

Sisäministeriölle

**AMNESTY
INTERNATIONAL**



AI FI 04/2016
19.2.2016

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 sisäministeriölle luonnoksesta ulkomaalaislain muuttamiseksi (perheenyhdistäminen)

Amnesty International on maailman suurin ihmisoikeusjärjestö, jonka toiminta perustuu yksittäisten ihmisten tuelle. Tukijoita on yli 3 miljoonaa, 150 maassa eri puolilla maailmaa. Amnesty International on poliittisesti ja uskonnollisesti sitoutumaton. Amnesty International kiittää mahdollisuudesta lausua otsikon asiasta ja lausuu kunnioittavasti seuraavaa.

Esityksen tarkoituksena on tiukentaa edellytyksiä saada oleskelulupa perhesiteen nojalla. Turvaton toimeentulon vaatimus ulottuisi jatkossa myös kansainvälistä suojelua saaneisiin ja Suomen kansalaisiin. Esityksen mukaan sen ”tavoitteena on varmistaa, ettei Suomi näyttäydy poikkeuksellisen houkuttelevana turvapaikkamaana”. Tämä näyttää olevan myös esimerkiksi hallituksen turvapaikkapoliittisen toimenpideohjelman (8.12.2015) ja useiden vireillä olevien hyvin nopealla aikataululla etenevien lainsäädäntöhankkeiden tavoitteena. Amnesty International pitää kehitystä erittäin huolestuttavana. Maailmassa on tällä hetkellä eniten pakolaisia sitten toisen maailmansodan ja valtioiden tulisi nyt keskittyä siihen, miten suojelua tarvitseville ihmisille löydetään humanitaarisesti kestävä ratkaisu. Mainittakoon myös, ettei Suomea ainakaan eurooppalaisten tilastojen valossa voida pitää ”poikkeuksellisen houkuttelevana” turvapaikkamaana. Maailman pakolaistilanne sitä vastoin on poikkeuksellinen.

Perheenyhdistämistä kiristettiin Suomessa olennaisesti jo viimeisimmillä, vuosina 2010 ja 2012 tehdyillä muutoksilla. Kyseisten säädösmuutosten vaikutusta perheenyhdistämisiin ei ole selvitetty ennen ryhtymistä käsiteltävinä oleviin, uusiin kiristysiin.

1. Kansainväliset velvoitteet

Amnesty International katsoo, että hallituksen esityksissä tulisi kiinnittää entistä enemmän huomiota kansainvälisiin velvoitteisiin ja etenkin ihmisoikeusvelvoitteisiin, varsinkin niissä tilanteissa, joissa hallituksen esityksellä pyritään rajaamaan ihmisoikeuksia. Tältä osin luonnoksessa on kohtalaisesti esitetty esimerkiksi lapsen oikeuksien sopimuksessa olevat velvoitteet, mutta muutoin esitys jää hieman puutteelliseksi. Viittaukset kansainvälisiin velvoitteisiin ovat olennaisia, jotta lainsäätäjät ja lain tulkitsijat voivat arvioida esitystä niiden valossa.

Perheenyhdistämisdirektiivi

Perheenyhdistämiseen esitettäviä kiristyksiä perustellaan pitkälti EU:n perheenyhdistämisdirektiivin

(2003/86/EY) sallimilla lisäkriteereillä, ”vetotekijöiden” karsimisella kotimaisesta lainsäädännöstä ja sen estämisellä, että Suomi näyttäytyisi muita EU-maita ”houkuttelevampana turvapaikanhakumaana”. Käytännössä pyrkimyksenä on siis ohjata lainsäädäntöä lähemmäs EU-oikeuden määrittelemää absoluuttista minimitasoa.

Euroopan komissio on täsmentänyt perheenyhdistämisdirektiivin vaatimuksia 3.4.2014 annetulla direktiivin soveltamista koskevalla tiedonannolla. Amnesty International huomauttaa tältä osin, ettei luonnoksessa lainkaan viitata kyseiseen direktiivin tulkintaohjeeseen. Asiakirjassa 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.¹

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.² Unionin tuomioistuin on 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.³

Perheenyhdistämisdirektiivi asettaa jäsenvaltioille eräitä pakolaisten perheenyhdistämistä koskevia suotuisampia edellytyksiä koskevia velvoitteita. 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 perheenjäsenenä on erityisiä siteitä. Komissio kuitenkin painottaa, 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.⁴

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 sopimus⁵ pitää sisällään lukuisia säännöksiä, joiden tarkoituksena on edistää perheiden yhdessäoloa, yhteen palaamista ja yhteydenpitoa aseellisissa konflikteissa.⁶

Genèven sopimus siviilihenkilöiden suojelemisesta sodan aikana säätelee esimerkiksi perheiden oikeutta

¹ Komission tiedonanto (COM(2014) 210) Euroopan parlamentille ja neuvostolle oikeudesta perheenyhdistämiseen annetun neuvoston direktiivin 2003/86/EY soveltamista koskevista ohjeista s. 3.

² 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.

³ Yhdistetyt asiat C-356/11 ja C-357/11 (O. & S. v. Maahanmuuttovirasto), tuomio 6.12.2012, kappale 82.

⁴ Komission tiedonanto (COM(2014) 210) s. 22.

⁵ 12.8.1949 solmittu Genèven sopimus siviilihenkilöiden suojelemisesta sodan aikana, SopS 8/1955.

⁶ Ks. mm. artiklat 25, 26, 27, 49, 82, 106, 128 ja 136.

yhteydenpitoon aseellisen selkkauksen aikana, orvoiksi jääneiden lasten oikeuksia ja selkkausten osapuolten velvollisuutta tukea erilleen joutuneiden perheiden etsiskelyjä (artikla 26). Genève'n 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".⁷ Genève'n 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".⁸

Perhettä suojellaan myös humanitaarisen tapaoikeuden säännöissä. Säännössä 105 todetaan, että "perhe-elämää on kunnioitettava niin pitkälle kuin mahdollista"⁹. 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 säädä perheenyhdistämisestä, mutta sen neuvottelukonferenssin päätteeksi laaditussa päätösasiakirjassa suositeltiin sopimukseen liittyneitä valtioita suojelemaan pakolaisten perhe-elämää.¹⁰

Pakolaisyleissopimuksen mukaisen pakolaisstatuksen saaneilla on muita paremmat oikeudet perheenyhdistämiseen. Mutta yksilön subjektiivinen tarve tai objektiivinen oikeus perhe-elämään ei ole riippuvainen siitä, minkälaisen statuksen hän on maassa saanut.

Lausuttavana olevassa esityksessä toissijaista tai tilapäistä suojelua saaneita kohdellaan kategorisesti eri tavoin kuin turvapaikan saaneita, mitä ilmeisimmin puhtaasti koska absoluuttisen minimitason kotimaiselle perheenyhdistämistäntelylle asettava EU:n perheenyhdistämisdirektiivi tämän periaatteessa sallii. Näin ollen toissijaista tai tilapäistä suojelua saavien henkilöiden perheenyhdistämisen edellytyksenä olisi toimeentuloedellytyksen täyttyminen aina, ilman pakolaisaseman saaneita koskevaa kolmen kuukauden poikkeusta. Erityisen huolestuttava ja silmiinpistävä erottelu tulee esiin esityksen ehdotuksessa lain voimaantulosta: lakimuutosta ehdotetaan sovellettavaksi taannehtivasti toissijaista tai tilapäistä 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.

Vaikka perheenyhdistämisdirektiivissä pakolaisaseman saaneita koskevat, eräiltä osin suotuisimmat edellytykset eivät suoraan koske tilanteita, joissa perheenyhdistäjä on saanut oleskeluluvan muun kansainvälisen suojeluaseman nojalla, myös 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

⁷ Genève'n yleissopimusten lisäpöytäkirja kansainvälisten aseellisten selkkausten uhrien suojelemisesta (I pöytäkirja).

⁸ Genève'n yleissopimusten lisäpöytäkirja kansainvälistä luonnetta vailla olevien aseellisten selkkausten uhrien suojelemisesta (II pöytäkirja).

⁹ Henckaerts & Doswald-Beck: Customary International Humanitarian Law, Volume I: Rules, ICRC, Cambridge University Press, 2005.

¹⁰ 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

samanlaiset oikeudet kuin pakolaisaseman saaneille.¹¹

Myös YK:n pakolaisjärjestö UNHCR on painottanut muun muassa Tanskan ulkomaalaislainsäädännön tuoreita kiristyksiä kommentoidessaan, että toissijaista suojelua saavien humanitaarinen suojelun tarve ei eroa pakolaisten suojelun tarpeesta. Siten arvioitaessa kansainvälistä suojelua saavien perheenyhdistämistä ja oikeutta perhe-elämään, ei erottelu pakolaissopimuspakolaisten ja muunlaista kansainvälistä suojelua saavien välillä ole ylipäätään tarpeellista eikä perusteltua. UNHCR on kommentissa 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 kommentoi Tanskan pyrkimyksiä maan tekemiseksi turvapaikanhakijoille ”vähemmän houkuttelevaksi” syvästi huolestuttavaksi vastaukseksi meneillä olevaan humanitaariseen kriisiin. Tiukennusten lähettämä signaali on lausunnon mukaan myös omiaan ruokkimaan pelkoa ja muukalaisvihaa.¹²

Myös esimerkiksi Euroopan neuvoston ministerikomitean perheenyhdistämistä koskeva suositus koskee yhtäläisesti pakolaisaseman saaneita ja muita kansainvälisen suojelun tarpeessa olevia.¹³

Erilainen kohtelu suojeluaseman perusteella johtanee käytännössä siihen, että ne turvapaikanhakijat, jotka ovat saaneet oleskelulupapäätöksen toissijaisen suojelun perustella, tulevat jatkossa nykyistä useammin valittamaan saamastaan myönteisestä päätöksestä.

Pakolaisyleissopimus asettaa valtioille myös kotouttamista koskevan velvoitteen: Sopimuksen 34 artiklan mukaan sopimusvaltioiden on mahdollisuuksien mukaan helpotettava pakolaisten sopeutumista yhteiskuntaan. 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, 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, jotka jo sellaisenaan saattavat muun muassa vaikeuttaa työllistymistä (s. 18). Esityksessä tosin myönnetään myös että ”perheen saaminen maahan usein tosiallisesti edistää kotoutumista” eikä siten ole ”erityisen perusteltua viivyttää” oikeutta perheenyhdistämiseen (mahdollisen asumisaikavaatimuksen arviointiin liittyen, s. 19).

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

¹¹ Komission tiedonanto (COM(2014) 210) s. 25–26.

¹² UNHCR Regional Representation for Northern Europe: Observations on the proposed amendments to the Danish Aliens legislation, L 87: Lov om lov om ændring af udlændingeloven, 6.1.2016.

¹³ 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.

valtioilta kansallisesti ja yhdessä muiden valtioiden kanssa toimia, joilla mahdollistetaan perheiden jälleenyhdistäminen erityisesti silloin, kun poliittiset, taloudelliset tai vastaavat tekijät ovat erottaneet perheenjäsenet toisistaan.¹⁴

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 vajaanvaltaisten lasten huollosta ja kasvatuksesta.”

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, tuomioistuin 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.¹⁵

Ihmisoikeussopimukset takaavat oleskelulupamenettelyssä hakijalle ja perheenkokoajalle oikeuden tehokkaiisiin oikeussuojakeinoihin. Käytännössä tämä merkitsee muun muassa oikeuden saatavuutta, oikeutta asiantuntevaan oikeusapuun, tulkkaukseen kielelle jota ymmärtää ja tosiasiallista mahdollisuutta valittaa itseään koskevasta päätöksestä. Erityisesti EU-oikeutta toimeenpantaessa EU:n jäsenvaltioita sitoo EU:n perusoikeuskirja, joka yhdistää aiemmissa ihmisoikeussopimuksissa erilleen omiin artikloihin kirjatut oikeudet ”oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin” ja ”tehokkaiisiin oikeussuojakeinoihin”. Perusoikeuskirjan 47 artikla yhdistää nämä oikeudet yhdeksi oikeudeksi oikeudenmukaiseen menettelyyn, riippumatta siitä, onko kyseessä hallinnollinen vai rikosoikeudellinen menettely. Artiklaa sovellettaessa on siten arvioitava esimerkiksi Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytäntöä paitsi koskien Euroopan ihmisoikeussopimuksen 13 artiklaa, myös koskien 6 artiklaa. Oikeuskäytännön kannalta on merkittävää, että toimeenpanevat viranomaiset ovat tietoisia 47 artiklan merkityksestä menettelyssä.

Lapsen oikeuksien sopimus

YK:n lapsen oikeuksien sopimuksen 10 artiklan sisältää painokkaasti muotoillun perheenyhdistämistä koskevan velvoitteen, silloin kun prosessissa on osapuolena alaikäisiä perheenjäseniä. Velvoitteen mukaan lapsen tai hänen vanhempiansa 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

¹⁴ General Comment No.19 kappale 5. Luettavissa sähköisesti osoitteessa <http://www2.ohchr.org/english/bodies/treaty/comments.htm>.

¹⁵ Ks. esim. Abdulaziz ym. v. Yhdistynyt kuningaskunta (1985), kappale 59; Boulif v. Sveitsi (2001) kappale 39; Al-Nashif v. Bulgaria (2002) kappale 114.

vanhemmistaan heidän tahtonsa vastaisesti vain, mikäli sen todetaan olevan lapsen edun mukaista.¹⁶

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 kansainvälisen suojeluaseman myöntäminen riidattomasti vahvistaa, ei perheenyhdistäminen lähtömaassa luonnollisesti ole lapsen edun mukaista saati mahdollista. Tällöin lapsen oleskeluvaltiota sitoo sopimuksen velvoite perheenyhdistämishakemuksen myönteisessä, humanista ja kiireellisestä käsittelystä.¹⁷

Esitetty toimeentuloedellytyksen soveltaminen myös silloin, kun perheenkokoajana on yksin saapunut alaikäinen turvapaikanhakija, on ihmisoikeusnäkökulmasta ja lapsen edun kannalta arvioituna syvästi huolestuttava. Esityksen perusteluissa viitataan tältä osin ulkomaalaislain 39 §:n mukaiseen mahdollisuuteen poiketa yksittäisessä tapauksessa toimeentuloedellytyksestä mikäli lapsen etu tai muu poikkeuksellisen painava etu sitä vaatii. Kuten mm. komissio tulkintaohjeissaan toteaa, 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.¹⁸ Kohtuullisuusarvioinnin ja erityisesti lapsen edun painottamisen tulee olla voimakkaana pääsääntönä perheenyhdistämishakemuksia arvioitaessa. Esitetty laki ei kuitenkaan ilmennä tätä esityksen perusteluissa huomioitua näkökohtaa, vaan ehdotetut säännökset jättäisivät kohtuuarvioinnin puhtaasti viranomais- ja tuomioistuinkäytännön nojaan.

2. 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. Laillisten ja turvallisten reittien puute ajaa kansainvälisen suojelun tarpeessa olevia vaarallisille ja laittomille reiteille. Perheenyhdistämisen kiristäminen koko Euroopassa tulee myös ajamaan lisää suojelun tarpeessa olevia ihmisiä ihmissalakuljettajien käsiin ja luo siten järjestäytyneelle rikollisuudelle lisää jalansijaa.

Amnesty Internationalin ja sen kumppanijärjestöjen joulukuussa 2015 haastattelema Halimo sai Suomesta oleskeluluvan turvapaikkaprosessin päätteeksi vuonna 2010. Hänen perheenjäsenensä saivat kuitenkin kielteiset päätökset perhesiteen nojalla tehtyihin oleskelulupahakemuksiin. Kielteisestä päätöksestä huolimatta Halimon alaikäinen poika päätti tulla äitinsä luo ja lähti matkalle Eurooppaan Välimeren yli. Poika tiesi matkan vaaralliseksi, mutta lähti, koska koki mieluummin 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 tehty DNA-testi vahvisti perhesiteen. Pojalle myönnettiin oleskelulupa humanitaarisen suojelun perusteella kesällä 2015.

¹⁶ 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.

¹⁷ Lapsen oikeuksien komitean yleiskommentti nro. 6 (2005) ilman huoltajaa olevien ja perheestään eroon joutuneiden lasten kohtelusta kotimaansa ulkopuolella, kappaleet 81–83.

¹⁸ Komission tiedonanto (COM(2014) 210) s. 22. s. 15.

Halimon kertomus vain vahvistaa järjestöjen huolen: perheenyhdistämisen rajoittaminen pakottaa hädänalaisia ihmisiä vaarallisille reiteille.¹⁹

Käsiteltävänä olevan esitysluonnoksen mukaan toimeentuloedellytystä ei jatkossakaan sovellettaisi pakolaisaseman saaneisiin, mikäli perheenyhdistämistä koskeva hakemus tehtäisiin kolmen kuukauden sisällä pakolaisaseman tunnustamisesta tai oleskeluluvan myöntämisestä turvapaikan perusteella. Kyse on perheenyhdistämisdirektiivin sallimasta minimisäännöksestä. Esityksessä todetaan, että hakijoiden oikeuden toteutuminen tältä osin edellyttää, että perheenjäsenellä on viranomaisen puolesta tosiasiallinen mahdollisuus laittaa hakemus vireille määräajassa (s. 23). Huomio on oikeasuuntainen. Paitsi kotimaisen viranomaisverkoston ruuhkautuminen ja viivästykset, myös tiedonkulun haasteet, perheenyhdistämisen 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 perheenyhdistämistä.

3. Yhdenvertaisuus ja syrjintä

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 kahdennelatoista 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 mainitaan nimenomaisesti muun muassa varallisuus.²⁰ Perustuslain syrjinnän kieltä 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.

Lausuttavana olevassa esityksessä yhdenvertaisuutta arvioidaan lähinnä perusteltaessa toimeentuloedellytyksen ulottamista koskemaan myös Suomen kansalaisten perheenyhdistämistilanteita. Yhdenvertaisuusargumentti on tässä suhteessa erikoinen ja tarkoitushakuiselta vaikuttava, eikä esitys lainkaan huomioi ehdotettuja muutoksia yhdenvertaisuuden näkökulmasta tämän laajemmin.

¹⁹ Halimon ja pojan kertomus on luettavissa osoitteessa <https://www.amnesty.fi/aitia-ikava-ahmedin-ja-halimon-tarina/>

²⁰ HE 309/1993 vp, s. 44.

Perheenyhdistämisen ehtoihin esitettävät kiristykset – jo aiemmin tehtyjen tiukennusten lisäksi – lisäävät kuitenkin entisestään epätasa-arvoa suhteessa perustavanlaatuisen perus- ja ihmisoikeuden toteutumiseen eli mahdollisuudessa perhe-elämän nauttimiseen. Yhdenvertaisuusnäkökulmasta olennaisempaa olisikin arvioida esityksen vaikutuksia niiltä osin kuin se entisestään eriarvoistaisi perheiden kohtelua yhtäläisesti alkuperän, sukupuolen, varallisuustason ja kansainvälistä suojelua koskevan statuksen perusteella.

Naisten asema

Esitetyt kiristämiset perheenyhdistämiseen kohdistuisivat erityisesti naisiin. Nykyisellään säätelemättömiä ja turvattomia reittejä pitkin matkustaminen on naisille huomattavasti vaarallisempaa kuin miehille ja mahdollisuus matkustaa perheenyhdistämisen kautta turvallisilla tavoin muuttua. Amnestyn julkaiseman raportin mukaan naiset kohtaavat matkoilla ja läpikulkuvaltioissa erilaista väkivaltaa ja syrjintää, erityisesti seksuaalista ahdistelua ja väkivaltaa. Myös riski joutua ihmiskaupan uhriksi on suuri.²¹ Tästä syystä naiset ovat lasten kanssa saattaneet jäädä kotimaahan, tai läpikulkuvaltioon, odottamaan perheen pääsyä suojaan. Perheenyhdistämisen kiristäminen tulee vaikeuttamaan heidän elämää ja pakottamaan useampia naisia vaarallisille reiteille ja altistamaan heitä väkivallalle.

Ehdotukset kiristämisestä kohdistuvat myös niihin naisiin, jotka ovat saaneet Suomesta suojelua ja hakevat kumppanilleen oleskelulupaa perhesiteen nojalta. Erityisesti tämä pitää paikkansa toimeentuloedellytysten osalta. 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 ns. matalapalkka-aloilla.²² Tilastokeskuksen ammattikohtaisessa tarkastelussa vieraskielisistä naisista suurin osa on työllistettynä palvelu- ja myyntityöntekijöinä tai kuuluvat luokkaan ”muut työntekijät”, joihin kuuluu mm. siivous, mainosten jakelu, pesulatyö ja kaatopaikkatyöt.²³ Myös yrittäjien osalta vieraskielisten naisten toiminta keskittyy ravitsemusalan lisäksi henkilökohtaisiin palveluihin, joita ovat muun muassa pesulat ja kauneushoitolat. Suhteutettuna ehdotettuihin lakimuutoksiin toimeentuloedellytyksen osalta, on selkeää nähdä, että vieraskielisten naisten asema tulisi olemaan perheenyhdistämisen osalta erittäin heikko, ellei täysin mahdoton.

4. Suomen kansalaisten asema

Esityksessä ehdotetaan tiukennettavaksi myös Suomen kansalaisen perheenyhdistämisen kriteereitä laajentamalla toimeentuloedellytys koskemaan myös tilanteita, joissa Suomen kansalaisen ei-EU-kansalaiselle perheenjäsenelle pyritään saamaan oleskelulupa Suomeen perhesiteen nojalla.

Amnesty huomauttaa, että perustuslain 9 § sisältää kansainvälisen oikeuden vakiintunutta periaatetta ilmentävän yksiselitteisen velvoitteen sallia Suomen kansalaisen oleskelu Suomessa, lukuunottamatta tilanteita, joissa kansalainen luovutetaan lailla säännellyissä tilanteissa rikoksen johdosta tai oikeudenkäyntiä varten taikka lapsen huoltoa tai hoitoa koskevan päätöksen täytäntöönpanemiseksi.

²¹ 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>

²² 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.

²³ Suomeen muuttaneiden naisten ja miesten työmarkkinatilanne, koulutus ja poliittinen osallistuminen, Tilastokeskus 2014. (http://www.stat.fi/tup/julkaisut/tiedostot/julkaisuluettelo/ywrrp2_201400_2014_12369_net.pdf), ss. 18-22.

Toimeentuloedellytysten ulottaminen Suomen kansalaisiin rajoittaa Suomen kansalaisen oikeutta nauttia perhe-elämän suojaa ja kansalaisen oikeutta oleskella Suomessa. Esitys asettaa myös Suomen kansalaiset eriarvoiseen asemaan varallisuuden perusteella.

5. Amnesty Internationalin vaatimukset

- Lapsen oikeutta perheenyhdistämiseen on kunnioitettava yksiselitteisesti.
- Perheenyhdistämistä ei tulisi kiristää ennestään.
- Toimeentuloedellytysten laajentamisesta on luovuttava tai toissijaisesti toimeentuloedellytyksiä on kohtuullistettava merkittävästi.
- Sisäministeriön on laadittava selvitys vuosina 2010 ja 2012 tehtyjen perheenyhdistämisen kiristämistä koskevien lainsäädäntömuutosten vaikutuksista.
- Hallituksen esitykseen on laadittava kattavampi selvitys perheenyhdistämistä koskevista kansainvälisistä velvoitteista.
- Perheenyhdistämistä tulee edistää turvallisena ja hallittuna keinona auttaa haavoittuvimmassa asemassa olevia suojelun tarvitsijoita.

Kunnioitavasti



Pia Puu Oksanen
Ihmisoikeustyön johtaja
Amnesty International Suomen osasto



Susanna Mehtonen
Oikeudellinen asiantuntija
Amnesty International Suomen osasto

Lisätiedot: Oikeudellinen asiantuntija Susanna Mehtonen, susanna.mehtonen@amnesty.fi, 050 523 2038
Oikeudellinen asiantuntija Mikko Aarnio, mikko.aarnio@amnesty.fi, 044 334 0148