan familjemedlemmars närvaro också fördröja integrationen, när det finns ett personligt stödnätverk som man kan förlita sig på och en familjemedlems inresa kan bidra till att familjen i större utsträckning segregeras från det övriga samhället²⁵. Också bara det att hålla kontakt med familjemedlemmar och andra närstående som bor i andra länder kan främja individens välbefinnande²⁶.

Införandet av försörjningsförutsättning för minderåriga anknytningspersoner inverkar både positivt och negativt på individens ställning. Syftet är att trygga barnets rätt till liv, trygghet och omsorg. När vårdnadshavarens rätt till familjeåterförening utan försörjningsförutsättning slopas när det är fråga om en minderårig som kommit till landet utan vårdnadshavare, kan incitamentet att skicka iväg barn till Finland minska. Det är osannolikare att vårdnadshavarna får uppehållstillstånd. I fråga om barn som redan anlåtit till Finland konsekvenserna gäller i synnerhet barn som har fått alternativt skydd. Om försörjningsförutsättningen inte uppfylls, kommer barnet att fortsätta bo i familjegruppen enligt socialvårdslagen. Barnets vistelse i Finland utan sina föräldrar på socialvårdens eller barnskyddets ansvar innebär kostnader för statsfinanserna. Utgångspunkten är att barnets bästa kan anses vara att barnet känner båda sina föräldrar och får växa upp hos föräldrarna i det land där föräldrarna bor. När det gäller ett barn som vistas i landet utan vårdnadshavare kan man bli tvungen att överväga huruvida barnet ska stanna i Finland eller förenas med sina föräldrar i ett sådant säkert tredjeland där barnet har rätt att vistas. Enligt regeringsprogrammet är avsikten att de mest nödställda i första hand bistås i ursprungsområdena.

Ändringen av definitionen av minderårig stärker individens ställning för dem som fått asyl. Genom ändringen främjas möjligheterna för en anknytningsperson i Finland att få sin familj till

²³ [Spitzer 2018.](#)

²⁴ [OECD 2019.](#)

²⁵ [Strik et al 2013.](#)

²⁶ [Oppedal & Idsoe 2015.](#)

Finland samt främjas individernas jämlika ställning genom att tillämpningsområdet både för ett minderårigt barn som är anknytningsperson och för ett minderårigt barn som ansöker om uppehållstillstånd som familjemedlem fås att överensstämman varandra när det är fråga om anknytningspersoner som fått asyl.

4.2.7 Konsekvenser för integrationen

I enlighet med regeringsprogrammet grundar sig integrationspolitiken på språkinläring och arbete samt det att personer som integreras kommer in i samhället och följer samhällets regler. De föreslagna ändringarna bidrar till att uppnå målen i regeringsprogrammet. Syftet med ändringarna är att säkerställa möjligheterna till integration genom att invandraren får ett större eget ansvar och genom att det föreslås ytterligare villkor för inresa för familjemedlemmar. I enlighet med vad som betonas i regeringsprogrammet ska det utöver individens rättigheter fästas vikt också vid individens ansvar och skyldigheter. Syftet med ändringarna är att de ska fungera som incitament för anknytningspersonen att integreras, få arbete och utbilda sig. De första åren efter ankomsten till landet är särskilt viktiga med tanke på integrationen på arbetsmarknaden²⁷. När människan snabbt kommer in på arbetsmarknaden och lär sig det lokala språket, uppstår en positiv spiral²⁸. Antagandet är att ju högre anknytningspersonens grad av integration är och ju längre tid han eller hon tillbringar i destinationslandet, desto bättre och effektivare integreras också hans eller hennes familjemedlemmar i det finländska samhället. Med tanke på integrationen och etableringen i Finland kan anknytningspersonens egen integration inverka på hur integrationen av familjemedlemmar som senare anländer till Finland framskrider. Anknytningspersonen kan i vissa situationer vara bättre förberedd på att ta emot sin familj när han eller hon först själv har levt vardagsliv i Finland och lärt sig så pass mycket finska att det blir lättare att till exempel utträtta ärenden hos myndigheter, inom hälso- och sjukvårdstjänsterna och i arbetslivet. Ändringarna kan således ha beteendemässiga effekter på hur människor fungerar ur integrationens synvinkel.

Det är svårt att mäta sambandet mellan de strängare förutsättningarna för familjeåterförening och främjandet av integration. Integration är en lång process. Integrationen påverkas av många olika faktorer, såsom personens ekonomiska situation, utbildning och andra personliga omständigheter. Till följd av de föreslagna kraven på åldersgräns och på boendetid kommer det i fortsättningen eventuellt att bland dem som integreras att finnas något fler personer än för närvarande som är separerade från sin familj en längre tid. Separation från familjen kan ha skadliga konsekvenser särskilt för den psykiska hälsan hos dem som kommit till landet på grund av behov av skydd och hos minderåriga som kommit till landet ensamma²⁹. Olika psykiska problem kan försämra individens funktionsförmåga och språkinläring och därmed indirekt också möjligheterna att få arbete. Invandrare som lever separerade från sin familj kan ha svårigheter att få arbete samt problem med deltagande i utbildning i situationer där oron för familjemedlemmarna påverkar koncentrationen och språkinläringen³⁰. Att leva separerad från sin familj och svårigheter i samband med familjeåterförening har särskilt med tanke på integrationen av flyktingar konstaterats vara sådana faktorer som försvårar integrationsprocessen³¹. Man kan dock inte med säkerhet säga att en familjemedlems inresa löser utmaningarna i enskilda situationer. Ibland kan det också vara tvärtom.

²⁷ [OECD 2018.](#)

²⁸ [Filomena 2023.](#)

²⁹ [Löbel & Jacobsen 2021.](#)

³⁰ [Wilmsen 2013.](#)

³¹ [Choumanivong 2014.](#)

Utvecklingen av arbetsmarknadsresultatet för dem som anlant till landet på grund av familjeåterförening är rätt likadan som för dem som anlant på grund av internationellt skydd, men deras sysselsättning och inkomster förbättras något snabbare. Sysselsättningsgraden bland personer som anlant genom familjeåterförening är efter 10 års boendetid ca 70 procent, medan den genomsnittliga sysselsättningsgraden bland personer med finländsk bakgrund är 80 procent. Vilken typ av tillstånd som anknytningspersonen har verkar påverka i vilken utsträckning familjemedlemmen får arbete och vilken inkomstutveckling han eller hon har. På arbetsmarknaden klarar sig familjemedlemmar till finländare bäst och familjemedlemmar till dem som fått internationellt skydd sämst.³²

4.2.8 Konsekvenser för myndigheterna

De föreslagna ändringarnas konsekvenser för myndigheterna gäller i synnerhet Migrationsverket, som behandlar ansökningar om uppehållstillstånd. I fråga om Migrationsverket beskrivs ändringar i informationssystemen och andra ekonomiska konsekvenser i avsnitt 4.2.2. Dessutom bedöms ändringarna ha konsekvenser för antalet besvär som behandlas vid förvaltningsdomstolarna. Ändringarna bedöms ha konsekvenser också för de aktörer i välfärdsområdena som ansvarar för familjegrupphemsverksamheten enligt socialvårdslagen (1301/2014).

Vilka de sammantagna konsekvenserna av de ändringar som föreslås i propositionen är i fråga om antalet ansökningar om uppehållstillstånd på grund av familjeband kan endast bedömas ungefärligt. Inga betydande förändringar i antalet ansökningar förväntas. Det är dock möjligt att antalet ansökningar om familjeåterförening kommer att minska något i och med minimiålderskravet och kravet på boendetid. Det kan emellertid bedömas att villkoren till största delen har en uppskjutande verkan på ansökningar om familjeåterförening.

I och med ändringen av definitionen av minderårig kan antalet ansökningar om uppehållstillstånd öka något, när det är så att ett myndigt barn, som var minderårigt när hans eller hennes vårdnadshavare lämnade in sin asylansökan och vårdnadshavaren i och med asylansökan har godkänts som flykting, har rätt till familjeåterförening. I och med ändringen av fastställandet av när barnet ska vara minderårigt kan också familjestorleken för de familjer som anländer till Finland öka något. Migrationsverket kan i fortsättningen ha under behandling ansökningar från fler medlemmar av samma familj samtidigt. Den föreslagna ändringen av tillämpningsområdet för fastställandet av när ett barn som är anknytningsperson och som vistas i landet utan vårdnadshavare ska vara minderårigt kan bedömas minska antalet ansökningar något, eftersom tillämpningsområdet i fortsättningen endast ska gälla minderåriga som fått flyktingstatus och kommit till landet utan vårdnadshavare.

Det är svårt att bedöma i vilken utsträckning de föreslagna ändringarna medför en ökning av antalet ansökningar om andra typer av uppehållstillstånd. Ändringarna bedöms ha konsekvenser också för de aktörer i välfärdsområdena som ansvarar för familjegrupphemsverksamheten enligt socialvårdslagen (1301/2014). Det är möjligt att de strängare villkoren för familjeåterförening kan öka antalet asylansökningar för familjemedlemmar som i fortsättningen inte uppfyller villkoren för familjeåterförening.

De föreslagna ändringarnas inverkan på andelarna positiva och negativa beslut om familjeåterförening kan endast bedömas ungefärligt. Under 2021–2024 fattade Migrationsverket sammanlagt 70 499 beslut om ansökningar på grund av familjeband.

³² [TEM 2024](#).

Beslutsfördelningen har varit följande: ca 90 procent positiva, ca 8 procent negativa och ca 2 procent sådana där det har fattats beslut om att ansökan förfaller. Det bedöms att andelen negativa beslut kommer att öka i och med de föreslagna ändringarna. Införandet av kravet på minimiålder, kravet på boendetid samt försörjningsförutsättningen för minderåriga anknytningspersoner är sådana ändringar som bedöms öka antalet negativa beslut. Det bör dock beaktas att kravet på minimiålder och kravet på boendetid har tidsmässigt för det mesta en uppskjutande verkan på antalet ansökningar.

De föreslagna ändringarna kommer att ha en måttlig inverkan också på antalet ärenden som behandlas vid de förvaltningsdomstolar som behandlar besvärärenden. I och med att ökningen av antalet negativa beslut kan också antalet besvär som anförs hos förvaltningsdomstolarna öka. Till exempel kan andra ändringar som riktats till differentieringen och skyddsstatusarna den senaste tiden leda till att antalet besvär som anförs över skyddsstatusen ökar. När antalet besvärärenden ökar beräknas också behovet av rättshjälp öka något.

Till följd av ändringarna måste Migrationsverket uppdatera webbplatsinnehållet för kundkommunikation och sina interna anvisningar. Enligt verkets bedömning förutsätter ändringarna också att personalen utbildas och att mallarna för beslut uppdateras. Kravet på minimiålder, kravet på boendetid och återinförande av försörjningsförutsättningen för en minderårig anknytningsperson innebär nya förutsättningar som ska granskas i ansökningar om uppehållstillstånd. Dessa ändringar har en direkt koppling till arbetet med att fatta beslut. Enligt Migrationsverkets bedömning kommer de föreslagna ändringarna att öka arbetsmängden för de personer som behandlar beslut med cirka två årsverken, eftersom de förutsättningar för uppehållstillstånd som ska granskas ökar och således också nya grunder för avvikelse ska bedömas. I och med ändringarna kan behandlingstiderna för ansökningarna komma att bli längre. Enligt Migrationsverkets bedömning kan det bli behövligt att rikta tilläggsresurser till arbetet med att fatta beslut. Enligt Migrationsverket kräver de föreslagna ändringarna också uppdatering av webbplatsinnehållet inklusive översättningarna, utarbetande av kundanvisningar samt annan extern kommunikation. Också ändringar i informationssystemen, såsom införande av nya förutsättningar i ärendehanteringssystemet för utlänningsärenden, måste sannolikt göras i och med de föreslagna ändringarna, för att undvika manuella arbetsmoment (se de ekonomiska konsekvenserna i avsnitt 4.2.2).

Ändringen av definitionen av minderårig förtydligar beslutsfattandet och innebär att lagstiftningen kommer att motsvara EU-domstolens avgörande och sådan tillämpningspraxis enligt EU-domstolens avgörande som redan använts vid Migrationsverket. Enligt Migrationsverkets bedömning blir behandlingen av ansökningar på grund av familjeband för barn som blivit myndiga smidigare, eftersom de inte längre behöver behandlas som andra anhöriga, förutsatt att ansökan om familjeåterförening lämnas in till Migrationsverket inom den föreskrivna tidsfristen på tre månader. Förenhetligandet av tillämpningsområdet för den tidpunkt som ska beaktas vid fastställandet av om barnet är minderårigt i fråga om anknytningspersoner som fått asyl, oberoende av om det minderåriga barnet är anknytningsperson eller familjemedlem, bedöms göra behandlingen av ansökningarna smidigare. Ändringarna förtydligar och påskyndar myndigheternas beslutsfattande.

Att ställa försörjningsvillkoret för familjemedlemmar till minderåriga familjesammanställare som kommit till landet utan vårdnadshavare innebär att socialvården i allt högre grad kan ansvara för minderåriga barn som vistas i landet utan vårdnadshavare. De socioekonomiska konsekvenserna för socialvården beskrivs i avsnitt 4.2.2.

4.2.9 Konsekvenser för den inre säkerheten

Genom förslagen som gäller kraven på minimiålder och boendetid samt försörjningsförutsättningen för minderåriga anknytningspersoner stöds regeringsprogrammets mål att främja inre säkerhet. Förslagen bedöms minska utnyttjandet och förebygga till exempel tvångsäktenskap, skenäktenskap och användning av barn som redskap för inresa. Propositionen stöder det mål som skrivits in i regeringsprogrammet och den nya reglering i fråga om kringgående av inresebestämmelserna och effektivare förhindrande av kringgåendet som redan satts i kraft. Propositionen bidrar till att förbättra säkerheten.

Med tanke på den inre säkerheten ligger det i samhällets intresse att de personer som är anknytningspersoner integreras i det finländska samhället och förbinder sig att följa och respektera samhällets regler. Med tanke på att kravet på minimiålder och kravet på boendetid har konsekvenser bedöms det att engagemanget och integrationen i det finländska samhället kan komma att effektiviseras.

Avsikten med det föreslagna kravet på minimiålder är att försöka förebygga tvångsäktenskap bland unga personer. I och med kravet på minimiålder blir de allra yngsta makarna utan uppehållstillstånd och anländer inte till Finland. Kravet på minimiålder bedöms leda till att färre personer som hör till en så kallad riskgrupp anländer till landet. Till riskgrupperna hör till exempel unga personer, särskilt kvinnor, personer i utsatt ställning och personer som riskerar att bli utnyttjande. En preliminär bedömning är att antalet situationer där det i syfte att få uppehållstillstånd lämnas felaktiga uppgifter i ansökan om uppehållstillstånd åtminstone inte kommer att öka betydligt. I vissa enskilda fall är det möjligt att till exempel en make som lämnar in en ansökan på grund av familjeband kan försöka framstå som äldre än han eller hon är i avsikt att uppfylla kravet på minimiålder.

Kravet på boendetid främjar genomförandet av den inre säkerheten. På grund av kravet på boendetid minskar incitamentet att ingå så kallade skenäktenskap, eftersom uppehållstillstånd på grund av familjeband i förhållande till en anknytningsperson som vistas i Finland ska kunna sökas först när anknytningspersonens boendetid på två år har uppnåtts. Till följd av ändringen blir det mer sannolikt än för närvarande att man kommer att ha kännedom om sådana uppgifter om anknytningspersonen som är av betydelse med tanke på allmän ordning och säkerhet och den nationella säkerheten och som kan kräva tid att samla in. Under anknytningspersonens vistelse i landet kan man få information till exempel om eventuellt kringgående av inresebestämmelserna eller om andra försök till utnyttjande som gäller uppehållstillståndprocessen. Också till exempel anknytningspersonens oförvitlighet och iakttagande av det finländska samhällets regler kan övervakas under en längre tid. Ett uppehållstillstånd kan återkallas till exempel om det vid ansökan om uppehållstillstånd medvetet har lämnats oriktiga upplysningar om sökandens identitet eller andra oriktiga upplysningar som har påverkat beslutet, eller om något som hade kunnat hindra beviljandet av uppehållstillstånd har hemlighållits eller om till exempel de förutsättningar som gäller allmän ordning eller säkerhet inte längre uppfylls.

5 Alternativa handlingsvägar

5.1 Alternativa lösningsmodeller

5.1.1 Inledning

Utgångspunkten för denna proposition är att ändra förutsättningarna för familjeåterförening genom att införa sådana valfria tilläggsförutsättningar som ingår i

familjeåterföreningsdirektivet, i enlighet med föresatserna i regeringsprogrammet. Ett syfte med propositionen är att skärpa förutsättningarna för familjeåterförening och öka invandrarens eget ansvar för sin integration och göra systemet mer förpliktande. Som en del av beredningen undersöktes alternativa lösningsmodeller för de ändringar som föreslås i denna proposition.

5.1.2 Kravet på minimiålder

I fråga om kravet på minimiålder bedömdes vid beredningen alternativa sätt att tolka skrivelsen i regeringsprogrammet med beaktande av de mål som uppställts för införande av kravet på minimiålder samt skyldigheterna enligt familjeåterföreningsdirektivet. Enligt skrivningen i regeringsprogrammet ska kravet på minimiålder införas för anknytningspersoner, men vid beredningen ansågs det motiverat att utvidga kravet till att gälla också familjemedlemmar. Vid beredningen bedömdes det att eftersom målet är att minska risken för tvångsäktenskap till följd av makars unga ålder och främja integrationen, uppnås målet inte om kravet på minimiålder endast gäller anknytningspersonen men inte den som ansöker om uppehållstillstånd. Det valda alternativet ansågs få stöd också av lagstiftningen i andra EU-medlemsstater och i Norge. I de medlemsstater och Norge där kravet på minimiålder är eller har tillämpats krävs det att både anknytningspersonen och familjemedlemmen uppfyller kravet på minimiålder. (Se kapitel 5.1.)

Vid beredningen bedömdes dessutom ett alternativ där kravet på minimiålder också skulle ha gällt finska medborgare när deras makar ansöker om uppehållstillstånd för familjemedlem. Alternativet bedömdes uppfylla det mål som uppställts för förutsättningen, dvs. att bekämpa tvångsäktenskap och främja integration. I fråga om finska medborgare slogs det dock fast att den föreslagna avgränsningen är ett motiverat val med beaktande dels av att de finska medborgare som är anknytningspersoner redan i sig har en annan ställning när det gäller förutsättningarna för familjeåterförening, dels av målet att göra det lättare för medborgarna att leva familjeliv uttryckligen i Finland. Till övriga delar beslöt man att tillämpningsområdet ska gälla så många anknytningspersoner och familjemedlemmar som möjligt. Det valda alternativet i fråga om tillämpningsområdet bedömdes vara det mest ändamålsenliga och effektiva.

Till följd av remissvaren övervägdes vid den fortsatta beredningen ett undantag från kravet på minimiålder, om makarna har ett barn som har uppehållstillstånd i Finland eller som beviljas uppehållstillstånd i Finland tillsammans med sökanden. Vid beredningen bedömdes det dock att den gällande lagstiftningen i praktiken möjliggör undantag när ett barn beviljas uppehållstillstånd i förhållande till den ena föräldern och den andra föräldern beviljas uppehållstillstånd i förhållande till barnet.

5.1.3 Försörjningsförutsättningen

Skrivningen i regeringsprogrammet om återinförande av försörjningsförutsättningen visade sig vara utmanande vid beredningen, eftersom det inte var möjligt att återgå till en helt motsvarande bestämmelse som före den föregående lagändringen med beaktande av EU-domstolens avgörandepraxis. Under beredningen och efter utarbetandet av regeringsprogrammet meddelade EU-domstolen sitt avgörande i ett mål som gällde en minderårig anknytningspersons försörjningsförutsättning. Domstolens avgörande i mål C-560/20 förutsätter att det inte kan ställas något försörjningskrav som villkor för uppehållstillstånd för vårdnadshavare till ensamkommande minderåriga flyktingar som är anknytningspersoner. Den förmånligare behandlingen av flyktingar grundar sig på familjeåterföreningsdirektivets mål att ge förmånligare villkor för familjeåterförening för dem som flytt undan förföljelse. Vid beredningen drogs slutsatsen att det inte var möjligt att återinföra försörjningsförutsättningen för alla minderåriga anknytningspersoner i enlighet med skrivningen i regeringsprogrammet. Vid beredningen bedömdes också ett sådant alternativ att försörjningsförutsättningen inte heller

skulle ha gällt minderåriga som får alternativt skydd och som kommit utan vårdnadshavare. Eftersom målet uttryckligen är att förhindra att barn används som redskap för inresa och således sänds till Finland utan vårdnadshavare, ansågs den lösningen inte stödja det mål med anledning av vilket det föreslås att lagstiftningen ändras.

5.1.4 Krav på boendetid

Enligt skrivningen i regeringsprogrammet införs ett krav på boendetid vid familjeåterförening för personer som fått internationellt skydd. Vid beredningen bedömdes ett alternativ där förutsättningen skulle ha gällt alla anknytningspersoner som får internationellt skydd, men familjeåterföreningsdirektivet möjliggör inte att förutsättningen införs för flyktingars gamla familjemedlemmar. Vid beredningen bedömdes dessutom tillämpningen av kravet på boendetid på anknytningspersoner som fått tillfälligt skydd. Anknytningspersoner som fått tillfälligt skydd lämnades dock utanför tillämpningsområdet med beaktande av det tillfälliga skyddets tillfälliga karaktär. Vid beredningen bedömdes dessutom ett alternativ där den tidsfrist på två år som kravet på boendetid förutsätter skulle ha beräknats så att ansökan om uppehållstillstånd skulle ha kunnat lämnas in och granskas innan boendetiden löpt ut, men beslutet om beviljande av uppehållstillstånd skulle ha kunnat fattas först när kravet på boendetid uppfylls. Eftersom familjeåterföreningsdirektivet gör det möjligt att begränsa boendetiden så att tidpunkten för inlämnande av ansökan om uppehållstillstånd är det väsentliga, valde man med tanke på regleringens tydlighet denna lösning vid beredningen.

5.1.5 Definitionen av minderårig

Vid beredningen bedömdes alternativet att de ändringar som föreslås i definitionen av minderårig inte bara skulle gälla i fråga om vårdnadshavare som är anknytningspersoner som fått asyl utan också i fråga om vårdnadshavare som är anknytningspersoner som fått alternativt skydd. Alternativet hade till sitt tillämpningsområde motsvarat det gällande 38 § 2 mom. Vid beredningen stannade man för att avgränsa definitionen av minderårig i enlighet med EU-domstolen så att den endast gäller barn som blivit myndiga och vars vårdnadshavare har fått asyl och på motsvarande sätt ändra 38 § 2 mom. i syfte att förenhetliga tillämpningspraxis. Det valda alternativet innebär att de undantag enligt 2 mom. och det nya 3 mom. i 38 § som tillämpas på definitionen av minderårig i fortsättningen endast gäller anknytningspersoner som fått asyl. Lösningen ansågs motiverad, eftersom det motsvarar EU-domstolens avgörandep Praxis och får stöd av den utgångspunkt tanken i familjeåterföreningsdirektivet att erbjuda speciellt flyktingar förmånligare förutsättningar för familjeåterförening.

5.2 Lagstiftning och andra handlingsmodeller i utlandet

5.2.1 Inledning

Med avseende på de ändringar som föreslås i denna proposition har det identifierats att följande europeiska stater tillämpar krav i fråga om minimiålder, försörjning och boendetid vid familjeåterförening.

Sverige, Norge, Danmark och Nederländerna tillämpar krav på minimiålder. I Frankrike föreslogs nyligen att ett krav på minimiålder skulle införas, men förslaget gick inte igenom.

I Sverige, Norge, Danmark, Nederländerna och Frankrike är det en förutsättning för familjeåterförening att försörjningen är tryggad, med vissa undantag. I Sverige och Frankrike krävs utöver tryggad försörjning också en tillräcklig bostad.

Norge, Danmark, Nederländerna och Frankrike tillämpar krav på boendetid.

5.2.2 Sverige

I Sverige skärptes förutsättningarna för familjeåterförening genom ändringar som trädde i kraft i december 2023. Både anknytningspersonen och dennes make i regel vara minst 21 år gamla för att uppehållstillstånd på grund av familjeband ska kunna beviljas. Avvikelse från kravet på minimiålder kan göras på individuella grunder, till exempel om makarna har gemensamma barn. En anknytningsperson som är bosatt i Sverige ska kunna försörja sig själv, övriga personer i hushållet och de familjemedlemmar som ansöker om uppehållstillstånd. Avvikelse från försörjningsförutsättningen kan göras under vissa förhållanden, till exempel om anknytningspersonens arbetsförmåga är varaktigt nedsatt till exempel på grund av sjukdom eller funktionsnedsättning. Anknytningspersonen ska dessutom ha en bostad av tillräcklig storlek och standard för familjen att bo i. Genom de ändringar som trädde i kraft i december 2023 slopades tre månaders undantaget för personer som fått alternativt skydd att ansöka om familjeåterförening utan att försörjnings- och bostadsvillkoret uppfylls. I fortsättningen är det endast så kallade gamla familjer till anknytningspersoner som fått flyktingstatus som inte omfattas av försörjnings- och bostadsvillkoret när familjeåterförening söks inom tre månader från att flyktingstatus beviljades. Försörjningsförutsättningen eller kravet på bostad tillämpas dock inte på minderåriga anknytningspersoner.

5.2.3 Norge

Norge är inte medlem av Europeiska unionen och direktivet om familjeåterförening förpliktar det inte. Norge tillämpar ett krav på en minimiålder på 24 år för makar i situationer där det är fråga om så kallade nya familjemedlemmar. Minimialdern tillämpas i Norge endast i fråga om så kallade nya familjemedlemmar. Syftet med åldersgränsen är att förhindra tvångsäktenskap. Det förutsätts att både anknytningspersonen och maken har uppnått minimialdern, och ålderskravet ska vara uppfyllt vid den tidpunkt då det fattas beslut om ansökan. Avvikelse från åldersgränsen kan göras under vissa förutsättningar, till exempel om det inte finns skäl att misstänka att det är fråga om tvångsäktenskap. I vissa situationer, såsom i fråga om humanitärt uppehållstillstånd, krävs det en boendetid på fyra år för en anknytningsperson som vistas i landet innan familjeåterförening kan sökas. Kravet på boendetid gäller endast sådana familjer som bildats efter ankomsten till Norge. Utöver kravet på fyra års boendetid måste anknytningspersonen ha arbetat eller studerat aktivt i Norge. Avvikelse från kravet på boendetid kan göras, om det finns exceptionella skäl till det. I Norge tillämpas försörjningsförutsättningen inte på minderåriga anknytningspersoner. Om familjemedlemmar till (vuxna) anknytningspersoner som fått skydd ansöker om familjeåterförening inom sex månader från det att anknytningspersonens skyddsstatus beviljats, krävs det inte att försörjningsförutsättningen uppfylls vid familjeåterföreningen. I övrigt blir försörjningsförutsättningen tillämplig i fråga om vuxna.

5.2.4 Danmark

Danmark förpliktigar inte familjeåterföreningsdirektivet. Danmark tillämpar ett krav på minimiålder för makar vid familjeåterförening. Makarna ska vara minst 24 år gamla. En ansökan om uppehållstillstånd på grund av familjeband kan dock lämnas in sex månader innan åldersgränsen uppnås. Undantag från kravet på minimiålder kan göras till exempel om det i familjen finns minderåriga barn som har band till Danmark, anknytningspersonen har en allvarlig sjukdom eller skada eller om anknytningspersonen arbetar inom särskilt angivna branscher. I fråga om flyktingar kan man dessutom avvika från kravet på minimiålder, om anknytningspersonen fortfarande löper risk för förföljelse i hemlandet. Familjeåterförening

förutsätter dessutom tryggad försörjning. Försörjningsförutsättningen tillämpas inte på minderåriga anknytningspersoner. Vissa grupper omfattas också av kravet på boendetid. Om anknytningspersonen eller maken inte är danska eller nordiska medborgare, ska de ha haft permanent uppehållstillstånd i minst tre år innan maken kan ansöka om familjeåterförening. Undantag från kravet på tre år kan göras om det i familjen finns minderåriga barn som har band till Danmark, anknytningspersonen har en allvarlig sjukdom eller skada eller om det finns något annat exceptionellt vägande individuellt skäl. I fråga om personer som fått uppehållstillstånd på grund av tillfälligt skydd är kravet på boendetid två år.

5.2.5 Nederländerna

I Nederländerna krävs det i fråga om andra än flyktingar en minimiålder på 21 år vid familjeåterförening av makar. När det gäller flyktingar är åldersgränsen 18 år. I Nederländerna förutsätter tillstånd på grund av familjeband att försörjningen är tryggad. Avvikelse från försörjningsförutsättningen kan dock göras till exempel om anknytningspersonen har beviljats uppehållstillstånd som offer för människohandel eller ett humanitärt tillstånd för viss tid. Försörjningsförutsättningen tillämpas inte om en familjemedlem till en flykting ansöker om uppehållstillstånd inom tre månader från det att anknytningspersonen har beviljats uppehållstillstånd. I vissa familjeåterföreningssituationer tillämpas ett krav på boendetid. Ett krav på en boendetid på ett år ska tillämpas vid familjeåterförening av makar till exempel om anknytningspersonen har uppehållstillstånd på humanitära grunder.

5.2.6 Frankrike

I Frankrike skärptes nyligen kriterierna för familjeåterförening. Kravet på boendetid i samband med familjeåterförening höjdes från 18 månader till 24 månader. Ändringar föreslogs också i fråga om familjeåterförening av makar genom att kräva att makarna fyllt 21 år innan familjeåterförening är möjlig. Ändringen som gällde höjningen av åldersgränsen förkastades dock av landets konstitutionella råd. Minimialdern för maken förblev således 18 år. I regel omfattas anknytningspersoner i Frankrike av försörjningsförutsättningen, med vissa undantag. Anknytningspersonen omfattas också av bostadskravet, dvs. han eller hon ansvarar för att det finns en lämplig och tillräckligt stor bostad för familjen att bo i. Försörjningsförutsättningen eller bostadskravet gäller inte en minderårig anknytningsperson. Familjemedlemmar förutsätts genomgå läkarundersökning antingen före eller efter att de anlänt till landet.

6 Remissvar

Propositionsutkastet var på remiss från den 11 september till den 25 oktober 2024. Sammanlagt 47 remissinstanser yttrade sig: *justitieministeriet, arbets- och näringsministeriet, social- och hälsovårdsministeriet, undervisnings- och kulturministeriet, utrikesministeriet, finansministeriet, riksdagens justitieombudsman, justitiekanslern i statsrådet, diskrimineringsombudsmannen, barnombudsmannen, Migrationsverket, Hjälpssystemet för offer för människohandel, Polisstyrelsen, Utbildningsstyrelsen, skyddspolisen, högsta förvaltningsdomstolen, Helsingfors förvaltningsdomstol, Helsingfors stad, Västra Nylands välfärdsområde, Egentliga Finlands välfärdsområde, Birkalands välfärdsområde, Institutet för hälsa och välfärd, Kommunförbundet, Folkpensionsanstalten, Finlands näringsliv rf, Flyktingrådgivningen rf, Finlands flyktinghjälp rf, Turvapaikanhakijoiden tuki ry, Finlands Röda Kors, Amnesty International Finländska sektionen, Rädda barnen rf, Centralförbundet för barnskydd, UNHCR, Finlands UNICEF rf, Helsingfors Diakonissanstalt, Monika-Naiset liitto ry, Moniheli ry, Finlands studentkårers förbund (FSF) rf, Finlands studerandekårers förbund - SAMOK rf, Stiftelsen för överflyttningsinstitut, Handikappforum rf, ETU ry, Rättspolitiska föreningen Demla rf, Kyrkostyrelsen, Domstolsverket, Kansallismieliset eläin- ja*

luonnonsuojelijat ry och Helsinki left. Av dessa meddelade 4 remissinstanser att de inte har något att yttra i ärendet i fråga om sitt verksamhetsområde (*riksdagens justitieombudsman, finansministeriet, högsta förvaltningsdomstolen, Helsingfors förvaltningsdomstol*). Beredningsunderlaget för propositionen inklusive begäran om utlåtande, de utlåtanden som kom in och ett sammandrag av utlåtandena är tillgängliga på inrikesministeriets webbplats ([SM003:00/2024](#)).

I utlåtandena framfördes specifika kommentarer om varje helhet i utkastet till proposition. Dessutom framförde remissinstanserna andra allmänna kommentarer.

I stort sett understödde remissinstanserna de mål som framfördes som grunder för ändringarna, såsom förebyggande av tvångs- och skenäktenskap, främjande av integration och förebyggande av att barn används som redskap för inresa. Flera remissinstanser konstaterade dock att de ändringar som föreslås i utkastet inte nödvändigtvis är proportionerliga eller ändamålsenliga metoder för att uppnå de fastställda målen.

I sammanlagt 31 utlåtanden kommenterades kravet på minimiålder. Remissinstanserna fäste i huvudsak uppmärksamhet vid likabehandlingsfrågor och förutsättningar för begränsning av grundläggande och mänskliga rättigheter. Till exempel *Justitiekanslern i statsrådet* förutsatte i sitt utlåtande att förutsättningarna för begränsning av skyddet för familjelivet skulle preciseras. Enligt *Diskrimineringsombudsmannen* bör man vid den fortsatta beredningen fästa vikt bland annat vid godtagbara grunder för begränsningar när det gäller ålder. Nästan utan undantag lyfte remissinstanserna fram behovet av att föreskriva om uttryckliga grunder för avvikelser från kravet på minimiålder eller att åtminstone prövning från fall till fall bör beaktas vid tillämpningen av villkoret. Vissa remissinstanser (t.ex. *Migrationsverket, Amnesty* och *Centralförbundet för barnskydd*) lyfte fram tillämpningen av kravet på minimiålder i förhållande till den tidsfrist på tre månader som hänför sig till försörjningsförutsättningen för anknytningspersoner som fått flyktingstatus. *Justitieministeriet* framförde i sitt utlåtande en kommentar om att de i förslaget framförda motiveringarna till att sådana ansökningar på grund av familjeband som lämnats in mer än nio månader innan kravet på boendetid uppfylls kommer att avslås inte kan tas med i förarbetena till lagen. Enligt *justitieministeriet* bör det vid behov föreskrivas om sådan styrning av förvaltningsmyndigheten eller likaså kan behandlingen av ansökan i sådana fall skjutas upp till dess att förutsättningarna för behandling av ansökan uppfylls. Största delen av remissinstanserna (t.ex. *justitiekanslern i statsrådet, Centralförbundet för barnskydd och många frivilligorganisationer*) ansåg att kravet på minimiålder inte är ett ändamålsenligt verktyg för att förebygga tvångsäktenskap eller främja integration. Till skillnad från andra remissinstanser såg *Polisstyrelsen* det som möjligt att kravet på minimiålder kan förebygga tvångsäktenskap bland unga personer och *utrikesministeriet* såg det som möjligt att skadliga fenomen kan begränsas genom förslaget. Undervisnings- och kulturministeriet ansåg att lindriga och kortvariga begränsningar i fråga om familjeåterförening för unga personer, såsom kravet på minimiålder, främjar studierna och därför är eftersträvarsvärda. Utifrån remissvaren ändrades bestämmelserna om kravet på minimiålder genom att det till paragrafen fogades en uttrycklig situation där kravet på minimiålder inte blir tillämpligt. Utanför tillämpningsområdet lämnas situationer där familjen har ett barn som har uppehållstillstånd i Finland eller som ska beviljas uppehållstillstånd i Finland. Med anledning av remissvaren förtydligades dessutom motiveringen i fråga om bestämmelsen om den så kallade tre månaders regeln när det gäller försörjningsförutsättningen vid familjeåterförening för flyktingar. Motiveringen till paragrafen preciserades till denna del.

Sammanlagt 27 remissinstanser kommenterade återinförandet av försörjningsförutsättningen. Flera remissinstanser, såsom *Barnombudsmannen, justitieministeriet* och *flera frivilligorganisationer*, ansåg det viktigt att motiveringen till ändringsförslaget preciseras. Till

exempel *justitieministeriet* konstaterade att det godtagbara syftet (att förebygga att barn används som redskap för inresa) bör motiveras tydligare i propositionen. Flera remissinstanser fäste uppmärksamhet vid förslaget förhållande till utlänningslagens 36 c § 1 mom. 4 punkt, som nyligen tagits in i lagen och där det uttryckligen föreskrivs om vägran av uppehållstillstånd på grund av familjeband i situationer där ett barn har använts som redskap för inresa. Till exempel *Diskrimineringsombudsmannen* framförde i sitt utlåtande en begäran om precisering av hur den ändring som föreslås i propositionen förhåller sig till denna nyligen införda ändring. Under den fortsatta beredningen kompletterades propositionen till denna del. *Justitieministeriet* ansåg det vara positivt att förpliktelserna i konventionen om barnets rättigheter samt allmänna kommentarer från kommittén för barnets rättigheter presenterades. Undervisnings- och kulturministeriet konstaterade att ändringen kan minska sändandet av barn till Finland och minska frestelsen att försätta barnet i en farlig situation.

I sammanlagt 30 utlåtanden kommenterades uttryckligen kravet på boendetid. Liksom i fråga om kravet på minimiålder ställde remissinstanserna frågan om huruvida de mål som ställts upp i fråga om kravet (förebyggande av skenäktenskap, främjande av integration och främjande av den inre säkerheten) kan uppnås genom ändringen. Till exempel *Skyddspolisen* konstaterade att förslaget kan förbättra den nationella säkerheten. *Polisstyrelsen* ansåg det vara möjligt att kravet på boendetid stödjer integrationen av anknytningspersonen. Till exempel *Institutet för hälsa och välfärd* samt *välfärdsområdena* ansåg att kravet på boendetid inte stöder integrationen. Många remissinstanser (t.ex. *justitieministeriet* och *utrikesministeriet*) fäste uppmärksamhet vid att motiveringen till begränsningen av skyddet för familjelivet bör preciseras. Dessutom lyfte remissinstanserna fram att motiveringarna och konsekvensbedömningen särskilt med tanke på barnens rättigheter och konsekvenserna för barnen bör preciseras. *Barnombudsmannen* ansåg det vara positivt att barnets bästa i propositionen hade beaktats som grund för avvikelser på paragrafnivå. *Migrationsverket* lyfte i sitt utlåtande fram tillämpningen av kravet på boendetid när tillstånd för andra anhöriga till den som fått internationellt skydd provas och framförde att grunderna för avvikelse bör preciseras till denna del. Dessutom uttryckte remissinstanserna (t.ex. *Amnesty*, *Centralförbundet för barnskydd* och *Finlands flyktinghjälp rf*) sin oro över situationer där ett minderårigt barn till en anknytningsperson som fått alternativt skydd ansöker om uppehållstillstånd som familjemedlem, men hinner bli myndig när kravet på boendetid tillämpas. Med anledning av remissvaren kompletterades propositionen i fråga om den föreslagna ändringens konsekvenser.

I sammanlagt 24 utlåtanden kommenterades uttryckligen förslaget till ändring av fastställandet av när barnet ska vara minderårigt. Ändringen ansågs värd att understödja med tanke på att den nationella lagstiftningen därigenom fås att stämma överens med EU-domstolens tolkningspraxis. Ändringen fick dock inget understöd till den del det föreslogs att tillämpningsområdet för definitionen av minderårig begränsas till att gälla endast anknytningspersoner som fått asyl. Remissinstanserna uttryckte sin oro över differentieringen mellan skyddsstatusarna samt likabehandlingsfrågorna. Till exempel *Diskrimineringsombudsmannen* och *barnombudsmannen* betonade att tillämpningsområdet bör motiveras närmare.

I sammanlagt 18 utlåtanden togs det uttryckligen ställning till det förslag till ändring som gäller slopande av folkhälsoskäl som grund för vägran av uppehållstillstånd på grund av familjeband. I alla dessa utlåtanden understöddes ändringsförslaget. *Migrationsverket* konstaterade i sitt utlåtande att det inte känner till ett enda fall där denna grund för vägran har tillämpats.

Utöver kommentarerna om enskilda ändringsförslag fäste flera remissinstanser uppmärksamhet vid ändringsförslagets konsekvenser för olika typer av skyddsstatus. Remissinstanserna lyfte fram att förutsättningarna för familjeåterförening i fortsättningen, om ändringarna genomförs, i

större utsträckning än för närvarande kommer att vara bundna till om anknytningspersonen har beviljats flyktingstatus eller status som alternativt skyddsbehövande.

Flera remissinstanser betonade vikten av att konsekvensbedömningarna kompletteras vid den fortsatta beredningen. Till exempel *justitieministeriet* konstaterade att det vid den fortsatta beredningen finns skäl att fästa vikt bland annat vid mer forskningsbaserad information samt vid ändringarnas kumulativa aspekter och sammantagna konsekvenser. *Helsingfors stad* framhöll vikten av en jämlik konsekvensbedömning och uppmanade till att beakta såväl de argument som talar mot ändringsförslagen som de argument som talar för ändringsförslagen. *Migrationsverket* lade i sitt utlåtande fram uppskattningar av de kostnader som ändringarna medför för verket samt av den ökade arbetsmängden. I utlåtandena fästes det överlag uppmärksamhet vid att konsekvenserna bör granskas mer ingående ur olika människogrupper synvinkel. De kapitel som behandlar propositionens konsekvenser kompletterades vid den fortsatta beredningen utifrån remissvaren.

I flera utlåtanden togs det upp att alternativa handlingsvägar inte presenterades i propositionsutkastet. Remissinstanserna ansåg att behandlingen av alternativa handlingsvägar utgör en väsentlig del av beredningen. Vid den fortsatta beredningen kompletterades propositionen med alternativa handlingsmodeller.

Till exempel *Migrationsverket*, *Justitiekanslern i statsrådet* och *frivilligorganisationer* lyfte fram att övergångsbestämmelserna för ändringarna inte hade behandlats i propositionen. Allmänt sett ansåg remissinstanserna att det är viktigt att övergångsbestämmelserna beaktas vid den fortsatta beredningen. Vid den fortsatta beredningen föreslogs det en övergångsbestämmelse om att på en ansökan som lämnats in före ikraftträdandet av denna lag och på en ansökan om fortsatt tillstånd som gäller en sådan ansökan tillämpas de bestämmelser som gällde vid ikraftträdandet.

7 Specialmotivering

36 § *Det allmännas bästa som grund för att vägra uppehållstillstånd.* Det föreslås paragrafen ändras så att det till momentet fogas att äventyrande av folkhälsan inte hindrar att uppehållstillstånd beviljas med stöd av 114 eller 114 a §. Ändringen baserar sig på den ändring av 114 § 1 mom. som föreslås i denna proposition och som grundar sig på att folkhälsoskäl inte kan utgöra en grund för att med stöd av artikel 23.4 i skyddsgrundsdirektivet (2011/95/EU) vägra uppehållstillstånd för familjemedlemmar till en person som fått internationellt skydd.

38 §. *Villkor som gäller minderårigt barn.* Det föreslås att 2 mom. ändras och att ett nytt 3 mom. fogas till paragrafen.

Det föreslås att 2 mom. ändras så att den bestämmelse som gäller fastställandet av när barnet ska vara minderårigt och som är specialbestämmelse ett undantag från 1 mom. begränsas till att gälla endast minderåriga som anlänt till landet utan vårdnadshavare och fått asyl. I det gällande momentet specialbestämmelsen gäller minderåriga som anlänt till landet utan vårdnadshavare och som får internationellt skydd. Således ska undantaget i momentet i fortsättningen inte längre gälla en minderårig anknytningsperson som anlänt till landet utan vårdnadshavare och som fått alternativt skydd. Momentet ändras på motsvarande sätt också i övrigt så att det föreskrivs om en minderårig anknytningsperson som fått asyl. Bakgrunden till villkoret som gäller minderårigt barn är EU-domstolens avgörande i mål C-550/16 som gäller tolkning av familjeåterföreningsdirektivet. Syftet med familjeåterföreningsdirektivets artikel 10.3, som var föremål för frågan om förhandsavgörande, är att trygga rätten till familjeåterförening för en minderårig som anlänt utan vårdnadshavare och som beviljats flyktingstatus. Avvikande från

direktivets tillämpningsområde beslutades det med anledning av den nationella lösningen att den föreslagna bestämmelsen skulle tillämpas på såväl personer som beviljats flyktingstatus som personer som beviljats status som alternativt skyddsbehövande (RP 273/2018 rd). Nu föreslås det att momentet ändras så att dess avgränsas EU-domstolens avgörande. Tillämpningsområdet ska alltså inte omfatta fastställande av när barnet ska vara minderårigt till den del det gäller barn som är anknytningspersoner som fått alternativt eller tillfälligt skydd. Utanför tillämpningsområdet lämnas också kvotflyktingar, på den grunden att de inte i enlighet med domen ansöker om asyl för att beviljas flyktingstatus.

I det nya 3 mom. föreskrivs det om den tidpunkt som ska beaktas när det fastställs om barnet är minderårigt i en situation där den vårdnadshavare som är anknytningsperson har beviljats asyl, men ett barn som ansöker om familjeåterförening efter beviljandet av asyl har uppnått myndighetsåldern efter att ansökan om asyl lämnades in. Paragrafens 3 mom. är en specialbestämmelse i förhållande till 1 mom. för de situationer där det barn till anknytningspersonen som ansöker om uppehållstillstånd för en familjemedlem har uppnått myndighetsåldern innan hans eller hennes ansökan om uppehållstillstånd avgörs. Det nya 3 mom. motsvara till sin grundprincip innehållet i 2 mom. i fråga om den tidpunkt som ska beaktas vid fastställandet av om barnet är minderårigt. Ändringen som gäller den tidpunkt som ska beaktas vid fastställandet av om barnet är minderårigt grundar sig på EU-domstolens avgörande i mål C-279/20, som gäller tolkning av familjeåterföreningsdirektivet. Artikel 4.1 första stycket c i familjeåterföreningsdirektivet var föremål för begäran om förhandsavgörande och ska enligt domstolen tolkas så, att det relevanta datum för att bedöma huruvida ett barn som är en familjemedlem är ett "underårigt barn" i den mening som avses i den bestämmelsen, i en situation där barnet blivit myndigt innan anknytningspersonen har beviljats flyktingstatus och innan ansökan om familjeåterförening har lämnats in, är det datum då anknytningspersonen lämnade in sin asylansökan för att beviljas flyktingstatus. Den tolkning av familjeåterföreningsdirektivet som lades fram i domstolens avgörande gäller föräldrar som är anknytningspersoner och som har ansökt om asyl och beviljats flyktingstatus. Personer som fått alternativt eller tillfälligt skydd omfattas inte av tillämpningsområdet för familjeåterföreningsdirektivet och domstolens avgörande gäller således inte dem.

På nationell nivå införs en tolkning som motsvarar EU-domstolens avgörande C-279/20 så att ändringen som gäller den tidpunkt som ska beaktas vid fastställandet av om barnet är minderårigt begränsas till situationer där en vårdnadshavare som är anknytningsperson har fått asyl. Den tolkning av familjeåterföreningsdirektivet som lades fram i domstolens avgörande gäller föräldrar som är anknytningspersoner och som har ansökt om asyl och beviljats flyktingstatus. Tillämpningsområdet för det föreslagna 3 mom. ska alltså inte omfatta fastställande av när barnet ska vara minderårigt när det gäller barn till vårdnadshavare som är anknytningspersoner som fått alternativt eller tillfälligt skydd. Utanför tillämpningsområdet lämnas också kvotflyktingar, på den grunden att de inte i enlighet med domen ansöker om asyl för att beviljas flyktingstatus. I fråga om fosterbarn förutsätts det för att barnet ska beviljas uppehållstillstånd på grund av familjeband i praktiken att barnets vårdnadshavare de facto har vårdnaden om barnet och att barnet är i behov av faktisk omvårdnad (37 §), och därför kommer ändringen som gäller den tidpunkt som ska beaktas vid fastställandet av om barnet är minderårigt i praktiken att bli mer sällan tillämplig i fråga om myndiga fosterbarn än i fråga om biologiska barn. I fråga om de grupper som inte omfattas av tillämpningsområdet för den föreslagna ändringen fastställs minderårigheten även i fortsättningen i enlighet med 1 mom. enligt den tidpunkt då barnets ansökan om uppehållstillstånd på grund av familjeband har blivit anhängig. Nationellt har det inte ansetts motiverat att tillämpningsområdet för den tidpunkt som ska beaktas vid fastställande av om barnet är minderårigt utvidgas mer än vad tillämpningsområdet är i EU-domstolens avgörande. Dessutom förutsätts det att anknytningspersonen har uppehållstillstånd redan den dag då ärendet inleds.

I en situation som gäller förnyade ansökningar är den relevanta tidpunkten för inlämnande av ansökan sökandens senaste asylansökan, på basis av vilken sökanden, dvs. den vårdnadshavare som är anknytningsperson vid familjeåterförening, har fått asyl.

Beviljandet av uppehållstillstånd förutsätter dessutom i enlighet med EU-domstolens avgörande att ansökan om uppehållstillstånd på grundval av familjeband lämnas in inom tre månader från det att anknytningspersonen fick del av beslutet om beviljande av asyl. Syftet med bestämmelsen är att säkerställa att familjemedlemmens ansökan om uppehållstillstånd lämnas in utan dröjsmål för att syftet med familjeåterföreningen ska uppnås. Eftersom syftet är att skydda familjelivet, kan det inte anses motiverat att ett myndigt barn i familjen kan ansöka om familjeåterförening flera år senare. Tidsfristen avbryts när ansökan om uppehållstillstånd lämnas in antingen via e-tjänsten Enter Finland eller genom att personligen besöka beskickningen. Också kontakt med beskickningen kan avbryta tidsfristen på motsvarande sätt som enligt den gällande lagstiftningen i fråga om beräkningen av den tidsfrist på tre månader som gäller försörjningsförutsättningen. För att tidsfristen ska avbrytas har myndigheten förutsatt att kontakten till beskickningen gäller tidsbokning och att den första reserverade tiden har använts. I enlighet med rådgivningsskyldigheten i 8 § i förvaltningslagen (434/2003) ska de personer som omfattas av tillämpningsområdet för momentet informeras om kravet på att ansökan om familjeåterförening ska göras inom tre månader. Informationen ska ges på ett klart och begripligt sätt och i rätt tid senast i samband med delgivningen av asylbeslutet.

Avvikelser från tidsfristen ska bedömas separat. Av exceptionellt vägande skäl ska det i enskilda fall vara möjligt att avvika från tidsfristen. Ett sådant skäl föreligger om det på grund av särskilda omständigheter är objektivt ursäktligt att ansökan lämnas in för sent. Enligt EU-domstolen utgör bestämmelsen i direktivet inte hinder för en nationell lagstiftning som gör det möjligt att avvisa en ansökan som ingetts på grundval av förmånligare bestämmelser, med motiveringen att denna ansökan ingavs mer än tre månader efter det att anknytningspersonen beviljats flyktningstatus. En förutsättning för detta är dock att ett sådant skäl för avvísning inte gäller i sådana situationer där det på grund av särskilda omständigheter är objektivt sett ursäktligt att denna ansökan gavs in för sent (EU-domstolen har den 7 november 2018, C-380/17 K och B mot Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie tagit ställning till tolkningen av artikel 12.1.). I högsta förvaltningsdomstolens avgöranden som har gällt tolkningen av den avvikelse från tidsfristen på tre månader som ingår i det krav som gäller försörjningsförutsättningen i 114 § 4 mom. i utlänningslagen, har objektivt sett ursäktliga skäl bedömts. Högsta förvaltningsdomstolen har ansett att det av EU-domstolens ovan beskrivna avgörande följer att bestämmelsen i 114 § 4 mom. i utlänningslagen om inlämnande av ansökan om uppehållstillstånd inom tre månader från att anknytningspersonen fick del av beslutet ska tolkas så att försörjningsförutsättningen inte blir tillämplig, om det på grund av särskilda omständigheter är objektivt ursäktligt att ansökan lämnats in för sent och det således finns ett godtagbart skäl för att ansökan lämnas in efter tidsfristen. Högsta förvaltningsdomstolen anser att vid bedömningen av om det finns ett godtagbart skäl ska de omständigheter som hänför sig till inlämnande av ansökan beaktas i sin helhet. Sådana skäl kan hänföra sig både till sökandens omständigheter och till myndigheternas förfarande. När det gäller sökanden är det viktigt att bedöma sökandens faktiska möjligheter att lämna in ansökan inom tidsfristen också med beaktande av att man kan vara förberedd på att lämna in ansökan. Det kan också förutsättas att sökanden lämnar in sin ansökan omedelbart när hindret har undanröjts, för att en förmånligare behandling ska kunna åberopas (HFD 2021:99, se även HFD 2021:98). Som grund för avvikelse betraktas till exempel inte att personen inte har haft råd att lämna in ansökan. Däremot kan till exempel sökandens allvarliga insjuknande, pandemi eller en betydande naturkatastrof utgöra en grund för avvikelse.

Underlåtenhet att iaktta tidsfristen utgör inget hinder för beviljande av uppehållstillstånd om tillståndet kan beviljas med stöd av 1 mom. Syftet med bestämmelsen är att betona att huvudregeln i 1 mom. är tillämplig i situationer där ett barn till en person som fått asyl ansöker om uppehållstillstånd och barnet inte har uppnått myndighetsåldern under tiden för förfarandet på grundval av familjeband.

38 a §. Villkor som gäller makars minimiålder. Det föreslås att det till lagen fogas en ny 38 a § där det föreskrivs om ett krav på 21 års minimiålder som ska tillämpas vid familjeåterförening av makar. Enligt den nya 38 a § förutsätter beviljande av uppehållstillstånd på grundval av familjeband för en make att båda makarna, dvs. både anknytningspersonen och den make som ansöker om uppehållstillstånd, har fyllt 21 år den dag då uppehållstillståndet träder i kraft. Kravet föreslås således gälla situationer där grunden för anknytningspersonens vistelse i landet är till exempel arbete, studier eller internationellt eller tillfälligt skydd.

Villkoret i fråga om minimiåldern ska dock inte tillämpas på en finsk medborgare när uppehållstillstånd beviljas dennes make med stöd av 50 § 1 mom. Maken till en finsk medborgare omfattas av kravet. Villkoret som gäller minimiåldern begränsar i praktiken inte familjelivet om makarna har ett barn som har uppehållstillstånd i Finland eller som beviljas uppehållstillstånd i Finland tillsammans med sökanden. Ett barn kan beviljas uppehållstillstånd i förhållande till en förälder med uppehållstillstånd som redan vistas i eller anländer till Finland och den andra föräldern kan beviljas uppehållstillstånd i förhållande till detta barn.

Kravet på minimiålder ska vara uppfyllt den dag då familjemedlemmens uppehållstillstånd träder i kraft. Enligt familjeåterföreningsdirektivet får medlemsstaterna kräva att minimiåldern uppnås ”innan maken kan återförenas med referenspersonen”. När beslut fattas om ansökan om uppehållstillstånd bör det beaktas att tiden mellan beslutet om uppehållstillstånd och uppehållstillståndets ikraftträdande inte blir så lång att det kan anses sannolikt att förhållandena förändras under denna tid. Det kan bedömas att det är osannolikt att förhållandena förändras i en situation där det mellan beslutet om uppehållstillstånd och ikraftträdandet är fråga om cirka tre månader. Med beaktande av bestämmelsen om en delgivningstid på nio månader för beslut om uppehållstillstånd på basis av familjeband i 69 a § kan förutsättningarna för beviljande av uppehållstillstånd i praktiken inte uppfyllas, om ansökan har lämnats in mer än nio månader före den tidpunkt då kravet på minimiålder uppfylls. Till den del det är fråga om situationer enligt 114 § 3 mom., dvs. den rätt till undantag från försörjningsförutsättningen som föreskrivs för en flyktings gamla familjemedlem, om ansökan på grund av familjeband har lämnats in inom tidsfristen på tre månader, är delgivning som gäller ansökan om uppehållstillstånd för familjemedlemmen möjlig senare än tidsfristen på nio månader. Som exceptionella förhållanden enligt 69 a § kan betraktas säkerställande av att kravet på minimiålder inte hindrar tillgodoseendet av den rätt som är bunden till tidsfristen på tre månader när det gäller försörjningsförutsättningen. Sökandena ska ges tydliga anvisningar om de tidsplaner som gäller bedömning och uppfyllande av kravet på minimiålder.

Kravet på minimiålder föreslås gälla makar som i enlighet med 37 § definieras som familjemedlemmar. Detta betyder äkta makar, personer, oavsett kön, som fortlöpande lever i gemensamt hushåll under äktenskapsliknande förhållanden och som kan jämföras med äkta makar samt personer av samma kön, om partnerskapet har registrerats nationellt. Enligt artikel 4.3 i familjeåterföreningsdirektivet får medlemsstaterna tillåta inresa och vistelse för en ogift partner som har ett vederbörligen styrkt varaktigt förhållande med anknytningspersonen eller som har familjeband med anknytningspersonen i form av ett registrerat partnerskap. Dessutom gäller kravet på minimiålder de fåtaliga situationer där uppehållstillstånd beviljas en partner med stöd av 45 § 1 mom. 3 punkten. av något annat särskilt skäl. I fråga om tillämpningsområdet för kravet på minimiålder jämföras partner med make.

Syftet med kravet på minimiålder är att säkerställa att makarna uppnått en tillräcklig mognad för att besluta om sitt eget äktenskap. Avsikten är att förhindra tvångsäktenskap genom att inresa för en make som är anknytningsperson och under 21 år eller för en make som är under 21 år förhindras. Avsikten med kravet på minimiålder vid familjeåterförening av makar är att främja integrationen av en anknytningsperson som vistas i Finland. Genom kravet på minimiålder erbjuds en ung make som är anknytningsperson en tidsmässig möjlighet att självständigt bli en del av och anpassa sig till det finländska samhället innan den faktiska familjeåterföreningen sker. Samtidigt förhindrar kravet att det uppstår situationer där en mycket ung person bosätter sig i Finland med ett uppehållstillstånd där hans eller hennes uppehållsrätt är bunden till en annan person. Syftet är att förhindra att sådana unga personer blir utnyttjade. Kravet på minimiålder som en integrationsfrämjande åtgärd syftar till att främja såväl anknytningspersonens som familjemedlemmens etablering i samhället. Att anknytningspersonen uppnått en hög grad av integration och vistats en längre tid i destinationsstaten kan också främja familjemedlemmarnas integration. En lyckad integration stöder också invandrarnas faktiska möjligheter till ett människovärdigt liv och till att delta som fullvärdiga medlemmar i samhället.

Artikel 4.5 i familjeåterföreningsdirektivet innehåller en uttrycklig bestämmelse om att medlemsstaterna får kräva en minimiålder på 21 år. Med beaktande av direktivet finns det en grund för åldersgränsen i unionsrätten. Det är fråga om utnyttjande av det handlingsutrymme som direktivet medger, vilket kan bedömas vara motiverat också för att stödja en lyckad integration. Tillämpningsområdet är en fråga som får avgöras nationellt. EU-domstolen har konstaterat att kravet på att makarna ska ha uppnått en viss lägsta ålder vid familjeåterföreningen varken hindrar utövandet av rätten till familjeåterförening eller gör det orimligt svårt. (dom den 17 juli 2014, Noorzia mot Österrike, C-338/13, ECLI:EU:C:2014:2092, punkt 16). EU-domstolen har dessutom konstaterat att medlemsstaterna genom att kräva att makar ska ha uppnått en viss minimiålder utnyttjar det handlingsutrymme som ges i direktivet och säkerställer att anknytningspersonen tillbringar en tillräckligt lång tid i mottagarlandet för att visa på en viss grad av integration och för att även främja familjemedlemmarnas etablering i samhället (dom den 27 juni 2006, Europaparlamentet mot rådet, C-540/03, EU:C:2006:429). EU-domstolen har dock konstaterat att den allmänna regeln i direktivet är familjeåterförening och att undantagen ska tolkas restriktivt. EU-domstolen har också konstaterat att det utrymme för skönmässig bedömning som tillerkänns medlemsstaterna ska inte användas av dem på ett sätt som äventyrar direktivets syfte, som är att främja familjeåterförening, (dom den 4 mars 2010, Chakroun mot Nederländerna, C-578/08, ECLI:EU:C:2010:117, punkterna 43 och 48).

Kravet på minimiålder föreslås med stöd av 3 § i lagen om villkoren för tredjelandsmedborgares inresa och vistelse på grund av forskning, studier, praktik och volontärbete (719/2018) vara tillämplig på tredjelandsmedborgare som omfattas av tillämpningsområdet för den lagen.

39 §. Försörjningsförutsättning vid beviljande av uppehållstillstånd. Till 1 mom. fogas en hänvisning till 114 a §, som i denna proposition föreslås bli fogad till lagen. Dessutom ändras hänvisningen till 114 § 4 mom. till en hänvisning till 3 mom. med anledning av den ändring som föreslås i denna proposition.

114 §. Beviljande av uppehållstillstånd för familjemedlemmar till en flykting. Det föreslås att paragrafens rubrik ändras så att den motsvarar paragrafens ändrade innehåll. Paragrafen gäller beviljande av uppehållstillstånd för familjemedlemmar till en flykting. I den gällande paragrafen föreskrivs det om beviljande av uppehållstillstånd för familjemedlemmar till en utlänning som fått internationellt skydd eller tillfälligt skydd. Det föreslås att paragrafen delas upp i två paragrafer så att bestämmelser om uppehållstillstånd för familjemedlemmar till en utlänning

som fått alternativt skydd eller tillfälligt skydd i fortsättningen finns i den nya 114 a §. Det är motiverat att dela upp paragrafen, eftersom de ändringar som föreslås i denna proposition medför att förutsättningarna för beviljande av uppehållstillstånd för familjemedlemmar till anknytningspersoner som fått olika skyddsstatus skiljer sig från de nuvarande. Därför är det med tanke på lagens begriplighet motiverat att föreskriva om uppehållstillstånden för familjemedlemmar till anknytningspersoner som fått olika skyddsstatus i separata paragrafer.

Med flykting avses enligt definitionen i 3 § 1 mom. 11 punkten en utlänning som uppfyller villkoren enligt artikel 1 i flyktingkonventionen. I praktiken innebär detta en utlänning som har fått asyl i Finland eller som har godkänts att tas till Finland inom flyktingkvoten eller som har fått flyktingstatus med stöd av 106 § till följd av familjeåterförening.

Det föreslås att 1 mom. ändras så att 2 punkten upphävs. Till innehållet ändras bestämmelserna så att folkhälsan i fortsättningen inte längre ska utgöra en grund för att vägra uppehållstillstånd på grund av familjeband för en familjemedlem till en flykting. Ändringen baserar sig på att folkhälsoskäl inte kan utgöra en grund för att med stöd av artikel 23.4 i skyddsgrundsdirektivet vägra uppehållstillstånd för familjemedlemmar till en person som fått internationellt skydd, även om artikel 6 i familjeåterföreningsdirektivet möjliggör det. Europeiska kommissionen har till denna del inlett ett överträdelseförfarande mot Finland för felaktig tolkning av skyddsgrundsdirektivet.

I 36 § i lagen föreskrivs det om det allmännas bästa som grund för att vägra uppehållstillstånd. Enligt den paragrafen beviljas uppehållstillstånd inte, om en utlänning, utöver andra förutsättningar, anses äventyra allmän ordning eller säkerhet. Eftersom 36 § är en allmän bestämmelse som ingår i 4 kap. behöver det inte längre föreskrivas särskilt i 114 § 1 mom. om den förutsättning som gäller allmän ordning och säkerhet och som nu ingår i 114 § 1 mom. 2 punkten. Ändringen i 114 § 1 mom. är till denna del lagteknisk på så sätt att avsikten inte är att ändra rättsläget. Vid äventyrande av allmän ordning eller säkerhet kommer inte uppehållstillstånd att beviljas heller i fortsättningen. På motsvarande sätt föreslås det också att 36 § ändras till den del det i den nu föreskrivs om vägran av uppehållstillstånd av folkhälsoskäl för en familjemedlem till en flykting.

Det bör beaktas att enligt 11 § 1 mom. 5 punkten i lagen krävs det av en utlänning som kommer till Finland att han eller hon inte anses äventyra allmän ordning och säkerhet, folkhälsan eller Finlands internationella förbindelser. Således utgör ett hot mot folkhälsan även i fortsättningen en grund för att hindra en person från att resa in i landet, även om det inte längre är möjligt att på den grunden vägra uppehållstillstånd för en familjemedlem.

Med anledning av att det föreslås att 1 mom. 2 punkten i denna proposition upphävs, föreslås det att 2 mom. ändras så att äventyrande av allmän ordning eller säkerhet skrivs ut när det gäller helhetsbedömningen. Till denna del är ändringen lagteknisk och ändrar inte innehållsmässigt de omständigheter med anledning av vilka en helhetsbedömning även i fortsättningen ska genomföras.

Det föreslås att 3 mom. ändras så att gällande 3 mom. upphävs, eftersom paragrafens ändrade tillämpningsområde inte längre ska omfatta beviljande av uppehållstillstånd för familjemedlemmar till utlänningar som får alternativt eller tillfälligt skydd. Ändringen är till denna del lagteknisk på så sätt att det i fortsättningen föreskrivs om samma sakkomplex i 2 mom. i den 114 a § som föreslås i denna proposition. I stället för det innehåll som upphävs föreskrivs det i momentet i fortsättningen om den försörjningsförutsättning som det föreskrivs om i 4 mom. i den gällande lagen.

Till innehållet ändras bestämmelsen så att det undantag i fråga om försörjningsförutsättningen som gäller minderåriga begränsas till att gälla familjemedlemmar till en minderårig flykting som vistas i landet utan vårdnadshavare, i praktiken en vårdnadshavare, när denna ansöker om uppehållstillstånd på grund av familjeband. EU-domstolen har i sitt avgörande i mål C-560/20 konstaterat att artikel 10.3 a i familjeåterföreningsdirektivet ska tolkas på så sätt att en medlemsstat inte får föreskriva att en förutsättning för att kunna bevilja ett ensamkommande flyktingbarn rätt till familjeåterförening med sina föräldrar enligt denna bestämmelse är att flyktingen eller hans eller hennes föräldrar uppfyller villkoren i artikel 7.1 i direktivet. Detta gäller oberoende av huruvida ansökan om familjeåterförening har lämnats in inom den frist som föreskrivs i artikel 12.1 tredje stycket i direktivet. I avgörandet hänvisas det till kommissionens konstaterande att det är praktiskt taget omöjligt för ett ensamkommande flyktingbarn att för sin egen och sina familjemedlemmars räkning få tillgång till en bostad, en sjukförsäkring och tillräckliga tillgångar och att således uppfylla villkoren i artikel 7.1 i familjeåterföreningsdirektivet. På samma sätt är det extremt svårt för föräldrarna till ett sådant flyktingbarn att uppfylla dessa villkor. Om det var så att ensamkommande flyktingbarn endast har rätt till familjeåterförening med sina föräldrar under förutsättning att dessa villkor är uppfyllda, skulle detta enligt EU-domstolen således innebära att dessa barn i praktiken frångavs sin rätt till en återförening i enlighet med de krav som följer av artiklarna 7, 24.2 och 24.3 i stadgan om de grundläggande rättigheterna. Tillämpningen av försörjningsförutsättningen är således huvudregeln när det är fråga om en minderårig flykting som vistas i landet med sin ena vårdnadshavare. Det bör dock beaktas att då blir de övriga grunder för avvikelse som anges i underpunkterna i momentet tillämpliga på försörjningsförutsättningen, såsom den så kallade tidsfristen på tre månader inklusive detaljerna som gäller den samt den allmänna grunden enligt 39 § för avvikelse på grund av ett barns bästa. Således kan man vid familjeåterförening som gäller en minderårig flykting försäkra sig om att skyddet för barnets familjeliv och barnets bästa tillgodoses.

Dessutom föreslås det att det till 3 mom. fogas nya 1 c- och 2 c-punkter där det föreskrivs om det så kallade tre månaders undantaget när det gäller tillämpningen av försörjningsförutsättningen i en situation där en anknytningsperson med stöd av 106 § har fått flyktingstatus som familjemedlem i och med ett beslut om familjeband. Enligt förslaget blir försörjningsförutsättningen inte tillämplig i en situation där ansökan om uppehållstillstånd på grund av familjeband har lämnats in inom tre månader från det att anknytningspersonen fick del av beslutet om att han eller hon beviljats flyktingstatus på grund av familjeband, familjen har bildats innan anknytningspersonen beviljas flyktingstatus på grund av familjeband och familjeåterförening inte är möjlig i ett sådant tredjeland till vilket anknytningspersonen eller familjemedlemmen har särskilda band. Ändringen grundar sig på familjeåterföreningsdirektivets artikel 12.1 tredje stycket, enligt vilket medlemsstaterna får kräva att flyktingen uppfyller villkoren i artikel 7.1, om ansökan om familjeåterförening inte lämnas in inom tre månader efter det att flyktingstatus beviljats. Med stöd av 106 § beviljas flyktingstatus en familjemedlem som ska betraktas som flykting och som fått uppehållstillstånd på grund av familjeband till en utlänning som har fått asyl i Finland eller till utlänning som tagits till Finland inom flyktingkvoten och som beviljats uppehållstillstånd på grund av flyktingskap. Skyldigheten att tillämpa undantaget är inte förenad med nationellt handlingsutrymme. Därför ska tidsfristen på tre månader enligt familjeåterföreningsdirektivet också gälla dem.

Det föreslås att 4 mom. ändras så att dess innehåll med ändrad lydelse flyttas till 3 mom. Det föreslås att momentet i fortsättningen innehåller bestämmelser om en boendetid på två år som en förutsättning för beviljande av uppehållstillstånd för en familjemedlem till en flykting. För att uppehållstillstånd enligt paragrafen ska kunna beviljas för en familjemedlem till en flykting förutsätts det att anknytningspersonen har vistats i Finland med uppehållstillstånd i minst två år

när ansökan om uppehållstillstånd för familjemedlemmen lämnas in. Kravet på boendetid ska gälla bara situationer där flyktingens familj har bildats efter anknytningspersonens inresa eller efter det att anknytningspersonen har godkänts att tas till Finland inom flyktingkvoten eller efter det att anknytningspersonen har fått flyktingstatus som familjemedlem. Det är således fråga om situationer där det handlar om en så kallad ny familjemedlem. Det bör beaktas att tidsfristen på tre månader i 3 mom. endast gäller gamla familjemedlemmar och inte alls blir tillämplig i dessa situationer. Bestämmelserna om dessa olika tidsfrister är till denna del konsekventa.

Enligt artikel 8 i familjeåterförordningsdirektivet får medlemsstaterna kräva att anknytningspersonen ska ha vistats lagligen på deras territorium under en period som inte får överstiga två år innan han eller hon kan återförenas med sina familjemedlemmar. I kapitel V i familjeåterförordningsdirektivet föreskrivs det om undantag som medger förmånligare villkor för familjeåterförordning i fråga om flyktingar. Enligt artikel 12 i direktivet får medlemsstaterna med avvikelse från artikel 8 inte kräva att flyktingen ska ha vistats på deras territorium under en viss tid innan han eller hon kan återförenas med sina familjemedlemmar. Enligt artikel 9 i direktivet får medlemsstaterna dock begränsa tillämpningen av kapitel V, som gäller familjeåterförordning för flyktingar, till flyktingar vilkas familjeband har etablerats före inresan. Således är det nationellt möjligt att begränsa tillämpningsområdet för de undantag som i kapitlet anges för flyktingars familjemedlemmar så att de inte gäller så kallade nya familjer som bildats efter anknytningspersonens inresa. Enligt Europadomstolens tolkning har flyktingar behov av att åtnjuta förmånligare villkor för familjeåterförordning än andra utlänningar (Tanda-Muzinga mot Frankrike och Mugenzi mot Frankrike, domar den 10 juli 2014). Förmånligare villkor för flyktingar kan dock i enlighet med direktivet i vissa situationer begränsas. Eftersom artikel 8 stycke 1 finns bland de allmänna bestämmelserna och inte i kapitel V, har det enligt kommissionens meddelande företrädare framför artikel 9.2, som tillåter medlemsstaterna att begränsa den förmånligare behandlingen till flyktingar med familjeband som knutits före inresan. Till följd av detta tillämpas kapitel V med undantagen inte på en familj som har bildats efter det att den flykting som är anknytningsperson kommit till landet.

Det föreslås att boendetiden på två år börjar löpa från det att det första uppehållstillståndet beviljades anknytningspersonen. Eftersom syftet med villkoret är att säkerställa personens integration, är det motiverat att vistelse på en förläggning inte anses vara av betydelse, inte bara på grund av dess natur utan också för att så länge utgången av ansökningsförfarandet är oviss kan det bedömas att integrationen ännu inte är särskilt effektiv. Också jämlikhetsskäl talar för att olika behandlingstider för asylansökningar inte ska anses vara av betydelse i detta avseende. I situationer där det är fråga om kvotflyktingar eller sådana anknytningspersoner som har fått flyktingstatus på grund av familjeband ska boendetiden på två år räknas från den tidpunkt då anknytningspersonen faktiskt anländer till Finland efter att uppehållstillstånd har beviljats. Den tid som en anknytningsperson tillbringar utomlands efter att ha godkänts att tas till Finland inom flyktingkvoten eller som en anknytningsperson som fått flyktingstatus som familjemedlem tillbringar utomlands efter att uppehållstillstånd har beviljats och före ankomsten till Finland räknas inte med i kravet på två års boendetid. Således skulle alla anknytningspersoner som beviljats flyktingstatus ha en jämlik ställning. Enligt familjeåterförordningsdirektivet får medlemsstaterna kräva att anknytningspersonen ska ha *vistats lagligen* på deras territorium under den tidsfrist som krävs. Således är inte heller vistelse med visum eller med stöd av visumfrihet av betydelse.

Boendetiden ska ha uppnåtts när en familjemedlems ansökan om uppehållstillstånd lämnas in. I kommissionens meddelande redogörs det för begreppet laglig vistelse (*laglig bosättning*). Enligt kommissionens tolkning bör man vid beräkningen av hur länge anknytningspersonen lagligen vistats i landet räkna in all den tid personen tillbringat på medlemsstatens territorium i enlighet med nationell lagstiftning, redan från ankomsten. Perioden kan enligt kommissionens

meddelande omfatta vistelse som är tillåten enligt uppehållstillstånd eller andra handlingar som ger rätt att lagligen vistas i landet. Däremot bör man i laglig vistelse inte räkna in perioder av olaglig vistelse, såsom toleransperioder och perioder då man avvaktat att utvisning ska verkställas. Medlemsstaterna får kräva att den lagliga vistelsen ska ha varit oavbruten. Kommissionen har dock ansett att väntetiden inte omfattar den tid det tar för medlemsstaterna att pröva ansökan. Enligt kommissionens tolkning får en ansökan lämnas in redan när anknytningspersonen erhåller ett uppehållstillstånd som är giltigt i minst ett år och har välgrundade utsikter att erhålla ett permanent uppehållstillstånd, men medlemsstaterna får skjuta upp familjeåterföreningen ("innan han eller hon kan återförenas med sina familjemedlemmar") till dess att den väntetid som anges i deras nationella lagstiftning har löpt ut.

En ansökan som lämnats in innan boendetiden uppnåtts ska dock prövas för att fastställa om det föreligger grunder för avvikelse från boendetiden. Om det inte föreligger grunder för avvikelse, ska det fattas ett beslut om avslag på ansökan.

I ett enskilt fall ska avvikelse från kravet på boendetid kunna göras, om det finns exceptionellt vägande skäl eller om ett barns bästa kräver det. Avvikelse från kravet på boendetid kan komma i fråga till exempel i en situation där anknytningspersonen är ett barn som befinner sig i Finland utan vårdnadshavare, men eftersom kravet på boendetid endast gäller nya familjemedlemmar, kan det i praktiken inte förekomma sådana situationer. Avvikelse kan utifrån prövning i enskilda fall komma i fråga till exempel i en situation där anknytningspersonen behöver särskild vård och omsorg på grund av en allvarlig sjukdom eller skada. Avvikelse kan komma i fråga också i situationer där det hos anknytningspersonen i Finland finns ett barn med en allvarlig sjukdom eller funktionsnedsättning för vars vård och omsorg anknytningspersonen behöver stöd till exempel av barnets andra vårdnadshavare. Enbart det faktum att familjen har ett eller flera barn utgör således inte en grund för att avvika från kravet på boendetid. Enligt EU-domstolen ska kravet på boendetid bedömas med hänsyn till de individuella omständigheterna i varje ansökan. Boendetiden får således inte användas som en allmän gräns för att systematiskt avslå ansökningar från familjemedlemmar till anknytningspersoner som bott en kortare tid i landet utan att det görs en faktisk prövning av sökandens individuella situation. Kravet på boendetid ska anses vara endast en av de omständigheter som medlemsstaten ska beakta vid prövningen av ansökan (dom den 27 juni 2006, Europaparlamentet mot Europeiska unionens råd, C-540/03, punkterna 99–101). Enligt Europadomstolens tolkningspraxis kan till exempel makars särskilda ömsesidiga beroende samt eventuella utmaningar som kan uppstå på grund av långvarig separation i enskilda fall bryta mot skyddet för familjelivet på det sätt som avses i Europakonventionen (M.A. mot Danmark, den 9 juli 2021). Bestämmelsen om en grund för avvikelse i enskilda fall är således nödvändig. En ansökan som lämnats in för bedömning av grunden för avvikelse innan kravet på boendetid uppfyllts ska prövas.

114 a §. *Beviljande av uppehållstillstånd för familjemedlemmar till en person som fått alternativt skydd eller tillfälligt skydd.* Det föreslås att det till lagen fogas en ny 114 a § där det föreskrivs om beviljande av uppehållstillstånd för familjemedlemmar till en person som fått alternativt eller tillfälligt skydd. I den gällande lagen föreskrivs det om det uppehållstillstånd för familjemedlemmar som beviljas dem i 114 §, som nu delas upp i två separata paragrafer. I fortsättningen ska 114 § gälla endast familjeåterförening för flyktingar.

Enligt 1 mom. ska familjemedlemmar till en person som fått alternativt skydd eller tillfälligt skydd beviljas uppehållstillstånd på grund av familjeband, om anknytningspersonen är bosatt i Finland eller har beviljats uppehållstillstånd för att flytta till Finland. Med person som fått alternativt skydd avses både situationer där status som alternativt skyddsbehövande har beviljats

på basis av en ansökan om internationellt skydd eller på grund av familjeband med stöd av 106 §.

I 2 mom. föreslås det att det föreskrivs att om sökanden anses äventyra allmän ordning eller säkerhet genomförs en helhetsbedömning av möjligheterna för anknytningspersonen att i ett tredje land leva i familjegemenskap med sökanden. Vid bedömningen ska familjebandets betydelse för personerna i fråga beaktas. Till denna del motsvarar momentets innehåll 114 § 2 mom. i den gällande lagen. I 36 § föreskrivs det att uppehållstillstånd inte beviljas, om en utlänning anses äventyra allmän ordning eller säkerhet. Som en ändring jämfört med nuläget ska folkhälsan i fortsättningen inte längre kunna utgöra ett skäl till att uppehållstillstånd på grund av familjeband kan vägras familjemedlemmar till en person som fått alternativt skydd eller tillfälligt skydd. Ändringen baserar sig på att folkhälsoskäl inte kan utgöra en grund för att med stöd av artikel 23.4 i skyddsgrundsdirektivet (2011/95/EU) vägra uppehållstillstånd för familjemedlemmar till en person som fått internationellt skydd.

I 3 mom. föreslås det att det föreskrivs att om 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, ska det vid helhetsbedömningen beaktas att det inte finns något ovillkorligt hinder för att anknytningspersonen återvänder till hemlandet. Bestämmelsen motsvarar till sitt innehåll gällande 114 § 3 mom., som föreslås bli upphävt i denna proposition. Syftet är inte att ändra rättsläget. Kravet baserar sig på att personer som fått uppehållstillstånd på grund av en väpnad konflikt eller tillfälligt skydd, under vissa omständigheter kan antas kunna återvända till hemlandet. Däremot kan personer som fått flyktningstatus eller som av andra orsaker beviljats uppehållstillstånd på grund av behov av alternativt skydd i regel inte återvända till hemlandet. I den sistnämnda situationen bor familjemedlemmarna antingen tillsammans i ett tredjeland eller åtskilda beroende på avgörandet som fattas på basis av helhetsbedömningen.³³

Enligt 4 mom. ska beviljande av uppehållstillstånd som avses i denna paragraf för familjemedlemmar till en person som fått alternativt skydd eller tillfälligt skydd, förutsätta att utlänningens försörjning är tryggad. Försörjningsförutsättningen gäller i fortsättningen också minderåriga anknytningspersoner. I 39 § i lagen anges det att i ett enskilt fall kan avvikelse göras från försörjningsförutsättningen, om det finns exceptionellt vägande skäl eller om ett barns bästa kräver det. Grundlagsutskottet har uppmärksammat att en minderårig anknytningsperson de facto har mycket små möjligheter att uppfylla kravet på försörjning och att bestämmelsen i 39 § i utlänningslagen om möjlighet att avvika från försörjningsförutsättningen därför blir särskilt betydelsefull (GrUU 27/2016 rd). Högsta förvaltningsdomstolen har konstaterat att enbart den risken att barnet, om uppehållstillståndet inte beviljades, inte längre skulle kunna leva tillsammans med den ena av sina föräldrar inte innebar att barnets bästa förutsatte avvikelse från försörjningsförutsättningen. För att en sådan avvikelse skulle göras med hänvisning till barnets bästa, måste det föreligga också andra individuella omständigheter och förhållanden med konkreta följder för barnets bästa. Det är möjligt att avvika från försörjningsförutsättningen endast på grunder som särskilt anges i lag när omständigheterna i ett enskilt fall kräver det. Syftet med försörjningsförutsättningen är att för sin del garantera landets ekonomiska välbefinnande så att vistelsen för en utlänning som flyttar till landet inte medför en oskälig börda för landets offentliga finanser. Försörjningsförutsättningen är i utlänningslagen en tydlig huvudregel för vilken Europadomstolen ansett att det föreligger ett sådant godtagbart syfte som förutsätts i artikel 8.2 i Europakonventionen (HFD 2014:50).

³³ RP 28/2003 rd, s. 200.

Avvikelse från försörjningsförutsättningen på grund av barnets bästa innebär inte att avvikelsen skulle vara motiverad enbart på den grunden att anknytningspersonen är ett barn. Till exempel i en situation där barnet befinner sig i landet tillsammans med den ena vårdnadshavaren när barnets andra vårdnadshavare ansöker om uppehållstillstånd på grund av familjeband, finns det i regel inte grund för avvikelse, eftersom den vårdnadshavare som vistas i landet kan bedömas ha en faktisk möjlighet att uppfylla försörjningsförutsättningen. Högsta förvaltningsdomstolen har konstaterat att enbart den risken att barnet, om uppehållstillståndet inte beviljades, inte längre skulle kunna leva tillsammans med den ena av sina föräldrar inte innebär att barnets bästa förutsatte avvikelse från försörjningsförutsättningen. För att en sådan avvikelse skulle göras med hänvisning till barnets bästa, måste det föreligga också andra individuella omständigheter och förhållanden med konkreta följder för barnets bästa (HFD:2019:112). En avvikelse är motiverad, om det i fallet finns vägande skäl som hör samman med barnets bästa. Vid tillämpningen av bestämmelsen bör särskild vikt fästas vid tillgodoseendet av barnets bästa i situationer där ett minderårigt barn ska sörja för sina föräldrars försörjning. Det är motiverat att avvika från försörjningsförutsättningen åtminstone om föräldrarna till en minderårig som kommit utan vårdnadshavare till Finland ansöker om uppehållstillstånd i Finland på grund av familjeband och en allvarlig sjukdom eller skada hos barnet talar för avvikelse från försörjningsförutsättningen för att se till att barnets specialbehov tillgodoses, och det är till barnets bästa. Till exempel sådan specialiserad sjukvård som barnet behöver och som kräver mycket av föräldrarna samt att det finns andra barn i skolåldern i familjen har ansetts vara en sådan exceptionell situation där man av vägande skäl som hänför sig till barnets bästa måste avvika från försörjningsförutsättningen (HFD:2014:51). I ett fall där ett barn som bott i Finland nästan hela sitt liv och som fick vård och specialtjänster i Finland på grund av en synskada och som barnets mor var närståendevårdare för, ansåg högsta förvaltningsdomstolen likaså att barnets hälsotillstånd och den vård som barnet behövde utgjorde ett sådant oöverstigligt hinder som i praktiken hindrade familjen från att bo i utreselandet och att det därför fanns ett exceptionellt vägande skäl att avvika från försörjningsförutsättningen (HFD:2010:18).

För att uppehållstillstånd enligt 5 mom. ska kunna beviljas förutsätts det att den anknytningsperson som har fått alternativt skydd har vistats i Finland med uppehållstillstånd i minst två år när ansökan om uppehållstillstånd för familjemedlemmen lämnas in. Kravet på boendetid ska inte tillämpas när uppehållstillstånd beviljas familjemedlemmar till en person som fått tillfälligt skydd. Med beaktande av det tillfälliga skyddets tidsbundna karaktär och övriga särdrag är det inte motiverat att tillämpa kravet på boendetid på anknytningspersoner som fått tillfälligt skydd.

Boendetiden på två år börjar löpa från det att det första uppehållstillståndet beviljades anknytningspersonen. Eftersom syftet med villkoret är att säkerställa personens integration, är det motiverat att vistelse på en förläggning för personer som söker internationellt skydd inte anses vara av betydelse, inte bara på grund av dess natur utan också för att så länge utgången av ansökningsförfarandet är oviss kan det bedömas att integrationen ännu inte är särskilt effektiv. Också jämlikhetsskäl talar för att olika behandlingstider för asylansökningar inte ska anses vara av betydelse i detta avseende. I situationer där det är fråga om sådana anknytningspersoner som har fått status som alternativt skyddsbehövande på grund av familjeband räknas boendetiden på två år från den tidpunkt då anknytningspersonen faktiskt anländer till Finland efter att uppehållstillstånd har beviljats. Den tid som en anknytningsperson som fått status som alternativt skyddsbehövande som familjemedlem tillbringar utomlands efter att uppehållstillstånd har beviljats och före ankomsten till Finland räknas inte med i kravet på två års boendetid. Således skulle alla anknytningspersoner som beviljats status som alternativt skyddsbehövande ha en jämlik ställning. Enligt familjeåterföreningsdirektivet får medlemsstaterna kräva att anknytningspersonen ska ha *vistats lagligen* på deras territorium

under den tidsfrist som krävs. Således är inte heller vistelse med visum eller med stöd av visumfrihet av betydelse.

Boendetiden ska ha uppnåtts när en familjemedlems ansökan om uppehållstillstånd lämnas in. I kommissionens meddelande redogörs det för begreppet laglig vistelse (*laglig bosättning*). Enligt kommissionens tolkning bör man vid beräkningen av hur länge anknytningspersonen lagligen vistats i landet räkna in all den tid personen tillbringat på medlemsstatens territorium i enlighet med nationell lagstiftning, redan från ankomsten. Perioden kan enligt kommissionens meddelande omfatta vistelse som är tillåten enligt uppehållstillstånd eller andra handlingar som ger rätt att lagligen vistas i landet. Däremot bör man i laglig vistelse inte räkna in perioder av olaglig vistelse, såsom toleransperioder och perioder då man avvaktat att utvisning ska verkställas. Medlemsstaterna får kräva att den lagliga vistelsen ska ha varit oavbruten. Kommissionen har dock ansett att väntetiden inte omfattar den tid det tar för medlemsstaterna att pröva ansökan. Enligt kommissionens tolkning får en ansökan lämnas in redan när anknytningspersonen erhåller ett uppehållstillstånd som är giltigt i minst ett år och har välgrundade utsikter att erhålla ett permanent uppehållstillstånd, men medlemsstaterna får skjuta upp familjeåterföreningen ("innan han eller hon kan återförenas med sina familjemedlemmar") till dess att den väntetid som anges i deras nationella lagstiftning har löpt ut. Även om familjeåterföreningsdirektivet inte innehåller bestämmelser om familjeåterförening för anknytningspersoner som fått alternativt skydd talar likabehandlingsaspekterna för att direktivets ramvillkor i fråga om boendetiden också ska tillämpas på dem på det sätt som föreslås här.

En ansökan som lämnats in innan boendetiden uppnåtts ska dock prövas för att fastställa om det föreligger grunder för avvikelse från boendetiden. Om det inte föreligger grunder för avvikelse, ska det fattas ett beslut om avslag på ansökan.

Med anledning av kravet på boendetid och med beaktande av vad som i 38 § 1 mom. föreskrivs om den tidpunkt som ska beaktas vid fastställandet av om barnet är minderårigt är familjeåterförening i princip inte möjlig när det är fråga om en situation där ett barn som fyllt 16 år är part.

I ett enskilt fall ska avvikelse från kravet på boendetid kunna göras, om det finns exceptionellt vägande skäl eller om ett barns bästa kräver det. Enbart det faktum att familjen har ett eller flera barn utgör dock inte en grund för att avvika från kravet på boendetid. Avvikelse från kravet på boendetid kan dock komma i fråga till exempel i en situation där anknytningspersonen är ett barn som befinner sig i Finland utan vårdnadshavare. Dessutom kan avvikelse utifrån prövning i enskilda fall komma i fråga till exempel i en situation där anknytningspersonen behöver särskild vård och omsorg på grund av en allvarlig sjukdom eller skada. Avvikelse kan komma i fråga också i situationer där det hos anknytningspersonen i Finland finns ett barn med en allvarlig sjukdom eller funktionsnedsättning för vars vård och omsorg anknytningspersonen behöver stöd till exempel av barnets andra vårdnadshavare. Enligt EU-domstolen ska kravet på boendetid bedömas med hänsyn till de individuella omständigheterna i varje ansökan. Boendetiden får således inte användas som en allmän gräns för att systematiskt avslå ansökningar från familjemedlemmar till anknytningspersoner som bott en kortare tid i landet utan att det görs en faktisk prövning av sökandens individuella situation. Kravet på boendetid ska anses vara endast en av de omständigheter som medlemsstaten ska beakta vid prövningen av ansökan (dom den 27 juni 2006, Europaparlamentet mot Europeiska unionens råd, C-540/03, punkterna 99–101). Enligt Europadomstolens tolkningspraxis kan till exempel makars särskilda ömsesidiga beroende samt eventuella utmaningar som kan uppstå på grund av långvarig separation i enskilda fall bryta mot skyddet för familjelivet på det sätt som avses i Europakonventionen (M.A. mot Danmark, den 9 juli 2021). Grunden för avvikelse i enskilda

fall är således nödvändig. En ansökan som lämnats in för bedömning av grunden för avvikelse innan kravet på boendetid uppfyllts ska prövas.

115 §. *Beviljande av uppehållstillstånd för andra anhöriga till en person som fått internationellt skydd eller tillfälligt skydd.* I 1 mom. görs en lagteknisk ändring på finska så att formuleringen ”momentista ilmenevällä tavalla” ersätts med formuleringen ”momentin mukaisesti”. Syftet är inte att ändra bestämmelsens innehåll.

Det föreslås att 2 mom. ändras så att det undantag från tillämpningen av försörjningsförutsättningen som gäller minderåriga anknytningspersoner stryks. Försörjningsförutsättningen blir tillämplig även när det är fråga om beviljande av uppehållstillstånd för andra anhöriga till en minderårig som fått internationellt skydd eller tillfälligt skydd. I 39 § i lagen anges det att i ett enskilt fall kan avvikelse göras från försörjningsförutsättningen, om det finns exceptionellt vägande skäl eller om ett barns bästa kräver det. Grundlagsutskottet har uppmärksammat att en minderårig anknytningsperson de facto har mycket små möjligheter att uppfylla kravet på försörjning och att bestämmelsen i 39 § i utlänningslagen om möjlighet att avvika från försörjningsförutsättningen därför blir särskilt betydelsefull (GrUU 27/2016 rd).

Det föreslås att det till paragrafen fogas ett nytt 3 mom. enligt vilket det för att uppehållstillstånd ska kunna beviljas för andra anhöriga till en person som fått internationell skydd förutsätts att anknytningspersonen har vistats i Finland med uppehållstillstånd i minst två år när ansökan om uppehållstillstånd för andra anhöriga lämnas in. I ett enskilt fall ska avvikelse kunna göras från kravet på boendetid, om det finns exceptionellt vägande skäl eller om ett barns bästa kräver det.

Boendetiden på två år börjar löpa från det att det första uppehållstillståndet beviljades anknytningspersonen. Eftersom syftet med villkoret är att säkerställa personens integration, är det motiverat att vistelse på en förläggning för personer som söker internationellt skydd inte anses vara av betydelse, inte bara på grund av dess natur utan också för att så länge utgången av ansökningsförfarandet är oviss kan det bedömas att integrationen ännu inte är särskilt effektiv. Också jämlikhetsskäl talar för att olika behandlingstider för asylansökningar inte ska anses vara av betydelse i detta avseende. I situationer där det är fråga om sådana anknytningspersoner som har fått flyktingstatus eller status som alternativt skyddsbehövande på grund av familjeband räknas boendetiden på två år från den tidpunkt då anknytningspersonen faktiskt anländer till Finland efter att uppehållstillstånd har beviljats. Den tid som en anknytningsperson som fått flyktingstatus eller status som alternativt skyddsbehövande på grund av familjeband tillbringar utomlands efter att uppehållstillstånd har beviljats och före ankomsten till Finland räknas inte med i kravet på två års boendetid. Således skulle alla anknytningspersoner som beviljats skyddsstatus ha en jämlik ställning. Enligt familjeåterföreningsdirektivet får medlemsstaterna kräva att anknytningspersonen ska ha *vistats lagligen* på deras territorium under den tidsfrist som krävs. Till exempel vistelse med visum eller med stöd av visumfrihet är således inte av betydelse.

Boendetiden ska ha uppnåtts när en familjemedlems ansökan om uppehållstillstånd lämnas in. I kommissionens meddelande redogörs det för begreppet laglig vistelse (*laglig bosättning*). Enligt kommissionens tolkning bör man vid beräkningen av hur länge anknytningspersonen lagligen vistats i landet räkna in all den tid personen tillbringat på medlemsstatens territorium i enlighet med nationell lagstiftning, redan från ankomsten. Perioden kan enligt kommissionens meddelande omfatta vistelse som är tillåten enligt uppehållstillstånd eller andra handlingar som ger rätt att lagligen vistas i landet. Däremot bör man i laglig vistelse inte räkna in perioder av olaglig vistelse, såsom toleransperioder och perioder då man avvaktat att utvisning ska verkställas. Medlemsstaterna får kräva att den lagliga vistelsen ska ha varit oavbruten.

Kommissionen har dock ansett att väntetiden inte omfattar den tid det tar för medlemsstaterna att pröva ansökan. Enligt kommissionens tolkning får en ansökan lämnas in redan när anknytningspersonen erhåller ett uppehållstillstånd som är giltigt i minst ett år och har välgrundade utsikter att erhålla ett permanent uppehållstillstånd, men medlemsstaterna får skjuta upp familjeåterföreningen ("innan han eller hon kan återförenas med sina familjemedlemmar") till dess att den väntetid som anges i deras nationella lagstiftning har löpt ut. Även om familjeåterföreningsdirektivet inte innehåller bestämmelser om familjeåterförening för anknytningspersoner som fått alternativt skydd och förutsättningarna för familjeåterförening för andra än de familjemedlemmar som anges i direktivet är en fråga som medlemsstaterna får avgöra talar likabehandlingsaspekterna för att direktivets ramvillkor i fråga om boendetiden också ska tillämpas på andra anhöriga på det sätt som föreslås här.

Enligt 115 § 1 mom. ska andra anhöriga till en flykting, till en utlänning som fått uppehållstillstånd på grund av alternativt skydd eller till en utlänning som fått tillfälligt skydd än familjemedlemmar beviljas uppehållstillstånd, om en vägran att bevilja uppehållstillstånd skulle vara oskäligen därför att personerna i fråga har för avsikt att i Finland fortsätta leva i en sådan fast familjegemenskap som de tidigare levit i eller de anhöriga är fullständigt beroende av den anknytningsperson som är bosatt i Finland. Boendetiden på två år inverkar oundvikligen på familjelivet, men den fasta familjegemenskapen och det fullständiga beroendet ska bedömas på samma sätt som för närvarande, dock så att enbart den tid på två år som anknytningspersonen och någon annan anhörig tillbringat i olika länder inte utgör en grund att bedöma att förutsättningen om en fast familjegemenskap och fullständigt beroende inte uppfylls.

En ansökan som lämnats in innan boendetiden uppnåtts ska dock prövas för att fastställa om det föreligger grunder för avvikelse från boendetiden. Om det inte föreligger grunder för avvikelse, fattas ett beslut om avslag på ansökan.

I ett enskilt fall ska avvikelse från kravet på boendetid kunna göras, om det finns exceptionellt vägande skäl eller om ett barns bästa kräver det. Avvikelse från kravet på boendetid kan komma i fråga till exempel i en situation där anknytningspersonen är ett barn som befinner sig i Finland utan vårdnadshavare och barnets minderåriga syskon ansöker om uppehållstillstånd som annan anhörig. Enligt EU-domstolen ska kravet på boendetid bedömas med hänsyn till de individuella omständigheterna i varje ansökan. Boendetiden får således inte användas som en allmän gräns för att systematiskt avslå ansökningar från familjemedlemmar till anknytningspersoner som bott en kortare tid i landet utan att det görs en faktisk prövning av sökandens individuella situation. Kravet på boendetid ska anses vara endast en av de omständigheter som medlemsstaten ska beakta vid prövningen av ansökan (dom den 27 juni 2006, Europaparlamentet mot Europeiska unionens råd, C-540/03, punkterna 99–101). Enligt Europadomstolens tolkningspraxis kan till exempel makars särskilda ömsesidiga beroende samt eventuella utmaningar som kan uppstå på grund av långvarig separation i enskilda fall bryta mot skyddet för familjelivet på det sätt som avses i Europakonventionen (M.A. mot Danmark, den 9 juli 2021). Grunden för avvikelse i enskilda fall är således nödvändig.

8 Ikraftträdande

Det föreslås att lagen träder i kraft den 15 maj 2025.

Det föreslås en övergångsbestämmelse för lagens ikraftträdande. På ansökningar som lämnats in före ikraftträdandet av lagen ska de bestämmelser som gällde vid ikraftträdandet tillämpas. Enligt förslaget ska de bestämmelser som gällde vid lagens ikraftträdande också tillämpas på de ansökningar om fortsatt tillstånd som gäller de beslut om uppehållstillstånd som fattats på basis av ovannämnda ansökningar samt på sådana ansökningar om fortsatt tillstånd i fråga om vilka beslutet om uppehållstillstånd har fattats före lagens ikraftträdande. Syftet är att skydda familjelivet för sådana familjemedlemmar som har ansökt om uppehållstillstånd på grund av familjeband eller fått uppehållstillstånd på grund av familjeband före lagens ikraftträdande. Strävan efter en tydlig reglering talar för enkla övergångsbestämmelser.

9 Förhållande till grundlagen samt lagstiftningsordning

9.1 Inledning

Grundlagsutskottet har när det bedömt bestämmelser om myndigheters befogenheter ansett att utgångspunkten för bedömningen är att regleringen av myndigheters befogenheter är betydelsefull med tanke på rättsstatsprincipen i grundlagens 2 § 3 mom. (se GrUU 51/2006 rd). Enligt momentet ska all utövning av offentlig makt bygga på lag och i all offentlig verksamhet ska lag noggrant iaktas. Utgångspunkten är att all utövning av offentlig makt ska ha en behörighetsgrund som i sista hand återgår på en av riksdagen stiftad lag (RP 1/1998 rd). För lagar gäller det allmänna kravet på att en lag ska vara exakt och noga avgränsad. Enligt utskottet är regleringen av befogenheter vanligen relevant också i förhållande till de i grundlagen inskrivna grundläggande fri- och rättigheterna (se GrUU 67/2016 rd och GrUU 10/2016 rd).

Enligt 9 § 4 mom. i grundlagen regleras rätten för utlänningar att resa in i Finland och att vistas i landet genom lag. En utlänning får inte utvisas, utlämnas eller återsändas, om han eller hon till följd härav riskerar dödsstraff, tortyr eller någon annan behandling som kränker människovärdet. Enligt förarbetena till reformen av de grundläggande fri- och rättigheterna (RP 309/1993 rd) är utgångspunkten för regleringen huvudregeln i internationell rätt, enligt vilken en utlänning allmänt taget inte har rätt att slå sig ner i ett annat land. Då man avgör frågan om utlänningars rätt att komma till och fortsätta att vistas i landet ska förfarandet skyddas i enlighet med internationella människorättskonventioner. Ur kravet på en lag kan man enligt förarbetena förutom förbudet mot diskriminering och godtycklighet i behandlingen av utlänningar också härleda kravet på att grunderna för och beslutsförfarandet vid ankomsten till och vistelsen i landet ska regleras så att rättsskyddet tillgodoses. Även grundlagsutskottet har understrukt detta (t.ex. GrUU 27/2016 rd). I propositionen föreslås det att utlänningslagen ändras så att det som förutsättning för familjeåterförening införs en minimiåldersgräns på 21 år för makar (med undantag för finska medborgare), att det införs en försörjningsförutsättning för minderåriga anknytningspersoner som får internationellt skydd (med undantag för minderåriga flyktingar som vistas utan vårdnadshavare i landet), att det som förutsättning för familjeåterförening för en familjemedlem till en anknytningsperson som fått internationellt skydd (med undantag för en flyktings gamla familjemedlemmar) ställs krav på en boendetid på två år för anknytningspersonen, med vissa undantag, att bestämmelsen om den tidpunkt som ska beaktas vid fastställandet av om barnet är minderårigt ändras när det gäller ett barn till en anknytningsperson som fått asyl och en minderårig som kommit till landet utan vårdnadshavare och fått alternativt skydd samt att folkhälsoskäl stryks som grund för att vägra uppehållstillstånd för familjemedlemmar till en person som fått internationellt skydd.

Propositionen är av betydelse i synnerhet med tanke på vad som föreskrivs i grundlagen om jämlikhet (6 §), rätten till liv, personlig frihet och integritet (7 §), rörelsefrihet (9 §), skydd för privatlivet (10 §) och respekt för de grundläggande fri- och rättigheterna (22 §). 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. Vid begränsning av de grundläggande fri- och rättigheterna ska de allmänna och särskilda villkoren för begränsning av de grundläggande fri- och rättigheterna beaktas (GrUB 25/1994 rd).

9.2 Jämlikhet

Propositionen är av betydelse med tanke på jämlikheten enligt 6 § i grundlagen, enligt vilken alla är lika inför lagen. I 6 § 2 mom. i grundlagen ingår ett diskrimineringsförbud, enligt vilket ingen utan godtagbart skäl får särbehandlas på grund av kön, ålder, ursprung, språk, religion, övertygelse, åsikt, hälsotillstånd eller handikapp eller av någon annan orsak som gäller hans eller hennes person.

De grundläggande fri- och rättigheterna är i allmänhet inte på det sättet absoluta att de inte under några omständigheter eller i någon utsträckning skulle få begränsas eller regleras. Vissa bestämmelser om grundläggande fri- och rättigheter har dock formulerats som exakta och absoluta förbud. Även sådana bestämmelser om grundläggande fri- och rättigheter är bindande också för lagstiftaren. Därför kan man inte avvika från dem genom en vanlig lag. Ett sådant absolut förbud är diskrimineringsförbudet, enligt vilket ingen utan godtagbart skäl får särbehandlas på grund av kön, ålder, ursprung, språk, religion, övertygelse, åsikt, hälsotillstånd eller handikapp eller av någon annan orsak som gäller hans eller hennes person.

Den allmänna jämlikhetsklausulen uttrycker huvudprincipen för jämlikhet och jämställdhet. I den ingår ett förbud mot godtycke och ett krav på enhanda bemötande i likadana fall. Den allmänna jämlikhetsklausulen riktas också till lagstiftaren. Människor eller grupper av människor kan inte godtyckligt genom lag ges en gynnsammare eller ogynnsammare ställning än andra. Klausulen förutsätter dock inte att alla människor ska bemötas likadant i alla avseenden, om inte de förhållanden som inverkar på ärendet är likadana. Jämlikhetssynpunkter har betydelse både då man beviljar förmåner och rättigheter enligt lag och då man ålägger vissa skyldigheter. Å andra sidan är det typiskt för lagstiftningen att den för ett visst godtagbart samhällseligt intresset skall bemöta människor olika för att främja bland annat faktisk jämställdhet. (RP 309/1993 rd, s. 46). Grundlagsutskottet har i sin praxis framhållit att inga skarpa gränser för lagstiftarens prövningsrätt kan läsas ut ur jämlikhetsprincipen när en reglering som överensstämmer med den rådande samhällsutvecklingen eftersträvas (t.ex. GrUU 54/2022 rd, GrUU 20/2017 rd, och GrUU 53/2016 rd). Det väsentliga är huruvida särbehandlingen kan motiveras på ett sätt som är godtagbart med tanke på de grundläggande fri- och rättigheterna (t.ex. GrUU 54/2022 rd, GrUU 32/2022 rd och GrUU 75/2014 rd). Utskottet har i olika sammanhang ur grundlagens jämlikhetsbestämmelser härlett kravet att särbehandling inte får vara godtycklig och att skillnaderna inte får bli oskäligen (t.ex. GrUU 70/2022 rd, GrUU 102/2022 rd, s. 3, GrUU 68/2022 rd, s. 3, GrUU 11/2012 rd, s. 2, GrUU 37/2010 rd, s. 3, GrUB 11/2009 rd, s. 2).

Genom utlänningslagen regleras den rättsliga ställningen för personer som har olika bakgrund och befinner sig i olika situationer, vilket särskilt understryker behovet av att se till att det i regleringen beaktas att alla behandlas lika. De ändringar som föreslås i denna proposition inverkar på människor med olika bakgrund på olika sätt. I fortsättningen inverkar tiden för vistelsen i landet, anknytningspersonens ålder och grunden för anknytningspersonens vistelse

mer än tidigare på i vilket skede och under vilka förutsättningar en familjemedlem kan få uppehållstillstånd för familjemedlem. I propositionen föreslås begränsningar i fråga om familjeåterförening så att en del av begränsningarna gäller tredjelandsmedborgare (kravet på minimiålder), en del endast gäller tredjelandsmedborgare som fått internationellt skydd så att tillämpningen av villkoren avviker beroende på om personen har beviljats asyl eller alternativt skydd (försörjningsförutsättningen och kravet på boendetid) och en del gäller en viss åldersgrupp (kravet på minimiålder). Det tillämpningsområde som föreslås för begränsningarna påverkas bland annat av tillämpningsområdet för familjeåterföreningsdirektivet och villkoren i det samt av EU-domstolens och Europadomstolens avgörandepraxis. Särbehandlingen är således inte godtycklig.

I propositionen föreslås ändringar som gör att förutsättningarna för familjeåterförening i fråga om olika skyddsstatusar skiljer sig från varandra. Det kan dock i vissa situationer anses vara motiverat med en differentiering mellan olika skyddskategorier, även om det inte råder konsensus på europeisk eller internationell nivå kring frågan om huruvida ställningen för personer som fått alternativt skydd och personer som erkänts som flyktingar bör differentieras vid familjeåterförening. (M.T. & m.fl. mot Sverige, den 20 oktober 2022, se punkterna 95, 98–117 & M.A. mot Danmark, den 9 juli 2021, punkt 177). Grundlagsutskottet har i sin tidigare utlåtandepraxis inte ansett det problematiskt med en reglering där försörjningsförutsättningen för familjeåterförening med anledning av villkoren i familjeåterföreningsdirektivet har riktats till dem som fått flyktingstatus och dem som får alternativt skydd så att förutsättningen är förmånligare för dem som fått flyktingstatus (GrUU 27/2016 rd). Dessutom har grundlagsutskottet bedömt längden på olika långa uppehållstillstånd för dem som beviljats flyktingstatus och status som alternativt skyddsbehövande och konstaterat att detta är möjligt, om än inte problemfritt, eftersom det dock hade lagts fram godtagbara grunder för skillnaderna och skillnaderna inte behandlade människor godtyckligt eller i strid med proportionalitetskravet. (GrUU 20/2017 rd, även GrUB 20/2024 rd, där utskottet inte har uttalat sig i frågan). Även om det såväl i fråga om flyktingstatus som i fråga om alternativt skydd är fråga om internationellt skydd, är det dock fråga om två olika kategorier där förutsättningarna för att få skydd är olika och de skyddsstatusar som beviljats i rättsligt hänseende skiljer sig från varandra. Unionsrätten, inklusive familjeåterföreningsdirektivet, försätter grupper av personer i olika ställning också med tanke på de rättigheter som ges dem. Att rättigheterna mellan olika skyddsstatusar avviker från varandra är således inte något som sker godtyckligt, utan grundar sig på utnyttjande av det nationella handlingsutrymmet enligt unionsrätten. Även om det inte heller finns något rättsligt hinder för att behandla olika typer av skyddsstatus på olika sätt, kan en så enhetlig behandling som möjligt anses vara en situation värd att sträva efter ur individens synvinkel och till exempel för att minimera antalet besvär som anförs över beviljad skyddsstatus. Eftersom syftet med propositionen dock är att ändra förutsättningarna för familjeåterförening och skärpningarnas verkningfullhet har samband med att de har ett så brett tillämpningsområde som möjligt, vilket i fråga om olika typer av skyddsstatus är bundet till tillämpningsområdet för familjeåterföreningsdirektivet och de villkor som det innehåller, kan det med beaktande av propositionens syfte anses motiverat att olika typer av skyddsstatus behandlas på olika sätt.

I propositionen föreslås det att familjeåterförening ska förutsätta att makarna har fyllt minst 21 år. Detta försätter myndiga under 21 år och myndiga över 21 år i olika ställning i fråga om uppehållstillstånd som beviljas makar. Makar under 21 år kan inte leva i familjegemenskap i Finland med maken, till skillnad från makar över 21 år. Förutsättningen gäller alla uppehållstillstånd som beviljas på grund av familjeband, dvs. till exempel familjeåterförening för arbetstagare, studerande och personer som får internationellt skydd. Finska medborgare utgör ett undantag. I fråga om anknytningspersoner som är finska medborgare finns det redan vissa särskilda bestämmelser i den gällande utlänningslagen, såsom att en familjemedlem kan

ansöka om uppehållstillstånd också i Finland och att beviljandet av uppehållstillstånd för en familjemedlem till en finsk medborgare inte förutsätter att försörjningen är tryggad. Till denna del är det fråga om särbehandling för att främja målet att en finsk medborgares ålder inte ska inverka på hans eller hennes rätt att leva sitt familjeliv uttryckligen i Finland. I fråga om makar till finska medborgare föreslås kravet på minimiålder dock bli tillämpligt.

Grundlagsutskottet har i sin utlåtandepraxis konstaterat att det med hänsyn till diskrimineringsförbudet i 6 § 2 mom. i grundlagen är en känslig fråga om grundläggande fri- och rättigheter att lagstifta om åldern — inte minst när en exakt åldersgräns är angiven. Utskottet har dock velat framhålla att det inte i sig är konstitutionellt tvivelaktigt att ange åldersgränser, men det kräver någon godtagbar orsak med tanke på de grundläggande fri- och rättigheterna. De godtagbara argumenten måste stå i ett sakligt och nära samband med lagens syfte. Grundlagsutskottet har dessutom konstaterat att som det framhålls i förarbetena till reformen av de grundläggande fri- och rättigheterna är kraven höga på de förbjudna särbehandlingsgrunder som räknas upp inte minst i 6 § 2 mom. i grundlagen. I sin bedömning av om särbehandling på grund av ålder är acceptabelt eller inte har grundlagsutskottet för det första vägt in den normativa aspekten, framför allt de grundläggande fri- och rättigheterna, för det andra de fakta som den föreslagna särbehandlingen motiveras med och för det tredje vilka möjligheter det de facto finns att uppnå lagstiftningens syfte med särbehandlingen. Utskottet har ofta stött sig på forskningsdata och statistik, om inte förslaget redan i sig varit klart rationellt och lämpligt (GrUU 44/2010 rd). Till exempel att personer i olika åldrar får förmåner eller pension på olika grunder stöter enligt grundlagsutskottet inte på några problem med tanke på grundlagen, om särbehandlingen inte är godtycklig och skillnaderna inte blir oskäligen (t.ex. GrUU 60/2002 rd, GrUU 46/2002 rd och 60/2002 rd). Åldersgränserna ska dock motiveras (GrUU 60/2002 rd).

Propositionen inverkar inte på en persons rätt att ingå äktenskap eller välja make eller bilda familj, men den inverkar på möjligheten att få uppehållstillstånd i Finland på grundval av familjeband när det är fråga om en familjemedlem eller anknytningsperson som är under 21 år. Familjen får inte uppehållstillstånd för att kunna leva i familjegemenskap i Finland. Det bör beaktas att inverkan av kravet på minimiålder är tidsbegränsad och alla sökande uppfyller kravet med tiden. Kravet har endast en uppskjutande inverkan på erhållandet av uppehållsrätt i Finland.

Syftet med kravet på minimiåldern är att säkerställa att makarna uppnått en tillräcklig mognad för att besluta om sitt eget äktenskap. Det kan bedömas att en mycket ung person kan vara mer utsatt för påtryckningar från familjen eller släkten när det gäller äktenskapet. Det är möjligt att detta gör unga personer utsatta för tvångsäktenskap, som är en form av människohandel. Utomståendes bestämmanderätt och därmed risken för tvångsäktenskap kan bedömas minska i och med att den unga personen växer upp och blir självständig. När uppehållstillstånd inte beviljas i en situation där det är fråga om en anknytningsperson som är tredjelandsmedborgare som inte fyllt 21 år eller en familjemedlem som inte fyllt 21 år, är det möjligt att genom kravet förhindra tvångsäktenskap som beror på personens unga ålder. Tvångsäktenskap i Finland begränsar sig naturligtvis inte enbart till unga som ansöker om uppehållstillstånd, men statistiskt vet man att ca 20 procent av de offer för tvångsäktenskap som omfattats av hjälpsystemet för offer för människohandel har varit under 21 år (se avsnitt 2.2 s. 18). Det är viktigt att fästa vikt vid den utsatta situation som de unga, även om de är myndiga, befinner sig i och sträva efter att stärka metoderna för att ingripa i ett sådant för individen och samhället skadligt fenomen i Finland. Även enligt familjeåterförordningsdirektivet och kommissionens meddelande om tillämpningen av direktivet kan åldersgräns krävas för att undvika risken för tvångsäktenskap men också för att främja integrationen. Avsikten är också att kravet på minimiålder ska främja integrationen av anknytningspersoner som vistas i Finland. Genom kravet på minimiålder garanteras en ung make som är anknytningsperson en tidsmässig möjlighet att självständigt bli en del av och anpassa sig till det finländska samhället före den faktiska familjeåterförordningen

sker. Kravet på minimiålder som en integrationsfrämjande åtgärd syftar till att främja såväl anknytningspersonens som familjemedlemmarnas etablering i samhället. Med tanke på integrationen och etableringen i Finland kan anknytningspersonens egen integration inverka på hur integrationen av familjemedlemmar som senare anländer till Finland framskrider. Anknytningspersonen kan i vissa situationer vara bättre förberedd på att ta emot sin familj när han eller hon först själv har levt vardagsliv i Finland och lärt sig så pass mycket finska att det blir lättare att till exempel utträta ärenden hos myndigheter, inom hälso- och sjukvårdstjänsterna och i arbetslivet. Samtidigt förhindrar kravet att det uppstår situationer där en mycket ung person bosätter sig i Finland med ett uppehållstillstånd där hans eller hennes uppehållsrätt är bunden till en annan person. Syftet är att förhindra att sådana unga personer blir utnyttjade. Syftet är således av betydelse med hänsyn till den rätt enligt 7 § i grundlagen alla har till liv, personlig frihet, integritet och trygghet. Enligt den regeringsproposition som gäller grundlagen understryker ett uttryckligt omnämnande av säkerheten den offentliga maktens förpliktelser att vidta åtgärder för att skydda samhällsmedlemmarna mot brott och andra rättsstridiga gärningar, oberoende av om de företas av någon som utövar offentlig makt eller av privatpersoner (RP 309/1993 rd). Ett syfte med propositionen är att förebygga utnyttjande av unga.

Att en åldersgräns på uttryckligen 21 år införs baserar sig på den uttryckliga bestämmelsen i artikel 4.5 i familjeåterförordningsdirektivet om att medlemsstaterna får förutsätta en minimiålder på högst 21 år innan maken kan återförenas med anknytningspersonen. Ur EU-rättens synvinkel kan minimiåldern inte vara högre än 21 år. Direktivet hindrar inte att en åldersgräns på mellan 18 och 21 år införs, utan medlemsstaterna kan utnyttja det nationella handlingsutrymmet inom nämnda intervall. Fenomenets allvar talar dock för ett så brett tillämpningsområde som möjligt liksom den allmänneuropeiska referensramen i jämförelseländerna, där minimiåldersgränsen i de stater som tillämpar en sådan har fastställts antingen till 21 år eller till 24 år, om direktivet inte blir tillämpligt. Med beaktande av direktivet är den föreslagna åldersgränsen såldes i princip inte godtycklig, utan det finns en grund för den i unionsrätten. Till denna del är det fråga om utnyttjande av det nationella handlingsutrymme som ingår i direktivet. Grundlagsutskottet har i flera sammanhang betonat att det är viktigt att ett tillräckligt nationellt handlingsutrymme i förhållande till Europeiska unionens lagstiftning bevaras, så att de nya skyldigheterna kan samordnas med de grundläggande utgångspunkterna i den nationella lagstiftningen. Lagstiftningslösningarna ska övervägas med tanke på proportionalitet och ändamålsenlighet (se t.ex. GrUU 78/2022 rd och GrUU 73/2022 rd). I detta sammanhang kan utnyttjandet av det nationella handlingsutrymmet uppmuntra familjemedlemmar att ansöka om självständiga tillstånd och på så sätt främja att omständigheterna utvecklas på ett sätt som är viktigt med tanke på integrationen. Införandet av kravet på minimiålder kan anses motiverat för att främja integrationen och öka invandrarens eget ansvar och förutsättningen är ett av de verktyg som syftar till att eliminera fenomen som är skadliga för individen och samhället, såsom tvångsäktenskap. Syftet med kravet på minimiålder kan anses godtagbart med tanke på samhälleliga intressen. Eftersom alla sökande uppnår åldersgränsen 21 år automatiskt med tiden, och tiden inte kan anses oskäligt lång, kan det bedömas att förutsättningen med beaktande av bestämmelsens syfte som helhet betraktad inte kan anses oskälig.

De ändringar som gäller den tidpunkt som ska beaktas vid fastställandet av om ett barn är minderårigt främjar likabehandlingen av barn och personer som varit minderåriga när deras vårdnadshavares ansökan om asyl blev anhängig, i och med att rätten till familjeåterförordning inte slumpmässigt beror på hur lång behandlingstiden för familjemedlemmens ansökan om uppehållstillstånd är, vilket kan leda till även betydande skillnader i behandlingen av ansökningar om familjeåterförordning inte bara nationellt utan också mellan olika medlemsstater. Behandlingstiden kan utifrån den gällande lagen leda till att slutresultat i mycket liknande fall skiljer sig från varandra så att ett barns rätt till familjeliv och barnets bästa kan tillgodoses, medan ett annat barns inte kan. Dessutom blir ställningen för ett minderårigt barn som är

anknytningsperson och för ett barn som ansöker om familjeåterförening som familjemedlem i fortsättningen mer jämlik till den del det är fråga om situationer där anknytningspersonen har beviljats asyl.

9.3 Skyddet för privatlivet

Propositionen är relevant med tanke på skyddet av privatlivet enligt 10 § i grundlagen och det därtill hörande skyddet av familjelivet. Bestämmelser om skyddet för familjelivet finns också i artikel 8 i Europakonventionen och i artikel 7 i EU:s stadga om de grundläggande rättigheterna. I artikel 9 i EU:s stadga om de grundläggande rättigheterna garanteras dessutom rätten att ingå äktenskap och rätten att bilda familj enligt de nationella lagar som reglerar utövandet av dessa rättigheter. I artikel 23 i FN:s internationella konvention om medborgerliga och politiska rättigheter (FördrS 8/1976) tryggas skyddet för familjelivet och rätten för giftasvuxna personer att ingå äktenskap.

Friheten att knyta personliga kontakter och rätten att fritt ingå äktenskap är centrala exempel på den personliga frihet och integritet som tryggas i grundlagen. Det att någon görs till föremål för tvångsäktenskap eller något därmed jämförbart förbund eller att någon hindras från att lösgöra sig från ett sådant förbund kan tolkas som ett grundväsentligt ingrepp i den personliga friheten och integriteten. Det är också fråga om att trygga allas i 7 § i grundlagen tryggade rätt till personlig frihet, integritet och trygghet. Propositionen begränsar möjligheten för personer i en viss ålder eller med en viss bakgrund att leva familjeliv i Finland under en viss begränsad tidsperiod. Propositionen ingriper inte i individens rätt att ingå äktenskap.

I Internationella konventionen om medborgerliga och politiska rättigheter (FördrS 7 och 8/1976) garanteras inte uttryckligen rätt till familjeåterförening. I artikel 17 i konventionen föreskrivs dock om allmän rätt till familjeliv. I artikel 23 konstateras det att familjen är samhällets naturliga och grundläggande enhet och är berättigad till samhällets och statens skydd. Dessa två artiklar har tillämpats tillsammans på frågor som gäller familjeåterförening. Enligt punkt 5 i den allmänna kommentar nr 19 (1990) om skyddet av familjen, rätten att ingå äktenskap och makarnas likställighet som utfärdats av kommittén för de mänskliga rättigheterna, som är ett organ som upprättats genom konventionen och som övervakar genomförandet av konventionen, innebär rätten att bilda familj i princip bland annat möjligheten att leva tillsammans. Staterna ska vidta nödvändiga åtgärder för att garantera sammanhållningen eller återföreningen av familjer, särskilt när familjemedlemmarna är separerade av politiska, ekonomiska eller liknande skäl.

Enligt Europadomstolen (t.ex. Ahmut mot Nederländerna den 28 november 1996, punkt 67 och Gül mot Schweiz den 19 februari 1996, punkt 38) medför artikel 8 i Europakonvention inte skyldighet för stater att släppa in släktingar till invandrare på sitt territorium. Prövningen i varje enskilt fall varierar beroende på de särskilda omständigheterna för dessa personer och allmänintresset. Staten har rätt att övervaka icke-medborgares inresa. Enligt Europadomstolen innehåller artikel 8 i Europakonventionen ingen allmän skyldighet för staten att respektera makarnas val av bostadsort och att godkänna familjeåterförening inom sitt territorium. Omfattningen av statens skyldighet bestäms utifrån fakta i det enskilda fallet.

EU-domstolen har konstaterat att artikel 8 i familjeåterföreningsdirektivet inte som sådan strider mot den grundläggande rätten till respekt för familjelivet eller mot skyldigheten att hänsyn ska tas till att barnets bästa ska komma i främsta rummet. Enligt domstolens tolkning medför tillämpningen av kravet på boendetid inte att all familjeåterförening hindras, utan innebär att medlemsstaterna får behålla ett begränsat utrymme för skönmässig bedömning genom att de tillåts att försäkra sig om att familjeåterföreningen sker under goda villkor efter det att

anknytningspersonen har vistats i värdstaten under en period som är tillräckligt lång för att bosättningen kan antas vara stabil och en viss integreringsnivå kan antas ha uppnåtts. Enligt EU-domstolen strider möjligheten i enlighet med direktivet att skjuta upp familjeåterföreningen med två eller tre år således inte mot rätten till respekt för familjelivet som uttrycks i bland annat artikel 8 i Europakonventionen eller såsom den tolkats av Europadomstolen. EU-domstolen har dock betonat att varaktigheten av vistelsen endast är en av de omständigheter som medlemsstaten ska beakta vid prövningen av en ansökan och att en minimiboendetid inte kan uppställas utan att det i de enskilda fallen tas hänsyn till samtliga relevanta omständigheter och underåriga barns bästa. (dom den 27 juni 2006, Europaparlamentet mot Europeiska unionens råd, C-540/03, ECLI:EU:C:2005:517, punkterna 97–101 och 103). Enligt Europadomstolen ska medlemsstaterna garanteras möjlighet till omfattande prövningsrätt när det gäller att besluta om väntetiden i samband med boendet ska tillämpas vid familjeåterförening i fråga om personer som fått alternativt skydd eller tillfälligt skydd. Även om domstolen inte anser att det finns anledning att ifrågasätta rimligheten med en väntetid på två år, har den ansett att efter två år, om den boendetid som krävs förlängs ytterligare, får oöverstigliga hinder för att leva med sin familj i ursprungslandet gradvis större betydelse vid bedömningen av en rättvis balans. (dom den 20 oktober 2022, M. T & m.fl. mot Sverige, punkterna 161 och 162). EU-domstolen har betonat att det utrymme för skönsmässig bedömning som tillerkänns medlemsstaterna inte ska användas av dem på ett sätt som äventyrar direktivets syfte eller dess ändamålsenliga verkan. (se t.ex. dom den 13 mars 2019, E. mot Nederländerna, C-635/17, ECLI:EU:C:2019:192 och dom den 21 april 2016, M.K. mot Spanien, C-558/14, ECLI:EU:C:2016:285). Enligt artikel 17 i familjeåterföreningsdirektivet ska ansökningar om familjeåterförening prövas med beaktande av de individuella omständigheterna och vid prövningen ska hänsyn tas till arten och stabiliteten av den berörda personens familjeband och varaktigheten av vistelsen i medlemsstaten samt förekomsten av familjemässig, kulturell eller social anknytning till ursprungslandet. Enligt domstolen ska särskild uppmärksamhet fästas vid barnens bästa och skyddet för familjelivet. Domstolen har betonat att i alla händelser får inga enskilda omständigheter leda till ett automatiskt beslut. (dom den 13 mars 2019, E. mot Nederländerna, C-635/17, ECLI:EU:C:2019:192). Därför har det i fråga om kravet på boendetid föreslagits en grund för undantag.

Artikel 8 i familjeåterföreningsdirektivet ger medlemsstaterna en begränsad prövningsrätt att kräva att anknytningspersonen har vistats lagligen på deras territorium under en viss period innan han eller hon kan återförenas med sina familjemedlemmar. Med beaktande av direktivet kan det anses att det finns en grund för förutsättningen i unionsrätten. Det är fråga om utnyttjande av det nationella handlingsutrymme som direktivet ger medlemsstaterna. Syftet med bestämmelsen är att hjälpa medlemsstaterna att försäkra sig om att familjeåterföreningen sker under goda villkor efter det att anknytningspersonen har vistats i värdstaten under en period som är tillräckligt lång för att bosättningen kan antas vara stabil och en viss integreringsnivå kan antas ha uppnåtts (C-540/03, Europaparlamentet mot Europeiska unionens råd, dom den 27 juni 2006, punkterna 97 och 98). Syftet med artikel 8 är att kräva en viss grad varaktighet av vistelseorten och viss grad av integration för att säkerställa goda förutsättningar för familjeåterförening. Utnyttjandet av prövningsrätten kan anses motiverat för att främja integrationen. Också främjandet av den inre och den nationella säkerheten kan anses utgöra en grundad anledning för att utnyttja det handlingsutrymme som ges i direktivet i fråga om kravet på boendetid. I kommissionens meddelande konstateras det att medlemsstater som väljer att utnyttja denna möjlighet får inte tillämpa en allmän väntetid på alla sökande utan hänsyn till de särskilda omständigheterna i det enskilda fallet och underåriga barns bästa. Artiklarna 17 och 5.5 i direktivet förutsätter att dessa omständigheter beaktas. EU-domstolen har understrukit att varaktigheten av vistelsen endast är en av de omständigheter som medlemsstaten ska beakta vid prövningen av en ansökan och att en väntetid inte kan uppställas utan att det i de enskilda fallen tas hänsyn till samtliga relevanta omständigheter och underåriga barns bästa (C-540/03,

Europaparlamentet mot Europeiska unionens råd, dom den 27 juni 2006, punkterna 99–101). Detta säkerställs genom att det finns en grund för avvikelse.

9.4 Barnets bästa och barnets rättigheter

Propositionen är även av betydelse särskilt med tanke på 6 § 3 mom. i grundlagen, enligt vilket barn ska bemötas som jämlika individer och de ska ha rätt till medinflytande enligt sin utvecklingsnivå i frågor som gäller dem själva. Genom bestämmelsen har man velat betona att barn ska bemötas både som inbördes jämlika och som jämlika i förhållande till den vuxna befolkningen, som personer som i princip har samma grundläggande fri- och rättigheter som de vuxna (RP 309/1993 rd, s. 49/I). Varje barn ska bemötas som en individ, inte enbart som ett passivt objekt för åtgärder. Å andra sidan utgör bestämmelsen ett argument för särskilt skydd och särskild omsorg för barn eftersom de utgör en omyndig och svagare grupp än de vuxna (GrUU 58/2006 rd). Av betydelse är också den bestämmelse i 19 § 3 mom. i grundlagen enligt vilken det allmänna ska stödja familjerna och andra som svarar för omsorgen om barn så att de har möjligheter att trygga barnens välfärd och individuella uppväxt, liksom även bestämmelserna i konventionen om barnets rättigheter.

Grundlagsutskottet har påpekat med eftertryck att man i samband med beslut om familjeåterförening måste fästa särskild uppmärksamhet vid bestämmelserna i konventionen om barnets rättigheter och Europakonventionen och även ta hänsyn till bestämmelsen om barnets bästa i 6 § i utlänningslagen (GrUU 27/2016 rd, se även GrUU 16/2010 rd och GrUU 4/2004 rd). Grundlagsutskottet har inte ansett det problematiskt att ställa försörjningsförutsättning som huvudregel för minderåriga anknytningspersoner. Däremot har grundlagsutskottet fäst uppmärksamhet vid att en minderårig anknytningsperson de facto har mycket små möjligheter att uppfylla kravet på försörjning. Bestämmelsen i 39 § i utlänningslagen om möjlighet att avvika från försörjningsförutsättningen har därför blivit särskilt betydelsefull (GrUU 27/2016 rd). Barnets bästa nämns i bestämmelsen särskilt som en grund för avvikelse. Möjligheten att avvika från försörjningsförutsättningen i enskilda fall är av betydelse också när man bedömer om försörjningsförutsättningen är skälig, vilket är den tolkning som Europadomstolen gjort i sin avgörandepraxis. Syftet med avvikelsemöjligheten är att säkerställa att tillämpningen av försörjningsförutsättningen inte blir ett orimligt hinder för familjelivet. Undantaget är inte avsett att tillämpas så att till exempel den sårbara ställningen för dem som får internationellt skydd i sig är en grund för att avvika från förutsättningen. Grundlagsutskottet har konstaterat att det grundläggande syftet med att ställa upp tryggad försörjning som ett villkor för familjeåterförening kan anses vara att en utlänning och medlemmar i hans eller hennes familj som flyttar till Finland inte i oskälig grad belastar landets offentliga finanser (GrUU 27/2016 rd).

Förenta nationernas (FN) kommitté för de mänskliga rättigheterna har den 26 mars 2021 meddelat sina slutsatser (CCPR/C/FIN/CO/7) om genomförandet av konventionen om medborgerliga och politiska rättigheter i Finland. Enligt kommittén bör Finland påskynda sina ansträngningar för att stärka rättigheterna för barn som anlänt till landet, särskilt barn som anlänt utan vårdnadshavare, med beaktande av att barnets bästa ska respekteras.

Enligt artikel 3 i konventionen om barnets rättigheter ska vid alla åtgärder som rör barn, vare sig de vidtas av offentliga eller privata välfärdsinstitutioner, domstolar, administrativa myndigheter eller lagstiftande organ, barnets bästa komma i främsta rummet. Enligt artikel 10 i konventionen ska ansökningar från ett barn eller dess föräldrar om inresa i eller utresa från en konventionsstat för familjeåterförening behandlas på ett positivt, human och snabbt sätt av konventionsstaterna. Enligt kommittén för barnets rättigheter är avsikten med att bedöma och fastställa barnets bästa att barnet fullständigt och faktiskt ska åtnjuta rättigheterna som erkänns

i konventionen och dess fakultativa protokoll, och få utvecklas allsidigt och fullständigt. Detta ska man ha i åtanke när man väger de olika faktorerna mot varandra. (allmän kommentar nr 14 (2013) om barnets rätt att i första hand få beaktat vad som bedöms vara barnets bästa (artikel 3.1), CRC/C/GC/14). Argument som strider mot barnets bästa ska vara rättighetsbaserade och argument som inte är rättighetsbaserade, till exempel sådana som rör allmän migrationskontroll, kan inte ges företräde framför hänsyn till barnets bästa (allmän kommentar nr 6, punkt 86).

I den allmänna kommentaren nr 6 från kommittén för barnets rättigheter påminns medlemsstaterna om att när en familjeåterförening i barnets och föräldrarnas ursprungsland inte är möjlig, träder skyldigheterna enligt artiklarna 9 och 10 i konventionen i kraft och bör vägleda konventionsstatens beslut om familjeåterförening (allmän kommentar nr 6 (2005) CRC/CG2005/6, punkt 83). Att barnets bästa i första hand ska beaktas betyder att barnets intressen har hög prioritet och inte bara är ett bland flera överväganden. Större vikt måste fästas vid vad som bäst gagnar barnet (allmän kommentar nr 14 (2013) CRC/C/GC/14, punkt 39). Det kan bedömas att barnets bästa tillgodoses bäst när barnets rättigheter tillgodoses i största möjliga utsträckning. Att garantera en uppväxtmiljö där barnet skyddas mot alla former av våld och utnyttjande stöder tillgodoseendet av barnets bästa och skapar en grund för tillgodoseende av barnets andra rättigheter. När det är fråga om barn som vistas i landet utan vårdnadshavare accentueras behovet av rättsskydd.

Kommittén för barnets rättigheter har uppmanat Finland att se till att stärka åtgärder som garanterar att barnets bästa i fråga om asylsökande barn, flyktingbarn och invandrarbarn kommer i främsta rummet i alla asylprocesser och beslut och förfaranden som berör invandring (CRC/C/FIN/CO/5–6, punkt 39). Dessutom har FN:s kommitté för de mänskliga rättigheterna gett Finland en rekommendation att slopa försörjningsförutsättningen för barn (CCPR/C/FIN/CO/7, punkt 33).

Enligt Europakonventionen har var och en rätt till familjeliv (artikel 8). I artikel 7 om skydd för familjelivet i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna konstateras det att var och en har rätt till respekt för sitt privatliv och familjeliv. Staterna anses ha en aktiv skyldighet att se till att skyddet för familjelivet respekteras.

Europadomstolen har av hävd ansett att när det är fråga om barn ska deras bästa beaktas (bl.a. Tuquabo-Tekle m.fl. mot Nederländerna, nr 60665/00, 1.12.2005, § 44; Neulinger och Shuruk mot Schweiz, nr 41615/07, 6.7.2010, § 135; X mot Lettland, nr 27853/09, ECHR 2013, § 96). Domstolen har konstaterat att man både i konventionsstaterna och inom folkrätten har nått bred konsensus om att barnets bästa ska komma i främsta 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).

EU-domstolen har i sin tolkning betonat familjelivets betydelse för barnet och understrukt EU:s medlemsstats skyldighet att beakta barnets intressen. Rätten till familjeliv ger ändå inte någon subjektiv rättighet för medlemmarna i en familj att få tillträde till en stats territorium. (dom den 27 juni 2006, Europaparlamentet mot Europeiska unionens råd, C-540/03, EU:C:2006:429, punkterna 59–60) I artiklarna 7 och 24 i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna betonas visserligen familjelivets betydelse för barnet, men dessa bestämmelser får inte tolkas så, att de fråntar medlemsstaterna det utrymme för skönsmässig bedömning som de har vid prövningen av ansökningar om familjeåterförening (dom den 6 december 2012, O. & S. mot Migrationsverket, i de förenade målen C-356/11 och C-357/11, ECLI:EU:C:2012:776).

Europadomstolen har inte ansett det oskäligt att kräva att en utlänning som är bosatt i landet ska uppvisa tillräckligt självständiga och bestående inkomster för att kunna trygga en grundläggande försörjning för en familjemedlem som familjeåterföreningen gäller. Domstolen har dock fäst vikt vid huruvida kravet på försörjning i fallet i fråga är skäligt ("reasonable") (Konstatinov mot Nederländerna (26.4. 2007), punkterna 48 och 50).

Enligt EU-domstolen ska artikel 7.1 c i familjeåterföreningsdirektivet tolkas så, att medlemsstaterna får kräva bevis för att anknytningspersonen har stabila och regelbundna försörjningsmedel som är tillräckliga för att försörja anknytningspersonen och hans eller hennes familjemedlemmar, men vid utnyttjandet av denna möjlighet måste de beakta artiklarna 7, 24.2 och 24.3 i stadgan om de grundläggande rättigheterna, enligt vilka medlemsstaterna är skyldiga att, vid prövningen av ansökningar om familjeåterförening, ta hänsyn till de berörda barnens bästa och sträva efter att främja familjelivet samt säkerställa att direktivets syfte eller dess ändamålsenliga verkan inte äventyras (dom den 2 december 2012 O. & S. mot Finland, C-356/11 och C-357/11).

Av de föreslagna ändringarna har i synnerhet återinförandet av försörjningsförutsättningen för minderåriga anknytningspersoner samt ändringarna i den tidpunkt som ska beaktas när man avgör om barnet är minderårigt direkta konsekvenser för tillgodoseendet av barnets rättigheter och barnets bästa. Även kravet på boendetid har konsekvenser för barnen. Ändringen av kravet på minimiålder blir tillämplig endast vid familjeåterförening av makar. Villkoret har inga konsekvenser för sådana familjer där det finns ett eller flera barn, eftersom barnet har rätt till uppehållstillstånd i förhållande till föräldern och den andra föräldern i förhållande till barnet. Kravet på minimiålder blir i praktiken inte tillämpligt om makarna har barn och hindrar således inte tillgodoseendet av barnets rätt till familjeliv.

I propositionen föreslås det att försörjningsförutsättningen införs för familjemedlemmar till minderåriga anknytningspersoner som fått internationellt skydd. Enligt förslaget ska bestämmelserna gälla situationer där det är fråga om ett minderårigt barn som vistas i Finland utan vårdnadshavare och som har beviljats alternativt skydd eller tillfälligt skydd. I praktiken är det närmast fråga om personer som fått alternativt skydd, eftersom familjemedlemmar till personer som fått tillfälligt skydd och som vistas i landet utan vårdnadshavare i princip också själva har rätt att få tillfälligt skydd och försörjningsförutsättningen blir då inte tillämplig. Enligt EU-domstolens tolkning av familjeåterföreningsdirektivet kan det inte krävas att en minderårig flykting som vistas i landet utan vårdnadshavare uppfyller försörjningsförutsättningen (se avsnitt 2.3).

Att införa en försörjningsförutsättning för minderåriga anknytningspersoner innebär utnyttjande av det nationella handlingsutrymme som ges i direktivet. Enligt artikel 7.1 c i direktivet får medlemsstaten kräva att det läggs 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. Med beaktande av direktivet finns det en grund för försörjningsförutsättningen i unionsrätten. Det är fråga om utnyttjande av det handlingsutrymme som direktivet medger. Försörjningsförutsättningen infördes för minderåriga anknytningspersoner första gången 2016 (RP 43/2016 rd), men den slopades senare (RP 100/2022 rd). När försörjningsförutsättningen infördes för minderåriga anknytningspersoner var dess syfte att genomföra den grundprincip i utlänningslagen enligt vilken en utlännings vistelse i landet inte kan basera sig på utkomststöd. Syftet var att främja integreringen (RP 43/2016 rd, s. 17). Också i den nu aktuella situationen kan det anses motiverat att utnyttja det handlingsutrymme som direktivet medger för att främja integrationen och för att hindra att barn används som redskap för inresa. Grundlagsutskottet ansåg inte tidigare att lösningen var konstitutionellt problematisk, men konstaterade i sitt

utlåtande att en minderårig anknytningsperson de facto har mycket små möjligheter att uppfylla kravet på försörjning och 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). Grunden för avvikelse gäller fortfarande i samma form i lagen. Syftet med försörjningsförutsättningen är att minska utnyttjandet av barn som redskap för inresa genom att från lagen ta bort incitamentet att sända iväg barn att ensamma söka asyl i Finland, eftersom familjeåterförening med stöd av gällande lagstiftning då med avvikelse från huvudregeln sker utan försörjningsförutsättning. Utnyttjande av barn som redskap för inresa är en allvarlig form av utnyttjande och äventyrar barnets fysiska och psykiska hälsa. Det är nödvändigt att ingripa i fenomenet med alla sådana metoder som kan bedömas förebygga det. Förutsättningen kompletterar den reglering i utlänningslagen som trädde i kraft i september 2024, enligt vilken uppehållstillstånd vägras på den grunden att ett minderårigt barn har använts som redskap för inresa (36 c § 1 mom. 4 punkten i utlänningslagen).

Förslaget grundar sig på att utöver aspekter som hänför sig till det allmänna intresset ska framför allt barnets rätt till säkerhet väga tyngre än skyddet för familjelivet, eftersom syftet är att förebygga utnyttjande av barn som redskap för inresa. Kommittén för barnets rättigheter anser att åtskiljande av barn från sina föräldrar bör användas endast som en sista utväg när barnet riskerar lida omedelbar skada eller när det annars är nödvändigt. Det kan bedömas att utnyttjande av barn som redskap för inresa med beaktande av de risker som det medför för barnets psykiska, sociala och fysiska säkerhet och rentav rätten att leva kan utsätta barnet för fara att uppleva omedelbar skada och uppenbart strider mot barnets bästa och konventionen om barnets rättigheter. Kommittén för barnets rättigheter har också uttryckligen konstaterat (CRC/GC/C/14) när man bedömer ett specifikt fall och omständigheterna kring det kan faktorerna i bedömningen av barnets bästa stå i konflikt med varandra. Kommittén har uttryckligen påpekat att exempelvis bevarandet av familjemiljön kan stå i konflikt med behovet att skydda barnet från risken för våld eller övergrepp från föräldrarnas sida. I en sådan situation måste aspekterna vägas mot varandra för att hitta en lösning som tillvaratar barnets eller barnens bästa. Kommittén har uttryckligen slagit fast att också barnets säkerhet ska beaktas vid bedömningen av barnets bästa. Också riksdagens förvaltningsutskott har under 2000-talet i två betänkanden (FvUB 4/2004 rd och FvUB 3/2006 rd) ansett att det bör förhindras att barn används som ”redskap i invandring”.

I propositionen föreslås det att ett krav på boendetid införs. Förutsättningen föreslås gälla också barn både som familjemedlemmar och som anknytningspersoner. Kravet på boendetid ska gälla personer som får internationellt skydd. När det är fråga om barn är det i praktiken fråga om en situation där anknytningspersonen har fått alternativt skydd.

Syftet med kravet på boendetid är att främja integrationen. Främjande av integration kan anses vara ett godtagbart syfte för regleringen av inresa. För att syftet ska nås krävs det att kravet har ett så brett tillämpningsområde som möjligt. Antagandet är att det också är lättare för familjemedlemmar att integreras när anknytningspersonen har en tidsmässig möjlighet att få arbete och utbilda sig och komma in i det finländska samhället. Syftet kan anses vara av betydelse i synnerhet när det är fråga om en situation där vårdnadshavaren är anknytningsperson. Barnets möjligheter att integreras i det finländska samhället är sannolikt bättre om vårdnadshavaren har hunnit integreras bättre innan barnet anländer till landet. I fråga om kravet på boendetid föreslås det att avvikelse från kravet kan göras i enskilda fall, om det finns exceptionellt vägande skäl eller om ett barns bästa kräver det. Enbart det faktum att familjen har ett eller flera barn utgör dock inte en grund för att avvika från kravet på boendetid. Avvikelse från kravet på boendetid kan dock komma i fråga till exempel i en situation där anknytningspersonen är ett barn som befinner sig i Finland utan vårdnadshavare. Avsikten är

att beakta de mest utsatta barnen. Eftersom ett syfte med propositionen dessutom är att eliminera fenomen som är skadliga för samhället och individen, såsom att använda barn som redskap för inresa, har det ansetts motiverat att lagen inte ska innehålla sådana särskilda bestämmelser gällande barn som kan uppmuntra sådan verksamhet som är synnerligen skadlig ur barnets synvinkel. Genom de föreslagna bestämmelserna säkerställs det att barnets bästa tillgodoses i fråga om dessa förutsättningar. Det bör beaktas att kravet på boendetid har en uppskjutande, inte slutlig, inverkan på uppehållstillståndet. Barn som har fyllt 16 år hinner dock bli myndiga innan en familjemedlems ansökan om uppehållstillstånd lämnas in.

Till den del denna proposition begränsar barnets rätt till familjeliv motiveras ändringarna med den i europeisk rättspraxis allmänt erkända princip enligt vilken medlemsstaterna har rätt att kontrollera invandringen. I fråga om det som föreslås i denna proposition, i synnerhet när det gäller barn, hänför sig de godtagbara grunderna för de föreslagna ändringarna till främjande av integrationen och därigenom också till främjande av statens ekonomiska bärkraft och välfärd. Grundlagsutskottet har inte ansett det som problematiskt att en utlänning och medlemmar i hans eller hennes familj som flyttar till Finland inte i oskälig grad ska få belasta landets offentliga finanser (GrUU 27/2016 rd). Europadomstolen har i sin etablerade rättspraxis konstaterat att kontrollen av invandringen är ett berättigat mål med stöd av vilket skyddet för familjelivet kan begränsas. Europadomstolen har konstaterat att staten har rätt att begränsa utlänningars inresa och vistelse i landet med hänsyn till statens ekonomiska välfärd (Konstatinov mot Nederländerna, den 26 april 2007 och Hasanbasic mot Schweiz, den 11 juli 2013). Ett syfte är dessutom att skydda barn mot utnyttjande, i synnerhet att de används som redskap för inresa. Förvaltningsutskottet har ansett att det bör förhindras att barn används som ”redskap i invandring” (FvUB 4/2004 rd och FvUB 3/2006 rd).

Grundlagsutskottet har i sin utlåtandepraxis i fråga om tillgodoseendet av skyddet för familjelivet betonat möjligheten till avvikelser till den del utskottet har yttrat sig om försörjningsförutsättningen för barn såsom anknytningsperson (GrUU 27/2016 rd). I fråga om såväl försörjningsförutsättningen som boendetiden nämns särskilt barnets bästa som grund för avvikelse i den nu föreslagna regleringen. Syftet med möjligheten till avvikelse är att säkerställa att tillämpningen av försörjningsförutsättningen eller kravet på boendetid inte blir ett oskäligt hinder för barnets rätt till familjeliv och för tillgodoseendet av barnets bästa.

9.5 Respekt för de grundläggande fri- och rättigheterna

Enligt 22 § i grundlagen ska det allmänna se till att de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna tillgodoses. Bästa möjliga integration kan anses vara ett godtagbart samhälleligt mål. De grundläggande och mänskliga rättigheterna utgör med vissa undantag och begränsningar inget absolut hinder för att genom lag ställa sådana villkor för invandringen genom vilka familjeåterföreningen styrs till situationer där de familjer som flyttar till landet har så goda förutsättningar som möjligt att integreras. En lyckad integration stöder också invandrarnas faktiska möjligheter till ett människovärdigt liv och till att delta som fullvärdiga medlemmar i samhället.

På de grunder som anges ovan kan lagförslagen behandlas i vanlig lagstiftningsordning. Regeringen anser det dock önskvärt att grundlagsutskottet ger ett utlåtande i frågan. Grundlagsutskottets utlåtande behövs i synnerhet för att det i propositionen föreslås att nya 38 a och 114 a § tas in i utlänningslagen samt att det i 38, 114 och 115 § i lagen görs ändringar, med anledning av vilka tiden för vistelsen i landet, anknytningspersonens ålder samt grunden för anknytningspersonens vistelse i större utsträckning än tidigare kommer att inverka på i vilket skede och under vilka förutsättningar en familjemedlem kan ansöka om familjeåterförening. De som får internationellt skydd kommer dessutom att ha sinsemellan olika ställning beroende på

om de har beviljats asyl eller alternativt skydd. Dessutom skärper de ovannämnda föreslagna ändringarna förutsättningarna för familjeåterförening och inverkar tillsammans på tillgodoseendet av skyddet för familjelivet. Eftersom även barn kan höra till familjerna, inverkar ändringarna också på tillgodoseendet av barnets rättigheter och barnets bästa i synnerhet till den del det är fråga om barnets och dess förälders gemensamma familjeliv i Finland. Detta gäller särskilt 38, 114 och 114 a § i propositionen.

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) 36 och 38 §, 39 § 1 mom. samt 114 och 115 §,
sådana de lyder, 36 § i lag 472/2024, 38 § i lag 1167/2022, 39 § 1 mom. i lag 505/2016 samt
114 och 115 § delvis ändrade i lagarna 332/2016 och 1167/2022, samt
fogas till lagen nya 38 a och 114 a § som följer:

36 §

Det allmännas bästa som grund för att vägra uppehållstillstånd

Uppehållstillstånd beviljas inte, om en utlänning anses äventyra allmän ordning eller säkerhet, den nationella säkerheten, folkhälsan eller Finlands internationella förbindelser, eller om personens inresa eller genomresa bör förhindras enligt en för Finland bindande folkrättslig förpliktelse eller ett av rådet med stöd av fördraget om Europeiska unionen antaget beslut. Äventyrande av folkhälsan hindrar ändå inte att fortsatt tillstånd beviljas, om villkoren för beviljande av tillstånd i övrigt uppfylls, eller att uppehållstillstånd beviljas med stöd av 114 eller 114 a §. Äventyrande av internationella förbindelser hindrar dock inte att en utlänning beviljas uppehållstillstånd på grund av familjeband eller att en utlänning som i någon av unionens medlemsstater har beviljats EU-uppehållstillstånd för varaktigt bosatta beviljas uppehållstillstånd.

38 §

Villkor som gäller minderårigt barn

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 fått asyl att anknytningspersonen varit minderårig den dag då anknytningspersonen lämnade in den ansökan genom vilken han eller hon beviljades asyl. Beviljandet av uppehållstillstånd förutsätter dessutom att ansökan om uppehållstillstånd på grundval av familjeband lämnas in inom tre månader från det att anknytningspersonen fick del av beslutet om beviljande av asyl. Av exceptionellt vägande skäl är det i enskilda fall möjligt att avvika från tidsfristen. Underlåtenhet att iaktta tidsfristen utgör inget hinder för beviljande av uppehållstillstånd om tillståndet kan beviljas med stöd av 1 mom.

Trots vad som i 1 mom. föreskrivs om förutsättningarna för beviljande av uppehållstillstånd för ett barn, förutsätter beviljandet av uppehållstillstånd för ett barn till en person som fått asyl att barnet varit minderårigt den dag då anknytningspersonen lämnade in den ansökan genom vilken han eller hon beviljades asyl. Beviljandet av uppehållstillstånd förutsätter dessutom att ansökan om uppehållstillstånd på grundval av familjeband lämnas in inom tre månader från det att anknytningspersonen fick del av beslutet om beviljande av asyl. Av exceptionellt vägande skäl är det i enskilda fall möjligt att avvika från tidsfristen. Underlåtenhet att iaktta tidsfristen

utgör inget hinder för beviljande av uppehållstillstånd om tillståndet kan beviljas med stöd av 1 mom.

38 a §

Villkor som gäller makars minimiålder

För att en make ska kunna beviljas uppehållstillstånd på grundval av familjeband förutsätts det att båda makarna har fyllt 21 år när uppehållstillståndet träder i kraft. Villkoret som gäller minimiåldern tillämpas inte på en finsk medborgare när uppehållstillstånd beviljas dennes make.

39 §

Försörjningsförutsättning vid beviljande av uppehållstillstånd

För att uppehållstillstånd ska kunna beviljas förutsätts det att utlänningens försörjning är tryggad, om inte något annat föreskrivs i denna lag. I ett enskilt fall kan avvikelse göras från försörjningsförutsättningen, om det finns exceptionellt vägande skäl eller om ett barns bästa kräver det. Försörjningsförutsättningen tillämpas inte när uppehållstillstånd beviljas med stöd av 6 kap., om inte något annat följer av 114 § 3 mom., 114 a § 4 mom. eller 115 § 2 mom.

114 §

Beviljande av uppehållstillstånd för familjemedlemmar till en flykting

Familjemedlemmar till en flykting beviljas uppehållstillstånd på grund av familjeband, om anknytningspersonen är bosatt i Finland eller har beviljats uppehållstillstånd för att flytta till Finland.

Om sökanden anses äventyra allmän ordning eller säkerhet genomförs en helhetsbedömning av möjligheterna för anknytningspersonen att i ett tredjeland leva i familjegemenskap med sökanden. Vid bedömningen ska familjebandets betydelse för personerna i fråga beaktas.

För att uppehållstillstånd enligt denna paragraf ska kunna beviljas förutsätts det att utlänningens försörjning är tryggad. Försörjningsförutsättningen tillämpas dock inte, om anknytningspersonen är en minderårig flykting som vistas i landet utan vårdnadshavare, eller om

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

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

c) anknytningspersonen fick del av beslutet om att han eller hon beviljats flyktingstatus på grund av familjeband,

2) familjen till anknytningspersonen har bildats

a) innan anknytningspersonen anlände till Finland, om han eller hon beviljats asyl,
b) före godkännandet av att anknytningspersonen tas till Finland inom flyktingkvoten, eller
c) innan anknytningspersonen beviljats flyktingstatus på grund av familjeband, och

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

Om familjen har bildats efter anknytningspersonens inresa eller efter det att anknytningspersonen har godkänts att tas till Finland inom flyktingkvoten eller efter det att anknytningspersonen har fått flyktingstatus som familjemedlem, förutsätter beviljande av uppehållstillstånd enligt denna paragraf för familjemedlemmen att anknytningspersonen har

vistats i Finland med uppehållstillstånd i minst två år när ansökan om uppehållstillstånd för familjemedlemmen lämnas in. I ett enskilt fall kan avvikelse göras från kravet på boendetid, om det finns exceptionellt vägande skäl eller om ett barns bästa kräver det.

114 a §

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

Familjemedlemmar till en person som fått alternativt skydd eller tillfälligt skydd beviljas uppehållstillstånd på grund av familjeband, om anknytningspersonen är bosatt i Finland eller har beviljats uppehållstillstånd för att flytta till Finland.

Om sökanden anses äventyra allmän ordning eller säkerhet genomförs en helhetsbedömning av möjligheterna för anknytningspersonen att i ett tredjeland leva i familjegemenskap med sökanden. Vid bedömningen ska familjebandets betydelse för personerna i fråga beaktas.

Om 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, ska det vid helhetsbedömningen beaktas att det inte finns något ovillkorligt hinder för att anknytningspersonen återvänder till hemlandet.

För att uppehållstillstånd enligt denna paragraf ska kunna beviljas förutsätts det att utlänningens försörjning är tryggad.

För att uppehållstillstånd enligt denna paragraf ska kunna beviljas för en familjemedlem till en person som fått alternativt skydd förutsätts det att anknytningspersonen har vistats i Finland med uppehållstillstånd i minst två år när ansökan om uppehållstillstånd för familjemedlemmen lämnas in. I ett enskilt fall kan avvikelse göras från kravet på boendetid, om det finns exceptionellt vägande skäl eller om ett barns bästa kräver det.

115 §

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

Andra anhöriga till en flykting, till en utlänning som fått uppehållstillstånd på grund av alternativt skydd eller till en utlänning som fått tillfälligt skydd än familjemedlemmar beviljas uppehållstillstånd, om en vägran att bevilja uppehållstillstånd skulle vara oskälig därför att personerna i fråga har för avsikt att i Finland fortsätta leva i en sådan fast familjegemenskap som de tidigare levit i eller de anhöriga är fullständigt beroende av den anknytningsperson som är bosatt i Finland. Om sökanden anses äventyra allmän ordning och säkerhet, folkhälsan eller Finlands internationella förbindelser, ska det genomföras en helhetsbedömning i enlighet med 114 § 2 mom.

För att uppehållstillstånd enligt denna paragraf ska kunna beviljas förutsätts det att utlänningens försörjning är tryggad.

För att uppehållstillstånd enligt denna paragraf ska kunna beviljas för andra anhöriga till en person som fått internationellt skydd förutsätts det att anknytningspersonen har vistats i Finland med uppehållstillstånd i minst två år när ansökan om uppehållstillstånd för andra anhöriga lämnas in. I ett enskilt fall kan avvikelse göras från kravet på boendetid, om det finns exceptionellt vägande skäl eller om ett barns bästa kräver det.

Denna lag träder i kraft den 20 .

På en ansökan som lämnats in före ikraftträdandet av denna lag, och på en ansökan om fortsatt tillstånd som gäller en sådan ansökan, tillämpas de bestämmelser som gällde vid ikraftträdandet.

Helsingfors den 6 mars 2025

Statsminister

Petteri Orpo

Inrikesminister Mari Rantanen

Lag

om ändring av utlänningslagen

I enlighet med riksdagens beslut
ändras i utlänningslagen (301/2004) 36 och 38 §, 39 § 1 mom. samt 114 och 115 §,
sådana de lyder, 36 § i lag 472/2024, 38 § i lag 1167/2022, 39 § 1 mom. i lag 505/2016 samt
114 och 115 § delvis ändrade i lagarna 332/2016 och 1167/2022, samt
fogas till lagen nya 38 a och 114 a § som följer:

Gällande lydelse

36 §

*Det allmännas bästa som grund för att vägra
uppehållstillstånd*

Uppehållstillstånd beviljas inte, om en utlänning anses äventyra allmän ordning eller säkerhet, den nationella säkerheten, folkhälsan eller Finlands internationella förbindelser, eller om personens inresa eller genomresa bör förhindras enligt en för Finland bindande folkrättslig förpliktelse eller ett av rådet med stöd av fördraget om Europeiska unionen antaget beslut. Äventyrande av folkhälsan hindrar ändå inte att fortsatt tillstånd beviljas, om villkoren för beviljande av tillstånd i övrigt uppfylls. Äventyrande av internationella förbindelser hindrar dock inte att en utlänning beviljas uppehållstillstånd på grund av familjeband eller att en utlänning som i någon av unionens medlemsstater har beviljats EU-uppehållstillstånd för varaktigt bosatta beviljas uppehållstillstånd.

38 §

Vilkor som gäller minderårigt barn

Trots vad som i 1 mom. föreskrivs om förutsättningarna för beviljande av uppehållstillstånd för en familjemedlem till en

Föreslagen lydelse

36 §

*Det allmännas bästa som grund för att vägra
uppehållstillstånd*

Uppehållstillstånd beviljas inte, om en utlänning anses äventyra allmän ordning eller säkerhet, den nationella säkerheten, folkhälsan eller Finlands internationella förbindelser, eller om personens inresa eller genomresa bör förhindras enligt en för Finland bindande folkrättslig förpliktelse eller ett av rådet med stöd av fördraget om Europeiska unionen antaget beslut. Äventyrande av folkhälsan hindrar ändå inte att fortsatt tillstånd beviljas, om villkoren för beviljande av tillstånd i övrigt uppfylls, *eller att uppehållstillstånd beviljas med stöd av 114 eller 114 a §*. Äventyrande av internationella förbindelser hindrar dock inte att en utlänning beviljas uppehållstillstånd på grund av familjeband eller att en utlänning som i någon av unionens medlemsstater har beviljats EU-uppehållstillstånd för varaktigt bosatta beviljas uppehållstillstånd.

38 §

Villkor som gäller minderårigt barn

Trots vad som i 1 mom. föreskrivs om förutsättningarna för beviljande av uppehållstillstånd för en familjemedlem till en

Gällande lydelse

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. Underlåtenhet att iaktta tidsfristen utgör inget hinder för beviljande av uppehållstillstånd om tillståndet kan beviljas med stöd av 1 mom.

Föreslagen lydelse

minderårig anknytningsperson, förutsätter beviljandet av uppehållstillstånd för en familjemedlem till en minderårig anknytningsperson som anlänt utan vårdnadshavare och fått asyl att anknytningspersonen varit minderårig den dag då anknytningspersonen lämnade in *den ansökan genom vilken han eller hon beviljades asyl*. Beviljandet av uppehållstillstånd förutsätter dessutom att ansökan om uppehållstillstånd på grundval av familjeband lämnas in inom tre månader från det att anknytningspersonen fick del av beslutet om beviljande av asyl. Av exceptionellt vägande skäl är det i enskilda fall möjligt att avvika från tidsfristen. Underlåtenhet att iaktta tidsfristen utgör inget hinder för beviljande av uppehållstillstånd om tillståndet kan beviljas med stöd av 1 mom.

Trots vad som i 1 mom. föreskrivs om förutsättningarna för beviljande av uppehållstillstånd för ett barn, förutsätter beviljandet av uppehållstillstånd för ett barn till en person som fått asyl att barnet varit minderårigt den dag då anknytningspersonen lämnade in den ansökan genom vilken han eller hon beviljades asyl. Beviljandet av uppehållstillstånd förutsätter dessutom att ansökan om uppehållstillstånd på grundval av familjeband lämnas in inom tre månader från det att anknytningspersonen fick del av beslutet om beviljande av asyl. Av exceptionellt vägande skäl är det i enskilda fall möjligt att avvika från tidsfristen. Underlåtenhet att iaktta tidsfristen utgör inget hinder för beviljande av uppehållstillstånd om tillståndet kan beviljas med stöd av 1 mom.

38 a §

Villkor som gäller makars minimiålder

För att en make ska kunna beviljas uppehållstillstånd på grundval av familjeband förutsätts det att båda makarna har fyllt 21 år när uppehållstillståndet träder i kraft. Villkoret som gäller minimiåldern tillämpas inte på en finsk medborgare när uppehållstillstånd beviljas dennes make.

Gällande lydelse

39 §

*Försörjningsförutsättning vid beviljande av
uppehållstillstånd*

För att uppehållstillstånd ska kunna beviljas förutsätts det att utlänningens försörjning är tryggad, om inte något annat föreskrivs i denna lag. I ett enskilt fall kan avvikelse göras från försörjningsförutsättningen, om det finns exceptionellt vägande skäl eller om ett barns bästa kräver det. Försörjningsförutsättningen tillämpas inte när uppehållstillstånd beviljas med stöd av 6 kap., om inte något annat följer av 114 § 4 mom. eller 115 § 2 mom.

114 §

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

Familjemedlemmar till en utlänning som fått flyktingstatus eller uppehållstillstånd på grund av alternativt skydd eller som fått tillfälligt skydd beviljas uppehållstillstånd på grund av familjeband, om

1) anknytningspersonen är bosatt i Finland eller har beviljats uppehållstillstånd för att flytta till Finland, och

2) sökanden inte anses äventyra allmän ordning och säkerhet eller folkhälsan.

Om det framkommer sådana omständigheter som nämns i 1 mom. 2 punkten, genomförs en helhetsbedömning av möjligheterna för anknytningspersonen att i ett tredje land leva i familjegemenskap med sökanden. Vid bedömningen skall familjebandets betydelse för personerna i fråga beaktas.

*Om 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, ska det vid*

Föreslagen lydelse

39 §

*Försörjningsförutsättning vid beviljande av
uppehållstillstånd*

För att uppehållstillstånd ska kunna beviljas förutsätts det att utlänningens försörjning är tryggad, om inte något annat föreskrivs i denna lag. I ett enskilt fall kan avvikelse göras från försörjningsförutsättningen, om det finns exceptionellt vägande skäl eller om ett barns bästa kräver det. Försörjningsförutsättningen tillämpas inte när uppehållstillstånd beviljas med stöd av 6 kap., om inte något annat följer av 114 § 3 mom., 114 a § 4 mom. eller 115 § 2 mom.

114 §

*Beviljande av uppehållstillstånd för
familjemedlemmar till en **flykting***

Familjemedlemmar till en flykting beviljas uppehållstillstånd på grund av familjeband, om anknytningspersonen är bosatt i Finland eller har beviljats uppehållstillstånd för att flytta till Finland.

*Om sökanden anses äventyra allmän
ordning eller säkerhet genomförs en
helhetsbedömning av möjligheterna för
anknytningspersonen att i ett tredjeland leva i
familjegemenskap med sökanden. Vid
bedömningen ska familjebandets betydelse
för personerna i fråga beaktas.*

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

Gällande lydelse

helhetsbedömningen beaktas att det inte finns något ovillkorligt hinder för att anknytningspersonen återvänder till hemlandet.

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 godkännts 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

Föreslagen lydelse

minderårig flykting som vistas i landet utan vårdnadshavare, eller om

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

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

b) anknytningspersonen fick del av beslutet om att han eller hon godkännts att tas till Finland inom flyktingkvoten, eller

c) anknytningspersonen fick del av beslutet om att han eller hon beviljats flyktingstatus på grund av familjeband,

2) familjen till anknytningspersonen har bildats

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

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

c) innan anknytningspersonen beviljats flyktingstatus på grund av familjeband, och

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

Om familjen har bildats efter anknytningspersonens inresa eller efter det att anknytningspersonen har godkännts att tas till Finland inom flyktingkvoten eller efter det att anknytningspersonen har fått flyktingstatus som familjemedlem, förutsätter beviljande av uppehållstillstånd enligt denna paragraf för familjemedlemmen att anknytningspersonen har vistats i Finland med uppehållstillstånd i minst två år när ansökan om uppehållstillstånd för familjemedlemmen lämnas in. I ett enskilt fall kan avvikelse göras från kravet på boendetid, om det finns exceptionellt vägande skäl eller om ett barns bästa kräver det.

Gällande lydelse

anknytningspersonen eller en medlem av hans eller hennes familj har särskilda band.

Föreslagen lydelse

114 a §

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

Familjemedlemmar till en person som fått *alternativt skydd eller tillfälligt skydd* beviljas uppehållstillstånd på grund av familjeband, om anknytningspersonen är bosatt i Finland eller har beviljats uppehållstillstånd för att flytta till Finland.

Om sökanden anses äventyra allmän ordning eller säkerhet genomförs en helhetsbedömning av möjligheterna för anknytningspersonen att i ett tredjeland leva i familjegemenskap med sökanden. Vid bedömningen ska familjebandets betydelse för personerna i fråga beaktas.

Om 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, ska det vid helhetsbedömningen beaktas att det inte finns något ovillkorligt hinder för att anknytningspersonen återvänder till hemlandet.

För att uppehållstillstånd enligt denna paragraf ska kunna beviljas förutsätts det att utlänningens försörjning är tryggad.

För att uppehållstillstånd enligt denna paragraf ska kunna beviljas för en familjemedlem till en person som fått alternativt skydd förutsätts det att anknytningspersonen har vistats i Finland med uppehållstillstånd i minst två år när ansökan om uppehållstillstånd för familjemedlemmen lämnas in. I ett enskilt fall kan avvikelse göras från kravet på boendetid, om det finns exceptionellt vägande skäl eller om ett barns bästa kräver det.

Gällande lydelse

115 §

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

Andra anhöriga till en flykting, till en utlänning som fått uppehållstillstånd på grund av alternativt skydd eller till en utlänning som fått tillfälligt skydd än familjemedlemmar ska beviljas uppehållstillstånd, om en vägran att bevilja uppehållstillstånd skulle vara oskälig därför att personerna i fråga har för avsikt att i Finland fortsätta leva i en sådan fast familjegemenskap som de tidigare levt i eller de anhöriga är fullständigt beroende av den anknytningsperson som är bosatt i Finland. Om sökanden anses äventyra allmän ordning och säkerhet, folkhälsan eller Finlands internationella förbindelser, ska det genomföras en helhetsbedömning i enlighet med 114 § 2 mom.

För att uppehållstillstånd enligt denna paragraf ska kunna beviljas förutsätts det att utlänningens försörjning är tryggad.

Försörjningsförutsättningen tillämpas dock inte om anknytningspersonen är minderårig.

Föreslagen lydelse

115 §

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

Andra anhöriga till en flykting, till en utlänning som fått uppehållstillstånd på grund av alternativt skydd eller till en utlänning som fått tillfälligt skydd än familjemedlemmar beviljas uppehållstillstånd, om en vägran att bevilja uppehållstillstånd skulle vara oskälig därför att personerna i fråga har för avsikt att i Finland fortsätta leva i en sådan fast familjegemenskap som de tidigare levt i eller de anhöriga är fullständigt beroende av den anknytningsperson som är bosatt i Finland. Om sökanden anses äventyra allmän ordning och säkerhet, folkhälsan eller Finlands internationella förbindelser, ska det genomföras en helhetsbedömning i enlighet med 114 § 2 mom.

För att uppehållstillstånd enligt denna paragraf ska kunna beviljas förutsätts det att utlänningens försörjning är tryggad.

För att uppehållstillstånd enligt denna paragraf ska kunna beviljas för andra anhöriga till en person som fått internationellt skydd förutsätts det att anknytningspersonen har vistats i Finland med uppehållstillstånd i minst två år när ansökan om uppehållstillstånd för andra anhöriga lämnas in. I ett enskilt fall kan avvikelser göras från kravet på boendetid, om det finns exceptionellt vägande skäl eller om ett barns bästa kräver det.

Denna lag träder i kraft den 20 .

På en ansökan som lämnats in före ikraftträdandet av denna lag, och på en ansökan om fortsatt tillstånd som gäller en sådan ansökan, tillämpas de bestämmelser som gällde vid ikraftträdandet.
