

Eduskunnan hallintovaliokunta

AI FI 79/2022
6.10.2022



AMNESTY INTERNATIONAL SUOMEN OSASTO

Hietaniemenkatu 7 A
00100 Helsinki
P: 09 8562 0600
E: amnesty@amnesty.fi
W: amnesty.fi

Lausunto hallituksen esityksestä eduskunnalle laiksi ulkomaalaislain muuttamisesta (perheenyhdistäminen), HE 100/2022 vp.

Amnesty International on maailman suurin ihmisoikeusjärjestö, jonka toiminta perustuu yksittäisten ihmisten tuelle. Tukijoita on yli 10 miljoonaa, 150 maassa eri puolilla maailmaa. Amnesty on poliittisesti ja uskonnollisesti sitoutumaton. Amnestyn tehtävänä on tehdä ihmisoikeudet tunnetuiksi, tutkia vakavia ihmisoikeusloukkauksia sekä kampanjoida niitä vastaan kaikkialla maailmassa. Amnesty on sekä Suomessa että kansainvälisesti seurannut pitkään turvapaikkalainsäädännön ja -järjestelmän kehitystä ja työskentelee muun muassa turvapaikanhakijoiden oikeuksien edistämiseksi.

Amnesty International Suomen osasto kiittää mahdollisuudesta lausua otsikon asiassa ja lausuu kunnioittavasti seuraavaa:

1. Yleistä

Hallitus on antanut esityksen, jolla muutettaisiin ulkomaalaislakia siten, että kansainvälistä ja tilapäistä suojelua saavien alaikäisten perustuslaissa ja kansainvälisissä sopimuksissa taattua perhe-elämän suojaa ja lapsen edun toteutumista edistettäisiin. Lakia muutettaisiin kahdella tavalla. Ensimmäinen muutos olisi toimeentuloedellytyksen poistaminen kansainvälistä suojelua ja tilapäistä suojelua saavien alaikäisten henkilöiden perheenjäsenten ja muiden omaisten osalta. Toinen muutos liittyisi lapsen alaikäisyyden määrittämiseen perheenkokoamisen tilanteissa. Esityksen tavoitteena on edistää kansainvälistä suojelua ja tilapäistä suojelua saavien alaikäisten henkilöiden oikeutta perhe-elämään mahdollisimman täysimääräisesti niin, ettei toimeentuloedellytys muodostu esteeksi perhe-elämälle. Tavoitteena on myös edistää lapsen edun toteutumista niin, että kansainvälistä suojelua saava lapsi voi nykyistä useammin elää vanhempiensa kanssa. Tavoitteena on lisäksi varmistaa lapsen alaikäisyyden määrittäminen yhdenmukaiseksi Euroopan unionin tuomioistuimen ratkaisukäytännön kanssa.

Esityksellä pyritään toteuttamaan pääministeri Marinin hallitusohjelman kirjaus perheenyhdistämisen ongelmakohtien selvittämisestä ja tulorajojen kohtuullisuudesta muun muassa lapsen etu ja perhe-elämän suoja huomioiden. Esityksessä viitataan myös eduskunnan kirjelmään EK 45/2018 vp – K 5/2016 vp, jossa eduskunta päätti, että valtioneuvosto laatii tarvittavat lainsäädäntömuutokset sen mahdollistamiseksi, että pakolaisaseman ja toissijaisen suojeluaseman saaneiden perheenyhdistämishakemuksiin ei sovelleta toimeentuloedellytystä.¹ Esityksessä todetaan, että perheenyhdistämiselle asetettujen esteiden poistaminen edistää hallituksen ihmis- ja perusoikeusmyönteistä sekä lapsi- ja perhemyönteistä politiikkaa.

Viime vuosina on tehty useita selvityksiä, joissa todetaan kansainvälistä suojelua saaneiden perheenyhdistämiseen liittyvän ongelmallisia lainkohtia sekä soveltamiskäytäntöä. Yhdenvertaisuusvaltuutettu julkaisi vuonna 2020 selvityksen Lapset ilman perhettä – Kansainvälistä suojelua saaneiden alaikäisten

¹ https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/EduskunnanVastaus/Documents/EK_45+2018.pdf

perheenyhdistäminen, jossa havaittiin, etteivät lapsen oikeudet toteudu perheenyhdistämispäätöksissä.² Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan VNTEAS:n tutkimus Ulkomaalaislaki ja sen soveltamiskäytäntöjen muutosten yhteisvaikutukset kansainvälistä suojelua hakeneiden ja saaneiden asemaan vuodelta 2021 totesi tarpeen muutoksille, jotka turvaavat kaikkien kansainvälistä suojelua saaneiden yhtäläisen oikeuden perheenyhdistämiseen sekä lapsen edun ensisijaisuuden perheenyhdistämisen edellytyksiä tulkittaessa.³ Lisäksi Pakolaisneuvonta laati YK:n pakolaisjärjestö UNHCR:lle vuonna 2021 selvityksen Perheenyhdistämisen käytäntöjä Suomessa, jossa havaittiin, etteivät Suomen perheenyhdistämiskäytännöt takaa kansainvälistä suojelua saaneille oikeutta perhe-elämään perus- ja ihmisoikeuksien edellyttämällä tavalla.⁴

2. Amnestyn kanta

Amnesty katsoo, että on erittäin tärkeää suojata kansainvälistä suojelua saaneiden perhe-elämää ja mahdollistaa perheenyhdistäminen tosiasiallisesti. Tämä edellyttää lainsäädännön muutoksia. Esityksen muutokset ovat ensiarvoisen tärkeitä, ja ne on saatettava voimaan niin pian kuin mahdollista. Silti perheenyhdistämiselle jäisi näiden ehdotettujen muutostenkin jälkeen vielä huomattavia esteitä. Amnesty pitää erittäin valitettavana, että nyt käsillä oleva esitys on huomattavasti suppeampi kuin sisäministeriön luonnos hallituksen esitykseksi⁵, jossa toimeentuloedellytyksestä luopuminen olisi nyt esitetyistä poiketen koskenut alaikäisten perheenkokoajien lisäksi myös täysi-ikäisiä perheenkokoajia. Sisäministeriön luonnos sisälsi lisäksi nyt käsillä olevasta esityksestä poistetun ehdotuksen painottaa lapsen edun toteutumista maahantulosäännösten kiertämistä koskevassa sääntelyssä.

Amnesty katsoo, että nämä seikat tulee vielä sisällyttää nyt käsillä olevaan esitykseen, sillä kuten esityksen perusteluissakin todetaan, sisäministeriön ehdotus olisi edistänyt kansainvälistä suojelua saavien henkilöiden oikeuden perhe-elämään toteutumista tehokkaammin kuin nyt annettu hallituksen esitys. Mikäli esityksestä jäävät pois täysi-ikäisten perheenkokoajien osalta toimeentuloedellytyksestä luopuminen sekä lapsen edun toteutumisen varmistaminen maahantulosäännösten kiertämistä koskevassa sääntelyssä, eivät lapsen etu ja perhe-elämän suoja toteudu edelleenkään riittävällä tasolla.

Amnesty huomauttaa, että lausunnossa käytetty kansainvälinen suojele -termi sisältää turvapaikan ja toissijaisen suojelun lisäksi myös tilapäisen suojelun, vaikka hallituksen esityksessä ne on mainittu erikseen.

3. Toimeentuloedellytyksen poistaminen

Kuten aiemmin on todettu, esityksen sisältö on supistunut merkittävästi siitä, mitä sisäministeriön luonnoksessa ehdotettiin. Nyt käsillä olevassa esityksessä ehdotetaan ulkomaalaislakia muutettavaksi siten, että kansainvälistä tai tilapäistä suojelua saavan alaikäisen henkilön perheenjäsenen oleskeluluvan edellytyksenä oleva toimeentuloedellytys poistettaisiin. Näin ollen turvapaikan saaneen, toissijaista suojelua saaneen, kiintiöpakolaisen sekä tilapäistä suojelua saaneen alaikäisen henkilön perheenjäsenen oleskeluluvan edellytyksenä ei enää olisi turvattu toimeentulo. Muutos koskisi myös alaikäisen perheenkokoajan muulle omaiselle myönnettävää oleskelulupaa. Amnesty katsoo, että toimeentuloedellytys tulee poistaa myös

² Yhdenvertaisuusvaltuutetun selvitys Lapset ilman perhettä – Kansainvälistä suojelua saaneiden alaikäisten perheenyhdistäminen, 2.3.2020:

[https://syriinta.fi/documents/25249352/54194583/Lapset+ilman+perhett%C3%A4+%E2%80%93+Kansainv%C3%A4list%C3%A4+suojelua+saaneiden+alaid%C3%A4isten+perheenyhdist%C3%A4minen+\(PDF\).pdf/9a5d54b9-82c9-4961-a865-f6037110b2a7/Lapset+ilman+perhett%C3%A4+%E2%80%93+Kansainv%C3%A4list%C3%A4+suojelua+saaneiden+alaid%C3%A4isten+perheenyhdist%C3%A4minen+\(PDF\).pdf?t=1609832005737](https://syriinta.fi/documents/25249352/54194583/Lapset+ilman+perhett%C3%A4+%E2%80%93+Kansainv%C3%A4list%C3%A4+suojelua+saaneiden+alaid%C3%A4isten+perheenyhdist%C3%A4minen+(PDF).pdf/9a5d54b9-82c9-4961-a865-f6037110b2a7/Lapset+ilman+perhett%C3%A4+%E2%80%93+Kansainv%C3%A4list%C3%A4+suojelua+saaneiden+alaid%C3%A4isten+perheenyhdist%C3%A4minen+(PDF).pdf?t=1609832005737)

³ Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan tutkimus Ulkomaalaislaki ja sen soveltamiskäytäntöjen muutosten yhteisvaikutukset kansainvälistä suojelua hakeneiden ja saaneiden asemaan, valtioneuvoston selvitys – ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 2021:10, 16.2.2021: https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/162850/VNTEAS_2021_10.pdf?sequence=1&isAllowed=y

⁴ Pakolaisneuvonnan selvitys UNHCR:lle Family reunification practices in Finland (raportti englanninkielinen), 15.3.2021: https://www.pakolaisneuvonta.fi/wp-content/uploads/Family-Reunification-Practices-in-Finland_Report_FRAC.pdf

⁵ Sisäministeriön luonnos hallituksen esitykseksi laiksi ulkomaalaislain muuttamiseksi, 13.8.2021:

https://api.hankeikkuna.fi/asiakirjat/d55702a4-62f4-4fb9-ad5b-10fada025e8e/2eb16709-94b2-41d8-8f96-6d6a1504ac6f/LIITE_20210813085918.pdf

kansainvälistä suojelua saavien täysi-ikäisten perheenkokoajien perheenjäseniltä, niin kuin aiemmassa sisäministeriön ehdotuksessa esitettiin.

Oikeus perhe-elämään on turvattu useissa Suomea sitovissa kansainvälisissä sopimuksissa. Valtioilla on velvoite huolehtia perhe-elämän kunnioittamisesta. Oikeus perhe-elämään on turvattu muun muassa YK:n kansalaisoikeuksia ja poliittisia oikeuksia koskevassa yleissopimuksen (KP-sopimus) 23 artiklassa, jonka 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 vajaanlastaisten 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 moraalin 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-elämäänsä, 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 yhteensaattamista. Perhe-elämän suojan katsotaan kuuluvan Suomen perustuslain 10 §:n yksityiselämän suojan alaan.

Suomi on saanut kansainvälisiä sopimuksia valvovilta elimiltä suosituksia lakimuutosten tarpeellisuudesta, jotta perhe-elämän suojaa kunnioitettaisiin. Suosituksissa on monesti mainittu esimerkkinä toimeentuloedellytyksen poistaminen kansainvälistä suojelua saaneiden henkilöiden perheenyhdistämisen edellytyksistä. Euroopan neuvoston rasmin 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.⁶ YK:n ihmisoikeuskomitea on Suomea koskevissa suosituksissaan vuonna 2021 suositellut Suomea tarkastamaan perheenyhdistämisen menettelyjään ja poistamaan sen esteitä, kuten toimeentuloedellytyksen.⁷

Lisäksi 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 kehottaaakin 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.⁸

⁶ Euroopan neuvoston rasmin ja suvaitsemattomuuden vastainen komitea, Suomea koskeva raportti, CRI(2019)38, 10.9.2019: <https://rm.coe.int/fifth-report-on-finland-finnish-translation-/1680972fa8>

⁷ 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

⁸ 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.⁹ Lisäksi EU:n määritelmädirektiivissä viitataan pakolaisten ja toissijaista suojelua saaneiden yhdenmukaiseen asemaan ja että toissijaista suojelua saaville henkilöille tulee myöntää samoin edellytyksin samat oikeudet kuin pakolaisille.¹⁰

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

Vuonna 2016 tehtyjä muutoksia edelsi Suomeen tulleiden turvapaikanhakijoiden määrän kasvu. Hallitus päätti tiukentaa perheenyhdistämisen edellytyksiä tavoitteena niin sanottu signaalivaikutus eli pyrkimys vaikuttaa turvapaikanhakijoiden halukkuuteen hakea kansainvälistä suojelua Suomesta ja siten vähentää Suomeen saapuvien turvapaikanhakijoiden määrää.¹¹ Turvapaikanhaku nähtiin ilmiönä, jonka taustalla ei ole aito tarve suojelulle, vaan pyrkimys käyttää hyväkseen esimerkiksi suomalaista sosiaaliturvajärjestelmää, mistä syystä useissa sen aikaisissa lakiesityksissä pyrittiin ehdottamaan toimenpiteitä, joilla tämä oletettu hyväksikäyttö estettäisiin.¹²

Perhe-elämän suoja on yllä kuvatun mukaisesti perus- ja ihmisoikeus. Siihen voidaan kohdistaa lakiin perustuvia rajoituksia, mutta niiden on oltava välttämättömiä tietyn hyväksyttävän tavoitteen saavuttamiseksi. Tällaisia ovat kansallinen turvallisuus, maan taloudellinen hyvinvointi, rikollisuuden estäminen, terveyden tai moraalisen suojaaminen tai muiden henkilöiden oikeuksien ja vapauksien turvaaminen.

Perhe-elämän suoja on lainsäädännössä periaatteessa turvattu, mutta sille on asetettu rajoituksia, joista yksi on turvaton toimeentulon edellytys. Tämä rajoitus ei kuitenkaan koske pakolaisten perheenyhdistämistä, mikäli perheenyhdistämishakemus tehdään kolmen kuukauden kuluessa perheenkokoajan pakolaisasemaa koskevan päätöksen tiedoksiannosta. Kyseinen poikkeus rajoitukseen pakolaisten perheenyhdistämisen osalta tulee EU:n perheenyhdistämisdirektiivistä. Toisaalta perustetta toissijaista suojelua saaneiden perheenyhdistämisen tiukemmalle kohtelulle ei ole, koska komissio on direktiiviä koskevassa ohjeistuksessaan edellä mainituin tavoin painottanut, että pakolaisille sekä väliaikaista ja toissijaista suojelua saaville henkilöille tulee myöntää samanlaiset oikeudet.

Sipilän hallituksen perusteet toimeentuloedellytyksen ulottamiselle kansainvälistä suojelua saaneiden perheenyhdistämisiin eivät täytä perhe-elämän suojan rajoittamisen edellytyksiä. Hallituksen esityksessä 43/2016 vp lausutaan tavoitteena olevan maahanmuuton hallinta, maahanmuuton kustannusten vähentäminen, kansainvälistä suojelua ja tilapäistä suojelua saavien perheenkokoajien kyvyn vastata perheen toimeentulosta edistäminen, perheenjäsenten yhteiskuntaan asettumisen helpottaminen sekä sen varmistaminen, ettei Suomi näyttäyty eriyisen houkuttelevana turvapaikanhakumaana.¹³ Näiden ei voida

⁹ Asia C-578/08 (Chakroun), tuomio 4.3.2010, kappale 43:

<https://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=82677&pageIndex=0&doclang=FI&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=952092> sekä yhdistetyt asiat C-356/11 ja C-357/11 (O. & S. v. Maahanmuuttovirasto), tuomio 6.12.2012, kappale 74: <https://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?sessionid=DE6F1F5AE5D6252260AC6E786D331048?text=&docid=131491&pageIndex=0&doclang=FI&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=951667>

¹⁰ Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2011/95/EU, vaatimuksista kolmansien maiden kansalaisten ja kansalaisuudettomien henkilöiden määrittelyä 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>

¹¹ VNTEAS tutkimus Perheenyhdistämisen edellytysten tiukentaminen ja sen vaikutukset Suomessa sekä kokemukset viidestä Euroopan maasta, joulukuu 2016, s. 35:

<https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/79812/perheenyhdist%C3%A4misen%20edellytysten%20tiukentaminen%20ja%20sen%20vaikutukset%20Suomessa.pdf?sequence=1>

¹² VNTEAS tutkimus Ulkomaalaislain ja sen soveltamiskäytännön muutosten yhteisvaikutukset kansainvälistä suojelua hakaneiden ja saaneiden asemaan, helmikuu 2021, s. 46: https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/162850/VNTEAS_2021_10.pdf

¹³ https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/HallituksenEsitys/Sivut/HE_43+2016.aspx

katsoa olevan sellaisia yhteiskunnallisesti hyväksyttäviä tavoitteita, joiden saavuttamiseksi kansainvälistä suojelua saavien henkilöiden ihmisoikeutta eli perhe-elämän suojaa olisi välttämätöntä rajoittaa.

Amnesty katsoo, että toimeentuloedellytystä ei olisi vuonna 2016 tehdyllä muutoksella tullut asettaa kansainvälistä suojelua saaneiden perheen yhdistämisen edellytykseksi. Vainoa, muita vakavia ihmisoikeusloukkauksia ja konflikteja pakenevien ihmisten turvattu perhe-elämän viettämisen sitominen tulotasoon on epäinhimillistä.

Lisäksi nykyinen tulotasovaatimus on kohtuuton. Esimerkiksi nelihenkisen perheen perheen yhdistämiselle edellytetty tulo taso on 2600 euroa nettotuloina kuukaudessa ja yli puolet suomalaisista tienaa tätä vähemmän. Näin ollen kansainvälistä suojelua saavilta edellytetään korkeampia tuloja kuin mitä valtaosalla kokoikätyössä olevilla suomalaisilla olisi. Kansainvälistä suojelua saaneet henkilöt työllistyvät kotoutumisvaiheessa usein matalapalkka-aloille, johtuen muun muassa kielitaidon puutteesta, mahdollisesti koulutuksen puutteesta ja ennen kaikkea työelämän rakenteellisesta syrjinnästä.¹⁴

Kansainvälistä suojelua saaneet ovat joutuneet elämäntilanteensa ja olosuhteiden pakosta eroon perheenjäsenistään. Perheestä eroon joutuminen ja erossa oleminen lisää inhimillistä kärsimystä. Kansainvälistä suojelua saaneilla ei yleensä myöskään ole mahdollista yhdistää perhettään muussa maassa, kuin siinä, mistä perheenkokoaja on saanut suojelua. Näin ollen perheen yhdistämisen epääminen johtaa käytännössä aina perhe-elämän katkeamiseen, sillä perheenkokoaja ei voi muuttaa perheensä luokse turvattomiin olosuhteisiin.

Perheen yhdistäminen onkin ensiarvoisen tärkeää kansainvälistä suojelua saaneille ja se lisäksi edesauttaa kotoutumista. Perheestä erossa olon ja perheen yhdistämiseen liittyvien vaikeuksien on sisäministeriön ehdotuksessakin mainittu olevan tärkein pakolaisten (ja muuta kansainvälistä suojelua saaneiden) kotoutumista vaikeuttava tekijä. Kansainvälistä suojelua saaneiden erityinen tarve ja oikeus perheen yhdistämiseen tunnustetaan myös Suomea sitovissa kansainvälisissä velvoitteissa. YK:n ihmisoikeuskomitea on täsmentänyt KP-sopimuksen velvoitteita perhe-elämän osalta yleiskommentissa 19, jossa todetaan, että oikeus perhe elämään merkitsee ennen kaikkea perheenjäsenien mahdollisuutta elää yhdessä. Tämä edellyttää valtioilta toimia, joilla mahdollistetaan perheiden jälleenyhdistäminen erityisesti silloin, kun poliittiset, taloudelliset tai vastaavat tekijät ovat erottaneet perheenjäsenet toisistaan.¹⁵ Toimeentuloedellytys käytännössä estää toissijaista suojelua saavien henkilöiden perheen yhdistämisen ja vaikeuttaa huomattavasti myös pakolaisaseman saaneiden henkilöiden perheen yhdistämistä, sillä kolmen kuukauden poikkeus pakolaisten kohdalla on osoittautunut monessa tapauksessa kohtuuttoman lyhyeksi ajaksi.

Amnesty kannattaa edellä mainittuihin seikkoihin nojaten, että kansainvälistä suojelua saavien alaikäisten henkilöiden perheenjäsenien ja muiden omaisten osalta poistetaan turvattua toimeentuloa koskeva edellytys oleskeluluvan saamiseksi, mutta katsoo, että ehdotusta tulee muuttaa siten, että toimeentuloedellytys poistetaan myös kansainvälistä suojelua saavien täysi-ikäisten perheenkokoajien perheenjäseniltä, niin kuin aiemmassa sisäministeriön ehdotuksessa esitettiin.

Lisäksi Amnesty katsoo, että toimeentuloedellytys tulee poistaa myös niin sanottujen uusien perheiden perheen yhdistämisen edellytyksistä. Kansainvälistä suojelua saava perheenkokoaja ei usein pysty yhdistämään uuttakaan perhettään toisessa maassa, joten perhe-elämän suoja ei tällöin toteudu. Toimeentuloedellytyksen kohtuuttomuus koskee myös näitä tapauksia.

Perheen perustaminen on ihmisoikeus. Esimerkiksi Euroopan ihmisoikeussopimuksen 12 artiklan mukaan avioliittoiässä olevilla miehillä ja naisilla on oikeus mennä avioliittoon ja perustaa perhe tämän oikeuden käyttöä säätelevien kansallisten lakien mukaisesti. Samanlainen kirjaus löytyy myös muun muassa Euroopan unionin perusoikeuskirjasta. Mikäli kansainvälistä suojelua saavien henkilöiden perheen yhdistäminen käytännössä estetään toimeentuloedellytyksellä uusien perheiden kohdalla, oikeus perheen perustamiseen ja perhe-elämän suojaan ei tosiasiallisesti toteudu.

¹⁴ Terveyden ja hyvinvoinnin laitos: yhdenvertaisuus ja syrjintä (päivitetty 22.4.2021): <https://thl.fi/fi/web/maahanmuutto-ja-kulttuurinen-moninaisuus/kotoutuminen-ja-osallisuus/yhdenvertaisuus-ja-syrjinta>

¹⁵ General Comment No.19 kappale 5: <http://www2.ohchr.org/english/bodies/treaty/comments.htm>

Lisäksi Euroopan unionin tuomioistuin on katsonut, että perheenyhdistämisdirektiiviä on tulkittava siten, että se ei salli kansallisia säännöksiä, joilla toimeentuloedellytystä sovelletaan eri tavoin sen mukaan ovatko perhesuhteet muodostuneet ennen kuin perheenkokoaja tuli vastaanottavan jäsenvaltion alueelle vai vasta sen jälkeen.¹⁶ Näin ollen eron tekeminen niin sanottujen vanhojen perheiden ja uusien perheiden kesken ei olisi sallittua.

Ehdotusta tulee muuttaa siten, että toimeentuloedellytys poistetaan kokonaisuudessaan kaikilta kansainvälistä suojelua saaneiden henkilöiden perheenyhdistämisiltä.

4. Alaikäisyyden määrittäminen

Oleskelulupa voidaan perhesiteen perusteella myöntää perheenkokoajan alaikäiselle, naimattomalle lapselle. Ehdotuksessa esitetään, että oleskelulupaa myönnettäessä, lapsen alaikäisyys määritetään sen päivämäärän mukaan, jolloin perheenyhdistämishakemus on jätetty. Tällä hetkellä ulkomaalaislain mukaan oleskeluluvan myöntäminen perhesiteen perusteella alaikäiselle naimattomalle lapselle edellyttää sitä, että lapsi on alaikäinen sinä päivänä, jolloin lapsen oleskelulupahakemus ratkaistaan.

Euroopan unionin tuomioistuin on ratkaisukäytännössään edellyttänyt, että päivämäärä, joka määrittää lapsen alaikäisyyden perheenyhdistämisestä päätettäessä on se, milloin hakemus on jätetty. Mikäli alaikäisyys määritettäisiin ratkaisupäivämäärän mukaan, tämä ei olisi sopusoinnussa EU:n perusoikeuskirjan lapsen etua koskevien velvoitteiden kanssa eikä niiden tavoitteiden kanssa, joihin perheenyhdistämisdirektiivillä pyritään, sillä silloin oikeus perheenyhdistämiseen riippuisi sattumanvaraisista ja ennakoimattomista olosuhteista, jotka ovat täysin asianomaisen jäsenvaltion toimivaltaisten viranomaisten ja tuomioistuinten vastuulla.¹⁷

Ehdotuksessa esitetään, että perheenyhdistämisdirektiivistä poiketen kyseistä määrittelyä sovellettaisiin kaikkiin tilanteisiin, joissa on kyse perheenyhdistämisen myöntämisestä lapselle. Näin ollen se koskisi myös esimerkiksi työntekijöiden ja opiskelijoiden lapsille perhesiteen perusteella myönnettäviä oleskelulupia.

Amnesty katsoo, että esitys alaikäisyyden määrittelemisestä hakemuspäivän mukaan on välttämätöntä toteuttaa, sillä unionin tuomioistuimen oikeuskäytäntö vaatii sitä. Esitys määrittämisen laajentamisesta koskemaan kaikkia lapsia on kannatettava ja tärkeä toteuttaa, sillä lapsen oikeus perheeseen ei saa olla riippuvainen hänen vanhempansa asemasta, vaan se tulee ensisijaisesti toteuttaa lapsen oikeutena päästä vanhempansa hoitoon. Lisäksi Amnesty katsoo, että ehdotuksessa voitaisiin toteuttaa lapsen etua edelleen siten, että alaikäisyys määriteltäisiin turvapaikanhakijoina Suomeen tulleiden perheenkokoajien lasten kohdalla perheenkokoajan kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen jättöpäivästä. Lapsen etu tulisi tällä tavoin paremmin huomioiduksi, sillä perheenkokoaja on saattanut joutua odottamaan ilman omaa vaikutustaan kuukausia tai jopa vuosia kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksensa käsittelyä. Lapsen edun mukaista ei ole, että viranomaisista johtuvista syistä hänen perheenyhdistämisensä estyy.

5. Muut huomiot

Amnesty huomauttaa, että esityksestä puuttuu vielä monia tärkeitä muutostarpeita perheenyhdistämisen helpottamiseksi ja siten perhe-elämän suojan turvaamiseksi. Muutostarpeita on mainittu jo edellä, mutta alla lisää huomioita.

4.1 Lapsen edun ensisijaisuus

¹⁶ Asia C-578/08 (Chakroun), tuomio 4.3.2010, kappale 66:

<https://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=82677&pageIndex=0&doclang=fi&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=952092>

¹⁷ Asiat C-133/19, C-136/19 ja C-137/19 (B.M.M., B.S. ja B.M.O vastaan Belgian valtio), kappaleet 36 ja 47:

<https://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=228674&pageIndex=0&doclang=fi&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=1354415>

Sisäministeriön luonnoksessa hallituksen esitykseksi ehdotettiin ulkomaalaislakia muutettavaksi siten, että kun perheenkokoajana on kansainvälistä suojelua saava alaikäinen, voitaisiin oleskelulupa perhesiteen perusteella jättää myöntämättä maahantulosäännösten kiertämisen perusteella vain, jos perheenyhdistäminen Suomessa olisi lapsen edun vastaista. Nyt käsillä olevasta hallituksen esityksestä tämä lapsen etua painottava kohta on poistettu kokonaan.

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. Lasta tulee 2 artiklan mukaan suojella kaikenlaiselta syrjinnältä ja rangaistukselta, jotka perustuvat muun muassa hänen vanhempiansa, laillisten huoltajiensa tai muiden perheenjäsentensä toimintaan. 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. YK:n lapsen oikeuksien komitea on yleiskommentissaan nro 14 määritellyt lapsen edun päätöksentekoa ohjaavaksi tulkintaperiaatteeksi. Kommentin mukaan tulkintaperiaate tarkoittaa, että tulee varmistua siitä, että lapsen etu todella arvioidaan ja asetetaan päätöksenteossa eri vaihtoehtoja tulkittaessa etusijalle. Jos lainsäädännös mahdollistaa useamman kuin yhden tulkintatavan, tulisi valita sellainen tulkinta, joka suojaa tehokkaimmin lapsen etua.

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 koskevista toimissa on ensisijaisesti otettava huomioon lapsen etu.

Yhdenvertaisuusvaltuutetun selvityksessä kävi ilmi, että vain noin puolet kansainvälistä suojelua saaneista lapsista sai perheensä Suomeen. Kielteiset päätökset perustuivat esimerkiksi perheyhteyden katkeamiseen, perheenjäsenen määritelmään tai oleskeluluvan yleisten edellytysten puuttumiseen. Valtuutettu kiinnitti huomiota maahantulosäännösten kiertämistä koskevan säännöksen laajaan soveltamiseen, millä rajoitettiin merkittävästi lapsen edun toteutumista perheenyhdistämisessä. Yhdenvertaisuusvaltuutettu totesi, ettei lapsen etu toteudu perheenyhdistämispäätöksissä ja että perheenyhdistämistä evätään perusteiden, jotka eivät ole tarkasti säädetty laissa.

Selvityksessä havaittiin, että Maahanmuuttovirasto perustelee kielteisiä perheenyhdistämispäätöksiä usein sillä, ettei lapsella ole ollut ”yksilöllistä pakottavaa syytä” maasta lähtöön, vaikka lapsi on saanut Suomessa kansainvälistä suojelua. Kuitenkaan tällaista yksilöllisen pakottavan syyn käsitettä ei ole ulkomaalaislaissa eikä myöskään hallituksen esityksessä koskien maahantulosäännösten kiertämistä.

Maahanmuuttovirasto on päätöksissä arvioinut vanhemman toiminnan motiiveja lähettää lapsi hakemaan kansainvälistä suojelua. Lapsen oikeuksien toteutuminen on siis riippunut Maahanmuuttoviraston arvioinnista vanhempien toimista lakiin perustumattomasti. Tämä on lapsen oikeuksien sopimuksen vastaista, sillä sopimuksessa veloitetaan suojelemaan lasta syrjinnältä ja rangaistukselta, joka perustuu hänen vanhempiansa toimintaan. Kun lapsi on saanut kansainvälistä suojelua, voidaan myös lähtökohtaisesti olettaa, että lähtöolosuhteisiin ei ole liittynyt tarkoitusta kiertää maahantulosäännöksiä. Lapsia on siis yhdenvertaisuusvaltuutetun mukaan rangaistu siitä, mitä heidän vanhempiansa oletetaan tehneen, vaikka lapset ovat olleet suojelun tarpeessa.

Lisäksi käytäntö osoittaa, ettei laki ole riittävän täsmällinen ja tarkkarajainen, kun Maahanmuuttovirasto on voinut soveltaa sitä lapsen edun vastaisesti perusteella, joka ei löydy laista. Lapsen edun tulee olla ensisijainen arviointiperuste ja lisäksi lakia tulee tulkita ihmisoikeusmyönteisesti. Tilanteissa, joissa on useita ratkaisuvaihtoehtoja, on valittava parhaiten ihmisoikeuksia edistävä vaihtoehto.

Myös sisäministeriö on ehdotuksessaan todennut, ettei lapsen voida katsoa lähteneen kotimaastaan tai asuinmaastaan ilman pakottavaa syytä, mikäli hänelle on myönnetty kansainvälistä suojelua. Ehdotuksessa todetaan myös, että lapsen edun toteutumisessa on kyse perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisesta. Näin ollen

myös perusteen, jolla lapsen etua rajoitetaan, tulee pyrkiä suojaamaan jonkin toisen perus- tai ihmisoikeuden toteutumista tai jonkin hyväksyttävän tavoitteen saavuttamista, mistä syystä rajoittaminen on välttämätöntä. Tämän hyväksyttävän tavoitteen tulee olla painavan yhteiskunnallisen intressin vaatimaa. Yleinen intressi suojella lasta esimerkiksi siltä, että lapsi lähetetään yksin vaaralliselle turvapaikanhakumatkalle ei ole riittävä peruste kielteiselle päätökselle, kun lapselle on myönnetty kansainvälistä suojelua.

Pakolaisneuvonnan selvityksessä tuotiin esille, että Maahanmuuttoviraston ja tuomioistuinten soveltamiskäytäntö on tiukentunut siten, että lapsen etua arvioidaan usein suppeasti. Sen seurauksena lapsen oikeudet eivät ole täysimääräisesti toteutuneet. Myös yhdenvertaisuusvaltuutettu toi esille lapsen edun arvioinnin ongelmallisuutta Maahanmuuttoviraston päätöskäytännössä. Lapsen etua oli kielteisissä päätöksissä arvioitu sillä perusteella, edellyttikö lapsen etu oleskeluluvan myöntämistä ja päädytty siihen, että ei edellyttänyt. Arviota ei siis tehty siten, että lapsen edun painoarvo päätöksenteossa olisi ollut sillä tavoin ensisijainen, kuten lapsen oikeuksien sopimus edellyttää. Owl Groupin turvapaikkaprosessia koskevassa selvityksessä vuodelta 2019 havaittiin, että Maahanmuuttoviraston päätöskäytännöt eivät riittävällä tavalla tue aitoa mahdollisuutta perheen yhdistämiselle. Lisäksi havaittiin, että ilman huoltajaa tulleille alaikäisille turvapaikanhakijoille myönnettiin useammin toissijaista suojelua tai oleskelulupa muun syyn, esimerkiksi yksilöllisen inhimillisen syyn, takia, kuin turvapaikka.

Edellä mainituin perustein Amnesty vaatii lapsen edun toteutumisen edistämistä sisäministeriön ehdotuksessa esitetyn tavoin eli, että kansainvälistä suojelua saavan lapsen ollessa perheen kokoajana perheen yhdistäminen voitaisiin jättää myöntämättä maahantulosaännösten kiertämisen perusteella vain sen ollessa lapsen edun vastaista. Amnesty vaatii muutoksen sisällyttämistä nyt käsillä olevaan hallituksen esitykseen.

Amnesty kuitenkin huomauttaa, että lapsen oikeuksien toteutuminen vaatii myös muita toimia. Edellä esitetyksi on tullut esille, että muut kuin turvapaikan perusteella annettavat oleskeluluvat saattavat estää lapsen oikeutta perheeseensä toteutumasta. Yksin tulleille lapsille myönnetään useammin toissijaista suojelua tai oleskelulupa esimerkiksi yksilöllisen inhimillisen syyn perusteella kuin turvapaikka. Yhdenvertaisuusvaltuutettu havaitsi, että turvapaikan saaneet lapset saivat huomattavasti useammin perheensä yhdistettyä kuin toissijaista suojelua saaneet lapset. Lisäksi yksilöllisestä inhimillisestä syystä oleskeluluvan saaneita lapsia ei edes koske tämän ehdotuksen keskeinen muutos eli toimeentuloedellytyksen poistaminen.

Amnesty katsoo, että Maahanmuuttoviraston soveltamiskäytäntöä lapsille myönnettyistä oleskelulupalajeista tulee tarkastella, jotta lapsen oikeudet tulevaisuudessa toteutuisivat täysimääräisesti.

Lisäksi Amnesty huomauttaa, että ulkomaalaislain 6 §:ää on muutettava sen varmistamiseksi, että lapsen etu on ensisijainen harkintaperuste kaikissa lapsiin liittyvissä asioissa lapsen oikeuksia koskevan YK:n yleissopimuksen 3 artiklan mukaisesti.

4.2 Muut käytännön ja lainsäädännön esteet perheen yhdistämisen tiellä

Perheen yhdistämisen vaikeuksista puhuttaessa ei usein muisteta, että perheen yhdistämishakemuksen jättäminen tehtiin maksulliseksi myös kansainvälistä suojelua saaneiden perheenjäsenille vuodesta 2016 alkaen.¹⁸

Lisäksi perheen yhdistämistä on Suomessa vaikeutettu olennaisesti jo ennen edellisen hallituskauden aikana toteutettuja heikennyksiä. Esimerkiksi vuonna 2012 tuli voimaan ulkomaalaislain muutos, jolla Suomessa oleskeluluvalla oleskeleva perheen kokoaja ei voinut enää laittaa perheen yhdistämisprosessia vireille, vaan perheen yhdistämishakemuksen voi jättää vain ulkomailla oleskeleva perheenjäsen Suomen edustustossa.¹⁹ Hakemuksen tekeminen edellyttää, että perheenjäsen voi laillisesti saapua ja oleskella siinä maassa, jossa sijaitsevalle Suomen edustustolle hakemus tulee jättää. Laillisen oleskelun vaatimus kyseenomaisessa maassa Suomen edustustossa perheen yhdistämistä hakevalle tuli voimaan vuonna 2011.

¹⁸ Sisäministeriön asetus (340/2016) ja Laki ulkomaalaislain muuttamisesta (332/2016)

¹⁹ HE 104/2010 vp ja sen pohjalta 10.6.2011 hyväksytty ja 1.1.2012 voimaantullut laki ulkomaalaislain muuttamisesta (631/2011)

Lisäksi edustustot, joissa tietyistä maista kotoisin olevat hakijat voivat perheenyhdistämishakemuksen jättää, on tarkkaan määritelty. Nämä edustustot eivät aina ole helpoimmin hakijoille saavutettavissa olevia edustustoja. Esimerkiksi Afganistanista olevien hakijoiden on aiemmin tullut matkustaa Intiaan, nyt Iraniin, ja Syyriasta olevien hakijoiden Turkkiin jättääkseen hakemuksen. Tällä muutoksella vaikeutettiin perheenyhdistämistä huomattavasti, sillä käytännössä perheenyhdistämishakemuksen jättäminen edellyttää raskaita ja kalliita, jopa vaarallisia matkoja ja byrokraattisten esteiden ylittämistä. Näihin maihin päästäkseen kaikilla perheenjäsenillä on oltava voimassa olevat, asianmukaiset matkustusasiakirjat ja viisumi. Lisäksi konfliktialueilla asuvien on usein mahdotonta saada Suomen tunnustamia asiakirjoja, ja huomattavalla osalla esimerkiksi somalialaisista ei ole passia. Matkustaminen ja ulkomailla oleskelu edellyttää merkittäviä varoja, ja lähetystöön on yleensä matkustettava toistamiseen haastatteluihin osallistumista varten.

Nämä mainitut muutokset tekivät perheenyhdistämisestä käytännössä hyvin hankalaa monille. Matkustaminen hakemuksen jättämistä varten toiseen maahan Suomen edustustoon ja siellä laillisen oleskelun vaatimus tekevät hakemuksen jättämisestä erittäin vaikeaa, ellei mahdotonta monelle ihmiselle. Lisäksi hakemuksen sekä hakemusmatkojen ja dokumenttien hankinnan maksut saattavat nousta varsinkin monilapsisessa perheessä hyvin korkeiksi tehden jälleen perheenyhdistämisestä käytännössä melkein mahdotonta.

Jotta oikeus perhe-elämän suojaan toteutuisi käytännössä kansainvälistä suojelua saaneille, Amnesty katsoo, että edellä kerrotut ongelmatkohdat tulee muuttaa. Perheenyhdistämishakemuksen tulee jälleen voida tehdä Suomessa asuva perheenkokoaja Suomesta käsin ja ulkomailla olevien perheenjäsenten mahdollisista kuulemisista vastuussa olevien edustustojen tulee olla helposti saavutettavissa ilman laillisen oleskelun vaatimusta. Myös etäkuulemisia tulee kehittää, jotta matkustaminen edustustoon ei olisi välttämätöntä. Lisäksi perheenyhdistämishakemuksen tulee olla maksuton kansainvälistä suojelua saaneille.

4.3 Turvalliset reitit

Amnesty huomauttaa, että perheenyhdistäminen on yksi turvallinen reitti vakaisiin maihin niille kansainvälistä suojelua saaneiden henkilöiden perheenjäsenille, jotka ovat olosuhteiden pakosta joutuneet jäämään kotimaahan. Turvallisia reittejä tulee lisätä ja niiden käyttöä mahdollistaa, sillä ne luovat väylän matkustaa vakaisiin ja turvallisiin maihin ilman, että ihmiset joutuvat tekemään vaarallisia turvapaikanhakumatkoja mahdollisesti ihmissalakuljettajiin turvautuen. Turvallisten reittien lisääminen ja mahdollistaminen myös esimerkiksi konfliktialueilta tuleville vähentää epäsäännöllistä maahantuloa ja luo siten samalla mahdollisuuden valtioille olla selvillä maahan saapuvien ulkomaalaisten määrästä ja henkilöllisyyksistä. Turvallisten reittien entistä suurempi käyttäminen on hallittua ja yhteiskunnallisesti kestävää maahanmuuttoa, mikä on sisäministeriönkin tavoitteena.

4.4. Perheenyhdistämisen merkitys yksilölle ja yhteiskunnalle

Perheenyhdistämisellä on suuri merkitys paitsi yksilölle myös yhteiskunnalle. Perheenyhdistämisen mahdollistaminen edistää tutkimusten mukaan kansainvälistä suojelua saaneiden yhteiskuntaan kotoutumista ja hyvinvointia.²⁰ Perhe on voimavara, joka edistää psyykkistä hyvinvointia.²¹ Perheestään erossa olevilla pakolaisilla on yleisemmin psyykkisiä häiriöitä ja ongelmia kuin perheensä kanssa asuvilla pakolaisilla.²² Lisäksi perheestä erossa asuvilla maahanmuuttajilla on merkittäviä työllistymisvaikeuksia, sillä huoli perheestä

²⁰ Ks. Esim. Rask, S., Paavonen, A-M., Lilja E., Koponen, P., Suvisaari, J., Halla, T., Koskinen S. & Castaneda, A. (2016). Primääriperheestä erossaolo on yhteydessä somalialais- ja kurditaustaisten maahanmuuttaja-aikuisten hyvin-vointiin ja kotoutumiseen Suomessa. Yhteiskuntapolitiikka 81:3. Lisäksi Strik T., de Hart B., Nissen E. (2013): Family Reunification: A Barrier or Facilitator of Integration? A Comparative Study.

²¹ Katso esim. sisäministeriön luonnos hallituksen esitykseksi eduskunnalle laiksi ulkomaalaislain muuttamisesta: https://api.hankeikkuna.fi/asiakirjat/d55702a4-62f4-4fb9-ad5b-10fada025e8e/2eb16709-94b2-41d8-8f96-6d6a1504ac6f/LIITE_20210813085918.pdf

²² Sisäministeriön luonnos hallituksen esitykseksi eduskunnalle laiksi ulkomaalaislain muuttamisesta: https://api.hankeikkuna.fi/asiakirjat/d55702a4-62f4-4fb9-ad5b-10fada025e8e/2eb16709-94b2-41d8-8f96-6d6a1504ac6f/LIITE_20210813085918.pdf. Ja Choumanivong ym: Refugee family reunification and mental health in resettlement, 2014

vaikeuttaa muun muassa keskittymistä ja kielen oppimista.²³ Yhdenvertaisuusvaltuutettu onkin todennut, että perheenyhdistämisen mahdollistaminen laskee taloudellisia ja sosiaalisia kustannuksia pitkällä aikavälillä.²⁴

6. Lopuksi

Oikeus perhe-elämään on turvattu monissa kansainvälisissä ihmisoikeussopimuksissa, joiden noudattamiseen Suomi on sitoutunut.²⁵ Kansainväliset ihmisoikeusnormit velvoittavat valtioita paitsi olemaan puuttumatta perhe-elämään myös ryhtymään oma-aloitteisesti aktiivisiin toimiin perheyhteyden suojelemiseksi ja eroon joutuneiden perheiden yhdistämiseksi.²⁶

Amnesty katsoo, että esityksen muutokset ovat ensiarvoisen tärkeitä, ja ne on saatettava voimaan niin pian kuin mahdollista. Amnesty ei kuitenkaan pidä esitettyjä muutoksia riittävinä perhe-elämän suojan ja lapsen edun toteuttamiseksi Suomea sitovien kansainvälisten ihmisoikeussopimusten edellyttämällä tavalla.

Amnesty katsoo, että ehdotusta tulee muuttaa siten, että toimeentuloedellytys poistetaan kokonaisuudessaan kaikilta kansainvälistä suojelua saaneiden henkilöiden perheenyhdistämisiltä. Amnesty vaatii, että sisäministeriön ehdotuksessa esitetyin tavoin kansainvälistä suojelua saavan lapsen ollessa perheenkokoajana, perheenyhdistäminen voitaisiin jättää myöntämättä maahantulosäännösten kiertämisen perusteella vain sen ollessa lapsen edun vastaista. Amnesty vaatii muutosten sisällyttämistä nyt käsillä olevaan hallituksen esitykseen.

Lisäksi Amnesty huomauttaa, että myös muita perheenyhdistämistä vaikeuttavia käytännön esteitä on sitouduttava poistamaan. Aiemmin perheenkokoaja pystyi jättämään hakemuksen perheenyhdistämisestä Suomessa maahanmuuttoviranomaiselle. Tähän paluu helpottaisi huomattavasti etenkin kansainvälistä suojelua saaneiden ihmisten perheenyhdistämistä.

Lisäksi Amnesty katsoo, että ehdotuksessa voitaisiin toteuttaa lapsen etua edelleen siten, että alaikäisyys määriteltäisiin turvapaikanhakijoina Suomeen tulleiden perheenkokoajien lasten kohdalla perheenkokoajan kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen jättöpäivästä, jotta lapsen etu tulisi paremmin huomioiduksi.

Kunnioitavasti



Niina Laajapuro
Ihmisoikeustyön johtaja

²³ Sisäministeriön luonnos hallituksen esitykseksi eduskunnalle laiksi ulkomaalaislain muuttamisesta: https://api.hankeikkuna.fi/asiakirjat/d55702a4-62f4-4fb9-ad5b-10fada025e8e/2eb16709-94b2-41d8-8f96-6d6a1504ac6f/LIITE_20210813085918.pdf. Ja Brooke Wilmsen: Family separation and the impacts on refugee settlement in Australia, AJSI Australian Journal of Social Issues, June 2013

²⁴ Yhdenvertaisuusvaltuutetun kannanotto 21.2.2018, Pakolaisen oikeus perhe-elämään ja lapsen edun ensisijaisuus: <https://syriinta.fi/documents/25249352/42721244/Yhdenvertaisuusvaltuutetun+kannanotto+pakolaisen+oikeudesta+perhe-el%C3%A4m%C3%A4%C3%A4n.pdf/bd8c86d3-df14-4175-9a28-fc86909b221b/Yhdenvertaisuusvaltuutetun+kannanotto+pakolaisen+oikeudesta+perhe-el%C3%A4m%C3%A4%C3%A4n.pdf?t=1603875035819>.

²⁵ Kansalaisoikeuksia ja poliittisia oikeuksia koskeva Kansainvälinen yleissopimus 23 art., Taloudellisia, sosiaalisia ja sivistyksellisiä oikeuksia koskeva kansainvälinen yleissopimus 10 art., Euroopan ihmisoikeussopimus 8 art., Euroopan Unionin perusoikeuskirja 7 art., YK: ihmisoikeuksien yleismaailmallinen julistus 16 art., YK:n lapsen oikeuksien sopimus 9 ja 10 art.

²⁶ General Comment No.19 kappale 5: <https://www.equalrightstrust.org/ertdocumentbank/general%20comment%2019.pdf>.



Kaisa Korhonen
Oikeudellinen asiantuntija