

Lausunto

25.10.2024

Asia: VN/1960/2024

Luonnos hallituksen esitykseksi ulkomaalaislain muuttamisesta (perheenyhdistäminen)

Lausunnonantajan lausunto

Millaisia näkemyksiä teillä on vähimmäisikävaatimuksesta?

Amnesty ei kannata ehdotusta.

Hallituksen esitysluonnoksessa ehdotetaan ulkomaalaislakiin lisättäväksi uusi 38 a §, jossa säädettäisiin puolisoiden perheenyhdistämisen edellytykseksi 21 vuoden vähimmäisikä. Oleskeluluvan myöntäminen puolisolle edellyttäisi, että sekä perheenkokoaja että oleskelulupaa hakeva puoliso olisivat täyttäneet 21 vuotta sinä päivänä, jolloin oleskelulupa tulisi voimaan.

Vähimmäisikäedellytystä ei kuitenkaan sovellettaisi Suomessa asuvaan Suomen kansalaiseen myönnettäessä oleskelulupa tämän puolisolle perhesiteen perusteella. Suomen kansalaisen puolisoa vaatimus kuitenkin koskisi. Vähimmäisikää koskevaan edellytykseen ei sisältyisi tapauskohtaista harkintaa sisältävää poikkeamismahdollisuutta.

Esitysluonnoksessa vähimmäisikäedellytystä on perusteltu sillä, että sen avulla estettäisiin pakkoavioliittoja ja edistettäisiin kotoutumista. Molemmat ovat tärkeitä tavoitteita, mutta Amnesty katsoo, ettei niitä estetä heikentämällä perheenyhdistämisen edellytyksiä.

Esitysluonnoksessa ei ole kyetty esittämään arviota pakkoavioliittojen määrästä eikä siitä, miten ehdotus niihin vaikuttaisi. Pakkoavioliittoja voi tapahtua myös 21 ikävuotta vanhempien henkilöiden kohdalla. Mikäli henkilö on pakotettu avioliittoon, tämä seikka ei myöskään muutu, vaikka hän tai hänen puolisonsa joutuisi odottamaan tiettyä ikää ennen perheenyhdistämistä. Avioliittoon pakotettu henkilö voidaan myös lähettää puolison kotimaahan asumaan, mikäli perheenyhdistäminen ei Suomessa onnistuisi. Vähimmäisikäedellytys ei näissä tapauksissa estäisi avioliittoon pakottamista. Pakkoavioliittoja on kannattavampaa pyrkiä estämään muilla keinoilla,

kuin heikentämällä perheenyhdistämisen mahdollisuuksia kaikkien osalta. Avioliittoon pakottamista ollaankin kriminalisoimassa ja lakiesitys on tällä hetkellä eduskunnan käsittelyssä. (HE 65/2024 vp)

Esitysluonnoksen mukaan vähimmäisikävaatimuksella edistettäisiin Suomessa oleskelevan perheenkokoajan kotoutumista, kun nuorelle perheenkokoajana toimivalle puolisolle taattaisiin ”ajallinen mahdollisuus kiinnittyä ja sopeutua itsenäisesti osaksi Suomalaista yhteiskuntaa ennen perheenyhdistämisen tosiasiallista tapahtumista”. Amnesty painottaa, että kotoutumista edistää paremmin elämä perheen kanssa kuin erossa perheestä eläminen. Valtioneuvoston selvitys: Perheenyhdistämisen edellytysten tiukentaminen ja sen vaikutukset Suomessa sekä kokemuksia viidestä Euroopan maasta (2016) näyttää, että vähimmäisikävaatimuksen yhteydestä kotoutumiseen ei juuri ole tutkimusta ja yhteys kotoutumiseen on epäselvä. Selvitys kuitenkin osoittaa, että korkeampi ikävaatimus ei merkittävästi vahvistanut tai muuttanut nuorten aikuisten asemaa suhteessa vanhempiinsa puolison valintaa tai avioliiton solmimista koskevista kysymyksistä ja, että pakkoavioliittoja saatetaan vain lykätä muutama vuosi. Lisäksi esimerkiksi Tanskassa korkeamman ikävaatimuksen ei havaittu lisänneen nuorten aikuisten koulutukseen hakeutumista. (55_Perheenyhdistämisen+edellytysten+tiukentaminen+ja+sen+vaikutukset+Suomessa+sekä+kokemuksia+viidestä+Euroopan+maasta.pdf (tietokayttoon.fi))

Esitysluonnoksessa ei ole millään tavalla arvioitu, miten mainittua sääntöä toteutettaisiin pakolaisaseman saaneiden henkilöiden kohdalla. Pakolaisilla on turvapaikkapäätöksen tiedoksisaannista kolme kuukautta aikaa hakea perheenyhdistämistä ilman toimeentuloedellytyksen soveltamista. Mikäli 21 vuoden vähimmäisikäedellytys otettaisiin heidän osaltaan käyttöön, kuinka kyseinen kolmen kuukauden aika toteutuisi, mikäli alle 21-vuotiaan perheenkokoajan tulisi odottaa kolmea kuukautta pidempi aika ennen kuin perheenyhdistämistä olisi mahdollista hakea. Esitysluonnoksen mukaan perheenyhdistämishakemuksen voisi jättää aikaisintaan yhdeksän kuukautta ennen kuin 21 vuoden ikä täyttyisi ja sitä aikaisemmin jätettyihin hakemuksiin tehtäisiin kielteinen päätös. Tästä seuraisi, että mikäli nuorempi kuin 20 vuotta ja 3 kuukautta oleva pakolainen tai hänen tätä nuorempi puolisonsa hakisi perheenyhdistämistä, heihin sovellettaisiin toimeentuloedellytystä, koska he eivät voisi tehdä hakemusta kolmen kuukauden kuluessa päätöksen tiedoksisaannista. Amnesty huomauttaa, että asiaa tulee arvioida jatkovalmistelussa ja mikäli vähimmäisikäedellytys otettaisiin käyttöön, tulee toimeentuloedellytykseen tehtävän poikkeuksen pakolaisten osalta soveltua myös 21 vuotta nuorempiin henkilöihin.

Lisäksi Amnesty huomauttaa, että mikäli vähimmäisikäedellytyksen seurauksena puoliset joutuvat asumaan pitkään erossa, ei tämän tule katsoa johtavan perhesuhteiden katkeamiseen. Esitysluonnoksessa tunnustetaan mahdollisuus siihen, että ”perhe-elämä voi pitkittyneen erossa olon myötä yksittäisissä tapauksissa katketa ja johtaa perhesuhteiden päättymiseen.” Amnesty toteaa, että päätöstä perhesuhteiden katkeamisesta ei tule tehdä pitkittyneen erossa olon perusteella, etenkin kun erossa olo johtuu pakottavista syistä, kuten vähimmäisikäedellytyksestä.

Esitysluonnoksesta ei myöskään käy ilmi, miten arvioidaan tilanteita, joissa vähimmäisiän alittavissa tapauksissa perheenkokoajalla on puolison lisäksi perheenyhdistämistä hakevia lapsia. Jää epäselväksi, onko tarkoitus yhdistää lapset perheenkokoajan luokse ja jättää heidän toinen

vanhempansa odottamaan vähimmäisiän täyttymistä. Ehdotusta ei ole arvioitu lapsen edun näkökulmasta.

Amnesty katsoo, että kyseistä ehdotusta puolisoiden vähimmäisiästä perheenyhdistämisen edellytyksenä ei tule ottaa käyttöön. Vähimmäisikäedellytys on niin sanottu valinnainen lisäedellytys, jonka perheenyhdistämisdirektiivi mahdollistaa. Sitä ei siis ole pakko ottaa käyttöön. Ehdotuksen vaikutukset pakkoavioliittoihin ja etenkin kotoutumiseen ovat kyseenalaisia ja oletettavasti vähäisiä. Kuitenkin ehdotus vaikuttaisi heikentävästi lähes kaikkien alle 21-vuotiaiden perheenkokoajien sekä heidän puolisoitensa perhe-elämän suojaan. Esitysluonnoksessa ehdotukseen vähimmäisiästä ei ole otettu edes kohtuusharkintaa ja poikkeamisen mahdollisuutta. Ehdotus ei ole myöskään yhteneväinen Suomen lainsäädännön avioitumisiän, eli 18-vuoden, kanssa.

Millaisia näkemyksiä teillä on toimeentuloedellytyksen asettamisesta alaikäiselle perheenkokoajalle?

Amnesty ei kannata ehdotusta ja katsoo, että toimeentuloedellytys tulisi poistaa kaikilta kansainvälistä suojelua saaneilta perheenyhdistämisen edellytyksenä, mutta etenkin lapsilta.

Ulkomaalaislain 39 §:ssä säädetään turvatusta toimeentulosta ulkomaalaisen oleskeluluvan myöntämisen edellytyksenä. Toimeentuloedellytystä ei sovelleta, jos oleskelulupahakemus perhesiteen perusteella on jätetty kolmen kuukauden kuluessa siitä, kun perheenkokoaja on saanut tiedoksi päätöksen hänelle annettusta turvapaikasta tai hyväksymisestään Suomeen pakolaiskiintiössä. Lisäksi perheenkokoajan perheen tulee olla muodostettu ennen hänen Suomeen tuloaan tai kiintiöpakolaisen osalta ennen hänen hyväksymistään Suomeen, eikä perheenyhdistäminen ole mahdollista sellaisessa kolmannessa maassa, johon perheenkokoajalla tai perheenjäsenellä on erityisiä siteitä.

Toimeentuloedellytystä ei myöskään sovelleta, jos perheenkokoaja on lapsi. Kyseinen alaikäisyyden perusteella tehtävä poikkeus toimeentuloedellytykseen tuli voimaan 1.2.2023.

Toimeentuloedellytyksestä oli jo tätä ennen mahdollista yksittäisessä tapauksessa poiketa poikkeuksellisen painavasta syystä tai mikäli lapsen etu sitä vaati. Kuitenkin osaan perheenyhdistämishakemuksista, joissa lapsi oli perheenkokoajana, oli toimeentuloedellytystä sovellettu. Muutos vahvisti lapsen oikeutta perhe-elämään ja lapsen edun toteutumista, kun toimeentuloedellytys ei ollut enää perheenyhdistämisen esteenä.

Esitysluonnoksessa ehdotetaan toimeentuloedellytyksen ulottamista jälleen tapauksiin, joissa perheenkokoaja on lapsi, pois lukien pakolaisaseman saaneet lapset, joiden perheenjäsenillä olisi, lapsen saatua turvapaikkapäätös tietoonsa, kolme kuukautta aikaa tehdä hakemus ilman toimeentuloedellytystä. Tavoitteena olisi kitkeä lasten hyväksikäyttöä maahantulon välineenä. Esitysluonnoksessa spekuloidaan, että Suomeen "lähetettäneen" yksin lapsia vastoin heidän tahtoaan, jotta lapsen perheenjäsenet voisivat myöhemmin saada Suomeen perhesiteen perusteella oleskeluluvan. Tutkimustietoa, tilastoja tai muita uskottavia perusteluita kyseiselle väitteelle ei esitysluonnoksessa laajemmin esitetä.

Esitysluonnoksessa todetaan, että viime vuosina erityisesti ilman huoltajaa tulleiden alaikäisten turvapaikanhakijoiden määrä on kasvanut ja kansainvälistä suojelua saaneiden alaikäisten huoltajien myönteiset perhesidepäätökset lisääntyneet, mikä puoltaa vuonna 2023 poistetun toimeentuloedellytyksen palauttamista alaikäisille perheenkokoajille. Hakemusmäärän kasvua on kuitenkin arvioitu vain viimeisten noin kolmen vuoden ajalta, jolloin kasvu on ollut odotettavissa sen jälkeen, kun hakemusmääriin alentavasti vaikuttaneet koronarajoitukset purettiin. Lisäksi turvapaikanhakijoiden määrää on ylipäänsä vaikea ennustaa ja vuosittaiseen vaihteluun vaikuttaa moni seikka, erityisesti lähtömaiden olosuhteissa tapahtuvat muutokset.

Mikäli turvapaikanhakijoiden määrä kasvaa, se tarkoittanee sitä, että kansainvälisen suojelun tarve on lisääntynyt. Tämän tulisi johtaa oikeudenmukaiseen turvapaikkaprosessin tehostamiseen, jotta hakijamäärän kasvu voitaisiin ihmisoikeuksia kunnioittavalla tavalla käsitellä ja kansainvälistä suojelua saaneiden perhe-elämän suoja turvata.

Toimeentuloedellytys perheenyhdistämisen edellytyksenä ulotettiin koskemaan kansainvälistä suojelua saaneiden perheenyhdistämistä vuonna 2016. Tätä ennen kansainvälistä suojelua saaneiden perheenyhdistämistä ei koskenut turvatun toimeentulon edellytys, vaan heidät nähtiin erityisenä ryhmänä, jolta ei voida yleisesti turvattua toimeentuloa vaatia. Pääministeri Sipilän hallitus kuitenkin päätti ulottaa toimeentuloedellytyksen koskemaan myös heitä.

Toimeentuloedellytys yksin tulleen lapsen perheenyhdistämisen edellytyksenä ei ole lapsen edun mukainen. YK:n lapsen oikeuksia koskevan yleissopimuksen 3 artiklassa todetaan, että kaikissa julkisen tai yksityisen sosiaalihuollon, tuomioistuinten, hallintoviranomaisten tai lainsäädäntöelimien toimissa, jotka koskevat lapsia, on ensisijaisesti otettava huomioon lapsen etu. Perheenyhdistäminen huomioidaan sopimuksessa nimenomaisesti. Sopimuksen 10 artiklan mukaan lapsen tai hänen vanhempiansa hakemukset, jotka koskevat sopimusvaltioon saapumista tai sieltä lähtemistä perheen jälleenyhdistämiseksi, on käsiteltävä myönteisesti, humanisti ja kiireellisesti. Lisäksi sopimuksen 7 artiklassa tunnustetaan lapsen oikeus olla vanhempiansa hoidettavana. Lasta myös tulee 2 artiklan mukaan suojella kaikenlaiselta syrjinnältä ja rangaistukselta, jotka perustuvat muun muassa hänen vanhempiansa, laillisten huoltajiensa tai muiden perheenjäsentensä toimintaan. YK:n lapsen oikeuksien komitea on yleiskommentissaan nro 14 määritellyt lapsen edun päätöksentekoa ohjaavaksi tulkintaperiaatteeksi. Jos lainsäädännös mahdollistaa useamman kuin yhden tulkintatavan, tulisi valita sellainen tulkinta, joka suojaa tehokkaimmin lapsen etua. (YK:n lapsen oikeuksien komitea, General comment No. 14 (2013), On the right of the child to have his or her best interests taken as a primary consideration, CRC/GC/2013/14, 29.5.2013: https://www2.ohchr.org/English/bodies/crc/docs/GC/CRC_C_GC_14_ENG.pdf)

YK:n ihmisoikeuskomitea on täsmentänyt KP-sopimuksen velvoitteita perhe-elämän osalta yleiskommentissa 19, jossa todetaan, että oikeus perhe elämään merkitsee ennen kaikkea perheenjäsenten mahdollisuutta elää yhdessä. Tämä edellyttää valtioilta toimia, joilla mahdollistetaan perheiden jälleenyhdistäminen erityisesti silloin, kun poliittiset, taloudelliset tai

vastaavat tekijät ovat erottaneet perheenjäsenet toisistaan. (General Comment No.19 kappale 5: <http://www2.ohchr.org/english/bodies/treaty/comments.htm>)

Myös Euroopan unionin perusoikeuskirjan 24 artiklassa painotetaan lapsen etua ensisijaisesti huomioon otettavana periaatteena viranomaisten toiminnassa sekä 3 artiklassa lapsen oikeutta pitää yllä henkilökohtaisia suhteita vanhempiinsa. EU:n perheenyhdistämisdirektiivin 5 artiklan mukaan kaikissa lasta koskevissa toiminnoissa on ensisijaisesti otettava huomioon lapsen etu.

Suomi on saanut kansainvälisiä sopimuksia valvoilta elimiltä suosituksia lakimuutosten tarpeellisuudesta, jotta perhe-elämän suojaa kunnioitettaisiin. Suosituksissa on monesti mainittu esimerkkinä toimeentuloedellytyksen poistaminen kansainvälistä suojelua saaneiden henkilöiden perheenyhdistämisen edellytyksistä. Euroopan neuvoston rasismien ja suvaitsemattomuuden vastainen komitea ECRI on Suomea koskevassa raportissaan vuodelta 2019 suositellut kansainvälistä suojelua saaneiden perheenyhdistämistä koskevien sääntöjen - etenkin ansiotasovaatimuksen - uudelleen tarkastelua, jotta perheenyhdistämistä voitaisiin edistää. (Euroopan neuvoston rasismien ja suvaitsemattomuuden vastainen komitea, Suomea koskeva raportti, CRI(2019)38, 10.9.2019: <https://rm.coe.int/fifth-report-on-finland-finnish-translation-/1680972fa8>) YK:n ihmisoikeuskomitea on Suomea koskevissa suosituksissaan vuonna 2021 suositellut Suomea tarkastamaan perheenyhdistämismenettelyjään ja poistamaan sen esteitä, kuten toimeentuloedellytyksen. (YK:n ihmisoikeuskomitean suositukset Suomelle, CCPR/C/FIN/CO/7, 1.4.2021: https://tbinternet.ohchr.org/Treaties/CCPR/Shared%20Documents/FIN/CCPR_C_FIN_CO_7_44648_E.pdf)

Yhdenvertaisuusvaltuutettu teki vuonna 2020 selvityksen: Lapset ilman perhettä – Kansainvälistä suojelua saaneiden alaikäisten perheenyhdistäminen. Selvityksessä kävi ilmi, että vain noin puolet kansainvälistä suojelua saaneista lapsista sai perheensä Suomeen. Valtuutettu kiinnitti huomiota maahantulosäännösten kiertämistä koskevan säännöksen laajaan soveltamiseen, millä rajoitettiin merkittävästi lapsen edun toteutumista perheenyhdistämisessä. Selvityksessä havaittiin, että kielteisiä perhesidepäätöksiä yksin tulleille lapsille tehtiin usein sillä perusteella, ettei lapsella olisi ollut ”yksilöllistä pakottavaa syytä” maasta lähtöön, vaikka lapsi olikin saanut Suomessa kansainvälistä suojelua. (Yhdenvertaisuusvaltuutetun selvitys Lapset ilman perhettä – Kansainvälistä suojelua saaneiden alaikäisten perheenyhdistäminen, 2.3.2020: <https://syrjinta.fi/documents/>) Yhdenvertaisuusvaltuutettu totesi, ettei lapsen etu toteudu perheenyhdistämissä päätöksissä.

Maahanmuuttovirasto on päätöksissä arvioinut vanhemman toiminnan motiiveja lähettää lapsi hakemaan kansainvälistä suojelua. Tämä on lapsen oikeuksien sopimuksen vastaista, sillä sopimuksessa veloitetaan suojelemaan lasta syrjinnältä ja rangaistukselta, joka perustuu hänen vanhempiensa toimintaan. Kun lapsi on saanut kansainvälistä suojelua, voidaan myös lähtökohtaisesti olettaa, että lähtöolosuhteisiin ei ole liittynyt tarkoitusta kieltä maahantulosäännöksiä. Lapsia on siis yhdenvertaisuusvaltuutetun mukaan rangaistu siitä, mitä heidän vanhempiensa oletetaan tehneen, vaikka lapset ovat olleet suojelun tarpeessa. Lapsen edun tulee olla ensisijainen arviointiperuste ja lisäksi lakia tulee tulkita ihmisoikeusmyönteisesti.

Tilanteissa, joissa on useita ratkaisuvaihtoehtoja, on valittava parhaiten ihmisoikeuksia edistävä vaihtoehto.

Amnesty katsookin, että esitysluonnoksessa esitetty tavoite lasten suojelemisesta vanhempien mahdollisilta arveluttavilta motiiveilta lapsen lähettämisessä turvapaikanhakuun ei ole hyväksyttävä peruste vaikeuttaa yksin tulleiden lasten perheenyhdistämistä. Vanhempien mahdollisista motiiveista ei voi rangaista lasta estämällä tämän oikeutta perheeseen toteutumasta. Lisäksi, kuten myös Yhdenvertaisuusvaltuutettu on todennut, mikäli lapselle on myönnetty kansainvälistä suojelua, hänellä on ollut perusteltu tarve lähteä turvapaikanhakuun eikä kyse tällöin voi olla vain vanhempien toiveesta päästä Suomeen.

Huomionarvoista on myös, että tulotasovaatimus on jo nykyisellään kohtuuton ja marraskuun 2024 alussa se tulee edelleen nousemaan. Esimerkiksi nelihenkisen perheen perheenyhdistämiselle edellytetty tulotaso nettotuloina kuukaudessa on tällä hetkellä 2600 euroa ja marraskuusta lähtien jopa 2910 euroa. Yksin tulleiden lasten perheenyhdistämisen edellytyksenä edellä mainitut tulovaatimukset estävät perhe-elämän täysin, sillä lapselta ei voi olettaa työntekoa eikä kansainvälistä suojelua saaneiden yksin tulleiden lasten vanhemmilla voi olettaa olevan Suomessa odottamassa työpaikkaa, josta saaduilla palkkatuloilla he voisivat toimeentulovaatimuksen täyttää. Tämä tulee lisäksi suhteettomasti vaikuttamaan toissijaista suojelua saaneiden yksin tulleiden lasten perhe-elämän suojaan, sillä heillä ei ole mahdollisuutta hakea perheenyhdistämistä ilman toimeentuloedellytystä edes kolmen kuukauden aikarajassa, kuten pakolaisaseman saaneilla lapsilla.

Esitysluonnoksessa esitetään, että ”toimeentuloedellytyksen palauttamisella perheenkokoajien yhdenvertaista asemaa edistettäisiin, kun edellytyksen soveltaminen ei enää olisi sidoksissa ala- tai täysi-ikäisyyteen”. Esitysluonnoksessa viitataan perustuslain 6 § 3 momenttiin, jonka mukaan lapsia on kohdeltava tasa-arvoisesti yksilöinä ja mainitaan, että ”yhdenvertaisuutta koskevalla perustuslain säännöksellä on korostettu vaatimusta lasten kohtelemisesta paitsi keskenään yhdenvertaisesti myös aikuisväestöön nähden tasa-arvoisina, periaatteessa yhtäläiset perusoikeudet omaavina ihmisinä (HE 309/1993 vp, s. 45).”

Amnesty huomauttaa, että lasten yhdenvertaisen kohtelun vaatimus ei merkitse sitä, että lasten asemaa tulisi heikentää tilanteissa, joissa aikuisiin kohdistuvat säännökset antavat heikompaan suojaan. Lapsia koskevat yleisesti kaikki ihmisoikeudet, mutta lapsella on lisäksi oikeus erityiseen suojeluun ja huolenpitoon. Lapsen oikeuksien sopimuksen 3 artiklan mukaan sopimusvaltioiden tulee taata lapselle hänen hyvinvoinnilleen välttämättömän suojelun ja huolenpidon. Tämä osoittaa velvollisuuden pitää erityistä huolta lapsen oikeuksien ja tämän suojelun toteutumisesta. Onkin erittäin paheksuttavaa, että hallituksen esitysluonnoksessa ministeriö esittää ihmisoikeusnormien sisältämän vaatimuksen lasten tasa-arvoisesta kohtelusta kyseisellä vääristelevällä tavalla.

Amnesty katsoo, että toimeentuloedellytystä ei ylipäänsä tulisi olla kansainvälistä suojelua saaneiden perheenyhdistämisen edellytyksenä. Vainoa, muita vakavia ihmisoikeusloukkauksia ja konflikteja

pakenevien ihmisten turvatun perhe-elämän viettämisen sitominen tulotasoon on epäinhimillistä. Etenkään lapsen kohdalla toimeentuloedellytystä ei tule vaatia. On lapsen edun mukaista saada perheensä yhdistettyä ja kansainvälistä suojelua saaneilla lapsilla tähän ei ole muuta mahdollista paikkaa kuin se, missä hän on suojelua saanut. Lapsen etu ensisijaisena arviointiperiaatteena sekä se, ettei lasta saa rangaista hänen perheenjäsentensä toiminnasta edellyttääkin, että lapsen perhe-elämän suoja taataan toimeentuloedellytyksen sitä estämättä.

Esitysluonnoksessa mainitaan, että lapsia jäisi muutosten vaikutuksesta aiempaa enemmän lastensuojelun vastuulle. Jo tämä osoittaa, että on paitsi lapsen, myös yhteiskunnan etu, että kansainvälistä suojelua saaneet lapset saavat perheensä yhdistettyä. On käsittämätöntä, että sisäministeriö esittää muutoksia, joilla tieteen tahtoen lisätään lastensuojelun tarvetta sen sijaan, että mahdollistettaisiin perheen pääsy Suomeen huolehtimaan lapsesta. Esitys vaikuttaakin maahanmuuttovastaiselta ja suorastaan rasisiselta.

Esitysluonnoksessa esitetään, että ”muutoksella saattaisi olla positiivinen taloudellinen vaikutus sellaisissa tilanteissa, joissa huoltajalle tehtäisiin toimeentuloedellytyksen perusteella kielteinen päätös ja lapsi siirtyisi viettämään perhe-elämää vanhempiansa kanssa johonkin kolmanteen valtioon. Koska ehdotetulla muutoksella tavoitellaan lasten käyttämisen vähentämistä maahantulovälineenä, tavoitteella olisi toteutuessaan tältäkin osin myönteistä taloudellista vaikutusta.” Taloudellinen vaikutus ei ole hyväksyttävä peruste heikentää lapsen perhe-elämän suojaa etenkin, kun kyse ei ole painavasta yhteiskunnallisesta tarpeesta, eikä lapsen edun ensisijaisuus arviointiperusteena tässä toteudu.

Lisäksi esitysluonnoksessa mainitaan, että ”ehdotetun säännöksen tavoitteena on turvata lapsen oikeutta elämään, turvallisuuteen ja huolenpitoon.” Amnesty toteaa, että lähtökohtaisesti lapsen oikeus elää yhdessä perheensä kanssa nimenomaisesti turvaa hänen oikeuttaan turvallisuuteen ja huolenpitoon. Lapsen oikeuksien sopimuksen mukaan, jos lapsi ja hänen vanhempansa joutuvat eri valtioihin, on valtion velvollisuus käsitellä hakemus perheen jälleenyhdistämiseksi myönteisesti ja viivyttämättä. Mikäli lapsi ei voisi elää vanhempansa kanssa, on lapsella oikeus saada valtiolta erityistä suojelua ja tukea. Sopimuksessa selvästi edellytetään ensisijaisesti, että lapsi saa elää yhdessä perheensä kanssa.

Esitysluonnoksessa mainitaan myös, että ”[i]lman huoltajaa maassa oleskelevan lapsen tapauksessa voidaan joutua punnitsemaan vaihtoehtoja siitä, jääkö lapsi Suomeen vai yhdistyykö hän sellaisessa turvallisessa kolmannessa maassa vanhempiansa kanssa, jossa hänellä on oikeus oleskella.” Amnesty huomauttaa, että kun kyse on kansainvälistä suojelua saaneista yksin tulleista lapsista, heillä ei tällaista mahdollisuutta ole. Lapsi on saanut oleskeluluvan vainolta, konflikteilta tai muilta ihmisoikeusloukkauksilta suojelemiseksi juuri Suomessa, eikä hänellä yleensä silloin ole mahdollisuutta asettua perheensä kanssa muuhun maahan. Mikäli lapsen perheenyhdistäminen estetään Suomessa, se tarkoittaa käytännössä sitä, että lapsen oikeus perhe-elämään ei toteudu.

Millaisia näkemyksiä teillä on asumisaikavaatimuksesta?

Amnesty ei kannata ehdotusta.

Hallituksen esitysluonnoksessa ehdotetaan uutta 114 a §:ää oleskeluluvan myöntämisestä toissijaista tai tilapäistä suojelua saaneen perheenjäsenelle. Oleskeluluvan myöntäminen edellyttäisi, että toissijaista suojelua saanut perheenkokoaja olisi oleskellut Suomessa oleskeluluvalla vähintään kaksi vuotta, kun perheenjäsenen oleskelulupahakemus tehdään. Tilapäistä suojelua saanutta tämä ei koskisi. Kahden vuoden asumisaika alkaisi kulua ensimmäisen oleskeluluvan myöntämisestä.

Lisäksi 114§:ään ehdotetaan lisättäväksi uusi 5 momentti, jossa säädettäisiin kahden vuoden asumisaikavaatimuksesta pakolaisen perheenjäsenen oleskeluluvan myöntämisen edellytyksenä. Pakolaisen osalta asumisaikavaatimus koskisi vain niin sanottuja ”uusia perheitä” eli tilanteita, joissa perhe on muodostettu vasta perheenkokoajan maahantulon tai hänen pakolaiskiintiössä Suomeen hyväksymisensä jälkeen.

Asumisaikavaatimuksesta voitaisiin yksittäisessä tapauksessa poiketa, jos siihen olisi poikkeuksellisen painava syy tai lapsen etu sitä vaatisi. Kuitenkaan pelkästään se seikka, että perheessä on lapsi tai lapsia, ei olisi peruste poiketa asumisaikavaatimuksesta. Esimerkkinä asumisaikaa koskevasta vaatimuksesta poikkeamisesta esitysluonnoksessa annetaan tilanne, jossa perheenkokoaja olisi Suomessa ilman huoltajaa oleva lapsi.

Amnesty toteaa, että kahden vuoden asumisaikavaatimus toissijaista suojelua saaneiden perheenyhdistämisen edellytyksenä on lähtökohtaisesti kohtuuton, mutta erityisesti siinä tilanteessa, jossa perheeseen kuuluu lapsi tai lapsi on perheenkokoajana. Lapsen edun ensisijaisuus edellyttää lapsen perhe-elämän suojan toteutumista mahdollisimman pikaisesti. Lapsen oikeuksien sopimuksen 10 artiklan mukaan lapsen tai hänen vanhempiansa hakemukset perheen jälleenyhdistämiseksi on käsiteltävä myönteisesti, humanisti ja kiireellisesti. Kahden vuoden asumisaikavaatimus ei vastaa sopimuksen edellyttämää kiireellistä käsittelyä. Lisäksi esitysluonnoksessa ei arvioida tilannetta, jossa 16-vuotias lapsi hakee perheenyhdistämistä ja häneen tulisi sovellettavaksi kahden vuoden asumisaikavaatimus. Kahden vuoden jälkeen henkilö olisi 18-vuotias eikä voisi enää hakea perheenyhdistämistä vanhempiansa kanssa täysi-ikäistyttyään. Jatkovalmistelussa tähän seikkaan tuleekin kiinnittää huomiota ja varmistaa, että lakia ei sovelleta tällä tavoin.

Lisäksi asumisaikavaatimuksen ulottaminen vain toissijaista suojelua saaneiden perheenyhdistämiseen vaikuttaa syrjivältä lainsäädännöltä, mitä seikkaa tulee jatkovalmistelussa arvioida tarkasti.

Esitysluonnoksessa asumisaikavaatimusta on perusteltu muun muassa sillä, että "[p]erheenjäsenen kotoutumisen voidaan arvioida olevan sitä tehokkaampaa mitä paremmin perheen kokoaja on ehtinyt kotoutua perheenjäsenten saapuessa." Lisäksi esitysluonnoksen mukaan nopean perheen yhdistämisen mahdollisuus olisi riskitekijä lumeavioliitoille.

Amnesty katsoo, että myöskään kotoutumisen kannalta kahden vuoden asumisaikavaatimus ei ole perusteltu. On tutkittu, että tahattomalla erolla perheestä voi olla vakavia seurauksia kansainvälistä suojelua saaneiden henkilöiden terveydelle ja hyvinvoinnille. Eron pitkittyminen vaikuttaa henkilöihin negatiivisesti ja byrokraattiset perheen yhdistämisen esteet ja ankarat hallinnolliset käytännöt saattavat traumatisoida jo usein valmiiksi traumatisoituneita kansainvälistä suojelua saaneita ihmisiä entisestään. (Leinonen, Johanna, Pellander, Saara (2020): *Temporality and everyday (in)security in the lives of separated refugee families* Temporality and everyday (in)security in the lives of separated refugee (taylorfrancis.com)) YK:n pakolaisjärjestö UNHCR toteaa, että eroon joutuneiden perheiden yhdistäminen lisää kotoutumisen mahdollisuuksia, koska yhdistyneet perheet sopeutuvat yleensä paremmin ympäristöönsä. (Family reunification | UNHCR) Terveyden ja hyvinvoinnin laitos katsoo, että "samassa maassa oleva perhe ja sukulaiset edistävät hyvinvointia ja kotoutumista. Perheestä erossaolon ja perheen yhdistämiseen liittyvien vaikeuksien on todettu olevan tärkein pakolaisten kotoutumista vaikeuttava tekijä." (Perheen yhdistäminen - THL) Lisäksi Valtioneuvoston selvitys: Perheen yhdistämisen edellytysten tiukentaminen ja sen vaikutukset Suomessa sekä kokemuksia viidestä Euroopan maasta (2016) osoittaa, että asumisaikaa koskevan edellytyksen yhteys kotoutumiseen on epäselvä, mutta että se sellaisenaan tuskin edistää kotoutumista. Asumisaikavaatimus pidentää perheestä erossa elettyä aikaa ja lisää siten epävarmuutta.

(55_Perheen yhdistämisen+edellytysten+tiukentaminen+ja+sen+vaikutukset+Suomessa+sekä+kokemuksia+viidestä+Euroopan+maasta.pdf (tietokayttoon.fi))

Esitysluonnoksessa kerrotaan, että vuosien 2021–2023 aikana sekä 2024 ensimmäisten 6 kuukauden aikana tehtiin 68 kielteistä perhesidepäätöstä lumeliittoopäilyn perusteella. Esitysluonnoksessa ei kuitenkaan mainita oliko kyse kansainvälistä suojelua saaneiden perheen yhdistämisistä vai muista perheen yhdistämisistä. Esimerkiksi Ihmisoikeuskeskus on selvittänyt maahantulosaännösten kiertämistä 31.1.2023 julkaisemassaan selvityksessä (Ihmisoikeuskeskus - SELVITYS MAAHANTULOSAÄNNÖSTEN KIERTÄMISTÄ KOSKEVASTA OIKEUS KÄYTÄNNÖSTÄ (yhdistysavain.fi)), josta ilmenee, että suurin osa päätöksistä, joissa hallinto-oikeus arvioi kyseessä olleen lumeavioliitto, oli perheen kokoajana Suomen kansalainen. Näin ollen ei näytä kovin todennäköiseltä, että kansainvälistä suojelua saaneiden perheen yhdistämiseen liittyisi laajaa lumeavioliitto-ilmiota. Asumisaikavaatimuksen edellyttäminen toissijaista suojelua saaneille tällä perusteella ei siten myöskään ole perusteltua, sillä vaikutukset jäisivät vähäisiksi.

Amnesty toteaa, että asumisaikavaatimus ei edesauta kotoutumista eikä lumeavioliittojen torjuntaa, vaan heikentää oikeuden perheeseen toteutumista eikä sitä tule ottaa käyttöön. Lisäksi tosiasiallinen aika ennen perheen yhdistämisen mahdollisuutta saattaisi näin ollen toissijaista suojelua saavilla pidentyä kohtuuttoman paljon. Erossa olo perheestä sisältäisi turvapaikanhakumatkan, turvapaikkahakemuksen käsittelyn ja lopulta vielä kahden vuoden asumisaikaedellytyksen. Jo matka

suojelua hakemaan ja turvapaikkaprosessi Suomessa saattavat kestää vuosia eikä myöskään tästä syystä vielä näiden lisäksi kahden vuoden asumisaikaa voi pitää kohtuullisena.

Millaisia näkemyksiä teillä on alaikäisyyden määritelmästä?

Amnesty ei kannata ehdotusta, vaan katsoo, että alaikäisyyden määrittymisen ajankohta tulisi olla kaikkien oleskelulupalajien saaneiden perheenkokoajien sekä heidän perheenjäsentensä osalta sama eli se hetki, kun perheenkokoaja on hakenut oleskelulupaa.

Euroopan unionin tuomioistuimen 1.8.2022 antaman ennakkoratkaisun (C-279/20) mukaan perheenyhdistämisdirektiivin tavoitteiden sekä unionin oikeusjärjestyksessä suojattujen perusoikeuksien mukaista on, että alaikäisyyttä koskeva edellytys huomioidaan sen päivän mukaan, jolloin perheenkokoajana toimiva vanhempi on hakenut turvapaikkaa pakolaisaseman saamiseksi. Tuomioistuimen ennakkoratkaisu edellyttää ulkomaalaislain 38 §:n muuttamista. Esitysluonnoksessa ehdotetaan, että alaikäisyyden määrittämistä ennakkoratkaisun mukaisesti sovelletaan turvapaikan saaneiden perheenkokoajien perheenyhdistämistä hakeviin lapsiin. Ennen muutoksen voimaantuloa Maahanmuuttovirasto tulkitsee voimassa olevaa lakia tuomioistuimen edellyttämällä tavalla.

Unionin tuomioistuimen antama tuomio on tulkinnaltaan yhdenmukainen sen 12.4.2018 antaman tuomion (C-550/16) kanssa. Tuomio koski tilannetta, jossa kolmannen maan kansalainen oli alaikäinen saapuessaan jäsenvaltion alueelle ja jättäessään turvapaikkahakemuksen, mutta joka turvapaikkamenettelyn kuluessa tuli täysi-ikäiseksi ja jolle myönnetään tämän jälkeen pakolaisasema. Henkilöä oli pidettävä kyseisessä säännöksessä tarkoitettuna alaikäisenä huoltajan perheenyhdistämishakemusta arvioitaessa. Kyseisen ennakkoratkaisun perusteella ulkomaalaislain 38 §:ää muutettiin jo aiemmin siten, että perheenkokoajana toimivan lapsen iänmäärittäminen riippuu hänen oleskelulupahakemuksensa jättöhetkestä.

Esitysluonnoksessa ehdotetaan, että ulkomaalaislain 38 §:ää muutetaan siten, että turvapaikan saaneen perheenkokoajan perheenyhdistämistä hakeviin lapsiin sovelletaan alaikäisyyden määrittämistä perheenkokoajan turvapaikkahakemuksen jättämishetken mukaan. Lisäksi pykälää ehdotetaan muutettavaksi siten, perheenkokoajana toimivaan lapsena oleskelulupahakemuksen jättäneeseen perheenkokoajaan ei enää sovellettaisi kyseistä iänmäärittäystapaa, mikäli hän ei ole saanut turvapaikkaa. Aiempi muutos, perheenkokoajana toimivan lapsen alaikäisyyden määrittämisestä soveltuisi siis enää turvapaikan saaneisiin perheenkokoajiin. Esitysluonnoksessa todetaan, että tämä olisi ”yhdenmukaisuuden johdosta perusteltua”.

Amnesty toteaa, että tuomioistuimen ennakkoratkaisuissa alaikäisyyden määrittelyä ei ole ollut tarkoitus ulottaa vain turvapaikan saaneisiin henkilöihin, vaikka ennakkoratkaisupyynnöt heitä koskivatkin. Lisäksi yhdenmukaisuuden näkökulmasta uusi muutos tulisi ulottaa koskemaan kaikkia eikä vain turvapaikan saaneita, kuten aiemmin tehdyssä ulkomaalaislain muutoksessa oli tehty.

Esitysluonnoksessa ei ole esitetty perusteluja sille, miksi muutoksen tulisi koskea vain turvapaikan saaneita. Euroopan unionin tuomioistuimen ennakkoratkaisu ei sitä edellytä. Euroopan unionin perusoikeuskirjan 20 artiklan mukaan kaikki ihmiset ovat yhdenvertaisia lain edessä ja 21 artiklassa taas säädetään syrjinnän kiellosta. Myös unionin tuomioistuimen ennakkoratkaisussa tuodaan esille perusoikeuskirja. Turvapaikan ja toissijaista suojelua saaneiden erottelu eri iänmääritysajankohtiin vaikuttaa olevan olennaisesti syrjivää lainsäädäntöä, mitä tuleekin jatkovalmistelussa tarkasti arvioida.

Millaisia näkemyksiä teillä on siitä, että kansantervedellinen syy ei enää jatkossa olisi perhesideperustaisen oleskeluluvan epäämisperuste?

Amnesty kannattaa ehdotusta.

Euroopan komissio on antanut Suomelle 26.1.2023 virallisen huomautuksen ja käynnistänyt Suomea kohtaan rikkomusmenettelyn määritelmädirektiivin 23 artiklan 4 kohdan saattamisesta osaksi kansallista lainsäädäntöä. Komissio katsoo, että Suomi on saattanut direktiivin kohdan osaksi kansallista lainsäädäntöään virheellisesti ulkomaalaislain 114 §:llä. Kyseisen ulkomaalaislain säännöksen mukaan oleskeluluvan epääminen on mahdollista sellaisen kansainvälistä suojelua saaneen henkilön perheenjäseneltä, jonka voidaan katsoa vaarantavan kansanterveyttä. Komissio katsoo, että säännös menee kansanterveyteen liittyvien syiden osalta direktiivin sallimaa pidemmälle. Suomi ei ole kansallisessa laissaan eritellyt määritelmädirektiivin kansainvälistä suojelua saaneen henkilön perheenyhdistämistä koskevia harkintaperusteita ja perheenyhdistämisdirektiivin harkintaperusteita. Jälkimmäisessä kansanterveys on sovellettavana harkintaperusteena, mutta ei ensimmäisessä. Määritelmädirektiivin 23 artiklan 4 kohdan nojalla kansainvälistä suojelua saaneen henkilön perheenjäsenen oleskeluluvan epääminen ei ole mahdollista kansanterveydellisen syyn nojalla.

Esitysluonnoksessa ehdotetaan kumottavaksi säännös kansainvälistä suojelua saaneen henkilön perheenjäsenen oleskeluluvan epäämisestä kansanterveydellisen syyn nojalla. Amnesty kannattaa tätä ehdotusta ja toteaa, että se on pakollinen muutos, jotta Suomen lainsäädäntö ei ole EU-oikeuden vastainen.

Tähän voitte kirjoittaa muita näkemyksiänne ehdotettuja muutoksia ja niiden vaikutuksia koskien.

Tiivistelmä:

Hallituksen esitysluonnoksessa ehdotetut muutokset suurimmalta osaltaan heikentävät ihmisoikeuksien, kuten oikeuden perhe-elämään ja lapsen edun toteutumista. Muutokset kohdistuvat erityisesti kansainvälistä suojelua saaneisiin, jotka ovat jo valmiiksi muita perheenyhdistämistä hakevia heikommassa asemassa. Kaikkein eniten muutokset heikentävät toissijaista suojelua saaneiden oikeuksien toteutumista, vaikka erottelulle turvapaikan ja toissijaista suojelua saaneiden välillä ei ole perusteita.

Esitysluonnoksessa ehdotetaan perheenyhdistämisen uusiksi kriteereiksi 21 vuoden vähimmäisikä, kahden vuoden asumisaikaa sekä toimeentuloedellytyksen ulottamista myös lapsiin perheenkokoajina. Amnesty katsoo, ettei näitä muutoksia tule tehdä.

Esitysluonnoksessa ehdotetaan lisäksi lapsen alaikäisyyden määrittämisen muutosta sekä kansanterveydellisen syyn poistamista oleskeluluvan epäämisperusteena kansainvälistä suojelua saaneen henkilön perheenjäseneltä. Amnesty kannattaa kyseisiä muutoksia osittain siten, että alaikäisyyden määrittämisen muutos tulee ulottaa kaikkiin perheenyhdistämiin eikä vain turvapaikan saaneiden perheenyhdistämiin.

Osa muutosehdotuksista, kuten vähimmäisikäedellytys ja asumisaikavaatimus ovat mahdollisia perheenyhdistämisen lisäedellytyksiä, jotka EU:n perheenyhdistämisdirektiivi sallii. Amnesty huomauttaa, että EU:n perheenyhdistämisdirektiivin tarkoituksena on suojata perhe-elämää ja määritellä ne vähimmäisedellytykset, joiden täyttyessä perheenyhdistäminen on mahdollista. Tarkoituksena ei siis ole, että jäsenvaltiot heikentävät olemassa olevia säännöksiään, vaan että oikeuksien tasoa nostetaan niissä maissa, joissa säännökset eivät vielä ole direktiivin edellyttämällä tasolla.

Esitetyillä muutoksilla kuitenkin heikennettäisiin kansallista lainsäädäntöä, vaikka Suomi on perinteisesti ylittänyt vähimmäistason ja luonut kansallisella lailla korkeampitasoisia ihmisoikeuksien suoja EU:n minimitasoon verrattuna. Tämä käytäntö on vastannut EU-lainsäädännön perimmäistä tavoitetta, joka on ollut suojelun tason parantaminen ja yhdenmukaistaminen luomalla vähimmäistason määrittelevää lainsäädäntöä. On valitettavaa ja ihmisoikeuksien näkökulmasta ongelmallista, että pitkä perinne katkaistaan ja Suomen lainsäädäntöä esitetään heikennettäväksi huomattavasti nykyistä alhaisemmalle tasolle.

Oikeus perhe-elämään on turvattu useissa Suomea sitovissa kansainvälisissä sopimuksissa ja on valtioiden velvollisuus huolehtia sen toteutumisesta. YK:n kansalaisoikeuksia ja poliittisia oikeuksia koskevassa yleissopimuksen (KP-sopimus) 23 artiklan mukaan perhe on yhteiskunnan luonnollinen ja perustavaa laatua oleva yhteisö ja sillä on oikeus yhteiskunnan ja valtion suojeluun. YK:n taloudellisia, sosiaalisia ja sivistyksellisiä oikeuksia koskevan yleissopimuksen (TSS-sopimus) 10 artiklassa todetaan, että 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.

Euroopan ihmisoikeussopimuksen 8 artiklan mukaan jokaisella on oikeus nauttia yksityis- ja perhe-elämäänsä, kotiinsa ja kirjeenvaihtoonsa kohdistuvaa kunnioitusta. Artiklassa todetaan myös, että viranomaiset eivät saa puuttua tämän oikeuden käyttämiseen, paitsi kun laki sen sallii ja se on välttämätöntä demokraattisessa yhteiskunnassa kansallisen ja yleisen turvallisuuden tai maan

taloudellisen hyvinvoinnin vuoksi, tai epäjärjestyksen tai rikollisuuden estämiseksi, terveyden tai moraalien suojaamiseksi, tai muiden henkilöiden oikeuksien ja vapauksien turvaamiseksi.

Lisäksi perhe-elämää suojataan myös Euroopan unionin perusoikeuskirjassa, jonka 7 artiklan mukaan jokaisella on oikeus siihen, että hänen yksityis- ja perhe-elämänsä, kotiaan sekä viestejään kunnioitetaan. Perhe-elämän suoja sisältyy myös kansainvälisen humanitaarisen oikeuden säännöksiin, sillä Geneven sopimus siviilihenkilöiden suojelemisesta sodan aikana sisältää useita perheiden yhdessä oloa ja yhteen palaamista edistäviä säännöksiä, kuten perheiden pitämistä yhdessä evakuoinneissa tai sodan hajottamien perheiden yhteen saattamista. Perhe-elämän suojan katsotaan kuuluvan Suomen perustuslain 10 §:n yksityiselämän suojan alaan.

Euroopan komissio on pyrkinyt selvittämään turvapaikanhakijoiden ja toissijaista suojelua saaneiden asemaa liittyen perheenyhdistämiseen ja perhe-elämän suojaan. EU:n perheenyhdistämisdirektiivin soveltamista koskevissa komission ohjeissa todetaan, että toissijaista suojelua saavien henkilöiden humanitaarisen avun tarve ei eroa pakolaisten tarpeesta ja komissio kehottaakin jäsenvaltioita ottamaan käyttöön säännöt, joilla pakolaisille sekä väliaikaista ja toissijaista suojelua saaville henkilöille myönnetään samanlaiset oikeudet. Kyseisessä tulkintaohjeessa myös 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. (Komission tiedonanto (COM(2014) 210 final) Euroopan parlamentille ja neuvostolle oikeudesta perheenyhdistämiseen annetun neuvoston direktiivin 2003/86/EY soveltamista koskevista ohjeista:

[https://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2014_2019/documents/com/com_com\(2014\)0210/com_com\(2014\)0210_fi.pdf](https://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2014_2019/documents/com/com_com(2014)0210/com_com(2014)0210_fi.pdf))

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. (Asia C-578/08 (Chakroun), tuomio 4.3.2010, kappale 43) Lisäksi EU:n määritelmädirektiivissä viitataan pakolaisten ja toissijaista suojelua saaneiden yhdenmukaiseen asemaan ja todetaan, että toissijaista suojelua saaville henkilöille tulee myöntää samoin edellytyksin samat oikeudet kuin pakolaisille. (Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2011/95/EU, vaatimuksista kolmansien maiden kansalaisten ja kansalaisuudettomien henkilöiden määrittelemiseksi kansainvälistä suojelua saaviksi henkilöiksi, pakolaisten ja henkilöiden, jotka voivat saada toissijaista suojelua, yhdenmukaiselle asemalle sekä myönnetyn suojelun sisällölle (uudelleenlaadittu): <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2011:337:0009:0026:fi:PDF>)

Lopuksi

Amnesty toteaa, että perus- ja ihmisoikeuksia voi rajoittaa vain tietyillä edellytyksillä. Rajoitusten on oltava muun muassa hyväksyttäviä, painavan yhteiskunnallisen tarpeen vaatimia sekä oikeasuhtaisia. Rajoitus ei saa mennä pidemmälle, kuin on perusteltua.

Esitysluonnoksessa rajoitetaan oikeutta perhe-elämään voimakkaasti. Esitysluonnoksessa kerrotaan tavoitteeksi hallitusohjelman mukaisesti tiukentaa perheenyhdistämisen edellytyksiä, lisätä maahanmuuttajan vastuuta omasta kotoutumisestaan ja muuttaa järjestelmää velvoittavammaksi sekä kitkeä haitallisia ilmiöitä kuten lasten käyttämistä maahantulon välineinä ja pakko- sekä lumeavioliittoja.

Amnesty katsoo, että hallitusohjelman tavoite tiukemmasta maahanmuuttolainsäädännöstä sekä maahanmuuttaneiden vastuuttamisesta kotoutumisestaan ilman sen tukemista eivät vastaa edellytystä painavasta yhteiskunnallisesta tarpeesta rajoitusten hyväksyttävyyden perusteena. Myöskään tavoite esitettyjen haitallisten ilmiöiden kitkemisestä ei vaikuta perustellulta, kun kyseisten ilmiöiden esiintyvyyttä ei ole kunnolla esitysluonnoksessa havainnollistettu eivätkä esitetyt toimet niihin todennäköisesti edes vaikuta tehokkaasti. Rajoitustoimet eivät myöskään vaikuta olevan oikeasuhtaisia tavoitteisiin nähden. Rajoitustoimet koskisivat lähes kaikkia perheenyhdistämiä ja etenkin toissijaista suojelua saaneita, vaikka hyvin harvalla heistä on todennäköisesti yhteyttä haitallisiin ilmiöihin, joilla esitettyjä muutoksia perustellaan. Muutokset vaikuttavat olevan toissijaista suojelua saaneita syrjiviä.

Lisäksi Amnesty toteaa, että julkisen vallan tehtävänä on turvata ja edistää perus- ja ihmisoikeuksien toteutumista. Nyt esitettävillä toimilla kuitenkin lähinnä heikennetään kansainvälistä suojelua saaneiden oikeuksia, vaikka juuri kansainvälistä suojelua saaneiden perheenyhdistämistä tulisi tukea ja helpottaa. Kansainvälistä suojelua saaneet ovat usein olosuhteiden pakosta joutuneet eroon perheenjäsenistään. Perheenjäsenistä eroon joutuminen lisää pakolaisuuden aiheuttamaa inhimillistä kärsimystä. Heidän perheenjäsenensä ovat usein itsekin kansainvälisen suojelun tarpeessa. Huoli ja epävarmuus perheestä vaikeuttaa perheenkokoajan kotoutumista ja kiinnittymistä uuteen maahan. Kansainvälistä suojelua saaneiden henkilöiden perheenyhdistäminen tulisikin varmistaa tehokkaasti ja inhimillisesti heidän kotoutumisensa ja perheidensä suojelun takaamiseksi.

Amnesty huomauttaa, että esitysluonnoksessa ei ole edes käyty läpi vaihtoehtoisia toteuttamisvaihtoehtoja. Esitysluonnoksesta puuttuvat myös siirtymäsäännökset sekä yhdenvertaisuusvaikutusten arviointi ja muutosten vaikutusten kokonaisarviointi ottaen huomioon useat samanaikaiset maahanmuuttajien oikeuksiin kohdistuvat heikennykset.

Hallituksen esitysluonnokseen tulee lisätä siirtymäsäännös, mikäli laki hyväksyttäisiin. Hakijoiden oikeusturva huomioon ottaen siirtymäsäännöksessä tulisi varmistaa, että lakia sovellettaisiin vain sen voimaantulon jälkeen maahan tulleisiin henkilöihin, jotka hakevat perheenyhdistämistä.

Oikeusvarmuuden periaate kieltää ennakoimattoman lainkäytön. Myös valtioneuvoston oikeuskansleri on todennut taannehtivan ja myös ennakoivan lainsoveltamisen olevan perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisen kannalta ongelmallista. Lain soveltamisessa on noudatettava yleisiä hallinto-oikeudellisia periaatteita, mutta siirtymäsäännöksellä voitaisiin välttää taannehtivan tai ennakoivan lain soveltamisen aiheuttamien oikeusturvaongelmien syntymistä. (Valtioneuvoston oikeuskanslerin ratkaisu OKV/8/50/2016: okv_8_50_2016.pdf (oikeuskansleri.fi))

Hallitus tekee kaudellaan useita muutoksia ulkomaalaisten oikeuksiin. Näissä esityksissä ei ole kuitenkaan tehty minkäänlaista yhteisvaikutusten kokonaisarviointia siitä, miten ne tulevat vaikuttamaan perus- ja ihmisoikeuksien toteutumiseen. Vaikutukset kuitenkin kohdistuvat tiettyyn ihmisryhmään ja näyttää siltä, että muutokset lähes kaikilta osin heikentävät tämän ihmisryhmän oikeuksia. Ihmisoikeusvaikutusten voidaan siten olettaa olevan laaja-alaisia.

Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminta (VN TEAS) teki vuonna 2021 selvityksen ulkomaalaislain muutosten yhteisvaikutuksista vuosilta 2015–2019. Selvityksen perusteella kansainvälistä suojelua hakeneiden tilanne heikentyi ja päähuomio muutoksissa oli menettelyjen tehostamisessa eikä niinkään hakijoiden perus- ja ihmisoikeuksissa. Muutokset johtivat siihen, että syntyi väliinputoajaryhmiä, joille vaikutukset olivat kohtuuttomia. Muutoksenhaku ja uusintahakemukset lisääntyivät. Lisäksi menettelyjä koskevat turvapaikanhakijan asemaa heikentäneet samanaikaiset ja perättäiset muutokset lisäsivät oikeusturvariskejä. Myöskään lapsia koskevat parannukset eivät ehkäisseet yleisten muutosten kielteisiä vaikutuksia lapsiin. Niin perus- ja ihmisoikeusvaikutusten kuin myös lapsivaikutusten arviointi oli esityksissä puutteellista. (VN TEAS raportti Ulkomaalaislain ja sen soveltamiskäytännön muutosten yhteisvaikutukset kansainvälistä suojelua hakeneiden ja saaneiden asemaan, 12.2.2021:

Ulkomaalaislain ja sen soveltamiskäytännön muutosten yhteisvaikutukset kansainvälistä suojelua hakeneiden ja saaneiden asemaan - Valto (valtioneuvosto.fi))

Amnesty katsoo, että edellä viitattu VN TEAS -raportti huomioiden on erityisen tärkeää tällä hallituskaudella tehdä esityksissä perus- ja ihmisoikeusvaikutusten laaja kokonaisarviointi ottaen huomioon turvapaikanhakijoihin ja maahanmuuttaneisiin kohdistuvat yhteisvaikutukset sekä mahdolliset päällekkäiset muutosehdotukset. Tästäkin nyt käsitteillä olevasta esitysluonnoksesta yhteisvaikutusten arviointi puuttuu ja se tulisi siihen jatkovalmistelussa lisätä.

Kunnioitavasti

Niina Laajapuro

Ihmisoikeustyön johtaja, Amnesty International Suomen osasto

Lisätietoja antaa: Kaisa Korhonen, oikeudellinen asiantuntija

Korhonen Kaisa
Amnesty International Suomen osasto