

Hallintovaliokunnalle

**AMNESTY
INTERNATIONAL**



AI FI 19/2016
31.5.2016

AMNESTY INTERNATIONAL SUOMEN OSASTO
Hietaniemenkatu 7 A
00100 Helsinki
P: 09 5860 440
E: amnesty@amnesty.fi
F: 09 5860 4460
W: www.amnesty.fi

Amnesty Internationalin lausunto hallintovaliokunnalle hallituksen esityksestä (HE 43/2016 vp) ulkomaalaislain muuttamiseksi (perheenyhdistäminen)

Amnesty International on maailman suurin ihmisoikeusjärjestö, jonka toiminta perustuu yksittäisten ihmisten tuelle. Tukijoita on yli 7 miljoonaa, 150 maassa eri puolilla maailmaa. Amnesty International on poliittisesti ja uskonnollisesti sitoutumaton.

Hallituksen esityksen tarkoituksena on tiukentaa edellytyksiä saada oleskelulupa perhesiteen nojalla. Turvaton toimeentulon vaatimus perheenyhdistämisen ehtona ulottuisi jatkossa myös kansainvälistä suojelua saaneisiin ja Suomen kansalaisiin.

Amnesty International kiittää mahdollisuudesta lausua otsikon asiasta ja lausuu kunnioittavasti seuraavaa.

1. Amnestyn kanta

Amnesty International vastustaa esitettyjä tiukennuksia ja kehottaa jäljempänä esitetyillä perusteilla seuraavaa:

- Lapsen oikeutta perheenyhdistämiseen on kunnioitettava yksiselitteisesti. Lapsen edun ensisijaisuutta on kunnioitettava täysimääräisesti lapsen oikeuksien sopimuksen mukaisesti.
- Perheenyhdistämistä ei tule vaikeuttaa ennestään.
- Toimeentuloedellytyksen laajentamisesta on luovuttava. Toissijaisesti riittävän toimeentulon arvioinnissa käytettyjä tulorajoja on merkittävästi kohtuullistettava ja pakolaisaseman saaneita koskevaa kolmen kuukauden poikkeusmääräaika on merkittävästi pidennettävä sekä laajennettava se koskemaan myös toissijaista suojelua saavien henkilöiden perheenjäsenten perheenyhdistämishakemuksia.
- Vuosina 2010 ja 2012 tehtyjen perheenyhdistämisen kiristämistä koskevien lainsäädäntömuutosten tosialliset vaikutukset on arvioitava.
- Perheenyhdistämistä tulee edistää yhtenä turvallisista ja hallituista keinoista auttaa haavoittuvimmassa asemassa olevia kansainvälisen suojelun tarvisijoita.

2. Nykytilanne

Esityksen mukaan sen tarkoituksena on ”varmistaa, ettei Suomi näydy erityisen houkuttelevana turvapaikanhakumaana”. Tämä näyttää olevan myös esimerkiksi hallituksen turvapaikkapoliittisen

toimenpideohjelman (8.12.2015) ja useiden kevään 2016 aikana hyvin nopealla aikataululla edistettyjen lainsäädäntöhankkeiden tavoitteena. Amnesty International pitää kehitystä erittäin huolestuttavana. Käynnissä on historian vakavin pakolaiskriisi, joka koettelee ennen kaikkea Euroopan ulkopuolisia kehittyviä maita. Amnesty toivoo valtioiden vastaavan tilanteeseen solidaarisesti vastuuta ottamalla ja pyrkimällä löytämään kansainvälistä suojelua tarvitseville humanitaarisesti kestäviä ratkaisuja, ei keskinäisellä kilpajuoksulla pohjalle.

Suomea ei voida pitää ”erityisen houkuttelevana” turvapaikkamaana, ja Suomelle poikkeuksellisen vuoden 2015 jälkeen maahan saapuneiden turvapaikanhakijoiden määrä on vuonna 2016 palannut huomattavasti edellisvuotta alhaisemmalle tasolle.¹ Maailman pakolaistilanne sitä vastoin on poikkeuksellinen. Käynnissä on historian vakavin pakolaiskriisi, joka koettelee ennen kaikkea Euroopan ulkopuolisia kehittyviä maita. Maailmassa on ensi kertaa tilastoitu yli 60 miljoonaa konflikteja ja vainoa pakenemaan joutunutta, joista yli neljä viidesosaa oleskelee kehittyvissä maissa.

Perheenyhdistämistä vaikeutettiin Suomessa olennaisesti jo aikaisemmilla, vuosina 2010 ja 2012 tehdyillä ulkomaalaislain muutoksilla. Kyseisiä säädosmuutoksia ei käydä läpi lausuttavana olevassa esityksessä eikä niiden vaikutusta perheenyhdistämisiin ole selvitetty ennen ryhtymistä käsiteltävinä oleviin, uusiin kiristyksiin.

Vuonna 2010 tehdyillä muutoksilla ulkomaalaislakiin lisättiin säännökset oikeuslääketieteellisistä tutkimuksista henkilön iän selvittämiseksi sekä säännös perheenyhdistämishakemuksen hylkäämisestä maahantulosäännösten kiertämisen nojalla, jos perheenkokoajan tulkitaan antaneen perhesuhteistaan vääriä tietoja. Lisäksi myös kansainvälistä suojelua saaneiden henkilöiden perheen yhdistämisen ehdoksi asetettiin toimeentuloedellytys silloin, kun perhe tulkitaan niin sanotuksi uudeksi perheeksi eli muodostetuksi vasta kansainvälistä suojelua saaneen Suomeen tulon jälkeen. Lakiin lisättiin myös säännös, jonka nojalla oleskelulupa perhesiteen perusteella myönnetään vain, mikäli lapsi on edelleen alaikäinen myös hakemuksen ratkaisuhetkellä. Kyseinen ehto on osoittautunut merkittäväksi erityisesti siksi, että perheenyhdistämishakemusten käsittely on saattanut käytännössä pitkittyä jopa vuosien mittaiseksi prosessiksi ja perheenyhdistämistä hakeva lapsi on prosessin kestäessä saattanut täysi-ikäistyä, mikä on johtanut perheenyhdistämishakemusten täysin kohtuuttomiin hylkäyksiin. Vuoden 2010 muutoksilla mahdollistettiin myös perheenyhdistämishakemuksen välitön hylkääminen perusteettomana ilman asianosaisten kuulemistakaan.²

Vuonna 2011 hyväksytyllä ja vuoden 2012 alusta voimaan tulleella muutoksella ulkomaalaislakia muutettiin siten, että Suomessa oleskeluvalla oleskeleva perheenkokoaja ei enää voi saada perheenyhdistämisprosessia vireille saadakseen perheensä Suomeen, vaan perheenyhdistämishakemuksen voi jättää vain ulkomailla oleskeleva perheenjäsen Suomen edustustossa. Hakemuksen tekeminen edellyttää, että perheenjäsen voi laillisesti saapua siihen maahan, jossa sijaitsevalle Suomen edustustolle hakemus tulee jättää ja oleskella siellä.³

Käytännössä perheenyhdistämishakemuksen jättäminen edellyttää raskaita ja kalliita matkoja ja byrokraattisten esteiden ylittämistä. Esimerkiksi Somaliasta hakijoiden on matkustettava Keniaan tai Etiopiaan saadakseen perheenyhdistämisprosessin vireille siellä sijaitsevissa lähimmissä Suomen ulkomaanedustustoissa. Afganistanista täytyy puolestaan matkustaa Intiaan ja Syyriasta Turkkiin. Näihin maihin päästäkseen kaikilla perheenjäsenillä on oltava voimassa olevat, asianmukaiset matkustusasiakirjat, passi ja viisumi. Konfliktien riivaamilla alueilla asuvien on usein mahdotonta saada Suomen tunnustamia

¹ Ks. esim. Keski-suomalainen 27.5.2016: Orpo: turvapaikanhakijoiden uutta ryntäystä tuskin tulee kesällä.

<http://www.ksml.fi/kotimaa/Orpo-turvapaikanhakijoiden-uutta-rynt%C3%A4yst%C3%A4-tuskin-tulee-kes%C3%A4ll%C3%A4/775080>

² HE 240/2009 vp ja sen pohjalta 11.6.2010 annettu ja 1.8.2010 voimaan tullut laki ulkomaalaislain muuttamisesta (549/2010).

³ HE 104/2010 vp ja sen pohjalta 10.6.2011 hyväksytty ja 1.1.2012 voimaantullut laki ulkomaalaislain muuttamisesta (631/2011).

asiakirjoja, ja huomattavalla osalla somalialaisista ei ole passia. Somalialaisten on ollut myös mahdollista saada perheenyhdistämishakemuksensa tueksi Suomen viranomaisten tunnustamia asiakirjoja, joten perheenyhdistämisprosessit ovat perustuneet yksinomaan lähetystöissä suoritettaville haastatteluille, joissa pyritään aukottomasti tutkimaan perhesiteiden olemassaolon uskottavuus ja arvioimaan mahdollisia ristiriitaisuuksia kertomuksissa. Matkustaminen ja ulkomailla oleskelu edellyttää merkittäviä varoja, ja lähetystöön on yleensä matkustettava toistamiseen haastatteluihin osallistumista varten.

Amnestyn ja sen kumppanijärjestöjen dokumentoimat Suomen pakolaisten käytännön kokemukset perheenyhdistämisen haasteista kuvaavat valitettavan osuvasti nykytilannetta. Amnestyn Suomen osaston työntekijä haastatteli maaliskuussa 2016 Damaskoksesta, Syyriasta kotoisin olevaa miestä, jolle myönnettiin Suomessa turvapaikka vuonna 2015. Mies oli päättänyt lähdöstään Suomeen yhdessä vaimonsa kanssa, koska olosuhteet Syyriassa pahenivat jatkuvasti ja vanhemmat olivat huolissaan etenkin 6-vuotiaan poikansa tulevaisuudesta konfliktin riivaamassa maassa. Isä saapui Suomeen toukokuussa 2015 matkustettuaan Libanonin kautta Turkkiin, ihmissalakuljettajan kyydissä kumiveneellä Välimeren yli Kreikkaan ja edelleen halki Euroopan Suomeen. Mies kutsuu matkaa kuoleman matkaksi. Miehen saatua turvapaikan Suomesta vuoden 2015 lopulla perhe toivoi saavansa perheenyhdistämishakemuksen vireille, jotta vaimo ja lapsi pääsisivät turvallisesti Suomeen turvaan ja sotaa pakeneva perhe voisi olla yhdessä. Koska perheenyhdistämishakemuksen voivat nykyisin mukaan jättää vain ulkomailla oleskelevat perheenjäsenet Suomen edustustossa, syyrialaisien perheenjäsenten perheenyhdistämishakemuksen jättäminen edellyttää ensin matkustamista Libanonin Beirutin hakemaan Turkin suurlähetystöstä viisumia, joka oikeuttaisi matkustamaan Ankarahan, Turkkiin, jossa perheenyhdistämishakemuksen voisi jättää Suomen suurlähetystölle ja hakemuksen tutkimisen edellyttämä haastattelu voitaisiin myöhemmin järjestää. Amnestyn haastatteleman miehen vaimon onnistui saada tapaamisaika Beirutin lähetystöön puolen vuoden päähän yhteydenotosta. Lopulta tehtyään kaksi erillistä matkaa Beirutin nainen onnistui hakemaan Turkin viisumia itselleen ja pojalleen, mutta Turkki kuitenkin eväsi viisumit. Koska vaimo ja lapsi eivät pysty matkustamaan Turkkiin, ei perheenyhdistämisprosessia saada vireille, eikä epätoivoinen perhe tällä hetkellä tiedä, mitä se voi tilanteessa tehdä. Tietokonekorjaajana kotimaassaan työskennellyt mies on kertonut haluavansa päästä aktiiviseksi suomalaisen yhteiskunnan jäseneksi, muttei tiedä miten pystyisi keskittymään suomen kielen opintoihinsa, rakentamaan elämäänsä Suomessa tai saamaan lähiaikoina työn, josta voisi ansaita riittävästi täyttääkseen mahdollisen tulevan toimeentuloedellytyksen samalla, kun hän kantaa jatkuvaa huolta Syyriassa oleskelevan perheensä turvallisuudesta.⁴

Perhesiteen perusteella tehtyä oleskelulupahakemusta koskeva päätös on ulkomaalaislain 69 a §:n mukaan annettava hakijalle tiedoksi viimeistään yhdeksän kuukauden kuluttua hakemuksen jättämisestä. Käytännössä perheenyhdistämishakemusten käsittely on pitkittynyt, ja prosessi venyy usein huomattavasti tätä pidemmäksi. Vuonna 2015 perheenyhdistämisasiain keskimääräinen käsittelyaika ensimmäisessä viranomaisasteessa oli 366 vuorokautta silloin, kun hakija oli kansainvälistä suojelua saaneen yksin maahan tulleen alaikäisen lapsen huoltaja, 149 vuorokautta kun hakija oli kansainvälistä suojelua saaneen lapsi ja 296 vuorokautta kun hakija oli kansainvälistä suojelua saaneen puoliso.⁵

Perheenyhdistämisestä puhuttaessa vähäisehkölle huomiolle on jäänyt, että Maahanmuuttoviraston suoritteiden maksullisuudesta annettuun sisäministeriön asetukseen 28.4.2016 hyväksytyllä ja 16.5.2016 voimaantulleella muutoksella perheenyhdistämishakemuksen jättäminen on nyt tehty myös maksulliseksi.⁶

⁴ <https://www.amnesty.fi/isaa-ikava-jamalin-tarina/>

⁵ Maahanmuuttovirasto: Toteutuneet keskimääräiset käsittelyajat vuorokausissa vuonna 2015.

http://www.migri.fi/asiointi/kasittelyajat/keskimaaraiset_kasittelyajat

⁶ http://www.intermin.fi/fi/ajankohtaista/uutiset/maahanmuutto/1/0/muutoksia_oleskelulupamaksuihin_ja_kansainvalisen_suojelun_edellytyksiin_67235

3. Kansainväliset veloitteet

Perheenyhdistämisdirektiivi

Perheenyhdistämiseen esitettäviä kiristyksiä perustellaan pitkälti EU:n perheenyhdistämisdirektiivin (2003/86/EY) sallimilla lisäкитеereillä, ”vetotekijöiden” karsimisella kotimaisesta lainsäädännöstä ja sen estämisellä, että Suomi näyttäytyisi muita EU-maita ”houkuttelevampana turvapaikanhakumaana”. Käytännössä pyrkimyksenä on siis ohjata lainsäädäntöä lähemmäs EU-oikeuden jäsenvaltioiden lainsäädännölle asettamaa absoluuttista minimitasoa.

Euroopan komissio on täsmentänyt perheenyhdistämisdirektiivin vaatimuksia 3.4.2014 annetulla direktiivin soveltamista koskevalla tiedonannolla. Kyseisessä direktiivin tulkintaohjeessa painotetaan, että perheenyhdistämisen salliminen on pääsääntö ja direktiivin sallimia poikkeuksia on tulkittava suppeasti. Jäsenvaltiot eivät saa käyttää harkintavaltaansa tavalla, joka olisi vastoin direktiivin tavoitetta, eli perheenyhdistämisen edistämistä. Erityisesti direktiiviä tulkittaessa on huomioitava perusoikeudet, kuten yksityis- ja perhe-elämän suoja, syrjimättömyys ja lapsen oikeudet sellaisena kuin ne on vahvistettu Euroopan ihmisoikeussopimuksessa ja EU:n perusoikeuskirjassa.⁷

Myös Euroopan unionin tuomioistuin on todennut perheenyhdistämisen sallimisen olevan pääsääntö ja korostanut, että jäsenvaltion mahdollisuutta edellyttää todisteita perheenkokoajan vakaista ja säännöllisistä tuloista ja varoista on tulkittava suppeasti. Jäsenvaltiot eivät saa käyttää niille annettua harkintavaltaa tavalla, joka olisi vastoin direktiivin tavoitetta ja tehokasta vaikutusta.⁸ Unionin tuomioistuin on ratkaisukäytännössään painottanut, että mahdollisten toimeentuloedellytysten käytössä on erityisesti huomioitava perusoikeuskirjan 7 artiklassa turvattu yksityis- ja perhe-elämän suoja sekä lapsen oikeuksia koskeva 24 artikla, erityisesti lapsen edun huomioon ottamista koskeva artiklan 2 kohta ja 3 kohta, jonka mukaan jokaisella lapsella on oikeus ylläpitää henkilökohtaisia suhteita ja suoria yhteyksiä kumpaankin vanhempaansa säännöllisesti, jollei se ole lapsen edun vastaista.⁹

Perheenyhdistämisdirektiivi asettaa jäsenvaltioille eräitä pakolaisaseman saaneiden perheenyhdistämistä koskevia suotuisampia edellytyksiä koskevia veloitteita. Näiden suotuisampien edellytysten soveltamista voidaan kuitenkin rajoittaa rajaamalla ne koskemaan esimerkiksi hakemuksia, jotka on esitetty kolmen kuukauden kuluessa pakolaisaseman myöntämisestä tai vain perheitä, joille perheenyhdistäminen on mahdotonta sellaisessa kolmannessa maassa, johon perheenjäsenellä on erityisiä siteitä. Komissio on kuitenkin painottanut, että jäsenvaltioita kannustetaan olemaan soveltamatta näitä valinnaisia rajoitteita. Jäsenvaltioiden tulisi tunnustaa pakolaisten erityinen ahdinko ja heidän perheenyhdistämistä hakiessaan usein kohtaamansa vaikeudet, kuten vaikeat ja pitkäkestoiset prosessit asiakirjojen saamiseksi ja toimittamiseksi sekä vaikeudet päästä käytännössä asioimaan viranomaisten kanssa.¹⁰

Kansainvälinen humanitaarinen oikeus

Kansainvälisessä oikeudessa perhe on yksikkö, jolle suodaan tiettyjä oikeuksia ja jonka yhtenäisyyttä pyritään tukemaan. Tarkimmat perheenyhdistämistä koskevat kansainväliset oikeussäännöt sisältyvät humanitaarisen oikeuden säännöksiin. Neljäs Genèven sopimus¹¹ pitää sisällään lukuisia säännöksiä, joiden tarkoituksena on edistää perheiden yhdessäoloa, yhteen palaamista ja yhteydenpitoa aseellisissa

⁷ Komission tiedonanto (COM(2014) 210) Euroopan parlamentille ja neuvostolle oikeudesta perheenyhdistämiseen annetun neuvoston direktiivin 2003/86/EY soveltamista koskevista ohjeista s. 3.

⁸ Asia C-578/08 (Chakroun), tuomio 4.3.2010, kappale 43; yhdistetyt asiat C-356/11 ja C-357/11 (O. & S. v. Maahanmuuttovirasto), tuomio 6.12.2012, kappale 74.

⁹ Yhdistetyt asiat C-356/11 ja C-357/11 (O. & S. v. Maahanmuuttovirasto), tuomio 6.12.2012, kappale 82.

¹⁰ Komission tiedonanto (COM(2014) 210) s. 22.

¹¹ 12.8.1949 solmittu Genèven sopimus siviilihenkilöiden suojelemisesta sodan aikana, SopS 8/1955.

konflikteissa.¹² Genèven sopimus siviilihenkilöiden suojelemisesta sodan aikana säätelee esimerkiksi perheiden oikeutta yhteydenpitoon aseellisen selkkauksen aikana, orvoiksi jääneiden lasten oikeuksia ja selkkausten osapuolten velvollisuutta tukea erilleen joutuneiden perheiden etsiskelyjä (artikla 26). Genèven yleissopimusten I lisäpöytäkirjan 74 artiklan mukaan ”[k]orkeiden sopimuspuolten ja selkkauksen osapuolten tulee helpottaa kaikin mahdollisin tavoin aseellisen selkkauksen johdosta hajalle joutuneiden perheiden yhdistämistä ja rohkaista erityisesti tätä tehtävää suorittavien humanitaaristen järjestöjen työtä, joka tapahtuu yleissopimusten ja tämän pöytäkirjan määräysten mukaisesti ja kunkin osapuolen turvallisuusmääräysten rajoissa”.¹³ Genèven yleissopimusten II lisäpöytäkirjan 4.3 b) artiklan mukaan perheenyhdistäminen on lapselle taattava perustae, sillä ”lapsille on annettava heidän tarvitsemansa hoito ja apu ja erityisesti kaikkiin asianmukaisiin toimenpiteisiin on ryhdyttävä tilapäisesti hajalle joutuneiden perheiden yhdistämiseksi”.¹⁴

Perhettä suojellaan myös ehdottomissa kansainvälisen humanitaarisen tapaoikeuden säännöissä. Säännössä 105 todetaan, että ”perhe-elämää on kunnioitettava niin pitkälle kuin mahdollista”.¹⁵ Säännös on olennainen, koska se korostaa perhe-elämän kunnioittamista aseellisissa selkkauksissa. Varsinkin aseellisia selkkauksia pakeneville perheille ja perheenjäsenille perheenyhdistäminen voi usein olla ainoa tapa päästä nauttimaan yhteistä perhe-elämää.

Pakolaisyleissopimus

Pakolaisten oikeusasemaa koskeva yleissopimus ei itsessään nimenomaisesti säädä perheenyhdistämisestä, mutta sen neuvottelukonferenssin päätteeksi laaditussa päätösasiakirjassa suositeltiin sopimukseen liittyneitä valtioita suojelemaan pakolaisten perhe-elämää.¹⁶

Pakolaisyleissopimuksen mukaisen pakolaisstatuksen saaneilla on kansainvälisessä käytännössä muita paremmat oikeudet perheenyhdistämiseen. Yksilön subjektiivinen tarve tai objektiivinen oikeus perhe-elämään ei kuitenkaan todellisuudessa ole riippuvainen siitä, minkälaisen oikeudellisen statuksen hän on oleskelumaassaan saanut.

Toissijainen suojelu on kansainvälinen suojeluasema, joka täydentää toisen maailmansodan jälkeen vuonna 1951 sovittua, henkilökohtaisen vainon käsitteeseen perustuvaan pakolaisyleissopimuksen pakolaismääritelmää. Lausuttavana olevassa esityksessä toissijaista suojelua saaneita kohdellaan kategorisesti eri tavoin kuin turvapaikan eli pakolaisaseman saaneita, mitä ilmeisimmin puhtaasti koska absoluuttisen minimitason kotimaiselle perheenyhdistämistäntelylle asettava EU:n perheenyhdistämisdirektiivi tämän periaatteessa sallii. Näin ollen toissijaista suojelua saavien henkilöiden perheenyhdistämisen edellytyksenä olisi toimeentuloedellytyksen täytyminen aina, ilman pakolaisaseman saaneita koskevaa kolmen kuukauden poikkeusta.

Suojelustatusten oikeusvaikutusten erottelu ilmenee huolestuttavana ja silmiinpistäväenä myös esityksen ehdotuksessa lain voimaantulosta: lakimuutosta ehdotetaan sovellettavaksi taannehtivasti toissijaista suojelua saavien ulkomaalaisten perheenyhdistämishakemuksiin, siten että näihin sovellettaisiin hakemuksen ratkaisuhetkellä voimassa olevaa lakia. Ehdotettua taannehtivaa soveltamista – ja erilaista kohtelua myönnetyn suojeluaseman perusteella – ei voida pitää perusteltuna eikä kohtuullisena.

¹² Ks. mm. artiklat 25, 26, 27, 49, 82, 106, 128 ja 136.

¹³ Geneven yleissopimusten lisäpöytäkirja kansainvälisten aseellisten selkkausten uhrien suojelemisesta (I pöytäkirja).

¹⁴ Geneven yleissopimusten lisäpöytäkirja kansainvälistä luonnetta vailla olevien aseellisten selkkausten uhrien suojelemisesta (II pöytäkirja).

¹⁵ Henckaerts & Doswald-Beck: Customary International Humanitarian Law, Volume I: Rules, ICRC, Cambridge University Press, 2005.

¹⁶ Final Act of the United Nations Conference of Plenipotentiaries on the Status of Refugees and Stateless Persons, 25.7.1951, A/CONF.2/108/Rev.1

Vaikka perheen yhdistämisdirektiivissä pakolaisaseman saaneita koskevat, eräiltä osin suotuisimmat edellytykset eivät suoraan koske tilanteita, joissa perheen yhdistäjä on saanut oleskeluluvan muun kansainvälisen suojeluaseman nojalla, muun muassa Euroopan komissio on korostanut, että direktiivin muotoilusta huolimatta toissijaista suojelua saavan henkilön humanitaarisen avun tarve ei eroa pakolaisten tarpeesta. Jäsenvaltioita kehoitetaan myöntämään pakolaisille sekä toissijaista ja väliaikaista suojelua saaville samanlaiset oikeudet kuin pakolaisaseman saaneille.¹⁷

Myös YK:n pakolaisjärjestö UNHCR on painottanut jälleen nyt käsiteltävistä, Suomen ulkomaalaislakiin ehdotetuista kiristyksistä lausueessaan, että toissijaista suojelua saavien humanitaarinen suojelun tarve ei eroa pakolaisten suojelun tarpeesta. Siten arvioitaessa kansainvälistä suojelua saavien perheen yhdistämistä ja oikeutta perhe-elämään, ei erottelu pakolaissopimuspakolaisten ja muunlaista kansainvälistä suojelua saavien välillä ole ylipäätään tarpeellista eikä perusteltua. UNHCR on lausunnossaan aiheellisesti viitannut Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytäntöön, jonka mukaan kiellettyjä syrjintäperusteita eivät ole vain synnynnäiset, henkilöön liittyvät syyt, vaan ihmisoikeussopimuksen 14 artikla koskee myös esimerkiksi henkilön ulkomaalaisoikeudellisen statuksen perusteella määräytyvää kohtelua. Eriävä kohtelu vertailukelpoisissa tilanteissa on syrjintää, mikäli se ei ole objektiivisesti katsoen kohtuullista ja perusteltua, eli mikäli se ei perustu hyväksyttävään tavoitteeseen tai mikäli käytettyjä keinoja ei voida pitää oikeasuhteisina hyväksyttävään tavoitteeseen nähden. UNHCR on vastustanut ehdotettuja muutoksia, ja suositellut, ettei toimeentuloedellytystä asetettaisi sen enempää pakolaisaseman saaneiden kuin toissijaista suojelua saavien perheenjäsenten perheen yhdistämisen ehdoksi.¹⁸

Myös esimerkiksi Euroopan neuvoston ministerikomitean perheen yhdistämistä koskeva suositus koskee yhtäläisesti pakolaisaseman saaneita ja muita kansainvälisen suojelun tarpeessa olevia.¹⁹

Pakolaisyleissopimus asettaa valtioille myös kotouttamista koskevan velvoitteen: Sopimuksen 34 artiklan mukaan sopimusvaltioiden on mahdollisuuksien mukaan helpotettava pakolaisten sopeutumista yhteiskuntaan.

Ihmisoikeussopimukset

YK:n ihmisoikeusjulistuksen 12 artikla ja kansalais- ja poliittisia oikeuksia koskevan yleissopimuksen 17 artikla takaavat yksilöille oikeuden perustaa perheen ja kieltävät valtioilta mielivaltaisen puuttumisen perhe-elämään. YK:n ihmisoikeuskomitea on täsmentänyt KP-sopimuksen asettamia velvoitteita perhe-elämän osalta yleiskommentissa 19. Perhe-elämää koskevassa kannanotossa todetaan, että oikeus perhe elämään merkitsee ennen kaikkea perheenjäsenten mahdollisuutta elää yhdessä. Tämän turvaaminen edellyttää valtioilta kansallisesti ja yhdessä muiden valtioiden kanssa toimia, joilla mahdollistetaan perheiden jälleenyhdistäminen erityisesti silloin, kun poliittiset, taloudelliset tai vastaavat tekijät ovat erottaneet perheenjäseneet toisistaan.²⁰

Taloudellisia, sosiaalisia ja sivistyksellisiä oikeuksia koskevan yleissopimuksen 10 artiklan mukaan ”suurin mahdollinen suojelu ja apu on annettava perheelle, joka on yhteiskunnan luonnollinen ja perustavaa laatua oleva yhteisö, varsinkin sen perustamista varten ja niin kauan kuin se on vastuussa vajaavaltaiten lasten huollosta ja kasvatuksesta.”

¹⁷ Komission tiedonanto (COM(2014) 210) s. 25–26.

¹⁸ Comments by the United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR) Regional Representation for Northern Europe on the draft Law Proposal amending the Aliens Act of the Republic of Finland, 19.2.2016.
http://www.hare.vn.fi/upload/asiakirjat/21325/250056_UNHCR_lausunto.pdf

¹⁹ Recommendation No. R (99) 23 of the Committee of Ministers to member States on family reunion for refugees and other persons in need of international protection, 15.12.1999.

²⁰ General Comment No.19 kappale 5. Luettavissa sähköisesti osoitteessa <http://www2.ohchr.org/english/bodies/treaty/comments.htm>.

Euroopan ihmisoikeussopimuksen 8 artikla edellyttää valtioita kunnioittamaan oikeutta perhe-elämään ja 12 artikla takaa yksilöille oikeuden perheen perustamiseen. Vaikka ihmisoikeussopimus ei sinällään turvaa yksilön oikeutta päästä sopimusvaltion alueelle tai oleskella siellä, Euroopan ihmisoikeustuomioistuin on kuitenkin jo varhain todennut, että myös maahanmuuttokontrollia tulee toteuttaa sopusoinnussa sopimuksen asettamien velvoitteiden kanssa. Siten se, että henkilöä estetään oleskelemasta hänen perheenjäsentensä asuinvaltiossa, saattaa tulla arvioitavaksi 8 artiklan valossa ja muodostaa artiklan loukkauksen.²¹

Euroopan ihmisoikeustuomioistuin on tuoreemmassa ratkaisukäytännössään korostanut, että perheen yhdessäolo on pakolaisten olennainen oikeus ja että perheenyhdistäminen on perustavanlaatuisen tärkeää sen mahdollistamiseksi, että vainoa paenneet henkilöt kykenisivät palaamaan normaaliin elämään. Ihmisoikeustuomioistuin on myös muistuttanut, että kansainvälisen suojelun myöntämistä itsessään on pidettävä osoituksena henkilön haavoittuvasta asemasta, ja että kansainvälisesti ja Euroopassa vallitsee oikeudellinen yksimielisyys siitä, että pakolaisten perheenyhdistämiselle tulee asettaa suotuisimmat edellytykset kuin muiden ulkomaalaisten perheenyhdistämiselle, mitä myös muun muassa EU:n perheenyhdistämisdirektiivi osaltaan ilmentää.²²

Lapsen oikeuksien sopimus

YK:n lapsen oikeuksien sopimuksen 10 artikla sisältää painokkaasti muotoillun perheenyhdistämistä koskevan velvoitteen, silloin kun prosessissa on osapuolena alaikäisiä perheenjäseniä. Velvoitteen mukaan lapsen tai hänen vanhempiensa hakemukset, jotka koskevat sopimusvaltioon saapumista tai sieltä lähtemistä perheen jälleenyhdistämiseksi on käsiteltävä myönteisesti, humanisti ja kiireellisesti.

Paitsi että sopimusvelvoite pitää sisällään tavanomaisen oikeuden lähteä maasta, asettaa se valtiolle tietyin edellytyksin perheenyhdistämistapauksissa velvollisuuden sallia henkilön saapuminen maahan. Toisekseen, säännöksen turvaama oikeus perheenyhdistämiseen kuuluu yhtäläisesti sekä lapselle että vanhemmalle: kummalla tahansa on oikeus päästä toisen luo. Jos esimerkiksi perheen lapselle on myönnetty kansainvälistä suojelua tietyssä maassa, tulee perhe yhdistää tässä maassa, jos se on sopimuksen läpi yleisenä periaatteena kulkevan lapsen edun mukaista. Säännöksen valossa ei myöskään ole riittävää, että aiemmin kokonaisena perhe-elämää viettänyt perhe yhdistetään siten, että lapsi yhdistetään vain toisen vanhempansa kanssa. Säännöksen sanamuoto on tiukan velvoittava. Kielenkäyttö on huomattavasti voimakkaampaa kuin esimerkiksi Euroopan ihmisoikeussopimuksen 8 artiklan valtiolle harkintamarginaalia tunnustava muotoilu. Periaatteessa ainoa sopimuksen mahdollistama rajoitus alaikäisten perheenyhdistämiselle seuraa sen 9 artiklan 1 kappaleesta, jonka mukaan lapsi voidaan erottaa vanhemmistaan heidän tahtonsa vastaisesti vain, mikäli sen todetaan olevan lapsen edun mukaista erityistapauksessa, kuten lapsen vanhempien pahoinpidellessä tai laiminlyödessä lasta.²³

YK:n lapsen oikeuksien komitea on täsmentänyt valtion velvollisuuksia koskien kotimaansa ulkopuolella oleskelevien, vanhemmistaan eroon joutuneiden lasten kohtelua vuonna 2005 annetussa yleiskommentissa nro. 6. Yleiskommentin mukaan ilman huoltajaa oleva tai perheestään eroon joutunut lapsi tulisi kaikin tavoin pyrkiä palauttamaan vanhemmilleen, ellei erossaolon jatkuminen ole välttämätöntä lapsen edun kannalta. Kun paluu lähtömaahan asettaisi lapsen perustavanlaatuisen ihmisoikeusloukkausten vaaraan, minkä esimerkiksi pakolaisaseman myöntäminen riidattomasti vahvistaa, ei perheenyhdistäminen lähtömaassa luonnollisesti ole lapsen edun mukaista saati mahdollista. Pakolaisaseman myöntäminen

²¹ Ks. esim. Abdulaziz ym. v. Yhdistynyt kuningaskunta (1985), kappale 59; Boulif v. Sveitsi (2001) kappale 39; Al-Nashif v. Bulgaria (2002) kappale 114.

²² Mugenzi v. Ranska (2014), kappale 54; Tanda-Muzinga v. Ranska (2014), kappale 75. Ratkaisut ovat ranskankielisiä ja niistä on julkaistu englanninkielinen lehdistötiedote.

²³ Ks. samansuuntaisesti mm. Jastram – Newland: Family Unity and Refugee Protection (teoksessa Refugee Protection in International Law: UNHCR's global consultations on international protection, 2003) s. 577–578.

muodostaa oikeudellisesti sitovan esteen kotimaahan paluulle ja siten myös perheen jälleenyhdistämislle siellä. Tällöin lapsen oleskeluvaltiota sitoo sopimuksen velvoite perheenyhdistämishakemuksen myönteisessä, humanista ja kiireellisessä käsittelystä.²⁴

Lapsen oikeuksien sopimus pitää sisällään myös kattavan velvoitteen lapsen edun huomioimisesta. Lapsen etu on oikeudellinen käsite, jonka tulee ohjata lainsäätäjän, viranomaisten ja tuomioistuimen harkintavaltaa kaikessa lapsen oikeuksia koskevassa päätöksenteossa. Lapsen oikeuksien sopimuksen 3 artiklan 1 kohdan mukaan muun muassa kaikissa tuomioistuinten, hallintoviranomaisten tai lainsäädäntöelimien toimissa, jotka koskevat lapsia, on ensisijaisesti otettava huomioon lapsen etu. Velvoittavan säännöksen mukaan lapsen edun on siis oltava ensisijainen päätöksenteon peruste kaikessa lapsia koskevassa päätöksenteossa. Sama velvoite on sisällytetty Suomen ulkomaalaislain 6 §:n 1 momenttiin, joskin edellä mainittu, Suomea sitova kansainvälisen oikeuden säännös on muotoilultaan hieman kansallisen lain sanamuotoa ankarampi. Ulkomaalaislain 6 §:n 1 momentin mukaan kyseisen lain nojalla tapahtuvassa päätöksenteossa, joka koskee kahdeksaatoista vuotta nuorempaa lasta, on erityistä huomiota kiinnitettävä lapsen etuun sekä hänen kehitykseensä ja terveyteensä liittyviin seikkoihin.

4. Esityksen vaikutukset

Perheenyhdistäminen laillisena ja turvallisena keinona saada suojelua

Maailman pakolaistilanteen vuoksi Amnesty International vaatii valtioita kehittämään ja ottamaan käyttöön uudelleensijoittamis- ja kiintiöjärjestelmien rinnalle lisää laillisia ja turvallisia keinoja pakolaisille saada suojelua. Perheenyhdistäminen on yksi niistä keinoista. Kuten surulliset uutiset ja Amnestyn raportit Euroopan rajoilta valitettavasti vahvistavat, Euroopan maiden pyrkimys entistä tehokkaampaan rajojen sulkemiseen ja turvallisten reittien puute ajavat kansainvälisen suojelun tarpeessa olevia vaarallisille ja laittomille reiteille. Perheenyhdistämisen kiristäminen Euroopassa tulee myös ajamaan lisää suojelun tarpeessa olevia epätoivoisia ihmisiä ihmissalakuljettajien uhreiksi ja luo siten järjestäytyneelle rikollisuudelle lisää jalansijaa.

Amnesty Internationalin ja sen kumppanijärjestöjen kampanjaa varten haastateltiin joulukuussa 2015 muun muassa Somalian Mogadishun väkivaltaisuuksia paennutta naista, joka sai Suomesta oleskeluluvan turvapaikkaprosessin päätteeksi vuonna 2010. Hänen perheenjäsenensä saivat kuitenkin kielteiset päätökset perhesiteen nojalla tehtyihin oleskelulupahakemuksiin. Kielteisestä päätöksestä huolimatta naisen alaikäinen poika päätti tulla äitinsä luo ja lähti matkalle Eurooppaan Välimeren yli. Poika tiesi matkan vaaralliseksi, mutta lähti, koska koki mielummin vaikka kuolevansa matkalla äitinsä luo kuin jäävänsä Al-Shabaab-terroristijärjestön väkivallan riivaamaan Mogadishuun.

Nähtyään matkalla väkivaltaa, kuolemaa ja merihätää, poika pääsi lopulta Suomeen alkuvuodesta 2015. Pojalle ja äidille Suomessa tehty DNA-testi vahvisti perhesiteen. Pojalle myönnettiin oleskelulupa humanitaarisen suojelun perusteella kesällä 2015. Muun muassa tämän perheen kokemukset kuvaavat valitettavan hyvin sitä, että perheenyhdistämisen vaikeuttaminen ajaa hädänalaisia ihmisiä lähtemään uhkarohkeille matkoille turvapaikanhakijoiksi ja vaarantamaan henkensä vaarallisilla reiteillä.²⁵

²⁴ Lapsen oikeuksien komitean yleiskommentti nro. 6 (2005) ilman huoltajaa olevien ja perheestään eroon joutuneiden lasten kohtelusta kotimaansa ulkopuolella, kappaleet 81–83.

²⁵ <https://www.amnesty.fi/aitia-ikava-ahmedin-ja-halimon-tarina/>

Toimeentuloedellytyksen kohtuuttomuus

Amnesty katsoo, että toimeentuloedellytyksen asettaminen kansainvälistä suojelua saavien perheen yhdistämisen edellytykseksi ja siten vainoa ja sotia pakenevien turvautun perhe-elämän viettämisen sitominen tulotasoon on epäinhimillistä eikä toimeentuloedellytystä tulisi asettaa. Nykyisin sovellettavat ohjemäärät riittävän turvautun toimeentulon arvioimiseksi, jotka eivät perustu lakiin vaan Maahanmuuttoviraston sisäisiin ohjeisiin²⁶, ovat myös räikeän kohtuuttomat. Suomalaisten koko-aikaisten palkansaajien kokonaisansioiden mediaani oli vuonna 2014 2 946 euroa: puolet palkansaajista ansaitsi tätä enemmän ja puolet tätä vähemmän.²⁷ Valtaosalle koko-aikatyössäkin olevista suomalaisista ei näin ollen jää verojen ja muiden lakisääteisten maksujen jälkeen kuukaudessa käyttöön rahamäärää, jota ulkomaalaiselta perheenkokoajalta edellytettäisiin esimerkiksi puolison ja kahden lapsen saamiseksi Suomeen. Kansainvälisen suojelun saajat työllistyvät kotoutumisvaiheessa usein matalapalkka-aloille, mutta saadaksesen puolison ja kaksi lasta luokseen Suomeen perheenkokoajalta edellytettäisiin 2 600 euron nettotuloja. Tulotaso olisi päätöksenteon lähtökohta myös silloin, kun perheenkokoaja on vanhemmistaan eron joutunut, yksin Suomeen saapunut lapsi.

Kolmen kuukauden poikkeusaikaraja pakolaisaseman saaneille

Käsiteltävänä olevan esitysluonnoksen mukaan toimeentuloedellytystä ei jatkossakaan sovellettaisi pakolaisaseman saaneisiin, mikäli perheen yhdistämistä koskeva hakemus tehtäisiin kolmen kuukauden sisällä pakolaisaseman tunnustamisesta tai oleskeluluvan myöntämisestä turvapaikan perusteella. Kyse on perheen yhdistämisdirektiivin sallimasta minimisäännöksestä. Esityksessä todetaan, että hakijoiden oikeuden toteutuminen tältä osin edellyttää, että perheenjäsenenä on viranomaisen puolesta tosiasiallinen mahdollisuus laittaa hakemus vireille määräajassa (s. 25). Huomio on oikeasuuntainen. Paitsi kotimaisen viranomaisverkoston ruuhkautuminen ja viivästykset, myös tiedonkulun haasteet, perheen yhdistämisen vaikeuttaminen edellyttämällä hakemuksen tekemistä Suomen edustustoon ulkomailla oleskelevan hakijan toimesta, Suomen edustustoverkoston karsiminen ja tästä juontuvat haasteet kalliiden ja vaikeiden matkojen järjestämisessä hakemusprosessiin päästäkseen, sekä mm. toisinaan kohtuuttomiksi osoittautuneet henkilöllisyys- ja matkustusasiakirjoja koskevat vaatimukset ovat omiaan johtamaan siihen, että käytännössä esitetyt tiukennukset toimeentuloedellytyksineen koskisivat myös pakolaisten perheen yhdistämistä. Esimerkiksi ulkoasiainministeriö on hallituksen esityksen luonnosvaiheessa kritisoinut voimakkaasti epärealistista kolmen kuukauden määräaikaa muun muassa ulkoasiainhallinnon resursseja silmällä pitäen.²⁸

Toissijaista suojelua saaville poikkeamisen mahdollistavaa määräaikaa ei ole edes ehdotettu. Erilainen kohtelu suojeluaseman perusteella johtanee käytännössä siihen, että ne turvapaikanhakijat, jotka ovat saaneet oleskelulupapäätöksen toissijaisen suojelun perusteella, tulevat jatkossa nykyistä useammin valittamaan myös saamastaan myönteisestä päätöksestä.

Kotoutuminen

Perhe on ensiarvoisen tärkeä tekijä konflikteja ja vainoa paenneiden, usein vakavista traumaista kärsivien kansainvälisen suojelun tarvitsijoiden hyvinvoinnin, toimintakyvyn ja kotoutumisen mahdollistamisen kannalta. Myös lausuttavana oleva esitysluonnos painottaa tarvetta edistää turvapaikan saaneiden kotoutumista ja esimerkiksi työllistymistä. Tähän nähden pyrkimys vaikeuttaa entisestään usein traumaattisista kokemuksista kärsivien henkilöiden oikeutta nauttia perustavanlaatuisesta ihmisoikeudesta,

²⁶ Maahanmuuttovirasto: toimeentuloedellytys. http://www.migri.fi/perheenjasenen_luokse_suomeen/toimeentuloedellytys

²⁷ Tilastokeskus: Palkkarakenne 2014 (julkaistu 7.4.2016), http://www.stat.fi/til/pra/2014/pra_2014_2016-04-07_tie_001_fi.html

²⁸ Ulkoasiainministeriön lausunto luonnoksesta hallituksen esitykseksi eduskunnalle laiksi ulkomaalaislain muuttamisesta, 19.2.2016. http://www.hare.vn.fi/upload/asiakirjat/21325/250040_UM;lausunto.pdf

perhe-elämästä, näyttäytyy varsin erikoisena. Myös esityksessä tunnustetaan, että turvapaikan tai toissijaista suojelua saaneiden henkilöiden elämäntilanteeseen ja -hallintaan saattaa liittyä henkilöiden taustasta ja kokemuksista johtuvia haasteita, kuten mielenterveysongelmia ja muita terveydellisiä haasteita (s. 20). Tällaiset tekijät ovat jo sellaisenaan omiaan vaikeuttamaan muun muassa työllistymistä. Perhe-elämän estäminen ja lähimmäisistä erossa pitäminen ei edistä kotoutumista, työllistymistä tai traumaista kärsivän ihmisen toimintakykyä.

Kohtuullistamismahdollisuus

Esitetty toimeentuloedellytyksen soveltaminen myös silloin, kun perheenkokoajana on yksin saapunut alaikäinen turvapaikanhakija, on ihmisoikeusnäkökulmasta ja lapsen edun kannalta arvioituna syvästi huolestuttava.

Kuten Euroopan unionin tuomioistuin ja komissio tulkintaohjeissaan on todennut, perheenyhdistämishakemuksia ei tulisi kategorisesti evätä yksinomaan sillä perusteella, etteivät hakijan tulot ja varat saavuta tiettyä viitemäärää, vaan kunkin tapauksen kaikkia tekijöitä on arvioitava erikseen perheenyhdistämishakemuksista päätettäessä.²⁹ Kohtuullisuusarvioinnin ja erityisesti lapsen edun painottamisen tulee olla voimakkaana pääsääntönä perheenyhdistämishakemuksia arvioitaessa.

Esityksen perusteluissa viitataan tältä osin ulkomaalaislain 39 §:n mukaiseen mahdollisuuteen poiketa yksittäisessä tapauksessa toimeentuloedellytyksestä mikäli lapsen etu tai muu poikkeuksellisen painava etu sitä vaatii. Esitetty laki ei kuitenkaan ilmennä tätä esityksen perusteluissa huomioitua näkökohtaa mitenkään, vaan ehdotetut säännökset jättäisivät kohtuuarvioinnin puhtaasti viranomais- ja tuomioistuinkäytännön nojaan.

Sääntelyn ennakoitavuuden ja yksilön oikeuksien toteutumisen kannalta on ongelmallista, että voimakkaasti yksilön perus- ja ihmisoikeuksien toteutumiseen sidoksissa oleva lainsäädäntö rakennetaan ensisijassa viranomaisten harkintavallan varaan. Tähänastisen käytännön perusteella on myös syytä epäillä viranomaisten ja tuomioistuinten valmiutta ryhtyä laajasti soveltamaan lainsäätäjän poikkeukselliseksi tarkoittamaa kohtuullisuussäännöstä. Ilmeisesti ainakin toistaiseksi Maahanmuuttovirasto ja tuomioistuimet ovat omaksuneet melko varautuneen suhtautumisen ja soveltaneet ulkomaalaislain 39 §:n kohtuullisuussäännöstä harvoin ja varoen. Myös korkein hallinto-oikeus on asettanut melko korkealle kynnyksen poikkeamiselle pääsäännöksi asetetusta toimeentuloedellytyksestä.³⁰

5. Yhdenvertaisuus ja sukupuolivaikutukset

Muun muassa euroopan ihmisoikeussopimuksen 14 artiklan mukaan kaikkien sopimuksessa turvattujen oikeuksien nauttiminen on taattava ilman syrjintää. Nimenomaisina kiellettyinä syrjintäperusteina mainitaan muun muassa sukupuoli, kansallinen alkuperä, syntyperä ja varallisuus. Sopimuksen kahdennellatoista lisäpöytäkirjalla syrjinnän kieltä on laajennettu koskemaan kaikkia laissa tunnustettuja oikeuksia ja viranomaistoimintaa. EU:n perusoikeuskirjan 21 artikla puolestaan kieltää EU-oikeuden soveltamisalalla kaikenlaisen syrjinnän esimerkiksi sukupuolen, alkuperän tai varallisuuden perusteella.

Perustuslain 6 §:n mukaan ihmiset ovat yhdenvertaisia lain edessä. Ketään ei saa ilman hyväksyttävää perustetta asettaa eri asemaan esimerkiksi sukupuolen, alkuperän tai muun henkilöön liittyvän syyn perusteella. Perusoikeusuudistuksen esitöissä muuna henkilöön liittyvänä kiellettyinä syrjintäperusteena

²⁹ Komission tiedonanto (COM(2014) 210) s. 22. s. 15.

³⁰ Ks. esim korkeimman hallinto-oikeuden vuosikirjaratkaisut KHO:2014:50 ja KHO:2014:51.

mainitaan nimenomaisesti muun muassa varallisuus.³¹ Perustuslain syrjinnän kieltoa täydentävät yhdenvertaisuuslain (1325/2014) ja tasa-arvolain (Laki naisten ja miesten välisestä tasa-arvosta, 609/1986) säännökset.

Yhdenvertaisuuslainsäädännössä tarkoitetaan välittömällä syrjinnällä tilannetta, jossa jotakuta kohdellaan ilman hyväksyttävää perustetta henkilöön liittyvän syyn perusteella epäsuotuisammin kuin jotakuta muuta on kohdeltu, kohdellaan tai kohdeltaisiin vertailukelpoisessa tilanteessa. Välillisellä syrjinnällä tarkoitetaan tilannetta, jossa näennäisesti yhdenvertainen sääntö, peruste tai käytäntö saattaa jonkun muita epäedullisempaan asemaan henkilöön liittyvän syyn perusteella, paitsi jos säännöllä, perusteella tai käytännöllä on hyväksyttävä tavoite ja tavoitteen saavuttamiseksi käytetyt keinot ovat asianmukaisia ja tarpeellisia. Esimerkiksi henkilöiden asettaminen eri asemaan sukupuoleen nähden neutraalilta vaikuttavan säännöksen nojalla on välillistä syrjintää, jos menettelyn vaikutuksesta henkilö voi tosiasiallisesti joutua epäedulliseen asemaan sukupuolen perusteella.

Perheenyhdistämisen ehtoihin esitettävät kiristykset – jo aiemmin tehtyjen tiukennusten lisäksi – olisivat omiaan lisäämään entisestään epätasa-arvoa suhteessa perustavanlaatuisen perus- ja ihmisoikeuden toteutumiseen eli mahdollisuudessa perhe-elämän nauttimiseen. Yhdenvertaisuusnäkökulmasta esityksen vaikutuksia olisi tullut arvioida huomattavasti esityksessä tehtyä syvällisemmin niiltä osin kuin se entisestään eriarvoistaisi perheiden kohtelua yhtäläisesti alkuperän, sukupuolen, varallisuustason ja kansainvälistä suojelua koskevan statuksen perusteella.

Esitetyt kiristämiset perheenyhdistämiseen kohdistuisivat erityisesti naisiin. Nykyisellään sääntelemättömiä ja turvattomia reittejä pitkin matkustaminen on naisille huomattavasti vaarallisempaa kuin miehille. Perheenyhdistäminen tarjoaa kansainvälisen suojelun saajan yhtä lailla kansainvälisen suojelun tarpeessa oleville, haavoittuvassa asemassa oleville perheenjäsenille turvallisen keinon matkustaa turvaan. Amnestyn julkaisemien raporttien mukaan naiset kohtaavat matkoilla ja läpikulkuvaltioissa erilaista väkivaltaa ja syrjintää, erityisesti seksuaalista ahdistelua ja väkivaltaa. Myös riski joutua ihmiskaupan uhriksi on suuri.³² Tästä syystä naiset ovat lasten kanssa saattaneet jäädä kotimaahan tai läpikulkuvaltioon odottamaan perheen pääsyä suojaan. Perheenyhdistämisen kiristäminen tulee vaikeuttamaan heidän elämäänsä ja pakottamaan useampia naisia vaarallisille reiteille ja altistamaan heitä väkivallalle, mikä onkin ollut näkyvissä jo vuonna 2016 Eurooppaan saapuneiden pakolaisten ja turvapaikanhakijoiden jakaumassa.

Ehdotukset perheenyhdistämisen vaikeuttamisesta ja toimeentuloedellytyksen laajentamisesta kohdistuvat myös niihin naisiin, jotka ovat saaneet Suomesta suojelua ja hakevat kumppanilleen oleskelulupaa perhesiteen nojalta. Tilastokeskuksen tilastojen mukaan työttömyysaste on vieraskielisten naisten keskuudessa suurempi (23,5 %) kuin muissa ryhmissä. Erityisesti ne naiset, jotka puhuvat EU-maiden ulkopuolisia kieliä, ovat vähiten työllistettyjä. Ne, jotka ovat työllistettyjä työskentelevät usein niin sanotuilla matalapalkka-aloilla.³³ Tilastokeskuksen ammattikohtaisessa tarkastelussa vieraskielisistä naisista suurin osa on työllistettyinä palvelu- ja myyntityöntekijöinä tai kuuluvat luokkaan ”muut työntekijät”, joihin kuuluvat muun muassa siivous, mainosten jakelu, pesulatyö ja kaatopaikkatyöt. Myös yrittäjien osalta vieraskielisten naisten toiminta keskittyy ravitsemusalan lisäksi henkilökohtaisiin palveluihin, joita ovat muun muassa pesulat ja kauneushoitolat.³⁴ Suhteutettuna ehdotettuihin lakimuutoksiin toimeentuloedellytyksen osalta, on

³¹ HE 309/1993 vp, s. 44.

³² Amnesty International (2016): I want a safe place – refugee women from Syria uprooted and unprotected in Lebanon <https://www.amnesty.org/en/documents/mde18/3210/2016/en/>. Lisäksi esimerkiksi: Women’s refugee Commission (2016): No safety for refugee women on the European route. Report from the Balkans. <https://www.womensrefugeecommission.org/gbv/resources/1265-balkans-2016>

³³ Esimerkiksi majoitus- ja ravitsemisalalla työehtosopimuksen mukainen kokopäiväisen työntekijän osalta lähtöpalkka on 1599 e/kk ja kiinteistöpalvelualan työntekijöitä (esim. siivoojat) koskevan työehtosopimuksen mukainen lähtöpalkka puolestaan 1538 e/kk.

³⁴ Tilastokeskus: Suomeen muuttaneiden naisten ja miesten työmarkkinatilanne, koulutus ja poliittinen osallistuminen (2014), s. 18-22, http://www.stat.fi/tup/julkaisut/tiedostot/julkaisuluettelo/ywrrp2_201400_2014_12369_net.pdf

selvää, että vieraskielisten naisten asema tulisi olemaan perheenyhdistämisen osalta erittäin heikko, ellei täysin mahdoton.

6. Lopuksi

Kuten hallituksen esityksessä (s. 13) todetaan, kansainväliset veloitteet eivät sinänsä lähtökohtaisesti estä asettamasta perheenyhdistämisen edellytykseksi tiettyjä vaatimuksia, kunhan edellytykset eivät tosiasiallisesti rajoita oikeutta perheenyhdistämiseen, vaan oleskeluluvan edellytysten on oltava kohtuullisia ja oikeasuhteisia, jotta oikeutta perheenyhdistämiseen ei tarpeettomasti rajoiteta. Amnesty katsoo, että ehdotetut kiristykset ovat ristiriidassa tämän esityksessä oikeaoppisesti huomioidun periaatteen kanssa. Esitetyt tiukennukset ovat kohtuuttomia, epäinhimillisiä ja suhteellisuusperiaatteen vastaisia. Perheenyhdistämistä ei tule estää vaan sitä tulee edistää yhtenä turvallisena ja hallittuna keinona auttaa kansainvälisen suojelun tarvitsijoita ja haavoittuvimmassa asemassa olevia.

Kunnioitavasti



Niina Laajapuro
Toiminnanjohtaja (vs.)
Amnesty International Suomen osasto



Mikko Aarnio
Oikeudellinen asiantuntija
Amnesty International Suomen osasto