



YHDENVERTAISUUS

VALTUUTETTU

DISKRIMINERINGSOMBUDSMANNEN
NON-DISCRIMINATION OMBUDSMAN
OVTTAVEARDÁSAŠVUOĐAÁITTARDEADDJI

Lausunto

1 (4)

31.5.2016

VVTDno-2016-50

Hallintovaliokunta

HaV@eduskunta.fi

Yhdenvertaisuusvaltuutetun lausunto hallituksen esityksestä (HE43/2016), joka koskee ulkomaalaislain muuttamista

Tässä hallituksen esityksessä ehdotetaan ulkomaalaislakia muutettavaksi siten, että perheenyhdistämisen edellytyksiä tiukennettaisiin. Kansainvälistä tai tilapäistä suojelua saavien perheenjäseniltä edellytettäisiin tietyin poikkeuksin turvattua toimeentuloa perheenmuodostamisajankohdasta riippumatta, jotta perheenyhdistämishakemus voitaisiin hyväksyä.

Esityksen tavoitteena on hallita maahanmuuttoa, vähentää maahanmuuton kustannuksia, edistää kansainvälistä tai tilapäistä suojelua saavien perheenkokoajien kykyä vastata perheensä toimeentulosta, helpottaa perheenjäsenten yhteiskuntaan asettumista sekä varmistaa, ettei Suomi näyntyä erityisen houkuttelevana turvapaikanhakumaana.

Perhe-elämän suoja kuuluu kaikille

Perhe-elämän suoja on yksi keskeisimmistä ihmisoikeuksista, joka on turvattu useilla kansainvälisillä sopimuksilla. Myös perheenyhdistämisdirektiivin, johon esitetty lainmuutos perustuu, tavoitteena on suojata perhe-elämää. Direktiivi antaa toisaalta mahdollisuuden asettaa perheenyhdistymiselle tiettyjä ehtoja kuten esimerkiksi toimeentulovaatimuksen. Tämän lainmuutoksen myötä edellytetty toimeentulovaatimus muodostuisi kuitenkin niin korkeaksi, että se tosiasiallisesti estää perheenyhdistämisen ja on näin direktiivin päätavoitteen vastainen.

Euroopan ihmisoikeussopimuksen 8 artiklan mukaan jokaisella on oikeus nauttia yksityis- ja perhe-elämäänsä kohdistuvaa kunnioitusta. Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen ratkaisukäytännön perusteella kansainväliset velvoitteet eivät estä asettamasta perheenyhdistämisen edellytykseksi tiettyjä vaatimuksia, kunhan edellytykset eivät tosiasiallisesti rajoita oikeutta perheenyhdistämiseen. Oleskeluluvan edellytysten on siis oltava oikeasuhtaisia ja kohtuullisia. Kansainvälistä suojelua saaneet työllistyvät usein matalapalkka-aloille kuten siivoojiksi. Nyt lausunnolla oleva hallituksen esitys tarkoittaisi käytännössä sitä, että kansainvälistä suojelua saavat eivät jatkossa tulisi täysi-



määräisesti nauttimaan perhe-elämän suojasta. Vaadittu toimeentulon taso on kohtuuton ja vastoin EIT:n tulkintakäytäntöä.

Tavoitteena edistää suojelua saavien perheenkokoajien kykyä vastata perheensä toimeentulosta

Esityksen tavoitteet näyttäytyvät ristiriitaisina. Ehdotetuilla lainmuutoksilla halutaan edistää ja tehostaa myönteisen oleskelulupapäätöksen saaneiden kotoutumista, mutta toisaalta vaikeuttaa perheenyhdistämisä.

Yhdenvertaisuusvaltuutettu on yhtä mieltä siitä, että työelämä on tehokas kotouttaja. Kansainvälistä suojelua saavan henkilön kotoutumisprosessin keskeinen osa on noin vuoden kotoutuskoulutus. Kotoutuskoulutuksen ja turvattua toimeentuloa koskevan tulotason saavuttamiseen tähtäävä työnteko voi käytännössä olla hankala yhdistää. Vaikeudet työllistymisessä johtuvat osittain myös siitä, että osaamista vastaava työtä ei ole tarjolla.

Toisaalta kuitenkin perhe on kiistatta keskeinen tekijä ihmisten kotoutumisessa ja yleisessä hyvinvoinnissa. Pitkäkestoinen vakava huoli ja erossa olo perheestä voi viedä työkyvyn. Lainmuutoksen myötä perheenyhdistämisen edellytyksenä olevat tulorajat muodostuisivat niin korkeiksi, että niitä on lähes mahdoton saavuttaa. Epärealistiset ja saavuttamattomat tulorajat eivät myöskään kannusta työntekoon ja yrittämiseen, mikä on ristiriidassa hallituksen yleisten työllistämissuunnitelmien kanssa.

Lasten oikeudet otettava huomioon

Lapsen oikeuksien yleissopimuksen 9 artiklan mukaan lapsella on oikeus elää vanhempiensa kanssa. Lapsi voi joutua eroon perheestään esimerkiksi vaikean ja vaarallisen pakomatkan aikana. Esityksen mukaan toimeentuloedellytys olisi oleskeluluvan edellytyksenä silloinkin, kun perheenkokoajana on yksin maahan saapunut lapsi. Lienee itsestään selvää, että koulua käyvä lapsi ei pysty missään tilanteessa hankkimaan perheenyhdistämiseen vaadittavaa toimeentuloa.

Perheenyhdistämislainsäädäntöä on kiristetty viimeksi vuosina 2010 ja 2012. Nämä tiukennukset ovat vaikeuttaneet huomattavasti erityisesti ilman huoltajaa olevien lasten perheenyhdistämisä. Vuonna 2013 myönnettiin yhdelle alaikäisen huoltajalle oleskelulupa perhesiteen perusteella. Vuonna 2014 lupia myönnettiin 10 ja viime vuonna viisi. Vuonna 2013 turvapaikkaa haki 156 alaikäistä. Seuraavana vuonna hakijoita oli 196 ja vuonna 2015 yli 3000 hakijaa.

Tilastot eivät tue väitettä siitä, että perheenyhdistämisen kiristäminen vähentäisi turvapaikkahakemuksia ilman huoltajaa olevien alaikäisten kohdalla. Tilastojen valossa näyttää päinvastoin siltä, että hakijamäärät kasvavat, vaikka perheenyhdistäminen ei onnistu. Perheenyhdistämisen epääminen tarkoittaa kuitenkin alaikäisten kohdalla sitä, että ilman huoltajaa olevat lapset jäävät lastensuojelun vastuulle, ja tarvitsevat silloin kalliita tukitoimia.

Esityksen yhteiskunnalliset ja taloudelliset vaikutukset on arvioitu varsin puutteellisesti ja pinnallisesti. Vaikutusarvioinnista on jäänyt pois esimerkiksi ilman huoltajaa jäävien alaikäisten lastensuojelun mittavien tukitoimien kustan-

nukset. Ilman perhettään elävät lapset ja nuoret voivat olla todellisessa vaarassa on syrjäytyä ja radikalisoitua.

Lisää eriarvoisuutta?

Lainmuutoksen seurauksena kansainvälistä suojelua saavan perheenkokoajan ja perheen oikeus viettää perhe-elämää, olisi riippuvainen perheen tulotasosta. Puolisoaan Suomeen hakevan nettotulot tulisi olla vähintään 1700 euroa kuukaudessa. Tilastokeskuksen tietojen mukaan noin puolella suomalaisista aikuisista nettotulot jäävät alle tämän summan, jolloin pelkästään puolison saaminen Suomeen voisi olla mahdotonta.

Toimeentuloedellytyksen laajentaminen kansainvälistä suojelua saavien, niin sanottuihin vanhoihin perheenjäseniin, tuo säädöksen soveltamisalan piiriin perheitä, jota ovat saattaneet viettää yhteistä perhe-elämää pitkiäkin aikoja. Pakolaisuuden myötä he ovat lähtökohdiltaan usein heikossa asemassa olevia henkilöitä, joiden työllistymismahdollisuudet ovat pääsääntöisesti matalapalkka-aloilla. Edellytykset saavuttaa turvattua toimeentuloa koskeva taso ovat muita heikommalla ja turvatun toimeentulon tason saavuttaa suhteessa harvempi, kuin muulla oleskeluvalla maassa oleskeleva henkilö. Näin ollen edellytys turvatusta toimeentulosta rajoittaa heidän oikeuttaan perhe-elämään tosiasiallisesti enemmän kuin muilla oleskeluvilla Suomessa oleskelevien ulkomaalaisten tapauksessa.

Esityksellä olisi erityisen vahingollisia vaikutuksia perheenkokoajana toimivien kansainvälistä suojelua saavien naisten asemaan. Turvapaikanhakijana maahan tulleiden naisten työllistymismahdollisuudet ovat usein huonommat kuin miehillä ja naiset käytännössä työllistyvät miehiä harvemmin. Perheen yhdistämisen edellytykseksi asetettava korkea toimeentulo vaatimus vaikeuttaisi erityisesti naisten mahdollisuutta saada perheensä Suomeen. Lainmuutoksella tasa-arvo ei toteudu.

Euroopan komissio on antanut perheen yhdistämisdirektiivin soveltamisohjeista tiedonannon Euroopan parlamentille ja neuvostolle (COM(2014)210). Komissio katsoo, että toissijaista suojelua saavan henkilön humanitaarisen avun tarve ei eroa pakolaisten tarpeesta, ja kehottaa jäsenvaltioita ottamaan käyttöön säännöt, joilla pakolaisille sekä väliaikaista ja toissijaista suojelua saaville henkilöille myönnetään samanlaiset oikeudet. Lainmuutoksen myötä turvapaikan saaneiden ja kansainvälistä suojelua saavien perheen yhdistämiseksi asetettavat edellytykset olisivat keskenään erilaiset ja osittain riippuvaisia myönnettystä suojelulajista ja näin vastoin komission soveltamisohjetta.

Perheen yhdistäminen on tärkeä laillisen ja hallitun maahanmuuton väylä

Sipilän hallituksen maahanmuuttoa koskevan ohjelman keskeisin tavoite on saada hallitsematon muuttoliike hallintaan ja ohjata ihmiset laillisille ja turvallisille reiteille. Esitys on ristiriitainen hallituksen maahanmuuttopoliittisten tavoitteiden kanssa. Perheen yhdistäminen olisi yksi tärkeimmistä laillisista ja hallituista maahanmuuttoväylistä. Tässä hallituksen esityksessä maahanmuutto-ohjelman päätavoite on täysin sivuutettu. On selvää, että lainmuutoksen jälkeen ainakin osa lähtö- tai kauttakulkumaissa odottavista, Suomessa olevan henkilön perheenjäsenistä lähtee itsenäisesti yrittämään kohti Suomea ja lisää näin hallitsematonta salakuljettajien pyörittämää muuttovirtaa.

Julkisuudessa on kiinnitetty runsaasti huomiota siihen, että Suomeen on viime vuonna saapunut turvapaikanhakijoina eniten miehiä. On hämmästely naisten ja lasten vähäistä määrää. Salakuljettajien järjestämät matkat ovat usein vaarallisia ja erityisen suojattomassa asemassa ovat naiset ja lapset. Monet turvapaikanhakijat ovat kertoneet, että tarkoituksena on ollut suojella naisia ja lapsia vaaralliselta matkalta ja saattaa heidät turvaan laillisia reittejä perheenyhdistämisen kautta. Lainmuutos tulee vaikeuttamaan entisestään pakolaisnaisten ja -lasten tilannetta.

Suomen kilpailuasema koulutetuista työntekijöistä heikkenee

Esityksen tavoitteena on karsia vetotekijöitä, joiden pohjalta Suomi näyttäytyisi muita EU-maita houkuttelevampana muuttokohteena. Lainmuutos viestittäisi toteutuessaan myös yleisemmin suomalaisista arvoista sekä suhtautumisesta ulkomaalaisiin ja maahanmuuttoon. Toisaalta hallitus haluaa lisätä Suomen houkuttelevuutta kansainvälisillä työmarkkinoilla. Tutkimusten mukaan perheenyhdistämisen helppous on tärkeä tekijä kilpailtaessa koulutetusta työvoimasta. Mikäli lainmuutos toteutuu, Suomen kilpailuasema koulutettujen työntekijöiden kohdemaana heikkenee entisestään.

Yhdenvertaisuusvaltuutettu ei kannata esitettyjä lainmuutoksia.

Yhdenvertaisuusvaltuutettu

Kirsi Pimiä

Ylitarkastaja

Päivi Keskitalo