



Sisäministeriö
PL 26
00023 VALTIONEUVOSTO

Lastensuojelun Keskusliiton lausunto

Luonnos hallituksen esitykseksi eduskunnalle laiksi ulkomaalaislain muuttamisesta

SMDno-2015–1539 / SM049:00/2015

Lastensuojelun Keskusliitto haluaa esittää näkemyksiään siitä huolimatta, että siltä ei pyydetty lausuntoa perheenyhdistämisen kriteerien tiukentamista koskevaan luonnokseen hallituksen esitykseksi. Keskusliitto panee myös merkille, ettei lausuntoa ole pyydetty yhdeltäkään lapsi- tai perhejärjestöltä. Keskusliitto katsoo, että kyseisellä esityksellä voi olla kauaskantoiset seuraukset pakolaisväestön ikä- ja sukupuolirakenteeseen ja kotoutumiseen. Tämän vuoksi olisi toivottavaa, että myös kansalaisyhteiskunnan näkemyksiä kuultaisiin laajasti.

Keskusliiton kanta noudattaa sen aiempia kantoja liittyen perheenyhdistämisoikeuden kaventamiseen. Lapsen oikeus elää perheessä on perustavaa laatua oleva oikeus. Perhe-elämän kunnioituksen suoja voidaan johtaa YK:n sopimuksista ja Euroopan ihmisoikeussopimuksesta, mutta ehdotonta oikeutta perheenyhdistämiseen kansainvälinen lainsäädäntö ei anna. Valtion suveriniteetti estää sen, että sopimuksista voitaisiin johtaa valtioille velvoite aktiivisesti toteuttaa perheenyhdistämistä alueellaan. Soft law:n tasolla perheenyhdistämiseen kuitenkin kannustetaan, esimerkiksi YK:n pakolaisjärjestön ja Lapsen oikeuksien komitean linjauksissa.

Lastensuojelun Keskusliitto katsoo, että käsillä oleva lakimuutosesitys on vastoin lapsen oikeuksia ja kyseenalainen myös suhteessa perustuslain 19.3 §:ään. Tästä syystä Lastensuojelun Keskusliitto ei voi hyväksyä esitettyä lakimuutosta.

Taustaa

Vanhasen hallituksen aikana tehtiin useita kiristyksiä perheenyhdistämiseen, jotka tulivat voimaan elokuussa 2010. Hallituksen loppuvaiheessa syksyllä 2010 käytiin kuitenkin Eduskunnassa kes-



kustelua Suomen perheenyhdistämispolitiikan kiristämistarpeista. Sisäasiainministeriö toimitti hallintovaliokunnalle selvityksen perheenyhdistämisen käytännöistä¹. Selvitys vertaili eri maiden politiikkaa ja tuli siihen johtopäätökseen, ettei Suomen perheenyhdistämispolitiikka sisällä vetotekijöitä muihin maihin verrattuna. Se totesi, ettei muutoksiin ollut tarvetta.

Kataisen hallituksen ohjelmaan tuotiin kuitenkin toteamus, että Suomen perheenyhdistämiskäytäntöjen tulee olla linjassa muiden Pohjoismaiden kanssa. Ilmeisesti edellisen hallituksen aikana tehtyihin johtopäätöksiin ei oltu tyytyväisiä, sillä sisäministeriö asetti v. 2011 hankkeen selvittämään uudelleen käytäntöjä. Tässä selvityksessä² myönnettiin eri maiden kesken pelkästään lainsäädännön perusteella tehtävän vertailun haasteellisuus³, mutta päädyttiin silti suosittamaan kiristyksiä lainsäädäntöön.

Selvitys tehtiin kireässä aikataulussa ja liian aikaisin; tuolloin ei ollut vielä kertynyt tietoa viimeisten kahden vuoden aikana tehtyjen muutosten vaikutuksista. Etenkin vuonna 2012 voimaan astunut muutos, jonka mukaan Suomessa oleva perheenjäsen ei enää voinut jättää hakemusta vaan se piti tehdä ulkomailla, vaikeutti oleellisesti perheenyhdistämistä. Selvityksen piti hallitusohjelman mukaan selvittää juuri noita vaikutuksia, mutta niistä ei ollut vielä ehtinyt kertyä kokemusta. Niinpä selvityksen johtopäätös oli, että tarvitaan uusi selvitys. Tätä kolmatta selvitystä odotetaan edelleen. Sen puuttuminen ei näytä kuitenkaan olevan esteenä uusille kiristyksille.

Kataisen hallituksen aikana kiristystarvetta perusteltiin perhesidehakemusten voimakkaalla kasvulla. Sipilän hallituksen aikana kiristyksiä perustellaan turvapaikanhakijoiden määrän kasvulla. Ilmeisesti pelkona ei olekaan enää perhesidehakemusten tulva, sillä tähänastiset ulkomaalaislain kiristykset, hallinnolliset muutokset ja lähetystöjen lakkauttaminen ovat pitäneet huolen siitä, että pakolaisten perheenyhdistäminen on vaikeaa. Kansainvälistä suojelua saaneiden perhesidehakemusten määrä romahti parissa vuodessa; kun ennen vuotta 2012 jätettiin tuhansia hakemuksia (1 907 vielä vuonna 2011), pantiin vuoden 2012 aikana vireille 599 kansainvälistä suojelua saaneen perheenjäsenen hakemusta. Hakemusmäärä väheni vuonna 2012 siis 69 %.⁴ Vuonna 2013 näitä hakemuksia oli 594.⁵ Eriyisen vaikeaksi perheenjäsenten saaminen Suomeen tuli ilman huoltajaansa tulleille lapsille: vuonna 2013 tehtiin vain yksi positiivinen päätös huoltajalle ja 156

¹ Kokonaisvaltainen ja systemaattinen selvitys voimassa olevista ulkomaalaislain perheenyhdistämissäännöksistä ja niiden soveltamisesta. Sisäasiainministeriö, 22.10.2010, 15.

² 2012 SM selvitys ulkomaalaislain perheenyhdistämissäännösten tarkistamisen taustaksi. Sisäasiainministeriön julkaisuja 17/2012.

³ Perheenyhdistämisoikeus on sidoksissa oleskelulupakategoriaan, ja eri mailla on erilaiset oleskeluluvat. Sama henkilö saattaisi saada yhdessä maassa kansainvälistä suojelua ja toisaalla heikomman statuksen oleskeluluvan.

⁴ Tilastokatsaus. Oleskeluluvat 1.1.–31.12.2012. Maahanmuuttoyksikkö 18.2.2013, Maahanmuuttovirasto, s. 14. http://www.migri.fi/download/40069_mamu_tilastokatsaus_2012.pdf?d7a84ac36e94d088

⁵ Tilastokatsaus. Oleskeluluvat 1.1.–31.12.2013. Maahanmuuttoyksikkö 27.1.2014, Maahanmuuttovirasto, s. 13. http://www.migri.fi/download/50381_Tilastokatsaus_Oleskeluluvat_2013_pdf.pdf?fa374e8b840dd188

kielteistä päätöstä.⁶ Vuonna 2014 onnistui peräti 33 Suomessa olevan lapsen huoltajaa jättämään hakemuksensa ulkomailla, ja heistä 10 myös sai myönteisen päätöksen⁷.

Perheenyhdistämisen kiristyksillä tavoitellaan nyt yleistä signaalivaikutusta: Suomen halutaan näyttäytyvän tiukan maahanmuuttopolitiikan ei-houkuttelevana maana. EU:n Tampereella vuonna 1999 sovitut suuntaviivat vapautteen, turvallisuuteen ja oikeuteen perustuvan alueen luomisesta ja ennen kaikkea yhteinen turvapaikkajärjestelmä näyttää hylätyn. Vuosien varrella jäsenmaat ovat näyttäneet, etteivät ne ole valmiita noudattamaan periaatteita, joihin itse sitoutuivat Tampereella. Näyttää vahvasti siltä, ettei ”...avoin ja turvallinen Euroopan unioni, joka on täysin sitoutunut Geneven pakolaisyleissopimuksen ja muiden asiaa koskevien ihmisoikeusasiakirjojen velvoitteisiin ja kykenee vastaamaan humanitaarisiin tarpeisiin yhteisvastuullisesti”⁸ ole enää ajankohtainen. Jäsenmaiden kilpailu vetovoimatekijöiden karsimisesta on tullut vähitellen lakimuutosten perusteluihin. Käsillä olevassa hallituksen esityksessä sanotaan ehkä suoremmin kuin koskaan, että Suomen täytyy kiristää lainsäädäntöä, jottei Suomi näyttäyty houkuttelevalta maalta verrattuna muihin jäsenmaihiin. Esityksellä halutaan nyt varmistaa jo etukäteen, että lainsäädäntömme on riittävän kireää etenkin lähinaapureihin verrattuna. Ruotsi ei ole vielä toteuttanut suunniteltuja kiristyksiä, joten Suomi ennakoisi esityksen esittämällä muutoksilla Ruotsin mahdollisesti tulossa olevia kiristyksiä.

Perhe on kotoutumisen ydin – toimeentuloedellytys estää kotoutumista

Sipilän hallitusohjelman kirjaus on, että perheenyhdistämisen kriteerejä tarkennetaan vastaamaan perheenyhdistämisdirektiiviä. Tämä tarkoittaa käytännössä kriteerien kiristämistä niin tiukaksi, kuin se on mahdollista. Direktiivit määrittävät vähimmäistason, eivätkä jäsenmaat ole millään lailla sitottuja tuohon minimitasoon. Jäsenmaat voivat noudattaa väljempää käytäntöä kansallisessa lainsäädännössään. Joissakin direktiiveissä suorastaan suositellaan ylittämään direktiivin määritteleminen minimitaso.

Hallituksen esitysluonnos pyrkii perustelemaan kiristyksiä vetovoimatekijöiden karsimisen lisäksi muillakin tavoin. Perhe-elämää aiotaan vaikeuttaa myös Suomen ja Pohjoismaiden kansalaisten osalta vedoten yhdenvertaisuusperiaatteeseen; myös suomalaisilta ja muiden Pohjoismaiden kansalaisilta edellytettäisiin tietyn suuruisia nettotuloja saadakseen perheenjäsenensä maahan. Yhdenvertaisuusperiaatetta ei kuitenkaan mainita siltä kannalta, että se asettaisi pakolaiset keske-

⁶ Maahanmuuttoviraston tilasto: http://www.migri.fi/download/44456_Ratkaisut_hakuperusteittain_myont_kielt-1.1.-31.5.2013.pdf?e481a986840dd188

⁷ Myönteiset ja kielteiset ratkaisut ensimmäisiin oleskelulupiin 1.1.2014 – 31.12.2014. Maahanmuuttovirasto. http://www.migri.fi/download/57709_Ratkaisut_hakuperusteittain_1.1.-31.12.2014.pdf?4228a67c2d2ed388

⁸ Puheenjohtajan päätelmät, Tampereen Eurooppa-neuvosto 15. ja 16. lokakuuta 1999. http://www.europarl.europa.eu/summits/tam_fi.htm

nään hyvin eriarvoiseen asemaan; pakolaisaseman saanut henkilö olisi edelleen vapautettu toimeentuloedellytyksestä kun samasta maasta tullutta mutta toissijaista suojelua saanutta toimeentuloedellytys taas koskisi.

Erityisen ongelmallisena keskusliitto pitää esityksen perusteluissa sitä, että se esittää toimeentuloedellytyksen edistävän kotoutumista. Perhe auttaa kotoutumaan, ja siitä erossa oleminen aiheuttaa stressiä ja hidastaa kotoutumista. Kansainvälistä suojelua saaneen on erittäin vaikea työllistyä Suomessa. Heille tarjotaan töitä korkeintaan matalapalkka-aloilta. Esimerkiksi Afrikasta tulevien työttömyysprosentti on pysytellyt 2000-luvun ajan lähellä 40 %⁹. Kun toimeentuloedellytys esitetään näin ikään kuin kannustimena, onko ajatuksena siis, että oleskeluluvan saaneet tahallaan jättäytyisivät ulos työmarkkinoilta? Työllistyminen ja itsensä ja perheensä elättäminen on varmasti myös kaikkien kansainvälistä suojelua saavien tavoite. On kohtuutonta rangaista maahanmuuttajia siitä, että Suomi ei ole onnistunut työllistämään heitä tai mahdollistanut saamaan muuta kuin matalapalkkatyötä, jolla ei pysty elättämään perhettä.

Ilman huoltajaa tulleet lapset tarvitsevat perhettään ja heillä on siihen oikeus

Keskusliitto on erityisen huolissaan siitä, että toimeentuloedellytys koskisi myös ilman huoltajaansa tulleita lapsia. Koska ajatus siitä, että vastikään maahan tullut lapsi tai nuori elättäisi vanhempaansa, on kestävämpi, jätetään 39 §:ään kuitenkin mahdollisuus poiketa toimeentuloedellytyksestä lapsen edun vuoksi. Kestävämpää olisi rajata lapset ulos toimeentulo vaatimuksesta.

Liitto on pyrkinyt johdonmukaisesti sanoutumaan lausunnoissaan irti ”ankkurilapsitematiikasta”. Sitä käytetään kevyesti perusteltaessa kiristyksiä. Myös käsillä oleva esitys tuomitsee yksioikaisesti alaikäisten lähettämisen pakomatkalta yksin. ”Ankkurilapsipuhe” ei huomioi lainkaan sitä, että näiden lasten tulevaisuus voisi olla lyhyt lähtömaassa. Lapset ovat lähteneet tai heidät on lähetetty olosuhteiden pakosta sodan ja kriisien keskeltä. Heidän oikeutensa henkiinjäämiseen ja kehittymiseen, puhumattakaan muista oikeuksista, on vaarantunut, Heillä ole tulevaisuutta omassa maassaan ainakaan vuosiin.

Lapsen oikeuksien komitea painottaa ilman huoltajaa tulleita lapsia koskevassa yleiskommentissaan lapsen perheyhtenäisyyden säilyttämistä ja turvaamista. Komitea antaa yleiskommentissaan tulkintaohjeita Lapsen oikeuksien sopimuksen 9 ja 10 artikloihin. Se toteaa, että ”...*pakolaisaseman myöntäminen muodostaa oikeudellisesti sitovan esteen kotimaahan paluulle ja siten myös perheen jälleenyhdistämiselle siellä.*” Oikeus perheeseen ei kuitenkaan koske pelkästään pakolaisaseman saanutta: ”*Perheen jälleenyhdistäminen kotimaassa ei ole lapsen edun mukaista eikä siihen tulisi ryhtyä, jos on olemassa ’kohtuullinen riski’ siitä, että paluu johtaisi lapsen perustavanlaatuisten ihmisoikeuksien loukkaukseen. Tällainen riski on dokumentoitu kiistattomasti pakolaisaseman myöntämisellä tai toimivaltaisten viranomaisten tekemällä päätöksellä palauttamiskieltoa koskevien velvollisuuksien soveltuvuudesta. Jos kotimaan olosuhteisiin liittyvä riski on matalampi*

⁹ Esim Kuka Suomessa tekee työt?.EVA-fakta,29.1. <http://www.eva.fi/wp-content/uploads/2015/01/Kuka-Suomessa-tekee-ty%C3%B6t.pdf>



ja on olemassa huoli siitä, että lapsen kohdistuu esimerkiksi yleisen väkivallan summittaisia vaikutuksia, tällaiset riskit on otettava täysimääräisesti huomioon ja niitä on punnittava suhteessa muihin oikeusperustaisiin näkökohtiin, kuten erossaolon jatkumisen seurauksiin.”¹⁰

Komitea kehottaa vielä selkeäsanaisesti turvaamaan lapselle perhe-elämän jatkuminen: ”Jos perheen jälleenyhdistäminen kotimaassa ei ole mahdollista, sovelletaan yleissopimuksen 9 ja 10 artiklojen mukaisia velvollisuuksia, joiden tulisi ohjata isäntämaan päätöksiä perheen jälleenyhdistämisestä kyseisessä maassa **riippumatta siitä, onko kyse paluun oikeudellisista esteistä vai onko lapsen etuun perustuva arviointi tuottanut paluun kannalta kielteisen tuloksen.** Tässä yhteydessä sopimusvaltioita muistutetaan erityisesti siitä, että lapsen tai hänen vanhempiensa hakemukset, jotka koskevat sopimusvaltioon saapumista tai sieltä lähtemistä perheen jälleenyhdistämiseksi, on käsiteltävä myönteisesti, humanisti ja kiireellisesti.”

Kuten edellä kuvattiin, perheenyhdistäminen on nykyiselläänkin jo hyvin vaikeaa Suomessa. Suurin osa ilman huoltajaa tulleista on nuoria, jotka ehtivät täyttää 18 vuotta ennen kuin perhesidehakemukset ehtivät edes vireille. Hakemuksen jättäminen ulkomailla on useimmille erittäin vaikeaa mm. lähetystöverkoston harventamisen vuoksi. Yhä harvempi onnistuu edes jättämään hakemuksensa, ja suurin osa kansainvälistä suojelua saaneista on viime vuosina saanut kielteisen päätöksen. Olisi kohtuutonta estää perheenyhdistäminen nyt myös nuoremmilta lapsilta.

Keskusliitto huomauttaa, että lapsivaikutusten pohdinta olisi ensi arvoisen tärkeää tällaisissa muu- toksissa. Esitys ei myöskään pohdi lainkaan niitä vaikutuksia, jotka sillä toteutuessaan saattaisi olla pakolaisväestön rakenteeseen. Perheenyhdistäminen tehtäisiin käytännössä mahdottomaksi toissijaista suojelua saaneiden kohdalla. Millaiset vaikutukset sillä saattaa olla, että suuri joukko pääasiassa nuoria miehiä jää maahan pysyvästi ilman perhettään?

Lastensuojelun Keskusliitto pitää esitystä lapsen oikeuksien vastaisena. Perustuslain 19.3 § mukaan julkisen vallan on tuettava perheen ja muiden lapsen huolenpidosta vastaavien mahdollisuuksia turvata lapsen hyvinvointi ja yksilöllinen kasvu. Esityksen myötä tämä tehtäisiin käytännössä mahdottomaksi toissijaista suojelua saavien kohdalla. Myös monikulttuuristen perheiden perhe-elämää vaikeutettaisiin kohtuuttomasti ulottamalla toimeentuloedellytys Suomen ja Pohjoismaiden kansalaisiin. Tästä syystä keskusliitto ehdottaa, että Eduskuntakäsittelyn aikana pyydetäisiin perustuslakivaliokunnan kanta esitykseen.

¹⁰ CRC/GC/2005/6. Yleiskommentti nro 6 (2005). Ilman huoltajaa olevien ja vanhemmistaan eroon joutuneiden lasten kohtelu kotimaansa ulkopuolella, kohdat 81–83. http://lapsiasia.fi/wp-content/uploads/2015/03/CRC_GC_2005_6.pdf