

Asia: VN/1960/2024

Luonnos hallituksen esitykseksi ulkomaalaislain muuttamisesta (perheenyhdistäminen)

Lausunnonantajan lausunto

Millaisia näkemyksiä teillä on vähimmäisikävaatimuksesta?

Yhdenvertaisuusvaltuutettu ei kannata vähimmäisikävaatimusta. Ehdotettu 21 vuoden vähimmäisikävaatimus asettaisi alle 21-vuotiaat eri asemaan iän perusteella ja vaikeuttaisi heidän mahdollisuuttansa viettää perhe-elämää.

Oikeus perhe-elämän suojaan turvataan perustuslaissa (PL 10 §, HE 309/1993 vp s. 53) sekä kansainvälisissä ihmisoikeussopimuksissa (EIS 8 art., KP-sopimus 17 art. ja 23 art.). Perhe-elämän suoja on mahdollista rajoittaa vain tietyin perusoikeuksien rajoitusedellytyksin, joita ovat: lailla säätämisen vaatimus, täsmällisyys- ja tarkkarajaisuusvaatimus, hyväksyttävyyksivaatimus, ydinalueen koskemattomuuden vaatimus, suhteellisuusvaatimus, oikeusturvavaatimus sekä ihmisoikeusvelvoitteiden noudattamisen vaatimus (PeVM 25/1994 vp).

Perustuslain 6.2 § mukaan ketään ei saa ilman hyväksyttävää perustetta asettaa eri asemaan iän perusteella. Ikä ja kansalaisuus ovat myös yhdenvertaisuuslain 8 §:ssä mainittuja syrjintäperusteita. Perustuslain syrjintäkielto on ehdoton – ellei ole esitettävissä hyväksyttävää perustetta erilaiselle kohtelulle, syrjintäkieltoa ei voi tavallisella lailla rajoittaa. Perustuslakivaliokunnan mukaan ikään liittyville rajoituksille tulisi esittää hyväksyttävä peruste ja tämän hyväksyttävän perusteen tulisi myös olla asiallisessa ja kiinteässä yhteydessä lain tarkoitukseen (PeVL 44/2010 s. 6).

Ehdotettua sääntelyä on perusteltu pakko- ja lumeavioliittojen estämisellä. Tavoite suojata pakkoavioliiton uhreja ja ehkäistä pakkoavioliittoja on sinänsä kannatettava. Yhdenvertaisuusvaltuutettu kuitenkin katsoo, että 21 vuoden vähimmäisikävaatimuksen asettaminen ei ole oikeasuhtainen toimenpide pakkoavioliittojen ehkäisemiseksi. Se ei kohdistu nimenomaisesti mahdollisiin pakkoavioliiton uhreihin, vaan ehdottomana edellytyksenä se rajoittaa laaja-alaisesti kaikkien tiettyyn ikäryhmään kuuluvien henkilöiden perheenyhdistämistä (Suomen kansalaisia lukuun ottamatta) riippumatta siitä, onko asiassa viitteitä pakkoavioliitosta vai ei. Lisäksi kansainvälisten arvioiden mukaan vähimmäisikävaatimuksen vaikutus suhteessa tavoitteiden

saavuttamiseen, kuten pakkoavioliiton ehkäisyyn, on vähäinen (Perheenyhdistämisen edellytysten tiukentaminen ja sen vaikutukset Suomessa sekä kokemuksia viidestä Euroopan maasta, VN TEAS 2016). Yhdenvertaisuusvaltuutettu ei siksi yhdy esityksen perusteluun, jossa todetaan, että ikärajan asettaminen olisi keskeinen keino vaikuttaa ilmiön torjuntaan. Myöskään kotoutumisen edistämiseen liittyvät näkökohdat eivät puolla esitetyn kaltaista muutosta (ks. tarkemmin kysymys 6). Kokonaisuudessaan voidaan todeta, että vähimmäisikävaatimus ei vaikuta olevan riittävän asiallisessa ja kiinteässä yhteydessä esitettyyn tavoitteeseen perustuslakivaliokunnan edellyttämällä tavalla.

Lisäksi ehdotettu säännös asettaisi ulkomaan kansalaisen perheenkokoajana eriarvoiseen asemaan Suomen kansalaiseen verrattuna. Sääntämisympäristöperusteluissa tätä on yhdenvertaisuusnäkökulmasta lähinnä perusteltu sillä, että Suomen kansalaisten perheenkokoajille on muutenkin ulkomaalaislaissa tiettyjä erityissääntöjä. Esitysluonnoksesta ei käy ilmi, miksi tällainen erottelu Suomen kansalaisten ja ulkomaan kansalaisten perheenkokoajien välillä olisi perusteltua perustuslain 6.2 §:n perusteella. Mikäli tavoitteena on pakkoavioliittojen ehkäisy, ikärajan asettaminen vain ulkomaan kansalaisiin ei ole tarkoituksenmukaista, sillä kuten esityksessä todetaankin, pakkoavioliitto ilmiönä ulottuu myös Suomen kansalaisiin.

Esityksen vaikutustenarvioinnissa todetaan, että "[v]ähimmäisvaatimuksen arvioidaan vähentävän maahan saapuvien niin sanottujen riskiryhmään kuuluvien henkilöiden määrää. Riskiryhmiin kuuluu esimerkiksi nuoria, erityisesti naisia, haavoittuvassa asemassa olevia ja hyväksikäytölle alttiita henkilöitä". Yhdenvertaisuusvaltuutettu pitää ongelmallisena sääntelyä, jossa haavoittuvassa asemassa olevien suojelua pyritään toteuttamaan rajaamalla heidän oikeuksiaan ilman vankkoja sääntelyn hyväksyttävyyttä ja oikeasuhtaisuutta osoittavia perusteluita.

Vertailukohtana voidaan todeta, että avioliittolakia muutettiin Suomessa vuonna 2019 (351/2019), niin että laki ei enää mahdollista poikkeuslupamenettelyä, jolla lapsi voisi solmia avioliiton. Lakia säädettäessä katsottiin periaatteellisesti tärkeäksi, että lapsia, erityisesti nuoria tyttöjä, suojellaan avioliitolta, johon saattaa alaikäisten kohdalla sisältyä pakottamista, ja piirteitä, jotka ovat lapsen kehitykselle ja terveydelle haitallisia. 18 vuoden ikäraja on selkeä ja yksiselitteinen: alle 18- vuotias on lainsäädännön ja YK:n lapsen oikeuksien sopimuksen mukaan lapsi, kun taas 18- vuotta täyttänyt henkilö on täysi- ikäinen ja täysivaltainen. Ikärajan asettamiselle korkeammaksi perheenyhdistämisen osalta ei ole mahdollista osoittaa mitään yksiselitteistä ikärajaa, jolla suojattaisiin pakkoavioliitoilta tai hyväksikäytöltä, ja jolla voisi perustella kategorista rajoitusta.

Lisäksi hallitus antoi kesäkuussa 2024 esityksen, jolla rikoslakiin sisällytetään pakkoavioliiton kriminalisointi sekä pakkoavioliiton mitätöimisen mahdollisuus (HE 65/2024 vp). Nämä toimet kohdentuvat nimenomaisesti pakkoavioliittoihin, ja yhdenvertaisuusvaltuutettu on lausunnoissaan puoltanut esitystä sen valmisteluvaiheessa.

Yhdenvertaisuusvaltuutetun näkemyksen mukaan esitysluonnoksessa ei ole esitetty sellaista painavaa yhteiskunnallista tarvetta, jonka nojalla tietyn ikäisten, täysi- ikäisten ulkomaalaisten puolisoitten oikeutta perhe-elämään voisi rajoittaa. Ottaen huomioon, ettei ole edellä esitetyn mukaisesti varmuutta siitä, olisiko ehdotetulla sääntelyllä ylipäänsä toivottu vaikutus pakkoavioliittojen estämiseksi, valtuutettu katsoo, ettei vähimmäisikävaatimus ole välttämätön rajoitus hyväksyttävän tavoitteen saavuttamiseksi suhteellisuusvaatimuksen mukaisesti.

Huomionarvoista on, että vähimmäisikävaatimukseen ei esitetä poikkeamismahdollisuutta. Poikkeamismahdollisuutta ei olisi esimerkiksi silloin, kun on ilmeistä, että avioliitossa ei ole kysymys pakkoavioliitosta. Euroopan komissio on tiedonannossaan 2014 (KOM (2014) 210 final) antanut

ohjeistuksen, jonka mukaan jäsenvaltion on vähimmäisikää soveltaessaan arvioitava kunkin hakemuksen olosuhteet tapauskohtaisesti. Vähimmäisikä voi toimia viitteenä, mutta sitä ei voi käyttää yleisenä kynnysarvona siten, että sitä nuorempien hakemukset hylätään järjestelmällisesti tutkimatta kunkin hakijan tilannetta. Vähimmäisikää koskeva vaatimus on ainoastaan yksi niistä seikoista, jotka jäsenvaltion on otettava huomioon hakemusta tutkiessaan. Ehdoton vähimmäisikävaatimus on komission tiedonannon vastainen. Mikäli edellä esitetystä perustavanlaatuisista perus- ja ihmisoikeusongelmista huolimatta vähimmäisikävaatimusta esitetään säädettäväksi, tulisi kyse kuitenkin olla korkeintaan yhdestä kokonaisharkinnassa huomioitavasta seikasta, ei ehdottomasta edellytyksestä.

Millaisia näkemyksiä teillä on toimeentuloedellytyksen asettamisesta alaikäiselle perheenkokoajalle?

Yhdenvertaisuusvaltuutettu ei kannata toimeentuloedellytyksen asettamista alaikäiselle perheenkokoajalle. YK:n lapsen oikeuksien yleissopimuksen 9 artiklan mukaan lapsella on oikeus elää vanhempiensa kanssa. Kaikissa lapsia koskevissa lainsäädäntöelimien toimissa on ensisijaisena harkintaperusteena käytettävä lapsen etua (3 artikla), jonka yhtenä ulottuvuutena on perhe ja läheiset ihmissuhteet (YK:n lapsen oikeuksien komitea, yleiskommentti nro 14 (2013)). Lapsen etu ja lapsen oikeus perheeseensä nauttivat korkeaa suojaa. YK:n pakolaisjärjestö UNHCR:n lapsen etua koskevien suuntaviivojen mukaan perheenyhdistämistä tulisi yleisesti pitää lapsen edun mukaisena (UNHCR Guidelines on Determining the Best Interests of the Child (2008)). Toimeentuloedellytyksen asettaminen alaikäisille perheenkokoajille vaikeuttaa merkittävästi perheenyhdistämistä ja lasten mahdollisuutta asua yhdessä perheen kanssa, eikä sen voida katsoa olevan lapsen edun mukainen edellytys.

YK:n lapsen oikeuksien komitea onkin kesällä 2023 todennut olevansa vakavasti huolestunut nykyisistä ilman huoltajaa maahan saapuneita lapsia ja perheenyhdistämistä koskevista käytännöistä, kuten perheenyhdistämisen oikeudellisista ja tuloihin liittyvistä esteistä. Komitea vaati Suomea koskevissa loppupäätelmissään Suomea varmistamaan turvapaikanhakija-, pakolais- ja maahanmuuttajalasten oikeuksien kunnioittamisen kaikilta osin muun muassa poistamalla perheenyhdistämisen oikeudelliset ja tuloihin liittyvät esteet (CRC/C/FIN/CO/5-6, kohta 39). Komitea painotti kyseisen kohdan ja sen sisältämien suositusten kiireellisyyttä ja totesi, että asiassa on ryhdyttävä kiireellisiin toimenpiteisiin (kohta 5).

Toimeentuloedellytyksen asettamista alaikäisille perustellaan esitysluonnoksessa ”lasten käyttämisen maahantulon välineenä” ehkäisemisellä ja todetaan muun muassa, että ”[i]lmiön kitkeminen aiempaa tehokkaammin on välttämätöntä”. Esitysluonnoksessa ei anneta tutkimukseen tai muihin lähteisiin perustuvaa tietoa mahdollisen ilmiön laajuudesta tai olemassaolosta. Ulkomaalaislakia on vastikään muutettu tarkoituksena ehkäistä ”lapsen käyttämistä maahantulon välineenä” (UlkL 36 c §:n 1 momentin 4 kohta). Esitysluonnoksessa ei ole perusteltu, miksi kyseinen muutos ei ole ollut riittävä.

Lapsi voi joutua eroon perheestään esimerkiksi kotimaasta lähdettyään pakomatkan aikana. Toisaalta vanhemmat ovat voineet lähettää lapsen esimerkiksi konfliktialueelta koti- tai lähtömaastaan pois turvatakseen lapsensa tulevaisuuden sekä siksi, että koko perheen ei ole ollut taloudellisesti mahdollista paeta yhdessä (Lapset ilman perhettä, yhdenvertaisuusvaltuutetun selvitys 2020). Tällöin vanhemmat ovat voineet vaikeassa tilanteessa pyrkiä tekemään ratkaisun, joka turvaa heidän lapsensa aseman mahdollisimman täysimääräisesti. Tällöin ei voida katsoa olevan kyse ”lapsen käyttämisestä maahantulon välineenä”.

Hallituksen esitysluonnoksen mukaan "[e]hdotus perustuu siihen, että perhe-elämän suojaa painavampana on pidettävä paitsi yleiseen etuun liittyviä näkökulmia niin ennen kaikkea lapsen oikeutta turvallisuuteen, koska tavoitteena on ehkäistä lapsen hyväksikäyttöä maahantulon välineenä. Lapsen oikeuksien komitea mukaan lapsen erottamisen vanhemmistaan pitäisi olla ainoastaan viimeinen vaihtoehto silloin, kun lapsi on vaarassa kokea välitöntä vahinkoa tai kun tämä on muutoin välttämätöntä. Voidaan arvioida, että lapsen hyväksikäyttö maahantulon välineenä huomioiden sen aiheuttamat riskit lapsen psyykkiselle, sosiaaliselle ja fyysiselle turvallisuudelle ja jopa oikeudelle elää voi asettaa lapsen vaaraan kokea välitöntä vahinkoa". Toimeentuloedellytys ei kuitenkaan kohdistu ainoastaan sellaisiin lapsiin, joihin on kohdistunut mahdollista hyväksikäyttöä. Toimeentuloedellytyksestä poikkeamista koskevassa harkinnassa ei myöskään esitysluonnoksessa ohjata ottamaan huomioon tilanteita, joissa vanhempien toiminta ei ole asettanut lasta välittömän vahingon vaaraan. Näin ollen toimeentuloedellytyksen asettamisen myötä lapsia erotetaan perheestään ilman, että kyse olisi tilanteista, joissa lapsi olisi vaarassa kokea välitöntä vahinkoa. Tätä voidaan pitää ongelmallisena YK:n lapsen oikeuksien sopimuksen 3 ja 9 artiklojen sekä edellä esitetyn lapsen oikeuksien komitean kannanoton nojalla.

Toimeentuloedellytyksestä poikkeamista koskien esitysluonnoksessa on esimerkiksi nostettu esiin tilanne, jossa "Suomeen yksin tulleen alaikäisen vanhemmat hakevat oleskelulupaa Suomeen perhesiteen perusteella ja lapsen vakava sairaus tai vamma puoltaa toimeentuloedellytyksestä poikkeamista lapsen erityistarpeista huolehtimisen varmistamiseksi ja tämä olisi lapsen edun mukaista." Vastaava kuvaus esiintyi edellisessä perheenyhdistämisen edellytyksiä tiukentavassa hallituksen esityksessä (HE 43/2016 vp). Tuolloin perustuslakivaliokunta kuitenkin kiinnitti nimenomaista huomiota kyseiseen kohtaan todeten, että "näissä perustelumaininnoissa kynnys poikkeussäännöksen soveltamiselle muodostuu perustuslakivaliokunnan käsityksen mukaan varsin korkeaksi. Valiokunta huomauttaa painokkaasti, että perheenyhdistämistä koskevassa päätöksenteossa on kiinnitettävä erityistä huomiota lapsen oikeuksia koskevan yleissopimuksen ja Euroopan ihmisoikeussopimuksen määräyksiin sekä otettava huomioon ulkomaalaislain 6 §:n sääntely lapsen edusta." (PeVL 27/2016 vp.)

Esityksessä todetaan, että toimeentuloedellytyksen palauttamisella perheenkokoajien yhdenvertaista asemaa edistettäisiin, kun toimeentuloedellytyksen soveltaminen ei enää olisi sidoksissa ala- tai täysi-ikäisyyteen. Yhdenvertaisuusvaltuutettu katsoo päinvastoin, että kyse olisi yhdenvertaisuutta heikentävästä muutoksesta. Yhdenvertaisuus ei tarkoita, että kaikkia ihmisiä kaikissa tilanteissa pitää kohdella täysin samalla tavalla. Tosiasiallisen yhdenvertaisuuden toteutuminen edellyttää päinvastoin, että tietyn haavoittuvassa asemassa olevan ihmisryhmän, kuten alaikäisten, erityispiirteet otetaan huomioon. Esityksessä on viitattu perustuslain 6 §:n 3 momenttiin, jonka mukaan lapsia on kohdeltava tasa-arvoisesti yksilönä ja heidän tulee saada vaikuttaa itseään koskeviin asioihin kehitystään vastaavasti. Perustuslakivaliokunta on kuitenkin esimerkiksi katsonut, että "säännös muodostaa perustan lasten vajaavaltaisena ja aikuisväestöä heikompana ryhmänä tarvitsemalle erityiselle suojelulle ja huolenpidolle" (PeVL 45/2021 vp s. 2). Alaikäisten ja täysi-ikäisten yhdenvertaista asemaa ei yhdenvertaisuusvaltuutetun näkemyksen mukaan edistetä sillä, että alaikäisten asemaa perheenkokoajina heikennetään.

Millaisia näkemyksiä teillä on asumisaikavaatimuksesta?

Yhdenvertaisuusvaltuutettu ei kannata asumisaikavaatimusta, joka rajoittaa kansainvälistä suojelua saaneiden henkilöiden oikeutta perhe-elämän suojaan. Tällöin on arvioitava asiaa perusoikeuksien rajoitusedellytysten valossa. Erityistä huomiota voidaan kiinnittää siihen, onko rajoitus painavan yhteiskunnallisen tarpeen vaatima ja oikeasuhtainen.

Asumisaikavaatimusta perustellaan muun muassa lumeavioliittojen ehkäisyllä. Kuitenkaan lumeavioliitot eivät vaikuta olevan nimenomaisesti kansainvälistä suojelua saaneiden henkilöiden perheenyhdistämiseen liittyvä ilmiö. Esimerkiksi Ihmisoikeuskeskuksen oikeuskäytäntöä koskevassa selvityksessä suurin osa perheenyhdistämishakemuksiin liittyvistä maahantulosäännösten kiertämisen epäilyistä liittyi Suomen kansalaisten puolisoiden perheenyhdistämiseen (Selvitys maahantulosäännösten kiertämistä koskevasta oikeuskäytännöstä, IOK 2023). Siten lumeavioliittojen estämisellä ei voida perustella kansainvälistä suojelua saaneiden perheenyhdistämisen edellytysten muuttamista. Myöskään kotoutumisen edistämiseen liittyvät näkökohdat eivät puolla esitetyn kaltaista muutosta. (Ks. tarkemmin kysymys 6).

Asumisaikavaatimus koski nimenomaan kansainvälistä suojelua saaneiden ihmisten perheenjäseniä. Tällöin on huomioitava, että perheenjäsenet todennäköisesti oleskelevat alueella, jonka suhteen perheenkokoajan on todettu olevan kansainvälisen suojelun tarpeessa. Kyse voi esimerkiksi olla konfliktialueesta, jossa oleskelu on hengenvaarallista, mutta josta perheenjäsenet eivät ole päässeet poistumaan turvallisten tai laillisten reittien puutteessa. Lisäksi kansainvälistä suojelua saaneen henkilön henkilökohtainen suojelutarve voi koskea myös tämän kotimaahan jääneitä perheenjäseniä. Kansainvälistä suojelua saaneiden perheenjäsenten perheenyhdistäminen olisi turvallinen keino ja laillinen maahantulon väylä, joka osaltaan ehkäisisi myös sitä, että ihmiset joutuvat turvautumaan ihmisalakuljettajiin ja turvattomampiin pakoreitteihin.

Millaisia näkemyksiä teillä on alaikäisyyden määritelmästä?

Alaikäisyyden määrittämisen muuttaminen EU-tuomioistuimen ratkaisun mukaiseksi on välttämätöntä. Ratkaisussa korostetaan EU:n perusoikeuskirjassa turvattua yksityis- ja perhe-elämän kunnioittamista (7 artikla) ja lapsen edun ensisijaista huomioimista (24.2 artikla). Yhdenvertaisuusvaltuutettu korostaa myös, että EU- tuomioistuimen tuomio koskee perheenyhdistämisdirektiivin 4 artiklan 1 kohdan c) alakohdan soveltamista. 4 artikla koskee yleisesti direktiivin mukaisia määritelmiä, eikä kyseistä kohtaa ole nimenomaan kytketty pakolaisten perheenyhdistämiseen. Tuomiosta ei voi vetää sellaista johtopäätöstä, että tuomio koski vain alaikäisyyden määrittämistä pakolaisen lapsen kohdalla, vaikka kyseisessä tuomiossa on kyse pakolaisen lapsesta.

Yhdenvertaisuusvaltuutettu pitääkin EU-tuomioistuimen ratkaisussakin esiin nostettujen perusoikeuskirjan artiklojen valossa ongelmallisena ja tarpeettomana alaikäisyyden määrittämisen erottelua turvapaikan, toissijaista tai tilapäistä suojelua saaneiden sekä kiintiöpakolaisina pakolaisaseman saaneiden perheenkokoajien välillä. EU-tuomioistuimen ratkaisu ei ohjaa erottelemaan alaikäisyyden määrittämistä kansainvälisten suojeluasemien välillä. Hallituksen esitysluonnoksessa ei ole perusteltu riittävästi sitä, miksi alaikäisyyden määrittämisen tulee erota esimerkiksi turvapaikan tai toissijaisen suojeluaseman saaneiden välillä. Tosiällisesti on kyse täysin identtisestä käytännön tilanteesta lapsen täysikäisyyden määrittämisen osalta, pakolaisen ja toissijaisen suojelun perusteella oleskeluluvan saaneen henkilön kohdalla. Tämä erottelu olisi tullut arvioida myös perustuslain 6.2 §:n ja oikeasuhtaisuusvaatimuksen kannalta.

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

Yhdenvertaisuusvaltuutettu kannattaa kyseistä ehdotusta ja pitää lakimuutosta tältä osin välttämättömänä huomioiden myös komission rikkomuskanne Suomea vastaan.

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

Julkisella vallalla on perustuslain 22 §:n mukaisesti velvollisuus turvata perus- ja ihmisoikeudet. Turvaamisvelvollisuus koskee lähtökohtaisesti kaikkia Suomen lainkäyttöpiirissä olevia henkilöitä. Perustuslaissa turvattuja oikeuksia voi rajoittaa vain hyväksyttävästä syystä ja mikäli rajoitus on välttämätön. Yhdenvertaisuusvaltuutettu toteaa yleisesti, että tavoitetta tiukentaa perheitä koskevaa maahanmuuttopolitiikkaa ei voida pitää perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttävänä ja välttämättömänä syynä rajoittaa perus- ja ihmisoikeuksia. Tältä osin voidaan esimerkiksi huomioida, että ehdotettuja muutoksia, jotka eriyttävät pakolaisasemaa ja toissijaista suojeluasemaa toisistaan, on perusteltu sillä, että perheenyhdistämisen tiukennusten soveltamisalan halutaan olevan mahdollisimman laaja, jolloin ne koskevat toissijaista suojelua saaneita.

Sekä turvapaikan että toissijaisen suojelua saaneet henkilöt ovat saaneet kansainvälistä suojelua suhteessa kotimaahansa tai pysyvään asuinvaltioonsa. Valtuutettu katsoo, ettei heidän erilaiselle kohtelulle perheenyhdistämisen osalta ole hyväksyttäviä perusteita. Perhe-elämän suojan näkökulmasta on kysymys samanlaisesta tilanteesta, oli kyseessä turvapaikka tai oleskelulupa toissijaisen suojelun perusteella: kansainvälistä suojelua saanut perheenjäsen ei voi palata kotimaahansa, ja siten hänen ainoa mahdollisuutensa elää perhe-elämää on perheenyhdistämisen kautta. Valtuutettu pitää välttämättömänä, että kaikkia kansainvälistä suojelua saaneiden perheenyhdistämishakemuksia käsitellään samoin periaattein.

Lausunnossa on edellä tarkasteltu kunkin esitetyn muutoksen osalta niihin liitetyjä perusteita. Pakkoavioliittojen, lumeavioliittojen ja ”lapsen käyttämisen maahantulon välineenä” osalta on todettu, että valitut keinot eivät ole oikeasuhtaisia keinoja puuttua kyseisiin ongelmiin. Perhe-elämän rajoittaminen ei ole tehokas ja oikeasuhtainen tapa suojella mahdollisilta pakkoavioliitoilta tai ”lapsen käyttämiseltä maahantulon välineenä”. Toisaalta esimerkiksi lumeavioliittojen ehkäiseminen kansainväliseen suojeluun kohdistetun asumisaikavaatimuksen avulla ei vaikuta perustellulta huomioiden, että kansainvälistä suojelua saaneiden perheenyhdistämisissä ei ole oikeuskäytännön perusteella erityisesti havaittu lumeavioliittoja.

Näiden perusteiden lisäksi vähimmäisikävaatimusta ja asumisaikavaatimusta perustellaan myös kotoutumisen edistämisellä. Yhdenvertaisuusvaltuutettu korostaa, että tutkimustulokset laajalti osoittavat perheenyhdistämisen tukevan menestyksestä kotoutumista. Perheenyhdistämisen estämisellä sitä vastoin on tutkimuksissa arvioitu olevan kielteisiä kotoutumisvaikutuksia.

Kyseisiä tutkimuksia ja muita arvioita on lueteltu esimerkiksi perheenyhdistämisen edellytyksiä viimeksi muuttaneessa hallituksen esityksessä HE 100/2022 vp. Tällöin esityksen vaikutustenarvioinnissa todettiin muun muassa seuraavasti: ”Perheenyhdistäminen tukee menestyksestä kotoutumista. On olemassa laajaa tutkimuksellista näyttöä siitä, että maahanmuuttajien kotoutuminen on nopeampaa, helpompaa sekä tuloksellisempaa tilanteissa, joissa heillä on mahdollista elää yhdessä perheensä kanssa. Kaikissa tutkimuksissa ei kuitenkaan ole arvioitu perheenyhdistämisen vaikutuksia kotoutumiseen nimenomaisesti lasten osalta vaan laajemmin. Tutkimuksissa on todettu, että erossa olo perheestä on suurin kotoutumista hidastava tekijä, mikä aiheuttaa myös terveydellisiä ja sosiaalisia haittoja. Voidaan arvioida, että perheenyhdistämisen edistämisen vaikutukset ovat sekä terveydellisesti että sosiaalisesti myönteisiä ja yleisesti maahanmuuttajaväestön kokonaistilannetta parantavia. Esimerkiksi Euroopan neuvoston ihmisoikeusvaltuutetun mukaan perheenyhdistämisen estyminen aiheuttaa vakavaa stressiä, sosiaalista syrjäytymistä ja taloudellisia vaikeuksia, jotka estävät normaalin elämän. Sitä vastoin ne oleskeluluvan saaneet, jotka saavat perheensä yhdistettyä, pystyvät hyötymään vahvennetusta sosiaalisesta tuesta, mikä edesauttaa kotoutumista. Perheestä erossaolon ja perheenyhdistämiseen liittyvien vaikeuksien on todettu olevan tärkein pakolaisten kotoutumista

vaikeuttava tekijä (Choummanivong ym. 2014). Perheestään erossa asuvilla maahanmuuttajilla on merkittäviä työllistymisvaikeuksia sekä ongelmia koulutukseen osallistumisessa, sillä huoli perheenjäsenistä vaikeuttaa keskittymistä ja kielen oppimista (Wilmsen 2013).”

Yhdenvertaisuusvaltuutettu katsoo, että kotoutumisen edistämisellä ei voi perustella sellaisia muutosehdotuksia, joiden vaikutukset kotoutumiseen olisivat todennäköisesti pikemminkin kielteisiä.

Yhdenvertaisuusvaltuutettu toteaa, että lapsen oikeuksien on toteuduttava täysimääräisesti. Tältä osin valtuutettu kiinnittää myös huomiota yhdenvertaisuusvaltuutetun eduskuntakertomuksen hyväksymisen yhteydessä annettuun ponteen, jonka mukaan valtioneuvoston tulee muun muassa selvittää lainsäädännön muutokset, joilla lapsen oikeuksien täysimääräinen toteutuminen turvataan silloin kun lapsi tai jompikumpi hänen vanhemmistaan on ulkomaalainen (TyVM 12/2022). Nyt tarkasteltavana oleva esitysluonnos heikentää lapsen oikeuksien toteutumista, erityisesti lapsen oikeutta perhe-elämän suojaan.

Yhdenvertaisuusvaltuutetun näkökulmasta esitysluonnoksessa ei ole riittäväällä tavalla osoitettu perheenyhdistämistä koskevia tiukennuksia välttämättömiksi suhteessa siihen, kuinka olennaisesti ehdotettavalla sääntelyllä puututtaisiin perus- ja ihmisoikeuksiin.

Yhdenvertaisuusvaltuutettu Kristina Stenman

Asiantuntija Elin Jungar

Asiantuntija Elsa Korkman

Stenman Kristina
Yhdenvertaisuusvaltuutetun toimisto

Korkman Elsa
Yhdenvertaisuusvaltuutetun toimisto