

Anneli Miettinen, Juho-Matti Paavola, Anna Rotkirch,
Minna Säävälä, Arttu Vainio

Perheenyhdistämisen edellytysten tiukentaminen ja sen vaikutukset Suomessa sekä kokemuksia viidestä Euroopan maasta

Joulukuu 2016

Valtioneuvoston selvitys-
ja tutkimustoiminnan
julkaisusarja 55/2016

KUVAILULEHTI

Julkaisija ja julkaisuaika	Valtioneuvoston kanslia, 21.12.2016		
Tekijät	Anneli Miettinen, Juho-Matti Paavola, Anna Rotkirch, Minna Säävälä, Arttu Vainio		
Julkaisun nimi	Perheenyhdistämisen edellytysten tiukentaminen ja sen vaikutukset Suomessa sekä kokemuksia viidestä Euroopan maasta		
Julkaisusarjan nimi ja numero	Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 55/2016		
Asiasanat	Maahanmuutto, perheenyhdistäminen		
Julkaisun osat/ muut tuotetut versiot			
Julkaisuaika	Joulukuu 2016	Sivuja 86	Kieli Suomi

Tiivistelmä

Osana valtioneuvoston kanslian selvitys- ja tutkimustoimintaa toteutettu hanke *Perheenyhdistämisen edellytysten tiukentaminen* tarkastelee EU:n perheenyhdistämistä koskevan direktiivin (2003/86/EU) mukaisten perheenyhdistämisen valinnaisten lisäedellytysten soveltamisen edellytyksiä ja vaikutuksia Suomessa. Valinnaisia lisäedellytyksiä ovat kotoutumisedellytys, asuntoedellytys, asumisaikavaatimus, vähimmäisikää koskeva vaatimus ja sairausvakuutusvaatimus. Lisäedellytysten osalta tarkastelun kohteena ovat erityisesti kansainvälistä suojelua saavat henkilöt ja heidän perheenjäsenensä. Selvityksessä tarkastellaan myös toimeentuloedellytyksen soveltamista Suomen kansalaisten ja kolmansien maiden kansalaisten välisissä avioliitoissa.

Selvityksessä kuvataan lisäedellytysten soveltamisesta vertailumaissa saatuja kokemuksia. Lisäksi tarkastellaan lisäedellytysten mahdollisen käyttöönoton signaali vaikutuksia sekä taloudellisia ja demografisia vaikutuksia vertailumaista kootun tiedon ja tutkimuskirjallisuuden pohjalta. Vertailutietoa koottiin viidestä Suomen kanssa vertailukelpoisesta maasta: Ruotsista, Tanskasta, Norjasta, Saksasta ja Alankomaista.

Lisäedellytyksistä asumisaikaedellytys ja vähimmäisikää koskeva vaatimus ovat helposti ja kustannustehokkaasti toteutettavissa. Niiden vaikutus perheenyhdistämisen määrään on kuitenkin marginaalinen, koska toimeentuloedellytys rajaa kohderyhmän varsin pieneksi. Asuntoedellytyksen vaikutukset ja sen soveltamisesta saadut kokemukset ovat ristiriitaisia. Sairausvakuutusedellytystä ei sovelleta yhdessäkään vertailumaissa, eikä sen soveltaminen Suomessakaan olisi ongelmantonta. Kotoutumisedellytystä sovelletaan suhteellisen laajasti. Sillä on havaittu olevan erilaisia myönteisiä ja kielteisiä kotoutumiseen liittyviä vaikutuksia, joita on kuvattu tarkemmin raportissa.

Tutkimuksen toteuttivat Oxford Research ja Väestöliitto sekä Lucify oy, joka toteutti työhön liittyvän interaktiivisen visualisoinnin eri maahanmuuttajaryhmien mahdollisuuksia toimeentuloedellytyksen täyttämiseen. Kansainvälisestä aineistonkeruusta vastasivat Oxford Researchin maatoimistot Pohjoismaissa sekä Radboud University Nijmegen Alankomaissa ja Saksassa. Selvitys toteutettiin kesäkuun ja marraskuun 2016 välisenä aikana.

Liite 1 Koonnos perheenyhdistämisen lisäedellytysten soveltamisesta vertailumaissa 2016

Liite 2 Turvapaikanhakijoiden määrä vertailumaissa 2000-2015

Liite 3 Avoin arviointi - metodi, osallistujat, lähteet ja tulokset

Tämä julkaisu on toteutettu osana valtioneuvoston vuoden 2016 selvitys- ja tutkimussuunnitelman toimeenpanoa (tietokayttoon.fi).

Julkaisun sisällöstä vastaavat tiedon tuottajat, eikä tekstisisältö välttämättä edusta valtioneuvoston näkemystä.

PRESENTATIONSBLAD

Utgivare & utgivningsdatum	Statsrådets kansli, 21.12.2016		
Författare	Anneli Miettinen, Juho-Matti Paavola, Anna Rotkirch, Minna Säävälä, Arttu Vainio		
Publikationens namn	Åtstramning av förutsättningarna för familjeåterförening - effekter i Finland och erfarenheter från fem europeiska jämförelseländer		
Publikationsseriens namn och nummer	Publikationsserie för statsrådets utrednings- och forskningsverksamhet 55/2015		
Nyckelord	Invandring, familjeåterförening		
Publikationens delar /andra producerade versioner			
Utgivningsdatum	December 2016	Sidantal 86	Språk Finska

Sammandrag

I statsrådets kansli för utrednings- och forskningsverksamhets projekt *Åtstramning av förutsättningarna för familjeåterförening* granskas de frivilliga tilläggsvillkoren till EU-direktivet för familjeåterförening (2003/86/EU) och dess potentiella effekter vid tillämpning i Finland. De frivilliga tilläggsdirektiven inkluderar krav på integration, krav på bostad, krav på boendetid, krav på minimiålder och krav på sjukförsäkring. Skärpta förutsättningar för familjeåterförening utreddes i synnerhet i fråga om familjemedlemmar till personer som får internationellt skydd. I forskningsprojektet granskas även kravet om försörjningsplikt som förutsättning för uppehållstillstånd för familjemedlemmar till finländska medborgare.

I rapporten redogörs för erfarenheter man erhållit i undersökningens jämförelseländer. Vidare granskas möjliga följder av tillämpningen av tilläggskraven. Såväl ekonomiska som demografiska effekter presenteras på basen av insamlat material i jämförelseländerna och forskningslitteratur. Jämförelsematerialet samlades in i fem med Finland jämförbara länder: Sverige, Danmark, Norge, Tyskland samt Nederländerna.

Kravet på boendetid och kravet på minimiålder är enkla och kostnadseffektiva att implementera. Deras påverkan på familjeåterföreningen är dock marginella, eftersom kravet om försörjningsplikt begränsar målgruppen avsevärt. I anslutning till kravet på bostad för personer som erhållit internationellt skydd uppstår flera utmaningar. Kravet på sjukförsäkring har inte tagits i bruk i något av de granskade jämförelseländerna och dess implementering i Finland förutsätter förändringar i lagen om bosättningsbaserad social trygghet. Kravet på integration tillämpas i brett i praktiken, och har vissa positiva effekter för integrationen.

Forskningen genomfördes av Oxford Research, Befolkningsförbundet samt Lucify ab, som framställde den interaktiva visualiseringen av kravet om försörjningsplikt. För den internationella datainsamlingen ansvarade Oxford Researchs landskontor i Norden, samt Radboud University Nijmegen i Nederländerna och Tyskland. Undersökningen genomfördes under tidsperioden juni-november 2016.

Bilaga 1 Översikt av förutsättningarna för familjeåterförening i jämförelseländerna 2016

Bilaga 2 Antal asylsökande i jämförelseländerna 2000-2015

Bilaga 3 Öppen utvärdering – metodbeskrivning, deltagare, källor och resultat

Den här publikation är en del i genomförandet av statsrådets utrednings- och forskningsplan för 2016 (ti-tokaytoon.fi).

De som producerar informationen ansvarar för innehållet i publikationen. Textinnehållet återspeglar inte nödvändigtvis statsrådets ståndpunkt

DESCRIPTION

Publisher and release date	Prime Minister's Office, 21.12.2016				
Authors	Anneli Miettinen, Juho-Matti Paavola, Anna Rotkirch, Minna Säävälä, Arttu Vainio				
Title of publication	Tightening the Conditions of Family Reunification - Effects in Finland and Experiences from Five European Countries				
Name of series and number of publication	Publications of the Government's analysis, assessment and research activities 55/2015				
Keywords	Immigration, family reunification,				
Other parts of publication/ other produced versions					
Release date	December 2016	Pages	86	Language	Finnish

Abstract

Tightening of the conditions of family reunification is a project of the analysis, assessment and research activities at the Prime Minister's Office which investigated the preconditions and effects in Finland of implementing the optional additional requirements for family reunification in accordance with the EU Council Directive on the right to family reunification (2003/86/EU). These optional additional requirements concern compliance with integration measures, evidence of accommodation, a period of lawful stay in the territory, minimum age, and sickness insurance. This report investigates the additional requirements especially with respect to individuals granted international protection and their family members. The report also investigates the imposition of the requirement of stable and regular resources on family reunification of Finnish citizens with citizens of a third country.

The report describes experiences of the implementation of additional requirements from five comparison countries. Additionally, it investigates the possible signal effects of the imposition of additional requirements as well as economic and demographic effects, based on the experiences of the comparison countries and scientific evidence. Comparative experiences were collected from five countries that are relatively similar to Finland: Sweden, Denmark, Norway, Germany and the Netherlands.

The requirement concerning lawful stay in the territory and the requirement concerning minimum age could easily and cost-effectively be implemented. However, their effect on the number of individuals obtaining family reunification will be marginal, once the effects of the requirement of sufficient resources is taken into account. Imposing the requirement of accommodation on beneficiaries of international protection is challenging. The requirement of sickness insurance is not implemented in any of the comparison countries, and its implementation in Finland would require changes in the residence-based social security legislation. The integration requirement is quite broadly used, and studies on inland integration requirement show both positive and negative effects of this requirement on integration.

The research was implemented by Oxford Research Group, Väestöliitto – The Finnish Family Federation and Lucify, which designed the interactive visualisation of the effect of the resource requirement on different demographics. Country comparisons were collected through the country teams of Oxford Research in the Nordic countries, Radboud University Nijmegen in Germany and in the Netherlands. The report was prepared from June to November 2016.

Appendix 1 Summary of the additional requirements on family reunification in comparison countries in 2016

Appendix 2 Numbers of asylum seekers in the five comparison countries in 2000-2015

Appendix 3 Open assessment of project results – method, participants and results

This publication is part of the implementation of the Government Plan for Analysis, Assessment and Research for 2016 (tietokaytoon.fi).

The content is the responsibility of the producers of the information and does not necessarily represent the view of the Government.



SISÄLLYS

1. Johdanto	1
2. Turvapaikanhakijat ja perhesiteen perusteella tapahtuva maahanmuutto Euroopassa ja Suomessa	3
2.1 Turvapaikanhakijat Euroopassa ja Suomessa	3
2.2.1 Turvapaikanhakijat Suomessa 2015 ja 2016	4
2.2 Perhesiteen perusteella tapahtuva maahanmuutto.....	4
3. Kansainvälistä suojelua saavien perheenyhdistämistä koskeva lainsäädäntö	7
3.1. Perheenyhdistämisdirektiivi	7
3.2 Kolmansien maiden kansalaisten perheenyhdistämistä koskeva lainsäädäntö Suomessa	8
3.3 Keskeiset perheenyhdistämiseen liittyvät lainsäädännön ja ohjeistuksen muutokset Suomessa 2010–2016.....	8
3.4 Keskeisimmät turvapaikanhakijoita ja perheenyhdistämistä koskevat lainsäädännölliset uudistukset vertailumaissa 2010–2016.....	10
4. Toimeentuloedellytys kansainvälistä suojelua saavien perheenyhdistämisen edellytyksenä Suomessa	12
4.1 Toimeentuloedellytyksen vaikutus perhesiteen perusteella oleskelulupaa hakevien lukumääriin.....	12
4.2 Toimeentuloedellytyksen vaikutus lisäedellytysten soveltamiseen kansainvälistä suojelua saavien perheenyhdistämisessä	15
5. Perheenyhdistämisen lisäedellytysten soveltaminen kansainvälistä suojelua saavien kohdalla	18
5.1 Kotoutumisedellytys.....	18
5.1.1 Kotoutumisedellytyksen soveltaminen kansainvälisen suojeluaseman saaneiden ja heidän perheenjäsentensä kohdalla.....	18
5.1.2 Arvioita maassa järjestettävistä kotoutumis- tai kielitesteistä eri maissa.....	21
5.1.4 Kotoutumisedellytyksen soveltaminen Suomessa	22
5.2 Asumisaikaedellytys	24
5.2.1 Asumisaikaa koskevan edellytyksen soveltaminen kansainvälistä suojelua saavien henkilöiden perheenyhdistämisessä	24
5.2.2 Arvioita asumisaikaa koskevan edellytyksen soveltamisesta eri maissa	25
5.2.4 Asumisaikaa koskevan edellytyksen soveltaminen Suomessa	25
5.3 Asuntoedellytys	26
5.3.1 Asuntoedellytyksen soveltaminen kansainvälistä suojelua saavien henkilöiden perheenyhdistämisessä	26

5.3.2 Arvioita asuntoedellytyksen soveltamisesta eri maissa	27
5.3.3 Asuntoedellytyksen soveltaminen Suomessa	28
5.4. Sairausvakuutusedellytys	30
5.4.1 Sairausvakuutusedellytyksen soveltaminen kansainvälistä suojelua saaviin ja heidän perheenjäseniinsä	30
5.4.2 Arvioita sairausvakuutusedellytyksen soveltamisesta eri maissa	31
5.4.3 Sairausvakuutusedellytyksen soveltaminen Suomessa	31
5.5 Vähimmäisikä	31
5.5.1 Vähimmäisikää koskeva vaatimus kansainvälistä suojelua saavien kohdalla	31
5.5.2 Arvioita vähimmäisikää koskevista rajauksista eri maissa	32
5.5.3 Vähimmäisikää koskevan vaatimuksen soveltaminen Suomessa	33
6. Perheenyhdistämisen lisäedellytysten soveltamisen vaikutuksia kansainvälistä suojelua saavilla	34
6.1 Signaalivaikutukset	35
6.1.1 Taustaoletukset	36
6.1.2 Aikaisempi tutkimus	37
6.1.3 Signaalivaikutuksen arviointia tilastoaineiston perusteella	40
6.2 Vaikutukset kotoutumiseen	45
6.3 Väestölliset vaikutukset (demografia)	51
6.4 Taloudelliset vaikutukset	53
6.4.1 Maahanmuuton yleiset taloudelliset vaikutukset	53
6.4.2 Perheenyhdistämiseen liittyvät taloudelliset vaikutukset	55
6.5 Muut vaikutukset	56
6.5.1 Käyttäytymisen muutokset - maahanmuuttajien erilaiset strategiat vastata perheenyhdistämisen edellytysten tiukentumiseen	57
6.5.2 Maahanmuuttajien taloudellinen tilanne	58
6.5.3 Maahanmuuttajien terveys ja hyvinvointi	58
6.5.4 Perhesiteet ja vaikutus perheenjäseniin	59
7. Toimeentuloedellytyksen soveltaminen Suomen kansalaisten perheenyhdistämisessä	61
7.1. Suomen kansalaisen ja kolmansien maiden kansalaisten perheenyhdistäminen ..	61
7.2. Toimeentuloedellytyksen soveltaminen Suomen kansalaisten perheenyhdistämisessä	62
Lähteet	65
Liitteet	73

TAULUKOT

Taulukko 1. Suomeen, Ruotsiin, Norjaan, Tanskaan, Saksaan ja Alankomaihin tulleet turvapaikanhakijat 2014–2016

Taulukko 2. Myönnetyt oleskeluluvat perhesiteen perusteella sekä ne oleskeluluvat perhesiteen perusteella, joissa perheenkokoaja on kansainvälistä suojelua saava henkilö, 2015.

Taulukko 3. Keskeisiä kansainvälistä suojelua saavien henkilöiden perheenyhdistämiseen liittyviä lainsäädännöllisiä tai muita uudistuksia Suomessa 2010–2016

Taulukko 4. Keskeisiä kansainvälistä suojelua saavien henkilöiden perheenyhdistämiseen liittyviä lainsäädännöllisiä tai muita uudistuksia vertailumaissa 2010–2016

Taulukko 5. Maahantuloa edeltävä kielitestin soveltaminen vertailumaissa

Taulukko 6. Maahantulon jälkeen suoritettava kotoutumis- tai kielikurssi sekä testi jatkolupaa varten vertailumaissa

Taulukko 7. Asumisaikaedellytyksen soveltaminen vertailumaissa

Taulukko 8. Asuntoedellytyksen soveltaminen vertailumaissa

Taulukko 9. Sairausvakuutusedellytyksen soveltaminen vertailumaissa

Taulukko 10. Vähimmäisikävaatimus vertailumaissa

Taulukko 11. Vertailumaihin ja EU-28 maihin yhteensä saapuneet turvapaikanhakijat 2013 ja 2015 sekä kasvukerroin näiden vuosien välillä

Taulukko 12. Perheenyhdistämisen edellytysten mahdollisia vaikutuksia kotoutumiseen

Taulukko 13. Turvapaikan saaneille kohdistuvien palvelujen kustannukset Norjassa

KUVIOT

Kuvio 1. Perhesiteen perusteella myönnetyt oleskeluluvat 2015

Kuvio 2a-b. Kriisimaista tulleiden tulojakauma ja toimeentuloedellytyksen vaikutus perheenyhdistämiseen

Kuvio 3. Skenaario perheenyhdistämishakemusten määrästä ja myönteisten oleskelulupien osuuksista

Kuvio 4. Analyysikehikko perheenyhdistämisen edellytysten käyttöönoton vaikutusten arvioimiseksi

Kuvio 5. Turvapaikanhakijoiden määrät vertailumaissa

Kuvio 6. Vertailumaihin tulleiden turvapaikanhakijoiden suhteellinen osuus EU-28 maihin tulleista turvapaikanhakijoista

Kuvio 7. Naisten osuus turvapaikanhakijoista vertailumaissa

Kuvio 8. Vertailumaiden osuus yksin tulleiden alaikäisten turvapaikanhakijoiden määrästä EU-28 maissa

Kuvio 9. Kansainvälisen suojeluaseman saaneet ja heidän perheenjäsenensä Suomessa. Sukupuolijakauma eri skenaarioiden valossa

Kuvio 10. Maahanmuuttajien nettovaikutus ikäluokittain ja maahanmuuttajaryhmittäin, Norja.

Kuvio 11a-b. Vuosina 2014–2015 avioliiton kolmannen maan kansalaisen kanssa solmineiden Suomen kansalaisten tulojakauma ja toimeentuloedellytyksen vaikutus perheenyhdistämiseen

YHTEENVETO

Alla olevaan taulukkoon on tehty tiivistelmät luvuista 4-7, joissa löytyvät hankkeen keskeisimmät havainnot. Viidennen ja kuudennen luvun kohdalla havainnot on jaoteltu alaluvuittain. Luvut 1-3 sisältävät työn kannalta oleellista taustoitusta.

Luku	Keskeisimmät havainnot
4. Toimeentuloedellytys kansainvälistä suojelua saavien perheen yhdistämisessä	<p>Kansainvälistä suojelua saavien kannalta toimeentuloedellytyksen soveltaminen vaikuttaa perheen yhdistämiseen merkittävästi, mikäli sitä tulkitaan hyvin tiukasti. Todellinen vaikutus selviää vasta tulevaisuudessa, kun toimeentuloedellytyksen käytännön tulkinnan linjat selkeytyvät.</p> <p>Perheen yhdistämisen lisäedellytysten vaikutuksen kohteena oleva joukko jäänee tuloedellytyksen soveltamisen jälkeen varsin pieneksi. Skenaarion mukaan lisäedellytykset voisivat koskea noin 65 kansainvälistä suojelua saavan perheenjäsenen yhdistämistä vuodessa, jos hakijoita olisi Migrin arvioima n. 3 000 vuodessa (arvio vuodelle 2016).</p> <p>Datavisualisaatio osoitteessa https://lucify.com/reunification</p>
5. Lisäedellytykset kansainvälistä suojelua saavien perheen yhdistämisessä	
5.1 Kotoutumisedellytys	<p>Edellyttäisi hallinnollisia muutoksia jonkin verran; kieli- ja kotoutumiskurssin tai -testien suorittamisen pakollisuus esimerkiksi jatkoluvan perusteena vaatisi lisäresursointia: kurssitarjontaa olisi lisättävä ja varmistettava, että niihin pääsy olisi tasapuolista. Testien hallinnointi lisäisi jonkin verran maahanmuuttohallinnon työmäärää.</p> <p>Kv-arvioiden mukaan kieli- ja kotoutumiskurssit edistävät perheen kokoajan ja perheenjäsenten kotoutumista.</p>
5.2 Asumisaikaedellytys	<p>Hallinnollisesti verraten helposti ja kustannustehokkaasti toteutettavissa.</p> <p>Kv-arvioiden mukaan saattaisi lisätä valitusten määrää oikeusistuimissa.</p>
5.3 Asuntoedellytys	<p>Hallinnollisesti jossain määrin hankala toteuttaa; saattaisi edellyttää kaksivaiheista lupaprosessia; käyttöönotto saattaisi edellyttää myös muutoksia kuntien vuokra-asuntojen ja kamisperusteisiin ja asumistukijärjestelmään.</p> <p>Ei kv-arvioita soveltamisesta.</p>
5.4. Sairausvakuutus-edellytys	<p>Toteuttaminen edellyttäisi muutoksia sosiaaliturvajärjestelmään.</p> <p>Ei kv-arvioita soveltamisesta.</p>
5.5 Vähimmäisikä	<p>Hallinnollisesti helposti ja kustannustehokkaasti toteutettavissa.</p> <p>Kv-arvioiden perusteella vaikutus tavoitteiden saavuttamisen suhteen (pakkoavioliittojen ehkäisy; kotoutuminen) vähäinen.</p>

6. Perheenyhdistämisen edellytysten soveltamisen vaikutuksia kansainvälistä suojelua saavilla	
6.1 Signaalivaikutus	<p>Signaalivaikutuksella tarkoitetaan ennen kaikkea sitä, että perheenyhdistämisen edellytysten tiukentamisella saataisiin vähennettyä turvapaikanhakijoiden määrää.</p> <p>Aikaisemmassa tutkimuksessa ei ole tarkasteltu erityisesti perheenyhdistämisen edellytysten tiukentamista. Sen perusteella kuitenkin politiikkatoimien vaikutus turvapaikanhakijoiden määrään on pieni. Myös tilastojen tarkastelu tukee tätä näkemystä, joten on perusteltua olettaa, että lisäedellytysten käyttöönoton signaalivaikutus olisi pieni ja toteutuu jo todennäköisesti toimeentuloedellytyksen kautta.</p>
6.2 Vaikutukset kotoutumiseen	Edellytysten soveltamisen vaikutuksista kotoutumiseen on olemassa tutkimustietoa lähinnä kieli- ja kotoutumiskurssien osalta. Kohdemaassa järjestettävien kurssien osalta on havaittu myönteisiä vaikutuksia. Muilta osin vaikutusten osoittaminen on lähinnä pienehköjen aineistojen tai asiantuntija-arvioiden varassa; johtopäätökset epävarmoja.
6.3 Väestölliset vaikutukset (demografia)	Toistaiseksi Suomesta oleskeluluvan kansainvälisen suojelun perusteella saaneiden määrät ovat olleet pieniä, joten heidän tai heidän perheenjäsentensä synnyttämät väestövaikutukset väestön määrän, huoltosuhteen tai ikä/sukupuolijakauman suhteen ovat olleet marginaalisia.
6.4 Taloudelliset vaikutukset	Maahanmuuton yleiset taloudelliset vaikutukset ovat myönteisiä. Pakolaistaustaisten, muualta kuin Euroopasta saapuneiden maahanmuuttajien vaikutus julkiseen talouteen on nettomääräisesti negatiivinen noin kymmenen vuoden ajan saapumisen jälkeen. Kumulatiivisesti laskettuna kokonaisvaikutus säilyy Pohjoismaissa negatiivisena tätä pidempään, jos tarkastellaan vain verotuloja sekä tulonsiirtoja ja julkisen sektorin palveluja. Jos tarkasteluun otetaan mukaan vaikutukset kokonaistuotantoon ja -kulutukseen sekä työllisyyteen, vaikutukset ovat positiivisempia.
6.5 Muut vaikutukset	Tutkimustietoa muista vaikutuksista kuin perheenyhdistämisen viivästymisen tai estymisen terveys- ja erityisesti mielen-terveysvaikutuksista on olemassa hyvin vähän. Valtaosa tutkimuksesta perustuu joko pieniin aineistoihin ja laadullisiin tutkimusmenetelmiin tai asiantuntija-arvioihin. Perheenyhdistämisen edellytysten kiristyminen pidentää käytännössä erillään asumisen aikaa, epävarmuus vahvistaa kielteisiä terveysvaikutuksia.
7. Toimeentuloedellytyksen soveltaminen Suomen kansalaisten perheenyhdistämisessä	<p>Toimeentuloedellytyksen soveltaminen Suomen kansalaisten perheenyhdistämisessä merkitsisi arviolaskelman perusteella sitä, että melko merkittävä osa hakijoista ei saisi oleskelulupaa perhesiteen perusteella. Todennäköisimmin nuorten, opiskelijoiden, työttömien tai eläkkeellä olevien mahdollisuudet saada perheenjäsenensä Suomeen vähenisivät. Laskelman lähtöoletuksiin sisältyy kuitenkin paljon epävarmuustekijöitä, joten tulokset vain suuntaa-antavia.</p> <p>Datavisualisaatio osoitteessa https://lucify.com/reunification</p>

1. JOHDANTO

Valtioneuvoston kanslian selvitys- ja tutkimustoiminnan hankkeessa *Perheenyhdistämisen edellytysten tiukentaminen* tehtävänä oli selvittää EU:n perheenyhdistämistä koskevan direktiivin (2003/86/EU) perheenyhdistämisen valinnaisten lisäedellytysten käyttöönoton edellytyksiä ja vaikutuksia Suomessa. Selvityksen kohteena oleviin lisäedellytyksiin luettiin kotoutumis-edellytys, asuntoedellytys, asumisaikavaatimus, vähimmäisikää koskeva vaatimus ja sairausvakuutusvaatimus. Perheenyhdistämiskriteereiden tiukentamista koskevan tarkastelun kohteena olivat erityisesti kansainvälistä suojelua saavat henkilöt ja heidän perheenjäsenensä. Selvityksen aikajänne oli 05/2016–11/2016.

Vuonna 2015 koko Euroopasta ja myös Suomesta haki turvapaikkaa poikkeuksellisen suuri joukko ihmisiä. Tämän seurauksena monet maat tarkistivat lainsäädäntöään muun muassa varmistaakseen, ettei maahanmuuttoon liittyvä lainsäädäntö luonut vetotekijöitä hallitsemattomalle maahanmuutolle. Suomen hallitus päätti joulukuussa 2015, että perheenyhdistämisen kriteerijä tiukennetaan EU:n perheenyhdistämisdirektiivin sallimissa rajoissa. Heinäkuussa 2016 voimaan tulleen ulkomaalaislain muutoksen myötä perheenyhdistämisen edellytyksiä tiukennettiin niin, että myös kansainvälistä tai tilapäistä suojelua saavan henkilön perheenyhdistämisen edellytyksenä on eräitä poikkeuksia lukuun ottamatta turvattu toimeentulo perheenmuodostamisajankohdasta riippumatta. Jo ennen lainmuutosta turvattu toimeentulo oli ulkomaalaislain pääsääntö, josta oli kuitenkin säädetty poikkeus niissä tilanteissa, joissa kyse on kansainvälistä suojelua saavien henkilöiden perheistä, jotka on muodostettu ennen perheenkokoajan saapumista Suomeen. Muiden lisäedellytysten soveltamisen suhteen lakiin ei tehty muutoksia.

Perhesyyt ovat olleet Suomessa asuvien ulkomaalaistaustaisten henkilöiden yleisin pääasiallinen peruste tulla Suomeen (UTH-tutkimus, Sutela & Larja 2015). Maahan tullaan Suomen tai EU-kansalaisen puolisona tai lapsena, tai kolmansista maista maahan muuttavan työntekijän, opiskelijan tai kansainvälistä suojelua saavan henkilön perheenjäsenenä. Perheenjäsenten muutttoa maahan sääntelevät mm. perheenkokoajan kansalaisuus, tulotaso sekä perheenkokoajan muuton peruste. Perheenjäsenen muutolle on asetettu ehtoja myös sen mukaan, onko kyse perhesiteestä, joka on ollut voimassa jo ennen maahan muuttamista (ns. vanha perhe), vai onko kyse perheen muodostamisesta, jossa perhe muodostuu vasta perheenkokoajan maahantulon jälkeen (ns. uusi perhe).

Ulkomaalaislaissa lähtökohtana on, että oleskeluluvan myöntäminen perhesiteen perusteella edellyttää, että perheenjäsenen toimeentulon on oltava turvattu. Suomen tai muiden Pohjoismaiden kansalaisten osalta perheen maahantulolle ei ole asetettu toimeentuloon liittyviä ehtoja. EU-maiden kansalaisten perheenjäseniltä edellytetään turvattua toimeentuloa, jos oleskelu maassa jatkuu yli kolmen kuukauden ajan (perustuu vapaata liikkuvuutta koskeviin säännöksiin). Kolmansien maiden kansalaisten on pääsääntöisesti osoitettava, että perheen toimeentulo on turvattu joko ansiotyön tai muun säännöllisen tulolähteen kautta ennen kuin perheenjäsenelle voidaan myöntää oleskelulupa perhesiteen perusteella. Kansainvälistä suojelua saavien henkilöiden niin sanottujen vanhojen perheiden perheenjäsenten osalta tuloehto astui voimaan heinäkuussa 2016. Toimeentuloedellytyksestä ovat voimassaolevan lainsäädännön mukaan vapautettuja vain ne pakolaisaseman saaneen perheenkokoajan perheenjäsenet, jotka hakevat oleskelulupaa kolmen kuukauden kuluessa pakolaisaseman myöntämistä koskevan päätöksen tiedoksisaamisesta. Tuloehto on ollut käytössä jo ennen tätä lakimuutosta myös kansainvälistä suojelua saavien kohdalla silloin, kun kyse on perheenmuodostamisesta (ns. uusi perhe).

Tämän selvityksen tehtävänä oli tarkastella perheenyhdistämisen valinnaisten lisäedellytysten käyttöönoton edellytyksiä ja sen vaikutuksia Suomessa. Selvityksessä kartoitetaan perheenyhdistämisen lisäedellytysten käyttöä muissa Pohjoismaissa (Tanska, Norja ja Ruotsi) sekä Saksassa ja Alankomaissa. Toimeentuloedellytyksen soveltaminen näissä maissa on jätetty tarkastelun ulkopuolelle. Vertailuun valittujen maiden sekä kansainvälisen kokemusten ja tutkimuskirjallisuuden perusteella arvioidaan perheenyhdistämisen lisäedellytysten käytettävyyttä Suomessa. Selvityksessä lisäedellytysten käyttöönottoa tarkastellaan ensinnä hallinnon näkö-

kulmasta, eli sitä, minkälaisia ratkaisuja ja toimenpiteitä lisäedellytysten käyttöönotto mahdollisesti merkitsisi maahanmuuttohallinnossa. Tämän lisäksi arvioidaan vaikutuksia maahanmuuttajien, heidän perheenjäsentensä sekä vastaanottavan yhteiskunnan näkökulmasta. Lisäksi selvitetään toimeentuloedellytyksen käyttöönottoa Suomen ja Pohjoismaiden kansalaisten perheenjäsenten oleskeluluvan edellytyksenä. Kansainvälisiin sopimuksiin ja EU-oikeuteen ja ihmisoikeuskysymyksiin liittyvät velvoitteet sekä kansainvälisten tuomioistuinten ratkaisukäytäntö jätettiin tehtävänannon mukaisesti selvityksen ulkopuolelle.

Selvityksen rakenne on seuraava: Luvussa 1 määritellään selvitystehtävä ja kuvataan hankkeen taustaa. Luvussa 2 tarkastellaan ensin turvapaikanhakijamäärien ja perhesiteen perusteella tehtyjen oleskelulupahakemusten kehitystä Suomessa ja vertailuun valituissa maissa. Luvussa 3 käydään läpi perheenyhdistämiseen liittyvää lainsäädäntöä. Luvussa 4 arvioidaan heinäkuussa 2016 käyttöön otetun toimeentuloedellytyksen vaikutuksia perhesiteen perusteella tehtävien oleskelulupahakemusten määriin kansainvälistä suojelua saavien kohdalla. Luvussa 5 arvioidaan perheenyhdistämisen lisäehtojen käyttöönoton edellytyksiä erityisesti maahanmuuttohallinnon näkökulmasta hyödyntämällä vertailumaista saatuja tietoja. Luvussa 6 pohditaan perheenyhdistämisen sekä siihen tehtävien rajausten signaalivaikutuksia samoin kuin edellytysten vaikutuksia maahanmuuttajien kotoutumiseen, väestö- ja taloudellisia vaikutuksia, sekä arvioidaan vaikutuksia maahanmuuttajien itsensä ja heidän perheenjäsentensä kannalta. Luku 7 tarkastelee toimeentuloedellytyksen käyttöönottoa Suomen ja muiden Pohjoismaiden kansalaisten kohdalla. Luvussa 8 esitetään yhteenvetoa keskeisistä huomioista.

Selvityksessä on käytetty pääasiassa seuraavia tietolähteitä: vertailuun valituista maista hanketta varten laaditut selvitykset (saatavilla Opasnetistä osoitteesta <http://fi.opasnet.org/fi/PYE#Maaraportit>), aihepiirin tuorein tutkimuskirjallisuus, Euroopan komission tiedonannot, eurooppalaisten pakolaisjärjestöjen yhteistyöelimen ECRE:n sekä Euroopan muuttoliikverkoston (European Migration Network, EMN) keräämät tiedot, kansalliset ja eurooppalaiset tilastolähteet (Eurostat, Migri-Maahanmuuttovirasto, Suomen ja Pohjoismaiden tilastolaitokset sekä eri maiden maahanmuuttoviranomaisten tilastot), viranomaislähteet Suomessa (mm. hallituksen esitykset koskien ulkomaalaislakiin tehtäviä muutoksia ja sisäasiainministeriön selvitykset, Maahanmuuttoviraston selvitykset sekä yksittäiset asiantuntijahaastattelut). Tämän lisäksi selvityksessä on käytetty Tilastokeskuksesta saatua tulojakauma-aineistoa muutamissa maahanmuuttajaryhmissä sekä kansainvälisen avioliiton solmineiden Suomen kansalaisten osalta.

Hankkeen aikana toteutettiin avoin arviointi, jonka kautta kerätyt huomiot perheenyhdistämisen lisäedellytysten soveltamisesta on sisällytetty soveltuvien osien osaksi raporttia. Avoimeen arviointiin osallistui edustajia erilaisista järjestöistä ja tutkimuslaitoksista sekä valtionhallinnosta. Arvioinnin menetelmästä ja siinä saaduista tuloksista kerrotaan tarkemmin liitteessä 3. Avoin arviointi suoritettiin työpajassa ja verkkotyötilassa ja tuotettu materiaali on kerätty Opasnet-palveluun osoitteeseen <http://fi.opasnet.org/fi/PYE>.

Hankkeessa toteutettiin myös interaktiivinen visualisaatiotyökalu, jonka avulla on mahdollista tarkastella toimeentuloedellytyksen vaikutuksia perheenyhdistämiseen eri maahanmuuttajaryhmissä. Työkalu on käytettävissä Lucify Oy:n sivuilla osoitteessa <https://lucify.com/reunification>.

Vertailuun mukaan otettuja maita koskevien tietojen ajantasaisuus ulottuu elokuuhun 2016.

2. TURVAPAIKANHAKIJAT JA PERHESITEEN PERUSTEELLA TAPAHTUVA MAAHANMUUTTO EUROOPASSA JA SUOMESSA

2.1 Turvapaikanhakijat Euroopassa ja Suomessa

Euroopan Unionin jäsenvaltioihin jätettiin noin 1,3 miljoonaa turvapaikkahakemusta vuonna 2015. Määrä on yli kaksinkertainen vuoteen 2014 verrattuna (Eurostat 2016a). Vuoden 2015 määrä vastaa 0.26 prosenttia Euroopan Unionin väestöstä, joka oli 510.1 miljoonaa tammi-kuussa 2016 (Eurostat 2016b).

Tammi-elokuun 2016 aikana EU:n jäsenmaihin on jätetty runsaat 830 000 turvapaikkahakemusta. Määrä kasvoi lähes 170 000 hakemuksella - 25 prosentilla - viime vuoden vastaavaan ajankohtaan verrattuna (Eurostat 2016a). Syyskuun 2016 aikana Euroopan unionin jäsenmaihin saapui EASO:n (European Asylum Support Office) tekemien arvioiden mukaan lähes 125 800 turvapaikanhakijaa. EU:n jäsenvaltioista on turvapaikkahakemuksia jätetty tämän vuoden aikana eniten Saksaan, Italiaan ja Ranskaan. Eniten turvapaikanhakijoita on tullut Syyriasta, Irakista ja Afganistanista. Alkuvuoden 2016 aikana näiden maiden kansalaisten tekemien turvapaikkahakemusten osuus kaikista hakemuksista oli 56 % (EMN Bulletin 16, 2016; Eurostat 2016a; EASO 2016 Latest Asylum Trends September 2016).

Taulukkoon 1 on kuvattu tähän selvitykseen valittujen maiden turvapaikanhakijoiden määrät vuosina 2014–2015 sekä vuonna 2016 tammi-elokuun aikana jätetyt turvapaikkahakemukset. Turvapaikanhakijoiden määrä kasvoi kaikissa vertailuun valituissa maissa huomattavasti vuodesta 2014 vuoteen 2015. Suhteellisesti voimakkainta kasvu oli Suomessa, jossa turvapaikanhakijoiden määrä kasvoi yli 9-kertaiseksi edellisvuoteen verrattuna. Suhteellisen kasvun voimakkuus liittyy osittain siihen, että Suomeen tuli verraten vähän turvapaikanhakijoita vuonna 2014. Pohjoismaista Ruotsi on vastaanottanut eniten turvapaikkahakemuksia sekä lukumääräisesti että väkilukuun suhteutettuna. Vuoden 2016 tammi-elokuun aikana turvapaikkaa hakeneiden määrät ovat laskeneet selvästi edellisvuoden vastaavaan ajankohtaan verrattuna kaikissa tähän selvitykseen mukaan otetuista maista Saksa lukuun ottamatta.

Turvapaikanhakijoiden määrän moninkertaistuminen on saanut monet Euroopan maat tarkistamaan turvapaikanhakua ja maahanmuuttoa koskevia säädöksiään ja käytäntöjään. Tämä on näkynyt muun muassa rajakontrollin lisääntymisenä, turvapaikkahakemusten nopeutettuina käsittelyinä, turvapaikanhakijoiden tukipalvelujen ja etuuksien kaventamisena sekä muina lain-säädännöllisinä muutoksina, joilla maahantulijoiden määrää on yritetty saada hallintaan. (EASO Annual Report 2015.)

Taulukko 1. Suomeen, Ruotsiin, Norjaan, Tanskaan, Saksaan ja Alankomaihin tulleet turvapaikanhakijat 2014–2016.

	2014	2015	2015/1–8	2016/1–8	Turvapaikanhakijat per 1000 as. 2015
Suomi	3651	32476	7015	4160	5.9
Ruotsi	74980	156200	44560	15420	16.0
Norja	10910	30505	7920	2110	5.9
Tanska	14535	20850	6850	4895	3.7
Saksa	172945	441895	234860	524430	5.4
Alankomaat	21780	43035	17045	11530	2.5

Lähde: Eurostat 2016a Turvapaikanhakijat (ensimmäinen oleskelulupahakemus); Eurostat 2016b Väkiluku; Migri Turvapaikanhakija-tilastot (Suomi).

Vuonna 2015 myönteisen turvapaikkapäätöksen sai EU:n jäsenvaltioissa hieman yli 603 000 hakijaa, tammi-syyskuun aikana 2016 myönteisen päätöksen on saanut runsaat 773 700 hakijaa. Myönteisen päätöksen saaneiden osuus on hieman kasvanut edellisvuodesta. Kun vuoden 2015 aikana myönteisten päätösten osuus oli keskimäärin 49 %, vuoden 2016 aikana myönteisten päätösten osuus on vaihdellut 55–60 % välillä. Valtaosassa päätöksiä hakijalle on annettu turvapaikka (pakolaisstatus), mutta loppuvuodesta annetuissa päätöksissä enemmistö hakijoista on saanut oleskeluluvan toissijaisen suojelun perusteella. Turvapaikanhakijoiden määrän kasvu on ruuhkauttanut hakemusten käsittelyn monissa maissa. EASO:n (European Asylum Support Office) arvioiden mukaan syyskuussa 2016 yli miljoona turvapaikanhakijaa odottaa päätöstään, heistä 52 % on odottanut päätöstä jo yli puoli vuotta. (EASO Latest Asylum Trends September 2016.)

Kansainvälistä suojelua saava henkilö

EU:n määritelmädirektiivin mukaan kansainvälistä suojelua saavaksi katsotaan henkilö, jolle on myönnetty joko pakolaisasema (hänelle on annettu turvapaikka tai hänet on otettu kiintiöpakolaisena) tai toissijaisen suojelun asema (2011/95/EU). Näiden lisäksi tilapäistä suojelua voidaan antaa henkilölle, joka on joutunut pakenemaan asuinmaastaan sotatoimien tai muun väkivaltaisen tilanteen tai ympäristökatastrofin seurauksena. Suojelutarve katsotaan tällöin kuitenkin lähtökohtaisesti tilapäiseksi.

2.2.1 Turvapaikanhakijat Suomessa 2015 ja 2016

Suomeen saapui vuonna 2015 lähes 32 500 turvapaikanhakijaa. Lukumäärä kasvoi edellisvuodesta lähes 29 900 henkilöllä, kun vuonna 2014 turvapaikkaa haki Suomesta runsaat 3 650 henkilöä. Vuonna 2016 tammi-lokakuun aikana Suomesta on hakenut turvapaikkaa yhteensä 5 026 henkilöä. Vuosina 2015 ja 2016 suuri osa hakijoista, yhteensä 46 prosenttia, on ollut lähtöisin Irakista, Afganistanista tai Syyriasta. Vuonna 2015 myönteisen kansainvälisen suojelun päätöksen sai yhteensä 1 628 henkilöä, muulla perusteella oleskelulupa myönnettiin 251 henkilölle. Kielteisen päätöksen sai yhteensä 1 307 henkilöä. Rauenneita hakemuksia ja tutkimatta jätettyjä oli yhteensä 4 280. Myönteisten päätösten määrä kasvoi vuodesta 2014 vuoteen 2015 runsaalla 600:lla. Vuoden 2016 aikana (tammi-lokakuu) myönteisen päätöksen kansainvälisen suojelun perusteella on saanut 4 852 hakijaa, 1 133 on saanut oleskeluluvan muulla perusteella ja kielteisen päätöksen on saanut 11 236 hakijaa. 5 888 hakemusta oli rauennut tai jätetty tutkimatta. (Migri, Turvapaikanhakijatilastot.)

2.2 Perhesiteen perusteella tapahtuva maahanmuutto

Perheen yhdistäminen on muodostanut merkittävän osan maahanmuutosta EU:n jäsenvaltioissa. On arvioitu, että 2000-luvun alussa perhesiteen perusteella tapahtuvan maahanmuuton osuus kaikesta laillisesta maahanmuutosta oli yli puolet. Nykyään sen osuus on supistunut kolmasosaan kaikesta EU:iin suuntautuvasta maahanmuutosta. Osuus on tätäkin pienempi, jos tarkastellaan vain perheen yhdistämisdirektiivin kohderyhmää, toisin sanoen kolmannen maan kansalaisia, jotka muuttavat EU:ssa asuvan kolmannen maan kansalaisen luo. Heitä on EU:ssa suunnilleen puoli miljoonaa eli heille myönnetään noin 21 prosenttia kaikista oleskeluluvista. (EU Vihreä kirja 2011:735, lopullinen.)

Perhesiteen perusteella tapahtuva maahanmuutto on muodostanut merkittävän osan myös Suomeen suuntautuvasta maahanmuutosta. Tilastokeskuksen, THL:n ja Työterveyslaitoksen tutkimuksen mukaan vuonna 2014 Suomessa vakinaisesti asuvista ulkomaalaistaustaisista henkilöistä 54 % oli tullut maahan perhesyistä (UTH-tutkimus, Sutela & Larja 2015). Maahanmuuttoviraston tilastojen mukaan perhesyyt olivat perusteena 41 prosentissa kolmansista maista tulevien oleskelulupahakemuksista vuonna 2015 (ensimmäisistä oleskelulupahakemuksista, Migri Oleskelulupatilastot 2015). On kuitenkin huomattava, että Maahanmuuttoviraston oleskelulupatilastojen ulkopuolelle jäivät esimerkiksi EU-maiden kansalaisten perheenjäsenten rekisteröinnit.

Maahanmuuttoviraston tilastojen mukaan vuonna 2015 pantiin vireille 9 471 perheenyhdistämishakemusta (ensimmäinen oleskelulupahakemus). Näistä 770 (8 %) oli kansainvälistä suojelua saavaan perheenkokoajaan liittyviä perheenyhdistämishakemuksia ja 8 701 muita perhesiteen perusteella tehtyjä oleskelulupahakemuksia. Suomen kansalaisen perheenjäsenen hakemusten osuus perheenyhdistämishakemuksista oli 32 % (Migri, Oleskelulupatilastot 2015.)

Vuoden 2016 tammi-lokakuun aikana kansainvälistä suojelua saavan perheenkokoajan perheenjäsenten jättämien perheenyhdistämishakemusten määrä oli 1 278, kun vireille pantujen perhesiteeseen perustuvien ensimmäisten oleskelulupahakemusten kokonaismäärä oli 8 831 (Migri, Oleskelulupatilastot, Hakemukset hakuperusteiden mukaan 10/2016). Kansainvälistä suojelua saavien henkilöiden perheenjäsenten hakemusten osuus oli kasvanut kahdeksasta prosentista 14.5 prosenttiin vuoteen 2015 verrattuna. Osuuden kasvusta huolimatta kansainvälistä suojelua saavien perheenyhdistämishakemukset edustavat edelleen pientä osaa kaikista perhesiteen perusteella tehdyistä ensimmäisistä oleskelulupahakemuksista. Valtaosa perhesiteen perusteella oleskelulupaa hakevista on Suomeen kolmansista maista tulleiden työntekijöiden tai opiskelijoiden perheenjäseniä, tai Suomen kansalaisten perheenjäseniä.

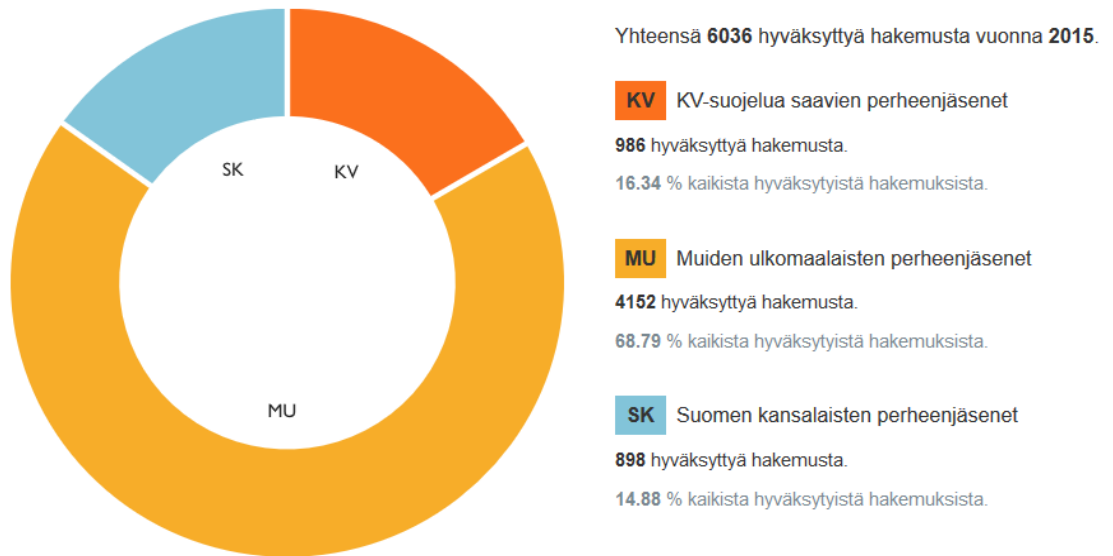
Maahanmuuttovirasto myönsi perhesiteen perusteella 6 036 oleskelulupaa vuonna 2015. Myönteisen oleskelulupapäätöksen sai hieman yli 76 % kaikista perhesiteen perusteella tehdyistä (ensimmäisistä) oleskeluluparatkaisuksista. Myönteisten päätösten osuus oli sama (76 prosenttia) vuonna 2014, jolloin myönteisen oleskelulupapäätöksen perhesiteen perusteella sai 6 774 henkilöä. Vuonna 2015 yhteensä 986 kansainvälistä suojelua saavan henkilön perheenjäsentä sai oleskeluluvan perhesiteen perusteella, myönteisten päätösten osuus ratkaisuksista oli hieman alle 71 prosenttia. Vuonna 2014 kansainvälistä suojelua saavan henkilön perheenjäsenille myönnettiin 1 094 oleskelulupaa, myönteisten ratkaisujen osuus oli 51 prosenttia. (EMN Maahanmuuton tunnusluvut 2015.) Kansainvälistä suojelua saavien henkilöiden perheenyhdistämistä koskevat oleskeluluparatkaisut ovat siten päätyneet kielteiseen päätökseen jonkin verran useammin kuin muiden hakijaryhmien perheenyhdistämistä koskevat ratkaisut keskimäärin. Syitä kielteiselle päätökselle voi olla mm. se, ettei perhesidettä pystytä todentamaan tai huoltosuhde lapsen ja vanhemman välillä ei ole todellinen, toimeentuloa ei katsota turvatuksi (esimerkiksi jos hakijana on muu omainen kuin ydinperheen jäsen), tai avioliitto ei ole todellinen (ns. lumeavioliitto) (EMN Maahanmuuton tunnusluvut 2015).

Maahanmuuttoviraston vuonna 2015 perhesiteen perusteella myöntämistä ensimmäisistä oleskeluluvista vajaa 15 % (898) kohdistui Suomen kansalaisen perheenjäseneneen, reilu 16 prosenttia (yhteensä 986) kohdistui kansainvälistä suojelua saavan henkilön perheenjäseneneen ja lähes 69 prosenttia (yhteensä 4 152) muiden ulkomaalaisten perheenjäseniin (Kuvio 1). Edellä mainittujen lukujen lisäksi tulevat vielä poliisin Suomen kansalaisten perheenjäsenille myöntämät oleskeluluvat, joita myönnettiin 1 854 henkilölle vuonna 2015 (EMN Maahanmuuton tunnusluvut 2015). Poliisin ratkaisemista Suomen kansalaisten perheenjäsenten oleskeluluvista myönteisten päätösten osuus oli 94 prosenttia vuonna 2015 (Poliisihallitus 2016). Mikäli nämä oleskeluluvat laskettaisiin osaksi kaikkia perheenyhdistämislupia, kasvaisi myönteisten päätösten osuus kaikista perhesiteen perusteella tehdyistä oleskeluluparatkaisuksista. Maahanmuuttoviraston tilastoimista perhesiteen perusteella Suomeen tulevien luvuista puuttuvat myös ne tänne muuttavat henkilöt, jotka tulevat Suomessa asuvan EU-kansalaisen perheenjäseninä.

Maahanmuuttoviraston arvioiden mukaan alkuvuonna 2016 turvapaikkahakemukset on käsitelty keskimäärin 160 vuorokauden kuluessa. Kyse on kuitenkin arviosta, ja yksittäisen hakemuksen käsittelyyn voi kuluu pidemmän aikaa esimerkiksi silloin, kun hakemukseen joudutaan pyytämään lisäselvityksiä. Perheenyhdistämishakemusten käsittelylle on asetettu ulkomaalaislaissa 9 kuukauden enimmäiskäsittelyaika. Yksittäisten perhesidehakemusten käsittelyaikaan vaikuttaa mm. se, joudutaanko hakemukseen pyytämään lisäselvityksiä tai onko järjestettävä suullinen kuuleminen. Joissakin edustustoissa haastatteluun pääsemistä voi joutua odottamaan pitkiäkin aikoja. (Maahanmuuttovirasto: Käsittelyajat 2016.)

Taulukkoon 2 on kuvattu perhesiteen perusteella myönnettyjen oleskelulupien määriä Suomessa ja vertailumaissa vuonna 2015. Lisäksi taulukossa on tietoja kansainvälisen suojelu- aseman saaneen henkilön perheenjäsenille myönnettyjen oleskelulupien määristä. Vertailu- maista ei kaikilta osin ollut mahdollista saada yhdenmukaisia tietoja perhesiteen perusteella myönnettyistä oleskeluluvista.

Kuvio 1. Perhesiteen perusteella myönnetyt oleskeluluvat 2015.



Lähde: Migrin verkkosivujen Tilastot-osio, 28.9.2016. KV-suojelua saaneiden perheenjäseniin sisältyvät myös toissijaista suojelua saavien perheenjäsenet.

Perhesiteen perusteella myönnettyjä oleskelulupia voi tarkastella interaktiivisessa visualisoinnissa, joka on käytettävissä osoitteessa <https://lucify.com/reunification>

Taulukko 2. Myönnetyt oleskeluluvat perhesiteen perusteella sekä ne oleskeluluvat perhesiteen perusteella, joissa perheenkokoaja on kansainvälistä suojelua saava henkilö, 2015.

	Myönnetyt oleskeluluvat perhesiteen perusteella	Perhesiteen perusteella myönnetyt oleskeluluvat kaikista ensimmäisistä oleskeluluvista	Perhesiteen perusteella myönnetyt oleskeluluvat, joissa perheenkokoajan oleskelulupa on myönnetty kansainvälisen suojelun perusteella	Näiden osuus kaikista perhesiteen perusteella myönnettyistä 1. oleskeluluvista
Suomi	6036	34 %	986	16 %
Ruotsi	43259	41 %	16251	38 %
Norja	12 600	35 %	2700	22 %
Tanska	11645	25 %	8098	69 %
Saksa	82440	--	--	--
Alankomaat	--	--	13845	--

Lähde: Ensimmäiset oleskeluluvat. Huom! Maiden käytännöt oleskelulupien tilastoinnista vaihtelevat jonkin verran, joten perhesiteen perusteella myönnettyjen oleskelulupien lukumääriä koskevat tiedot eivät ole täysin yhteismitallisia. Suomi: Vain Maahanmuuttoviraston myöntämät oleskeluluvat. Lähteet: Migri (Suomi); Migrationsverket 2015 (Ruotsi); UIB 2015 (Tanska); UDI 2015 (Norja); BAMF 2015 ja maaportti (Saksa); maaportti (Alankomaat).

3. KANSAINVÄLISTÄ SUOJELUA SAAVIEN PERHEENYHDISTÄMISTÄ KOSKEVA LAINSÄÄDÄNTÖ

3.1. Perheenyhdistämisdirektiivi

EU:n perheenyhdistämistä koskevan direktiivi (2003/86/EU, jäljempänä perheenyhdistämisdirektiivi) luo puitteet *kolmansista maista tulevien maahanmuuttajien perheenyhdistämiseen*. Perheenyhdistämisdirektiivin tavoitteeksi on direktiivin johdantotekstissä mainittu perhe-elämän suojaaminen sekä niiden vähimmäisedellytysten määrittely EU:ssa, joiden täytyessä jäsenvaltiossa laillisesti oleskelevalla kolmannen valtion kansalaisella on oikeus perheenyhdistämiseen.

Direktiivissä määritellään perusedellytykset, jotka sitovat jäsenvaltioita, sekä lisäedellytykset, joiden soveltamisesta jäsenvaltiot voivat päättää itsenäisesti. Direktiivin mukaan jäsenvaltiot voivat vaatia kolmansien maiden kansalaisilta todisteita siitä, että perheenkokoajalla on riittävä toimeentulo, asunto joka vastaa tavanomaista asumistasoa sekä sairausvakuutus, joka kattavuus vastaa jäsenvaltion kansalaisten sairausvakuutuksen tasoa. Jäsenvaltiot voivat myös edellyttää kotouttamistoimenpiteisiin osallistumista sekä perheenkokoajalta että hänen perheenjäseniltään. Lisäksi jäsenvaltio voi vaatia, että perheenkokoaja on oleskellut maassa määrätyn ajan (kuitenkin enintään 2 vuotta) ennen kuin perheenyhdistämistä voidaan hakea. Jäsenvaltiot voivat myös vaatia, että perheenkokoaja ja hänen puolisonsa ovat täyttäneet tietyn iän (kuitenkin enintään 21 vuotta), ennen kuin puoliso voi tulla perheenkokoajan luokse.

Direktiiviä sovelletaan, kun perheenkokoajalla on jäsenvaltion vähintään yhdeksi vuodeksi myöntämä oleskelulupa ja perustellut mahdollisuudet saada pysyvä oleskeluoikeus, silloin kun perheenkokoajan perheenjäsenet ovat kolmannen maan kansalaisia. Direktiivin määräykset eivät koske EU-maiden kansalaisten tai jäsenvaltion oman maan kansalaisten perheenyhdistämistä.

Pakolaisiin sovellettavat edellytykset

Kolmansien maiden kansalaisilta vaadittavia edellytyksiä perheenyhdistämiseen voidaan vähimmäisikävaatimusta lukuun ottamatta soveltaa direktiivin mukaan pakolaisaseman saaneisiin vain rajatusti. Direktiivin mukaan toimeentulo-, asunto- tai sairausvakuutusedellytystä on mahdollista soveltaa myös pakolaisaseman saaneisiin, mikäli perheenyhdistämishakemus pannaan vireille vasta kolme kuukautta pakolaisaseman myöntämisen jälkeen. Jäsenvaltiot voivat vaatia edellä mainittujen edellytysten täyttymistä pakolaisaseman saaneilta ilman määräaikaa silloin, kun on kyse perhesiteestä, joka on syntynyt vasta perheenkokoajan maahan-tulon jälkeen (ns. uusi perhe). Pakolaisaseman saaneilta tai heidän perheenjäseniltään ei direktiivin mukaan sen sijaan voi edellyttää kotouttamistoimenpiteisiin osallistumista ennen kuin oikeus perheenyhdistämiseen on myönnetty. Kotouttamistoimenpiteisiin osallistumista tai kotoutumistestiä voidaan kuitenkin edellyttää jatko-oleskeluluvan myöntämisen ehtona. Asumisai-kaa koskevaa edellytystä ei voi soveltaa pakolaisaseman saaneisiin.

Toissijaista suojelua saaviin sovellettavat edellytykset

Perheenyhdistämisdirektiivi ei koske toissijaisen suojelun perusteella oleskeluluvan saaneiden perheenyhdistämistä. Perheenyhdistämistä koskevien edellytysten soveltaminen toissijaista suojelua saavien perheenjäseniin on siten kansallisen sääntelyn varassa.

Komissio on lisäksi antanut perheenyhdistämisdirektiivin soveltamista koskevia ohjeita jäsenvaltioille (Komission tiedonanto COM 2014(210) final), jäljempänä Komission tiedonanto). Ohjeet vastaavat komission näkemyksiä tiedonannon laatimisen hetkellä, eivätkä ne rajoita Euroopan unionin tuomioistuimen oikeuskäytäntöä ja sen myöhempää kehitystä.

3.2 Kolmansien maiden kansalaisten perheen yhdistämistä koskeva lainsäädäntö Suomessa

Kolmannen maan kansalaiselle myönnetään oleskelulupa perhesiteen perusteella, jos laissa määritellyt edellytykset perheen yhdistämiselle täyttyvät. Ulkomaalaislain mukaan perheeseen katsotaan kuuluvaksi avio- tai avopuoliso ja alaikäiset naimattomat lapset, joiden huoltaja Suomessa asuva henkilö tai tämän puoliso on. Perheenjäseneet voivat hakea oleskelulupaa Suomeen jättämällä hakemuksen Suomen edustustoon ulkomailla tai sähköisen palvelun kautta (ns. EnterFinland-palvelu, Maahanmuuttovirasto). Suomessa oleskelevat Suomen kansalaisten perheenjäseneet voivat jättää oleskelulupahakemuksen perhesiteen perusteella myös poliisille. 1.1.2017 alkaen kaikki oleskelulupahakemukset jätetään Maahanmuuttovirastolle.

Perhesiteen perusteella myönnettävän oleskeluluvan yleisenä ehtona on, että perheenjäsenen toimeentulo on turvattu. Tämä pääsääntö koskee myös kansainvälisen suojeluaseman saaneen henkilön (pakolaisstatus tai oleskelulupa toissijaisen suojelun perusteella) perheenjäseniä. Toimeentuloedellytystä ei kuitenkaan sovelleta pakolaisaseman saaneen henkilön perheenjäseniin, jos nämä hakevat oleskelulupaa perhesiteen perusteella kolmen kuukauden kuluessa siitä, kun perheenkokoaja on saanut tiedoksi päätöksen turvapaikasta tai pakolaiskiintiön ottamisesta. Toissijaisen suojeluaseman saaneen henkilön perheenjäsenen kohdalla toimeentuloedellytys on voimassa oleskelulupahakemuksen jättämisaikakohdasta riippumatta. Turvattua toimeentuloa edellytetään kansainvälisen suojeluaseman saaneen (pakolaisaseman tai toissijaisen suojelun perusteella oleskeluluvan saaneen) henkilön perheenjäseneltä silloin, kun kyse on perheenmuodostamisesta (ns. uusi perhe). Toimeentuloedellytyksestä voidaan kuitenkin yksittäisessä tapauksessa poiketa, jos siihen on poikkeuksellisen painava syy tai lapsen etu sitä vaatii.

Toimeentuloedellytyksen täytyminen arvioidaan aina tapauskohtaisesti. Arvioinnissa käytetään apuna suuntaa-antavia euromääriä, jotka perustuvat Maahanmuuttoviraston ohjeeseen (http://www.migri.fi/perheenjasenen_luokse_suomeen/toimeentuloedellytys). Esimerkiksi aikuisen toimeentulo katsotaan lähtökohtaisesti turvatuksi, jos hänen nettomääräiset tulonsa ovat vuodessa vähintään 12 000 euroa ja kuukaudessa vähintään 1 000 euroa. Kahden aikuisen perheessä turvatuksi toimeentuloksi katsotaan 20 400 euron nettovuositulot. Lasten osalta käytetään pienempää euromäärää henkilöä kohden. Jos perheessä on esimerkiksi kaksi aikuista ja kaksi alaikäistä lasta, turvattuun toimeentuloon vaaditaan yhteensä noin 2 600 euroa kuukaudessa (nettotulot).

Kustannuksia korvaavat sosiaalietuudet kuten lapsilisä, elatustuki, opinto- tai asumistuki voidaan ottaa huomioon tulona, joten niiden saaminen vähentää hakijalta vaadittavien tulojen euromäärää. Turvattu toimeentulo edellyttää, että henkilöllä on tuloja säännölliseksi ja vakaaksi katsotusta lähteestä, esimerkiksi ansiotyöstä, yrittäjätoiminnasta, eläkkeestä, varallisuudesta tai muista riittävän vakaaksi arvioidusta lähteistä. Toimeentuloa ei lähtökohtaisesti pidetä turvattuna, jos se on tai sen voidaan olettaa olevan pääasiassa toimeentulotuen tai vastaavan toimeentuloa turvaavan etuuden varassa (esimerkiksi työmarkkinatuki) (Maahanmuuttovirasto 2013). Tilapäinen turvautuminen tämän kaltaiseen etuuteen ei kuitenkaan ole oleskeluluvan myöntämisen esteenä. Vaikka toimeentuloedellytys kohdistuu oleskelulupaa perhesiteen perusteella hakevaan henkilöön, käytännössä toimeentulon turvaamisesta vastaa maassa oleva perheenkokoaja.

3.3 Keskeiset perheen yhdistämiseen liittyvät lainsäädännön ja ohjeistuksen muutokset Suomessa 2010–2016

EU:n perheen yhdistämisdirektiivin (2003/86/EU) edellyttämät muutokset kansalliselle lainsäädännölle otettiin osittain huomioon ulkomaalaislain uudistamisen yhteydessä vuonna 2004, ja ulkomaalaislakiin tehtyjen tarkistusten myötä loput perheen yhdistämisdirektiivin edellyttämistä muutoksista lainsäädännössä astuivat voimaan vuonna 2006. Direktiivin sallimia kaikkia lisäedellytyksiä perheen yhdistämiselle ei tuolloin otettu käyttöön ja esimerkiksi toimeentulovaatimusta ei sovellettu kansainvälistä suojelua saavien henkilöiden perheen yhdistämiseen, vaikka

lähtökohtaisesti riittävää toimeentuloa edellytettiin kolmansista maista tulevien maahanmuuttajien perheenyhdistämisessä.

Taulukkoon 3 on koottu keskeisimmät lainsäädäntöön tai käytäntöihin Suomessa vuosina 2010–2016 tehdyt muutokset, jotka koskevat kansainvälistä suojelua saavien perheenyhdistämistä suoraan tai välillisesti. Taulukossa on mainittu muutoksen voimaantulon ajankohta ja sen pääasiallinen sisältö.

Taulukko 3. Keskeisiä kansainvälistä suojelua saavien henkilöiden perheenyhdistämiseen liittyviä lainsäädännöllisiä tai muita uudistuksia Suomessa 2010–2016

Voimaantulon ajankohta	Muutoksen sisältö
1.8.2010	<p>Laki ulkomaalaislain muuttamisesta (549/2010)</p> <ul style="list-style-type: none"> Oleskelulupaa hakevan ulkomaalaisen tai perheenkokoajan iän selvittämiseksi voidaan tehdä oikeuslääketieteellinen tutkimus Oleskelulupa perhesiteen perusteella voidaan evätä, jos perheenkokoaja on antanut vääriä tietoja itsestään tai perhesuhteistaan hakiesaan omaa oleskelulupaansa Perhesiteen täsmennykset (alaikäiset kasvattilapset rinnastetaan omiin lapsiin) Alaikäisen hakijan oltava alle 18-vuotias silloin kun oleskelulupahakemus ratkaistaan (ennen: alle 18-vuotias siinä vaiheessa kun hakemus pannaan vireille) Alaikäisen perheenkokoajan on oltava alle 18-vuotias kun perheenjäsenen oleskelulupahakemus ratkaistaan (ennen: alle 18-vuotias siinä vaiheessa kun hakemus pannaan vireille) Toimeentuloedellytys ulotettiin koskemaan myös kansainvälisen suojeluaseman saaneiden henkilöiden perheenjäseniä silloin kun on kyse perheenmuodostamisesta (ns. uusi perhe)
1.3.2011	<p>Maahanmuuttoviraston ohjeistus</p> <ul style="list-style-type: none"> Kolmannessa maassa tai Suomen edustustossa perheenyhdistämistä hakevan on oltava ko. maassa laillisesti (ts. mahdollinen viisumi ja hyväksyttävä matkustusasiakirja)
1.1.2012	<p>Laki ulkomaalaislain muuttamisesta (631/2011)</p> <ul style="list-style-type: none"> Perheenyhdistämistä koskeva hakemus on pantava vireille lähtömaassa ja sen voi tehdä vain oleskeluluvan hakija (ts. perheenkokoaja ei voi enää 1.1.2012 alkaen panna hakemusta vireille)
16.5.2016	<p>Sisäministeriön asetus (340/2016) ja Laki ulkomaalaislain muuttamisesta (332/2016)</p> <ul style="list-style-type: none"> Kansainvälistä suojelua saavien henkilöiden perheenjäsenten oleskelulupahakemukset tulivat maksullisiksi 16.5.2016 alkaen (aikuisen à 455 €, lapsi à 230 €) Humanitaarisen suojelun kategoria poistui kansainvälisen suojelun perusteella myönnettävistä oleskelulupaperusteista
1.7.2016	<p>Laki ulkomaalaislain muuttamisesta (505/2016)</p> <ul style="list-style-type: none"> Toimeentuloedellytys ulotettiin koskemaan kaikkia toissijaisen suojelun perusteella oleskeluluvan saaneiden perheenyhdistämistä oleskelulupahakemuksen jättämisaikakohdasta riippumatta, sekä pakolaissatuksen saaneiden perheenjäsenten osalta, mikäli hakemus jätetään kolmen kuukauden kuluessa siitä kun perheenkokoaja on saanut tiedon pakolaissaseman myöntämisestä
11.11.2016	<p>Maahanmuuttovirasto</p> <ul style="list-style-type: none"> Sähköinen asiointi tuli mahdolliseksi perheenyhdistämishakemusten jättämisessä

3.4 Keskeisimmät turvapaikanhakijoita ja perheenyhdistämistä koskevat lainsäädännölliset uudistukset vertailumaissa 2010–2016

EU:n perheenyhdistämisdirektiivi sitoo tähän selvitykseen valituista vertailumaista Saksaa, Alankomaita ja Ruotsia. Direktiivissä mainitut poikkeukset pakolaisaseman saaneiden perheenyhdistämisedellytyksistä koskevat siten näitä maita. Maiden välillä on kuitenkin eroja sen suhteen, missä määrin ne ovat ottaneet käyttöön muita perheenyhdistämisen lisäedellytyksiä direktiivin sallimissa puitteissa. Koska direktiivi ei ota kantaa toissijaisen suojelun perusteella oleskeluluvan saaneiden perheenyhdistämiseen, maat ovat voineet soveltaa perheenyhdistämisen lisäedellytyksiä vapaammin tähän suojelukategoriaan kuuluvien henkilöiden osalta.

Saksassa toissijaista suojelua saavat rinnastettiin pakolaisaseman saaneisiin perheenyhdistämisedellytysten soveltamisen suhteen vuonna 2015 tehdyn lakimuutoksen myötä. Vuoden 2016 alussa voimaan tulleen lakimuutoksen seurauksena toissijaista suojelua saavien perheenyhdistämismahdollisuuksia rajattiin kuitenkin uudelleen. Toissijaista suojelua saavien henkilöiden perheenjäsenet eivät tällä hetkellä voi hakea oleskelulupaa perhesiteen perusteella. Kielto ulottuu maaliskuuhun 2018. Laki on tarkoitettu tilapäiseksi. Alankomaissa oleskeluluvan toissijaisen suojelun perusteella saaneet rinnastetaan kaikilta osin pakolaisstatuksen saaneisiin, joten perheenyhdistämisdirektiivissä mainitut pakolaisia koskevat rajoitukset tai poikkeukset koskevat myös toissijaisen suojeluaseman saaneita henkilöitä ja heidän perheenjäseniään. Ruotsissa toissijaisen suojelun perusteella oleskeluluvan saaneisiin sovelletaan perheenyhdistämisen lisäedellytyksiä EU:n direktiivin sitomatta. Vuonna 2016 tehtyjen lakimuutosten myötä toissijaista suojelua saavien perheenyhdistämisen ehtoja kiristettiin tilapäisesti.

Tanska ei ole sitoutunut EU:n perheenyhdistämisdirektiivin noudattamiseen, ja kansainvälisen suojeluaseman saaneiden henkilöiden perheenyhdistämiseen kohdistuu erilaisia ehtoja. Maahanmuuttoviranomaisilla on kuitenkin harkintavaltaa siinä, missä määrin ehtoja sovelletaan varsinkin pakolaisaseman saaneiden kohdalla. EU:n direktiivi ei sido myöskään Norjaa, joka ei ole EU-maa. Sekä Tanskassa että Norjassa toissijaiseen suojeluun rinnastettava status on jonkin verran suppeampi kuin EU:n direktiivin (2011/95/EU) mukainen toissijainen suojelu.

Kaikissa vertailuun valituissa maissa perheenyhdistämisen edellytyksiä on kiristetty 2000-luvun ensimmäisen vuosikymmenen aikana (Block & Bonjour 2013; kansalliset raportit). Käytäntöjen tiukentaminen ei aina ole kohdistunut pelkästään kolmansien maiden kansalaisten perheenyhdistämiseen, sillä joissakin tapauksissa ehtojen tiukentaminen on koskenut myös oman maan kansalaisten perheenjäseniä (esimerkiksi Saksassa ja Alankomaissa; Block & Bonjour 2013). Samanaikaisesti myös maahanmuuttajien kotoutumiseen on kiinnitetty enemmän huomiota. Tämä on toisaalta näkynyt kieli- ja yhteiskuntataidon vaatimuksen korostumisena maahantulon tai pysyvämmän oleskelun edellytyksenä, toisaalta erilaisten kotoutumista (erityisesti työllistymistä) edistävien toimenpiteiden käyttöönottona.

Taulukossa 4 on kuvattu keskeisimmät kansainvälisen suojeluaseman saaneiden henkilöiden perheenyhdistämiseen liittyvät lakimuutokset vertailumaissa.

Taulukko 4. Keskeisiä kansainvälistä suojelua saavien henkilöiden perheenyhdistämiseen liittyviä lainsäädännöllisiä tai muita uudistuksia vertailumaissa 2010–2016

Ruotsi	<p>2016 Toimeentuloedellytys ja asuntoedellytys perheenyhdistämisessä koskee kansainvälisen suojeluaseman saaneita, mikäli perheenyhdistämishakemusta ei tehdä 3 kk kuluessa suojelupäätöksen myöntämisestä; sekä perheenkokoajan että perheenjäsenen toimeentulon tulee olla turvattu.</p> <p>2016 Oleskeluluvat kansainvälisen suojeluaseman perusteella myönnetään määräaikaisina (pakolaisille 3 vuoden oleskelulupa, toissijaisen suojelun perusteella 1 vuoden oleskelulupa); perheenjäsenen oleskelulupa myös määräaikainen.</p> <p>2016 21 vuoden vähimmäisikävaatimus koskee kaikkia kansainvälisen suojeluaseman</p>
---------------	--

	<p>saaneita, joiden oleskelulupa on määräaikainen.</p> <p>2016 Toissijaisen suojeluaseman saaneilla mahdollisuus perheenyhdistämiseen vain poikkeustapauksissa (voimassa vuoteen 2019).</p>
Norja	<p>2016 Kansainvälisen suojelun perusteella myönnetty oleskelulupa on mahdollista peruuttaa, mikäli lähtömaan olosuhteet ovat muuttuneet niin ettei suojelulle ole enää perustetta.</p> <p>2016 Toissijaisen suojeluaseman saaneiden perheenyhdistämisen edellytysten tiukentaminen.</p> <p>2016 24 vuoden vähimmäisikävaatimus silloin kun on kyse perheenmuodostamisesta.</p> <p>2016 Pysyvän oleskeluluvan saamisen kriteereiden tiukentaminen.</p> <p>2016 kielitestivaatimuksen ulottaminen 55–67-vuotiaisiin maahanmuuttajiin (ennen 18–54-vuotiaat).</p>
Tanska	<p>2011 Pysyvän oleskeluluvan saamisen ehtoja tiukennetaan (maassa-asumisaika pidennettiin; pisteytysjärjestelmä).</p> <p>2016 Turvapaikanhakijoihin, pakolaisiin ja perheenyhdistämiseen liittyviä säännöksiä tiukennetaan; perheenyhdistämisen mahdollisuuksia kiristetään alaikäisten lasten kohdalla (lähtökohtaisesti sovelletaan kotoutumisvaatimusta); Tilapäisen oleskeluluvan saaneiden kohdalla perheenyhdistäminen edellyttää 3 vuoden maassaoloa (ennen 1 vuosi) (Asylpakke).</p>
Saksa	<p>2011 Kieli- ja kotoutuskurssin ja testin suorittaminen edellytys pysyvän oleskeluluvan saamisessa.</p> <p>2013 Toissijaisen suojeluaseman perusteella oleskeluluvan saaneiden asema rinnastetaan pakolaisaseman saaneiden kanssa pl. oikeus perheenyhdistämiseen (toimeentuloedellytystä voidaan soveltaa toissijaisen suojelun saaneiden perheenyhdistämisessä välittömästi, eikä 3 kuukauden aikarajaa sovelleta).</p> <p>2015 Toissijaisen suojeluaseman saaneiden kohdalla sovelletaan samoja säädöksiä perheenyhdistämisestä kuin pakolaisten kohdalla.</p> <p>2015 Alaikäisten turvapaikanhakijoiden asemaan muutoksia.</p> <p>2016 Toissijaisen suojeluaseman saaneilla ei ole toistaiseksi mahdollisuutta perheenyhdistämiseen (tilapäinen laki, voimassa vuoteen 2018).</p>
Alankomaat	<p>2010 Kieli- ja kotoutumistestin suorittamatta jättäminen voi merkitä oleskeluluvan peruutusta (kv-suojelua saavien kohdalla voi johtaa sakkoihin, mutta voi olla este pysyvemmän oleskeluluvan saamiselle).</p> <p>2011 Perheenyhdistämishakemusten maksuja alennettiin merkittävästi.</p> <p>2013 DNA-testi ja vakuutus perhesiteestä riittävä perhesuhteen osoittamiseksi; perhesiteen ei katsota katkenneen, vaikka lapsen huoltajuudesta olisi tosiasiallisesti ollut vastuussa joku toinen kuin perheenkokoaja.</p> <p>2013 Turvapaikan saanut henkilö voi jättää oleskelulupahakemuksen perheenjäsenen puolesta.</p> <p>2013–2015 Perheenyhdistämisen mahdollisuuksia kavennettiin silloin kun hakijana on aikuisikäinen lapsi. 2015 muutokset peruttiin.</p> <p>2014 Perheenjäsenten ei tarvitse hakea oleskelulupaa kansainvälisen suojelun perusteella hakiessaan perheenyhdistämistä, mutta oleskelulupa on sidottu perheenkokoajan oleskelulupaan.</p> <p>2015 18 vuoden vähimmäisikää sovelletaan kansainvälisen suojeluaseman saaneiden perheenyhdistämisessä.</p> <p>2015 Perheenyhdistämishakemusten maksimikäsittelyaikaa pidennettiin 9 kuukauteen.</p> <p>2016 Kokeilu: kolmansista maista tuleville yhteiskuntatietous-kurssi ja vakuutus hollantilaisen yhteiskunnan arvoihin sitoutumisesta.</p>

4. TOIMEENTULOEDELLYTYS KANSAINVÄLISTÄ SUOJELUA SAAVIEN PERHEENYHDISTÄMISEN EDELLYTYKSENÄ SUOMESSA

4.1 Toimeentuloedellytyksen vaikutus perhesiteen perusteella oleskelulupaa hakevien lukumääriin

Kolmansien maiden kansalaisten perheenyhdistämistä koskeva toimeentuloedellytys ulotettiin koskemaan kansainvälistä suojelua saavia 1.7.2016 lähtien. Poikkeuksen muodostavat vain ne pakolaisaseman saaneen perheenkokoajan perheenjäsenet, jotka hakevat oleskelulupaa 3 kuukauden sisällä turvapaikkapäätöksen tiedoksi saamisesta.

Toimeentuloedellytyksen käyttöönoton vaikutusten selvittäminen perhesiteen perusteella haettavien oleskelulupien määrään ei kuulunut tämän hankkeen alkuperäiseen toimeksiantoon. Raportin laatimisen alkuvaiheessa katsottiin kuitenkin tarpeelliseksi tehdä toimeentuloedellytyksen vaikutuksista karkea arvio, koska toimeentuloedellytystä koskeva lakimuutos tuli voimaan hankkeen aikana. Näin saataisiin syntynyttä tilannetta vastaava kuva muiden lisäedellytysten käyttöönoton vaikutusten tarkastelun pohjaksi. Koska oli oletettavaa, että toimeentuloedellytyksen käyttöönotto rajaisi sitä ryhmää, jonka olisi mahdollista saada myönteinen oleskelulupapäätös perhesiteen perusteella, rakennettiin tästä kansainvälistä suojelua saavien henkilöiden perheenjäsenten oleskelulupien määrän muutoksesta suuntaa antava skenaario.

Tilastokeskukselta saatiin aineisto, jossa oli kuvattuna eräiden Suomeen vuosina 2011–2014 muuttaneiden maahanmuuttajaryhmien tulojakauma vuoden 2014 verotietojen perusteella. Aineisto on 70 prosentin otos vuosina 2011–2014 Suomeen Afganistanista, Irakista, Syyriasta, Somaliasta, Venäjältä, Ukrainasta, Intiasta, Thaimaasta ja Kiinasta muuttaneista henkilöistä (syntymämaan perusteella). Neljä ensimmäistä ovat ns. kriisimaita ja ne ovat merkittävimmät Suomesta kansainvälistä suojelua saavien henkilöiden lähtömaat. Vuosina 2013–2014 näistä maista lähtöisin olevien turvapaikanhakijoiden osuus kaikista hakijoista oli hieman alle puolet mutta vuonna 2015 lähes 90 prosenttia (Migri, Turvapaikanhakijatilastot). Muut valitut maat ovat Suomen maahanmuuton kannalta merkittäviä maita, mutta eivät kuulu EU:iin tai kriisimaiden ryhmään. Tulotietona on käytetty henkilön valtionveronalaisia tuloja, ts. niihin on luettu mukaan ansiotyöstä saadut tulot, yritystoiminnasta saadut tulot, sekä veronalaiset etuudet kuten työttömyysturva- tai eläke-etuudet. Niissä eivät näy sellaiset tulonsiirrot, joista ei makseta veroa. Siten esimerkiksi henkilöiden mahdollisesti saama lapsilisä tai asumistuki, jotka otetaan huomioon toimeentuloa arvioitaessa, eivät tässä näy tulotiedoissa.

Kuviossa 2a-b esitetyt arviot tulorajan ylittävien henkilöiden määrästä ovat suuntaa-antavia. Tulotiedot koskevat vain määrättyjen syntymämaiden perusteella muodostettuja ryhmiä eikä näiden henkilöiden maahanmuuton perusteista ollut mahdollista saada tietoa. Toisin sanoen ryhmät pitävät sisällään eri syistä Suomeen tulleita: itse perhesiteen perusteella tulleita, työn tai opiskelun takia maahan muuttaneita, pakolaisia tai muita kansainvälisen suojeluaseman saaneita. Lisäksi koska maahanmuuttoviraston antamat euromääräiset tulorajat ovat vain ohjeellisia, ei tarkkoja tietoja tulorajojen ylittävistä tai alittavista henkilöistä ole mahdollista antaa. On syytä myös huomata, että tässä tarkastelussa on otettu huomioon vain Suomessa asuvan maahanmuuttajan tulot sekä hänelle esimerkiksi alaikäisten lasten perusteella maksettavaksi tulevat lapsilisät. Emme myöskään erottaneet ryhmistä niitä henkilöitä, joiden tuloista pääosa muodostui muista kuin ansiotuloista, ja jotka eivät tästä syystä välttämättä täyttäisi turvaton toimeentulon kriteeriä. Malliesimerkeissä on lisäksi laskettu mukaan keskimäärin Helsingissä vuonna 2015 maksettu asumistuki, jonka määrä oli 4830,96 euroa vuodessa (Kela 2015). Esimerkeissä ei ole otettu huomioon oleskelulupaa hakevan perheenjäsenen mahdollisia tuloja.

Alla olevan kuvioiden esimerkkitalanteissa on kuvattu Maahanmuuttoviraston suuntaa-antavien tulorajojen ylittävien henkilöiden määriä, kun perhesiteen perusteella oleskelulupaa hakee vain perheenkokoajan puoliso (A), tai puoliso ja yksi alaikäinen lapsi (B) (Kuvio 2a-b). Kuvioissa on

tarkasteltu vain Afganistanista, Irakista, Syyriasta tai Somaliasta lähtöisin olevien maahanmuuttajien tulojakaumia.

Kriisimaista tulevien maahanmuuttajien kohdalla ohjeellisen tulorajan ylittävien osuus on hyvin pieni. Kuvion 2a perusteella noin kaksi prosenttia Suomessa asuvista Afganistanin, Irakin, Syyrian tai Somaliassa kansalaisista ylittäisi Maahanmuuttoviraston antaman ohjeellisen tulorajan, joka kahden aikuisen perheessä olisi noin 15 200 euroa, jos perheen saama asumistuki noin 4 830 euroa otettaisiin huomioon toimeentuloa pienentävänä summana. Tulorajan ylittävien henkilöiden määrä on tätä pienempi, mikäli puolison ohella oleskelulupaa olisi hakemassa myös alaikäisiä lapsia. Mikäli perheessä olisi yksi alaikäinen lapsi, ohjeellisen tulorajan (20 400 euroa, jos perheen saama asumistuen määrä olisi 4 830 euroa ja perhe saa lapsilisää 1 149 euroa) ylittäisi alle yksi prosentti tällä hetkellä Suomessa asuvista kriisimaiden kansalaisista (Kuvio 2b).

Kriisimaista tulevien tulojakauma keskittyy myös niin suuressa määrin alle 8 000 euron nettovuositulojen luokkaan, että melko merkittävätkään tulorajojen muutokset eivät muuttaisi yleisnäkymää mihinkään. On myös syytä olettaa, että tämän ryhmän tuloista merkittävä osa muodostuu toimeentuloa turvaavista etuuksista, joita ei lähtökohtaisesti katsota toimeentuloa riittävästi turvaaviksi tuloiksi ulkomaalaislain edellyttämällä tavalla.

Koska tulorajan ylittävien osuus jäisi tämän esimerkin valossa hyvin pieneksi, ei merkittävää eroa ikäryhmien tai sukupuolten välillä juuri ole. Tulorajan ylittäminen olisi hieman helpompaa miehille kuin naisille, ja pääasiassa se onnistuisi vain työssäkäyville.

Interaktiivinen visualisointi eri maahanmuuttajaryhmien mahdollisuuksista täyttää toimeentuloedellytykset

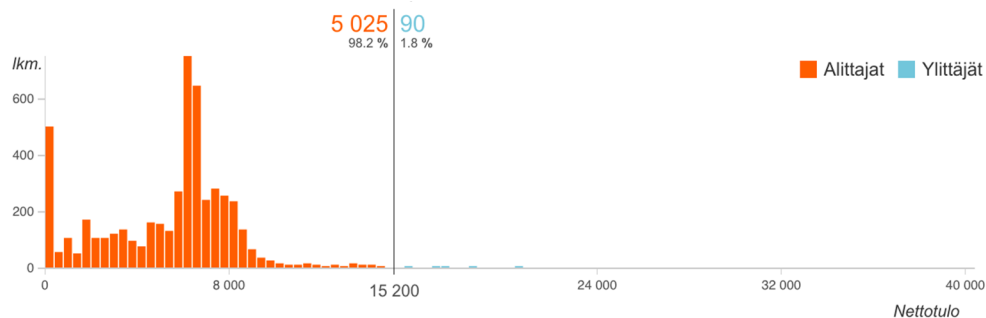
Tilastokeskuksen aineiston pohjalta toteutettiin kaksi interaktiivista visualisointia, joista toinen kuvaa kriisimaiden kotoisin olevien maahanmuuttajien tulojakaumaa ja toinen vertailumaiden tulojakaumaa. Lisäksi kuvaajiin on merkitty Maahanmuuttoviraston suuntaa-antavat euromäärät turvatuksi toimeentulon rajoista. Kuvaaja kertoo, kuinka suuri prosenttiosuus näistä maista 2011–2014 saapuneista maahanmuuttajista ylittäisi suuntaa-antavan tuloedellytyksen ja kuinka suuri osuus jäisi rajan alle. Lisäksi kuvaajassa on tarkasteltu tulorajan ylittävien ja sen allittavien osuuksia sukupuolen, iän, maahantulovuoden, pääasiallisen toiminnan ja kansalaisuuden mukaan. Otos kattaa 70 prosenttia näistä maista saapuneista henkilöistä, joten sitä voi pitää kattavana. Visualisaatio on skaalattu edustamaan koko maahanmuuttajaryhmää kyseisistä maista.

Visualisoinnissa käyttäjä voi säätää perheen koostumusta (sitä, kuuluuko perheeseen puoliso, sekä lasten lukumäärää), jonka mukaan toimeentuloedellytyksen suuntaa antava euromääräinen raja muuttuu. Lisäksi turvatuksi toimeentulon suuruuteen vaikuttavat tietyt kustannuksia korvaavat sosiaalietuudet, kuten lapsilisä, hoitoraha, elatustuki, opintoraha ja asumistuki, jotka pienentävät muun toimeentulon tarvetta. Näistä visualisointi laskee automaattisesti mukaan lapsilisät ilmoitetun perheeseen perusteella. Käyttäjän tulee itse säätää muiden mahdollisten etuuksien määrä. On huomiotava, että puolisoilla voi olla tuloja tai muuta varallisuutta, joka voidaan huomioida toimeentuloedellytyksen täyttymistä tarkasteltaessa.

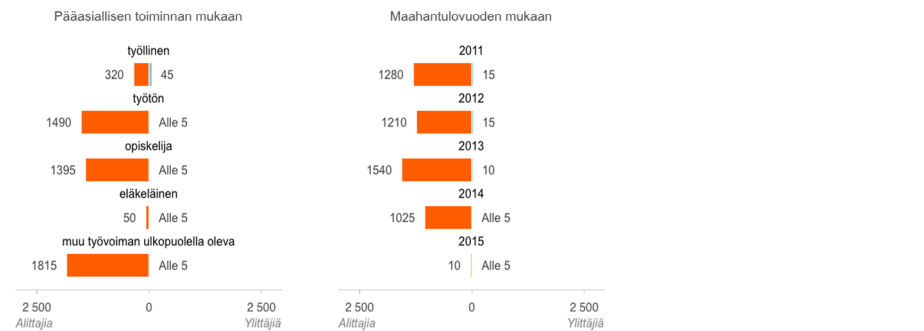
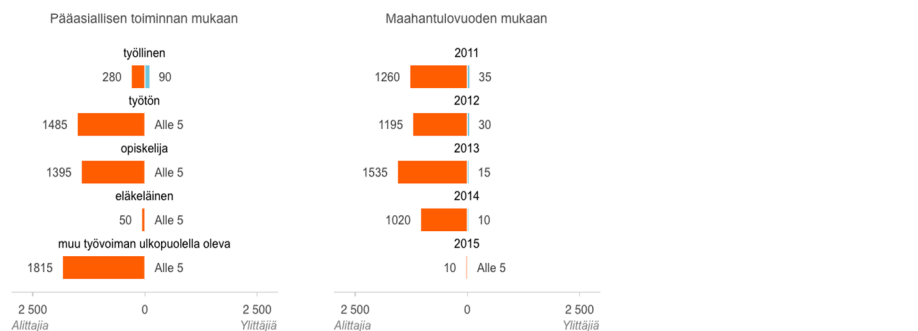
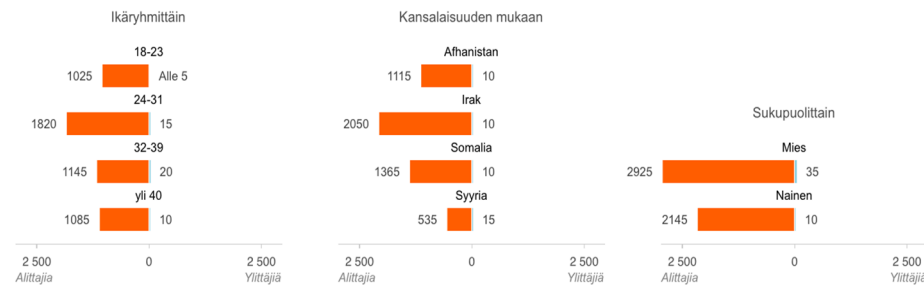
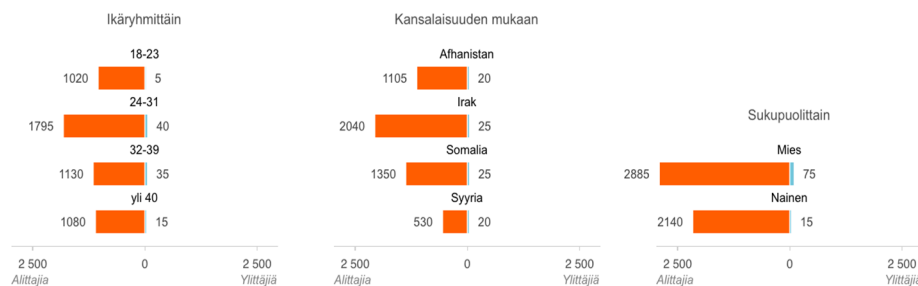
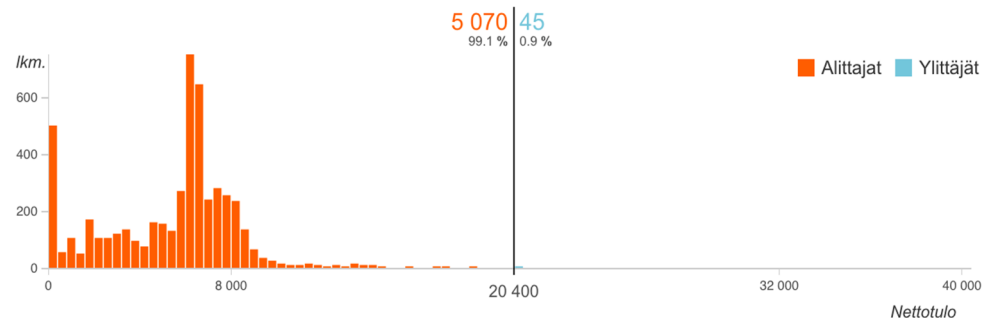
Visualisaatio on käytettävissä Lucify Oy:n sivuilla osoitteessa <https://lucify.com/reunification>

Kuvio 2a-b. Kriisimaista tulleiden tulojakauma ja toimeentuloedellytyksen vaikutus perheenyhdistämisessä. Kuvio 2a: oleskelulupa perhesiteen perusteella hakee 1 aikuinen; Kuvio 2b: oleskelulupaa hakee 1 aikuinen ja 1 lapsi

Kuvio 2a. Vain puoliso



Kuvio 2b. Puoliso ja yksi alaikäinen lapsi



Kuvioissa nettotulotiedot on arvioitu valtionveronalaisen bruttotulojen ja keskimääräisten verustietojen perusteella. Maahanmuuttoviraston antamasta ohjeellisesta tularajasta on vähennetty kotitaloudelle maksettavat lapsilisät sekä Helsingissä maksettu keskimääräinen asumistuki.

4.2 Toimeentuloedellytyksen vaikutus lisäedellytysten soveltamiseen kansainvälistä suojelua saavien perheenyhdistämissä

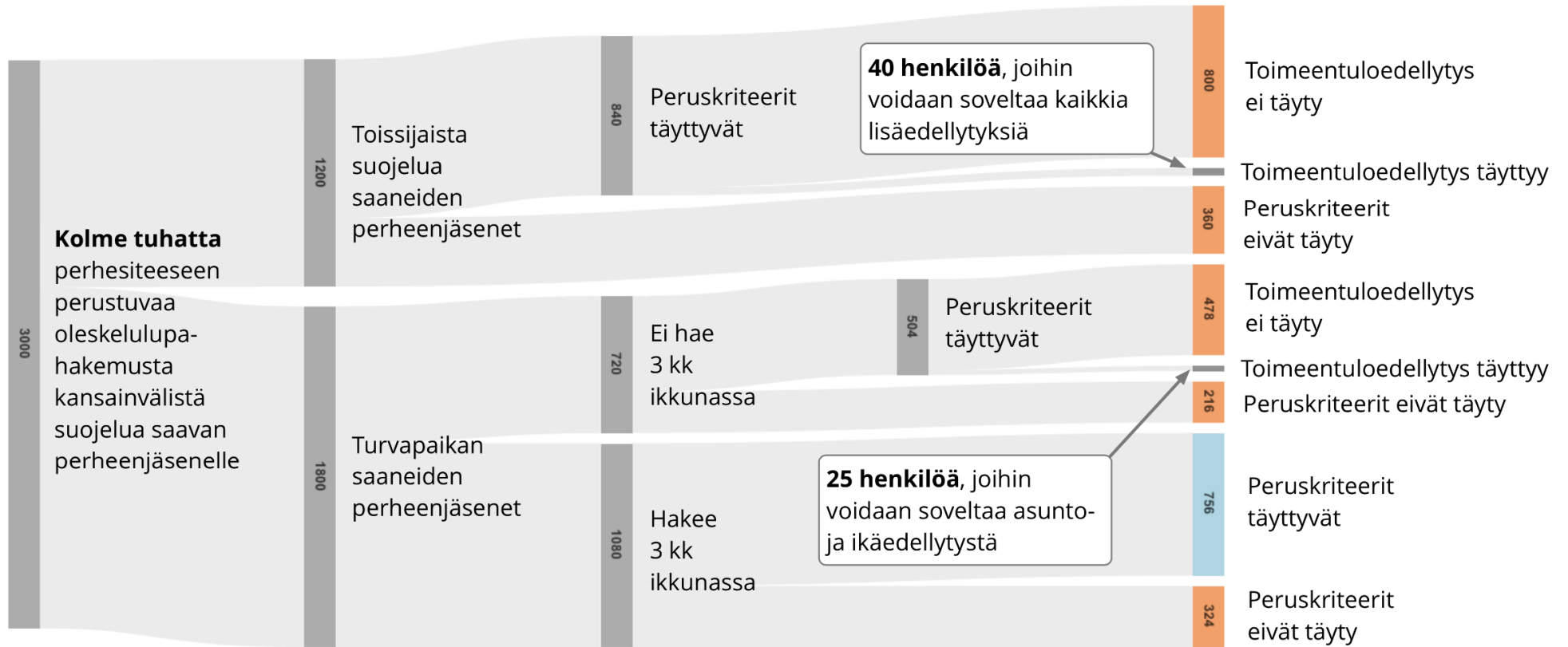
Toimeentuloedellytyksen soveltamisen vaikutukset muodostavat kehyksen sille, kuinka merkittävästi lisäedellytysten käyttöönotolla voidaan vaikuttaa perhesiteen perusteella myönnettäviin oleskelulupuihin. Mikäli toimeentuloedellytys muodostuu hyvin rajaavaksi, jää lisäedellytysten soveltamisen kohteena olevien henkilöiden määrä pieneksi, ja päinvastoin. Tätä varten laadittiin skenaario, jonka avulla on mahdollista arvioida eri tekijöiden vaikutusta perheenyhdistämishakemusten ja myönteisten oleskelulupapäätösten määrään ja osuuteen.

Alla olevassa virtauskuviossa (Kuvio 3) on hahmotettu sitä, mikä määrä ja osuus myönteisiä perhesiteeseen perustuvia oleskelulupia on odotettavissa kansainvälistä suojelua saavan perheenkokoajan perheenjäsenten oleskelulupahakemuksille nykylainsäädännön vallitessa. Tuloedellytyksen ylittävien henkilöiden osalta nojaututtiin edellä esitettyihin arvioihin kriisimaista tulleiden tulojakaumasta. Kansainvälisen suojeluaseman saaneiden perheenkokoajien perheenjäsenten oleskelulupahakemuksia on tässä esimerkissä oletettu olevan 3 000. Oletus perustuu Maahanmuuttoviraston arvioon, jonka mukaan virasto arvioi saavansa noin 3 000 kansainvälistä suojelua saavan perheenkokoajan perheenjäsenen oleskelulupahakemusta vuonna 2016 (Maahanmuuttovirasto, lehdistötiedote 15.9.2016).

Skenaario perustuu seuraaville oletuksille:

1. Turvapaikan ja toissijaisen suojelun perusteella myönnettyjen oleskelulupien jakauma olisi 60%/ 40%, kuten on ollut alkuvuonna 2016 myönnettyissä luvissa.
2. Perheenyhdistämishakemuksista läpäisisi perusedellytykset n. 70 %. Osuus vastaa kansainvälistä suojelua saavien perheenjäsenten hakemusten tilannetta vuonna 2015 (ennen lakimuutosta toimeentuloedellytyksestä). Oletamme lisäksi, että kyse on ns. vanhoista perheistä (ts. perhe on ollut olemassa ennen perheenkokoajan Suomeen tuloa).
3. Turvapaikan saaneiden perheenjäsenistä noin 60 % hakisi oleskelulupaa 3 kk:n kuluessa siitä, kun perheenkokoaja on saanut tiedoksi oleskelulupapäätöksensä. On mahdollista, että sähköisen asiointin käyttöönoton myötä suurempi osa hakijoista hakee 3 kk:n määräajan puitteissa.
4. Perheenkokoajien tulojakauma vastaisi Tilastokeskuksesta saatua kriisimaista (Syyria, Afganistan, Irak, Somalia) viimeisten 5 vuoden aikana tulleiden henkilöiden verotettavien tulojen jakaumaa. Suuntaa-antavan nettotulorajan ylittäisi perheenjäsenten määrästä ja iästä riippuen tästä ryhmästä noin 1–2 %.
5. Maahanmuuttovirasto noudattaisi suuntaa-antavia tulorajoja suhteellisen jäykästi. Konaisharkinnan ja erityistapausten vuoksi tuloedellytyksen ja siihen tehtyjen poikkeuksien perusteella myönteisen oleskeluluvan saisi hiukan useampi kuin pelkän toimeentuloedellytyksen perusteella voisi odottaa, eli noin 5 %.

Kuvio 3. Skenaario perheenyhdistämishakemusten määrästä ja myönteisten oleskelulupien osuuksista



Toimeentuloedellytyksen vuoksi hyvin suuri osa kriisimaista tulevien kansainvälistä suojelua saavien henkilöiden perheenjäsenistä ei todennäköisesti saisi myönteistä oleskelulupaa. Skenaarion perusteella 3 000:sta oleskelulupaa hakevasta kansainvälistä suojelua saavan perheen kokoajan perheenjäsenestä arviolta 821 (27 %) voisi saada myönteisen oleskelulupapäätöksen nykyinsäädännön vallitessa (Kuvio 3). Heistä vain pieneen osaan olisi perheenyhdistämisdirektiivin nojalla mahdollista soveltaa muita lisäedellytyksiä.

Skenaariossa on oletettu, että 60 % turvapaikan saaneiden perheenjäsenistä panee oleskelulupahakemuksensa vireille 3 kuukauden määräajassa, jolloin heiltä ei edellytetä turvattua toimeentuloa. Sähköisen asioinnin mahdollistaminen myös perhesiteen perusteella tehdyissä hakemuksissa marraskuusta 2016 lähtien voi toisaalta lisätä hakemusten jättämistä 3 kk:n määräajan sisällä. Määräajan sisällä hakemuksen jättävien osuuden vaihtelu vaikuttaa lähinnä oletettujen myönteisten päätösten kokonaismäärään ja osuuteen kaikista hakemuksista. Se ei kuitenkaan vaikuta merkittävästi siihen, kuinka monen kohdalla mahdollisilla lisäedellytyksillä olisi merkitystä. On huomattava, että siltä osin, kun toimeentuloedellytystä ei perheenyhdistämisdirektiivin perusteella voi soveltaa, myöskään lisäedellytyksiä ei voida siltä osin ottaa käyttöön.

Mikäli 3 kuukauden määräajan sisällä hakemuksen jättävien osuus olisi suurempi kuin 60 %, niin tämä tarkoittaisi sitä, että entistä pienempään osuuteen hakijoista sovellettaisiin toimeentuloehtoa, ja vasta sen täyttyessä hakijat tulisivat lisäedellytysten soveltamisen piiriin. Vastaavasti, jos pienempi osuus hakemuksista jätettäisiin 3 kuukauden määräajan sisällä, toimeentuloedellytys rajaisi pois suurimman osan hakijoista, ja lisäedellytysten soveltaminen koskisi verraten pientä joukkoa.

Mikäli lisäedellytyksiä otettaisiin käyttöön, ne kohdistuisivat lähtökohtaisesti kaikkien toissijaista suojelua saavien henkilöiden perheenjäsenten oleskelulupiin sekä 3 kuukauden määräajan jälkeen jätettyihin turvapaikan saaneiden henkilöiden perheenjäsenten hakemuksiin. Lisäedellytyksillä olisi merkitystä päätöksiin vain niissä tilanteissa, joissa toimeentuloraja ylittyisi. Koska toimeentuloedellytyksen läpäisysi edellä kuvattujen oletusten perusteella vain verraten pieni osa hakijoista, jäisi se hakemusten määrä hyvin pieneksi, jonka ratkaisuihin lisäedellytyksillä olisi vaikutusta. Kolmen tuhannen hakemuksen skenaariossa perheenyhdistämisdirektiivin mahdollistamat lisäedellytykset voisivat vaikuttaa vain noin 40:een toissijaista suojelua saavan perheenjäsenen muutoin myönteiseen ratkaisuun sekä noin 25:een turvapaikan saaneen perheenjäsenen. Lisäksi tämän jälkimmäisen ryhmän kohdalla vain asuntoedellytyksen ja ikäedellytyksen soveltaminen olisi mahdollista perheenyhdistämisdirektiivin sallimissa puitteissa.

Mahdollisten lisäedellytysten vaikutus myönteisten ja kielteisten oleskelulupien määrään jäisi siis hyvin rajalliseksi jo siitä syystä, että toimeentuloedellytyksen rajaava vaikutus on laaja, mikäli sitä sovelletaan Maahanmuuttoviraston asettamien suuntaa-antavien tulorajojen mukaisesti. Jos valtaosa turvapaikan saaneiden perheenjäsenistä ehtisi jättää hakemuksen kolmen kuukauden määräajan sisällä, tämä vähentäisi edelleen sitä hakemusten määrää, johon mahdollisilla lisäedellytyksillä olisi vaikutusta.

Komission tiedonannossa (COM (2014) 210, final) on korostettu, ettei toimeentuloedellytystä tulisi soveltaa tiukkana tulorajana. Jäsenvaltiot voivat ilmoittaa tietyn euromäärän viitteellisenä, mutta ne eivät voi edellyttää vähimmäistulotasoa, jonka alittuessa perheenyhdistäminen evättäisiin tutkimatta kunkin hakijan tilannetta perheenyhdistämisdirektiivin 17. artiklan mukaisesti. Kunkin hakijan kohdalla on kaikkia tekijöitä arvioitava erikseen ennen kuin hakemuksesta tehdään päätös. Näin ollen **yllä esitettyä skenaariota on pidettävä viitteellisenä**. Maahanmuuttoviraston soveltamistavasta saadaan tarkempi kuva sitä mukaa kun ulkomaalaislakiin 1.7.2016 tehdyn muutoksen jälkeen jätettyihin perheenyhdistämishakemuksiin aletaan saada päätöksiä eli keväästä 2017 lähtien.

5. PERHEENYHDISTÄMISEN LISÄEDELLYTYSTEN SOVELTAMINEN KANSAINVÄLISTÄ SUOJELUA SAAVIEN KOHDALLA

Tässä luvussa tarkastellaan perheenyhdistämisdirektiivin mahdollistamien lisäedellytysten (muiden kuin toimeentuloedellytyksen) soveltamisen mahdollisuuksia ja vaikutuksia. Tarkasteluissa kiinnitetään erityisesti huomiota hallinnollisiin vaikutuksiin, eli siihen, minkälaisia muutoksia tai toimenpiteitä lisäedellytysten käyttöönotto vaatisi hallinnossa. Esitetyt arviot perustuvat aikaisempiin Suomessa tehtyihin selvityksiin, vertailumaista kerättyihin kokemuksiin, tutkimuskirjallisuuteen ja asiantuntija-arvioihin sekä täydentäviin haastatteluihin. Perheenyhdistämisedellytysten käyttöönoton yhteyttä maahanmuuttajien kotoutumiseen samoin kuin muita vaikutuksia tarkastellaan luvussa 6.

5.1 Kotoutumisedellytys

5.1.1 Kotoutumisedellytyksen soveltaminen kansainvälisen suojeleusaseman saavien ja heidän perheenjäsentensä kohdalla

EU:n perheenyhdistämisdirektiivin mukaan jäsenvaltiot voivat vaatia kolmansien maiden kansalaisia noudattamaan kotouttamistoimenpiteitä kansallisen lainsäädännön mukaisesti (2003/86/EU). Komission tiedonannossa (COM(2014) 210, final) korostetaan, että kotouttamistoimenpiteiden tulee olla sellaisia, että ne tosiasiallisesti tukevat kotoutumista, eivätkä muodosta saavutettavuudeltaan, kustannuksiltaan tai muusta syystä kohtuutonta estettä perheenyhdistämiselle.

Direktiivissä ei määritellä tarkemmin kolmansista maista tulevien henkilöiden kotouttamistoimenpiteiden sisältöä. Käytännössä kotouttamistoimenpiteet on mahdollista kohdistaa joko perheen kokoajaan tai perheenjäseniin. Kotoutumisedellytystä kolmansista maista peräisin oleviin henkilöihin soveltavissa jäsenvaltioissa (esimerkiksi Saksa, Iso-Britannia, Tanska, Alankomaat, Ranska, Itävalta) sen sisällöksi on asetettu kielen alkeiden hallinta ja/tai vaatimus vähimmäistiedosta vastaanottavasta yhteiskunnasta (Strik ym. 2013, 53). Kielitestien tavoitteena näissä jäsenmaissa on nähty kolmansista maista peräisin olevien maahanmuuttajien kotoutumisen edistäminen, pyrkimys erityisesti nuorten naisten voimaannuttamiseen, maahanmuuton hallinta testien avulla sekä maahanmuuttajien työllistymismahdollisuuksien parantaminen. Maahantuloa edeltävien testien yhtenä tavoitteena on erityisesti ollut pakkoavioliittojen ehkäisy. (Strik ym. 2013.)

Perheenyhdistämiseen liittyviä kotoutumistestejä on käytännössä kahdenlaisia: ennen perheenyhdistämiseen perustuvan oleskeluluvan myöntämistä lähtömaassa suoritettava testi tai kurssi tai perheenjäsenen maahan tulon jälkeen jatkoluvan saamiseksi suoritettava kotoutumis- tai kielitesti tai kurssi. Oleskelulupaa edeltävä kielitesti on käytössä ainakin Alankomaissa, Ranskassa, Itävallassa ja Saksassa. Perhesiteen perusteella maahan pyrkivän kolmannen maan kansalaisen on osoitettava määrätyn tasoinen kielitaidon taso edellytyksenä oleskeluluvan myöntämiselle. Ranskassa on katsottu riittäväksi se, että oleskelulupaa hakeva henkilö on osallistunut kurssille (180 tuntia kieli- ja yhteiskuntaopetusta), eikä testin läpäisemättä jättäminen estä maahan pääsyä (Strik ym. 2012). Jotkut maat tarjoavat perhesiteen perusteella oleskelulupaa hakeville henkilöille maahantuloa edeltävään kielitestiin valmistautujille kursseja joko maksullisina (esimerkiksi Saksa Goethe-instituuttien verkoston kautta) tai maksutta (Ranska), mutta muutoin kielitestiin valmistautujat hakevat halutessaan valmennusta yksityisiltä markkinoilta.

Maahantulon jälkeen suoritettava kotoutumis- tai kielikurssi tai -testi on käytössä ainakin Alankomaissa, Saksassa, Iso-Britanniassa, Norjassa, Tanskassa ja Itävallassa. Saksassa, Alankomaissa ja Norjassa perheenkokoajan kotoutumistestiä ei sinänsä vaadita edellytyksenä perheenjäsenen maahantulolle. Kotoutumis- tai kielitesti on näissä maissa kuitenkin edellytys syvemmän oleskeluluvan saamiselle.

Kotouttamistoimenpiteitä voidaan direktiivin mukaan soveltaa pakolaisaseman saaneiden henkilöiden tai heidän perheenjäsentensä kohdalla vasta siinä vaiheessa, kun asianosaisille on jo myönnetty oikeus perheenyhdistämiseen. Turvapaikan saaneiden perheenjäsenten osalta tämä tarkoittaa sitä, ettei edellytyksiä saa asettaa ehdoksi ensimmäisen oleskeluluvan saamiselle. Sen sijaan jatkoluvan saamiselle ehtoja on mahdollista asettaa, eli esimerkiksi kieli- tai kotoutuskoe voi olla jatkoluvan ehtona. Direktiivi mahdollistaa kotoutumiseen liittyvien edellytysten asettamisen toissijaista suojelua saavien perheenjäsenille, koska toissijaista suojelua saavat eivät ole direktiivin piirissä. Alla läpikäytyt kokemukset eri maista koskevat yleisesti kolmansista maista tulleita maahanmuuttajia, eivät pelkästään kansainvälistä suojelua saavien henkilöiden perheenyhdistämistä.

Taulukko 5. Maahantuloa edeltävä kielitestin soveltaminen vertailumaissa

<p>Saksa</p>	<p>Saksa tarjoaa Goethe-instituuttien verkoston kautta kielikursseja. Perheenyhdistämiseen perustuvaa oleskelulupaa hakeva voi osoittaa kielitaitonsa todistuksella. Testejä toteuttavat sertifioidut kielitestaajat eri maissa. Jos sellaista ei kyseisessä maassa ole, edustusto voi toteuttaa testin Goethe-instituutin kautta. Mikäli hakija ei läpäise kielitestiä, oleskelulupaa perhesiteen perusteella ei myönnetä. Myös Saksan kansalaisten kolmansista maista tulevien puolisoitten on läpäistävä kielitesti ennen kuin oleskelulupa voidaan myöntää.</p> <p>Maahantuloa edeltäviä kielitestejä ei sovelleta kansainvälistä suojelua saaviin henkilöihin tai heidän perheenjäseniinsä. Mikäli kyse on perheenmuodostamisesta, puolison on suoritettava kielitesti ennen kuin oleskelulupa voidaan myöntää.</p>
<p>Alankomaat</p>	<p>Alankomaat ei tarjoa maahantulijoille oleskelulupaa edeltäviä kursseja. Maahantulijat joutuvat kattamaan itse kustannukset kursseista ja testeistä. Kielitestejä järjestetään mm. Alankomaiden edustustoissa eri maissa. Mikäli hakija ei läpäise kielitestiä, oleskelulupaa perhesiteen perusteella ei myönnetä. Alankomaiden kansalaisten kolmansista maista tulevien puolisoitten on läpäistävä kielitesti ennen kuin oleskelulupa voidaan myöntää.</p> <p>Maahantuloa edeltäviä kielitestejä ei sovelleta kansainvälistä suojelua saaviin henkilöihin tai heidän perheenjäseniinsä. Mikäli kyse on perheenmuodostamisesta, puolison on suoritettava kielitesti ennen kuin oleskelulupa voidaan myöntää.</p>

Taulukko 6. Maahantulon jälkeen suoritettava kotoutumis- tai kielikurssi sekä testi jatkolupaa varten vertailumaissa

<p>Saksa</p>	<p>Saksassa perheenkokoajan ja perheenjäsenen edellytetään maahantulon jälkeen osallistuvan kotoutumis-/kielikurssille ja kielitestiin. Testin suorittamatta jättäminen voi merkitä oleskelun jatkumista tilapäisen luvan varassa. Osallistumisvelvoite koskee myös kansainvälisen suojeluaseman saaneita ja heidän perheenjäseniään, sekä Saksan kansalaisten kolmansista maista lähtöisin olevia puolisoita. Kotoutumiskurssi sisältää 660 tuntia kieli- ja yhteiskuntaopetusta ja sisältää lopputestin. Kurssit ovat maksullisia (em. kurssin hinta osallistujalle on noin 1 300 euroa), mutta kustannuksiin on mahdollista saada yhteiskunnan tukea esimerkiksi työttömyyden tai toimeentulovaikeuksien perusteella. Kurseja tarjoavat erilaiset koulutuspalveluja tarjoavat yksityiset tahot sekä järjestöt, ja sisältöjen ja testin kehittäminen on Goethe-instituutin vastuulla. Vuoden 2017 alusta voimaan tulevan uuden kotoutumislain myötä kotoutumiskursseihin osallistuminen tulee pakolliseksi myös turvapaikanhakijoina maahan saapuneille. Osallistumatta jättäminen voi lisäksi merkitä sitä, että turvapaikanhakijalle maksettavaa tukea leikataan. Uudistusta koskevista etukäteisarvioista ei kuitenkaan käynyt ilmi, suorittavatko myös turvapaikanhakijat testin kurssin päätteeksi, tai mikä on testin merkitys heidän kohdallaan.</p>
---------------------	---

<p>Alankomaat</p>	<p>Kolmansista maista lähtöisin olevien maahanmuuttajien on osallistuttava opetusministeriön (DUO) järjestämään maksulliseen kieli- ja kotoutumistestiin kolmen vuoden kuluessa oleskeluluvan myöntämisestä. Osallistumisvelvoite koskee myös oleskeluluvan pakolaisuuden tai toissijaisen suojelun perusteella saaneita sekä heidän perheenjäseniään, samoin kuin Alankomaiden kansalaisten kolmansista maista lähtöisin olevia puolisoita. Testin suoritusmaksu on 350 euroa (vuonna 2016). Mikäli testiä ei läpäise, on mahdollista, että oleskelulupaan ei myönnetä jatkoa. Opetusministeriö välittää tiedon testin suorittamisesta maahanmuuttoviranomaisille, ja myöntää hakemuksesta luvan testin suorittamisvaatimusta koskevan ajan pidentämiseen tai testistä vapautumiseen. Pakolaisten tai toissijaisen suojelun perusteella oleskeluluvan saaneiden tai heidän perheenjäsentensä kohdalla testin suorittamatta jättäminen voi johtaa sakkoihin, kurssia varten myönnetyn lainan takaisinmaksuun, tai sosiaalietuuksien leikkauksiin, mutta heidän kohdallaan se ei ole este oleskeluluvan jatkamiselle. Opetusministeriö valvoo testin suorittamista ja määrää sanktion, jos testiä ei suoriteta.</p> <p>Kotoutumistestin suorittamatta jättäminen voi kansainvälistä suojelua saavien kohdalla (sekä pakolaiset että toissijaista suojelua saavat ja heidän perheenjäsenensä) merkitä kuitenkin sitä, että oleskelu voi jatkua vain tilapäisen luvan varassa ja maassaolo on siten epävarmempaa. Oleskeluluvan uusiminen voidaan esimerkiksi myöhemmin evätä, mikäli olot lähtömaassa ovat kohentuneet niin, ettei suojelulle ole enää perusteita.</p> <p>Maahanmuuttajat voivat hakeutua maksullisille yksityisille kieli- tai kotoutuskursseille. Kurssimaksuihin on mahdollista saada valtion takaamaa lainaa (vuonna 2016 10 000 euroon asti), ja mikäli kansainvälisen suojeluaseman saanut tai hänen perheenjäsenensä läpäisee kotoutumistestin sallitun aikarajan puitteissa, ei lainaa tarvitse maksaa takaisin. Opetusministeriö vastaa lainojen myöntämisestä kurssi- ja testimaksuihin. Opetusministeriön myöntämä lainaa on mahdollista saada vain, mikäli hakija osallistuu opetusministeriön hyväksymän tahon tarjoamalle kurssille</p>
<p>Ruotsi</p>	<p>Ei sovelleta.</p>
<p>Norja</p>	<p>Norjassa kotoutumis- ja kielikurssille osallistuminen ei ole edellytys maahantulolle eikä oleskeluluvan uusimiselle, mutta testin suorittaminen hyväksytysti on edellytys pysyvän oleskeluluvan saamiselle. Kieli- ja kotoutumiskoulutuksen tarjoaminen on kuntien vastuulla. Kurssille osallistuminen on pakollista kansainvälisen suojeluaseman saaneille ja heidän perheenjäsenilleen. Muille kolmansista maista lähtöisin oleville maahanmuuttajille valmistukseen ja testiin osallistuminen on edellytys pysyvän oleskeluluvan saamiselle. Kansainvälisen suojeluaseman saaneet saavat ilmaista kieli- ja kotoutumisvalmennusta vähintään 600 tuntia ensimmäisen kolmen maassaolovuoden aikana, muille maahanmuuttajille kurssit ovat maksullisia.</p>
<p>Tanska</p>	<p>Tanskassa perheenkokoajan on lähtökohtaisesti suoritettava kielitesti ennen kuin perheenjäsenet voivat saada oleskeluluvan. Maahan tulevan perheenjäsenen on myös suoritettava kielitesti kuuden kuukauden kuluessa maahantulosta. Velvoite koskee myös Tanskan kansalaisen puolisoa, joka tulee kolmannelta maasta. Testin suorittamatta jättäminen voi johtaa perheenjäsenen oleskeluluvan peruuttamiseen. Maahanmuuttoviranomaisilla on kuitenkin harkintavaltaa sen suhteen, missä määrin perheenyhdistämisen ehtoja sovelletaan kansainvälistä suojelua saavien henkilöiden ja heidän perheenjäsentensä kohdalla. Mikäli perusteet perheenkokoajan suojelulle ovat edelleen voimassa, eikä perheen yhteiselämä ole mahdollista lähtömaassa, perheenjäsenen oleskeluluvan myöntämisen ehtoja voidaan lieventää tai ne voidaan jättää soveltamatta. Perheenyhdistämisessä on käytössä ns. pisteytysjärjestelmä, jossa hakijat saavat pisteitä sen mukaan, missä määrin perheenkokoaja ja perheenjäsenet pystyvät täyttämään erilaisia kotoutumisedellytyksiä (kielitaito, työ- ja</p>

	koulutuskokemus, asumisjärjestelyt ym.), jotka ovat oleskeluluvan myöntämisen ehtona. Kunnat tarjoavat ilmaisia kielikursseja kansainvälisen suojeluaseman saaneille ja heidän perheenjäsenilleen.
--	--

5.1.2 Arvioita maassa järjestettävistä kotoutumis- tai kielitesteistä eri maissa

Kurssien ja testien järjestäminen

Sekä Saksassa että Alankomaissa kotoutumis- ja kielikursseja järjestävät yksityiset palveluntarjoajat ja järjestöt. Saksassa kurssien ja testien sisältöjä valvoo Goethe-instituutti, Alankomaissa kurssien sisältöjen suunnittelu on vapaasti palvelujen tuottavien tahojen päätettävissä, mutta opetusministeriö myöntää osallistujille lainaa kurssimaksuihin vain tiettyjen tahojen järjestämiin valmennus- ja kielikursseihin. Kielitestistä vastaa opetusministeriö. Norjassa maahanmuuttajien kielikurssien järjestämisvastuu on kunnilla, mutta kunnat ovat voineet sopia kurssien tarjoamisesta yksityisten koulutuspalvelujen tuottajan tai järjestön kanssa. Opetusministeriön alainen koulutusyksikkö (VOX) vastaa kurssisisältöjen suunnittelusta ja kielitestin järjestämisestä. Tanskassa kielitestin järjestämisestä vastaavat maahanmuuttoviranomaiset ja kunnat ovat vastuussa kielikurssien järjestämisestä kansainvälistä suojelua saaville ja heidän perheenjäsenilleen.

Osallistuminen kursseille ja testeihin

Kurssien järjestäjät Saksassa arvioivat, että kurssien pakollisuus on lisännyt maahanmuuttajien osallistumista kursseille ja niiden suorittamista loppuun asti. Monet kielenopettajista Saksassa ja Tanskassa olivat kuitenkin sitä mieltä, että kielitaitovaatimukset olivat monille liian korkeita - toisaalta samalla esitettiin huolta siitä, että kielikurssien tuntimäärä oli liian vähäinen kielitaidon hyvälle edistämiseksi. Erityisesti vähän koulutetut, iäkkäämmät ja lukutaidottomat maahanmuuttajaryhmät ovat muita heikommassa asemassa (Strik ym. 2012). Alankomaissa tehdyn arvion mukaan vain noin puolet maahanmuuttajista oli läpäissyt kielitestin vaaditun kolmen vuoden puitteissa, pakolaistaustaista vain 38 prosenttia. Testin läpäisy on ollut selvästi hankalampaa kaakkois-Aasiasta, Afrikan maista tai kriisimaista lähtöisin oleville. (Böcker 2010; Strik ym. 2010.) Pakolais- ja kansalaisjärjestöt Saksassa ovat arvostelleet kotoutumiskursseille osallistumisen pakollisuutta sen vuoksi, että kurssipaikkoja ei ole ollut riittävästi tarjolla. Liittovaltion maahanmuuttovirasto (BAMF, Bundesamt für Migration und Flüchtlinge) on arvioinut, että vuoden 2016 aikana tarvitaan lisää lähes 200 000 kurssipaikkaa (Ausschussdrucksache 2016).

Osallistuminen kursseille voi olla haasteellista myös muista syistä. Saksassa tehdyssä tutkimuksessa havaittiin, että pienten lasten äitien oli vaikeaa osallistua kursseille lastenhoitojärjestelyjen puuttuessa. Kielitaito- ja kotoutumistoimiin osallistuminen saattoi olla hankalaa myös työssäkäyville kurssien aikataulujen vuoksi. (Lechner & Lutz 2011; Quirico & Caponio 2012.)

Sanktiot ja jatkoluvan myöntäminen

Pakolais- ja kansalaisjärjestöt Saksassa ovat arvostelleet uutta lakia, jonka mukaan turvapaikanhakijoiden etuuksia voidaan leikata, mikäli turvapaikanhakija ei osallistu tarjotulle kurssille. Niiden mukaan etuuksien leikkaaminen on vastoin EU:n pakolaisten vastaanottamista koskevia määräyksiä (2003/9/EU).

Kustannukset

Alankomaissa sosiaali- ja työministeriön vuonna 2015 tekemän arvion mukaan kansainvälistä suojelua saavan henkilön tai hänen perheenjäsenensä kotoutumiskurssi tuli maksamaan valtiolle noin 6 000–6 500 euroa osallistujaa kohti (NET Parliamentary documents 2014–2015, 32824, no. 121). Kustannukset muodostuvat pääasiassa kurssimaksuihin myönnetyn lainan kautta, jota kansainvälistä suojelua saava henkilö ja hänen perheenjäsenensä ei tarvitse maksaa takaisin.

Saksassa IWK:n (Institut der Deutschen Wirtschaft Köln) tekemän arvion mukaan kieli- ja kotoutumiskurssien kustannus vuodelle 2016 on noin 5 miljardia euroa, kun maahan on arvioitu

tänä vuonna tulevan noin 800 000 pakolaista (Hentze & Schäfer 2016). Tämän mukaan kotoutuskurssien kustannus olisi noin 6 200–6 300 euroa osallistujaa kohti. Liittovaltion maahanmuuttovirasto (BAMF) tukee kotoutuskurssien järjestämistä maksamalla osan kurssin kustannuksista niiden järjestäjille, ja osallistujat maksavat 50 % kustannuksista. Arvioita siitä, kuinka paljon osallistujat saavat vapautusta kurssimaksuista esimerkiksi työttömyyden tms. syyn vuoksi ei ollut saatavilla.

Norjassa kotoutumis- ja kielikurssin kustannukseksi on arvioitu noin 20 400 NOK (n. 2 400 euroa) osallistujaa kohden (Norjan maaraportti).

5.1.4 Kotoutumisedellytyksen soveltaminen Suomessa

Kokemuksia inkerinsuomalaisten kotouttamisen järjestämisestä

Kotoutumisedellytyksen kaltainen järjestelmä on ollut Suomessa käytössä inkerinsuomalaisilla paluumuuttajilla, vaikka kyse ei ollut perheenyhdistämiseen liittyvästä tilanteesta. Kotoutumisedellytyksellä tarkoitettiin kielitutkinnon läpäisemistä sekä paluumuuttovalmennusta. Pietarin ja Petroskoin edustustossa paluumuuttajaksi ilmoittautuneen oli ennen oleskeluluvan myöntämistä osallistuttava Venäjällä järjestettävään paluumuuttovalmennukseen. Paluumuuttovalmennuskursseilla painopiste oli suomen kielen opetuksessa. Erittäin poikkeuksellisissa tapauksissa paluumuuttovalmennukseen osallistumista ei edellytetty esimerkiksi hakijan suomen kielen taidon, korkean iän tai pitkien välimatkojen vuoksi. Valmennus aloitettiin yleensä jo ennen oleskelulupahakemuksen vireillepanoa ja siihen saattoi osallistua vain kerran. Paluumuuttovalmennuksen päätyttyä hakija kutsuttiin kielitutkintoon.

Mikäli paluumuuttovalmennus ja kielitutkinto sekä asuntoedellytys (käsitellään luvussa asuntoedellytys) täytyivät, myönsi Maahanmuuttovirasto hakijalle suomalaisen syntyperän perusteella jatkuvan oleskeluluvan yhdeksi vuodeksi. Oleskeluluvan myöntäminen ei edellyttänyt, että hakijan toimeentulo oli turvattu ulkomaalaislain tarkoittamalla tavalla. (HE 252/2010.)

Paluumuuttomenettelyyn sisältyvästä paluumuuttovalmennuksesta ja kielikokeen järjestämisestä aiheutui tavanomaiseen oleskelulupamenettelyyn verrattuna lisäkustannuksia valtiolle. Kustannuksia toivat paluumuuttovalmennukseen liittyvät valmennuskurssit, kielikokeiden järjestäminen, sekä asiantuntijapalkkiot, joista viimeksi mainittu sisälsi Maahanmuuttoviraston kielikokeiden arvioitsijoiksi hyväksymien henkilöiden arviointipalkkiot sekä matkakustannukset arviointitilaisuuteen. Kustannusten kokonaismäärä riippui siitä, kuinka paljon paluumuuttovalmennukseen osallistuvia oli. Mikäli tarkastellaan vain inkerinsuomalaisten paluumuuttovalmennukseen käytettyjä varoja ja koulutuksiin osallistuneiden määrää, niin tähän kotoutumisedellytyksen kaltaiseen toimenpiteeseen käytettiin osallistujaa kohden noin 1 000 euroa. (HE 252/2010.)

Kotoutumisedellytyksen soveltaminen kansainvälistä suojelua saavien kohdalla

Kotoutumisedellytystä arvioitiin vaihtoehtoisena ratkaisumallina hallituksen esityksessä ulkomaalaislain muuttamiseksi (HE 43/2016) ja päätelmät olivat seuraavanlaisia:

- Jos toimet kohdistettaisiin (toissijaista suojelua saavan) perheenjäseniin ennen kuin heille myönnetään oleskelulupa, se edellyttäisi kotouttamistoimenpiteiden järjestämistä kolmannissa maissa. Palvelujen tarjoaminen sisältäisi haasteita, kun Suomella ei välttämättä ole edustustoa niissä lähtömaissa, joista nykytiedon perusteella merkittävä osa perhesiteen perusteella oleskelulupaa hakevista on kotoisin.
- Jos oleskeluluvan saamisen ehtona olisi kotouttamistoimenpiteitä, kotouttamispalveluita tulisi olla tosiasiallisesti saatavilla niissä maissa, joista tulijat ovat lähtöisin.
- Edellisten kohtien perusteella todettiin, että mahdolliset kotoutumisedellytykset olisi tarkoituksenmukaisinta kohdistaa perheenkokoajaan, jonka tehokas kotoutuminen edesauttaisi käytännössä myös perheenjäsenten kotoutumista.

- Toisaalta arvioitiin myös, että toimeentuloedellytyksen laajentamisen myötä kotoutumisedellytyksen vaikuttavuus ei välttämättä olisi erityisen suuri, koska laajennetun toimeentuloedellytyksen täyttäviä henkilöitä voidaan lähtökohtaisesti pitää yhteiskuntaan kotoutuneina, sillä turvattu toimeentulon taso edellyttää käytännössä työpaikkaa ja jonkinasteista kielitaitoa.

Huomioita kotoutumisedellytyksen soveltamisesta perheenkokoajaan

- Kotoutumisedellytys olisi nykytiedon mukaan alisteinen toimeentuloedellytykselle, jonka läpäiseminen on jo jonkinlainen osoitus kotoutumisesta. Mikäli perheenkokoaja veloitettaisiin osallistumaan kotoutumiskoulutukseen, saattaisi se hankaloittaa kokopäiväistä työssäkäyntiä.
- Kuitenkin on mahdollista, että kotoutumisedellytystä voitaisiin käyttää hyödyksi kokonaisarviointissa, mikäli toimeentuloedellytys ei täyty.

Huomioita kotoutumisedellytyksen soveltamisesta perheenkokoajan perheenjäseniin ennen muuttoa

- Inkerinsuomalaisten paluumuuttajien kustannusten perusteella voidaan karkeasti arvioida vastaavan muuttoa edeltävän kielikokeen ja -kurssin järjestämisen kustannuksia niille kansainvälistä suojelua saavien perheenkokoajien perheenjäsenille, jotka kykenisivät täyttämän toimeentuloedellytyksen. Edellä luvussa 4 esitetystä skenaariossa arvioitiin, että noin 65 perheenjäsentä 3 000:sta hakijasta läpäisisi perusedellytykset sekä toimeentuloedellytyksen. Jos näille läpäisijöille järjestettäisiin lähtömaassa kielikurssi ja -koe, kustannukset olisivat karkeasti vähintään 65 000 euroa. Osa hakijoista olisi kuitenkin lapsia, jotka eivät osallistuisi kursseille tai testiin.
- Mikäli kotoutumistesti järjestettäisiin vain näille toimeentuloehdon läpäisseille, merkitsisi se uusintakäyntiä edustustossa tai testin järjestävän tahon luona. Jos testit järjestettäisiin kaikille hakijoille (ts. ennen toimeentuloedellytyksen soveltamista), merkitsisi se huomattavaa kustannusten kasvua.
- Inkerinsuomalaisten esimerkissä kotouttamistoimenpiteisiin osallistuvat olivat maantieteellisesti sangen pienellä alueella, jolloin paluumuuttovalmennuksen ja kielikokeiden järjestäminen oli yksinkertaisempaa koordinoita. Kansainvälistä suojelua saavien perheenjäsenillä tilanne on erilainen ja nykyisellä edustustoverkostolla kotouttamistoimenpiteiden järjestäminen edes kohtuullisen kattavasti olisi todennäköisesti melko vaikeaa toteuttaa, minkä vuoksi kv-suojelua saavien perheenjäsenet joutuisivat keskenään eriarvoiseen tilanteeseen.
- Kotoutumisedellytyksen soveltaminen pidentäisi perheenyhdistämisprosessia huomattavasti vrt. inkerinsuomalaisten paluumuuttoprosessi, joka koettiin raskaaksi ja hitaaksi (HE 252/2010).
- Inkerinsuomalaisten työllisyys kehittyi myönteisesti. Vuoden maassaolon jälkeen 27 % oli töissä mutta kuuden vuoden seurantajakson aikana töissä oli 57 %. Myös psykologisilla mittareilla arvioituna inkerinsuomalaisten kotoutuminen sujui hyvin (Mähönen & Yijälä 2016). On kuitenkin epäselvää, missä määrin työllistymistä on edistänyt muuton edellytyksenä ollut koe.

Huomioita kotoutumisedellytyksen soveltamisesta perhesiteeseen perustuvan jatkoluvan edellytyksenä

- Kotoutumiskoulutuksen kohdistaminen maassa jo oleviin on kansainvälisten kokemusten perusteella katsottu hyödyllisimmäksi vaihtoehdoksi kotoutumisen ja kielen oppimisen kannalta.
- Mikäli kotoutumiskoulutukseen tai testiin osallistuminen olisi jatkoluvan edellytyksenä, yhdenvertaisen kohtelun varmistamiseksi kurssien tulisi olla kaikkien saatavilla sekä maantieteellisesti että kustannuksiltaan. Käytännössä tämä tarkoittaisi kotoutumiskoulutuksen saatavuuden parantamista eri puolilla maata niin, että jonotusajat kotoutumiskoulutukseen saa-

taisiin nykyistä huomattavasti lyhyemmiksi. Nykyisin kaikki maahanmuuttajat ovat oikeutettuja kotoutumisen alkukartoitukseen ja tarvittaessa kotoutumissuunnitelmaan, -tukeen ja -koulutukseen, jota ELY-keskukset koordinoivat. Nykytilanteessa ongelmana ovat pitkät jonoajat ja koulutustarjonnan riittämättömyys. Kotoutumistoimien pakollisuus edellyttäisi siten kotoutumistoimien volyymin selkeää lisäämistä ja merkitsisi siten myös kustannusten kasvua.

- Kotoutumistestien soveltaminen jatkoluvan perusteena lisäisi jonkin verran (uusinta)testien järjestämiseen liittyviä hallinnollisia kuluja.
- Mikäli jatkoluvan edellyttämiä kotoutumiskursseja järjestettäisiin tulevaisuudessa internetin välityksellä, olisi varmistettava, että kaikilla olisi käytettävissä nettiyhteys ja opastusta tietokoneen käyttöön.

5.2 Asumisaikaedellytys

5.2.1 Asumisaikaa koskevan edellytyksen soveltaminen kansainvälistä suojelua saavien henkilöiden perheenyhdistämisessä

Perheenyhdistämisdirektiivin mukaan jäsenvaltio voi vaatia, että perheenkokoaja on asunut laillisesti sen alueella tietyn ajan, jonka pituus voi olla enintään kaksi vuotta, ennen kuin hän voi hakea perheensä yhdistämistä. Asumisaikavaatimusta ei kuitenkaan voi kohdistaa pakolaisiin vaan tässä käsitellyistä ryhmistä ainoastaan toissijaista tai tilapäistä suojelua saaviin (2003/86/EU). Direktiivin soveltamista koskevassa komission tiedonannossa (COM 2014(210), final) on linjattu, että asumisaikaa koskevaa edellytystä ei ole syytä soveltaa kategorisesti vaan hakijoiden kokonaistilanne ja erityisesti alaikäisten lasten tarpeet on otettava huomioon. Tiedonannossa esitetään myös, että turvapaikanhakijan kaikki laillinen maassaoloaika, mukaan lukien myös hakuprosesseihin kulunut aika, tulisi laskea mukaan asumisaikaan, mikäli asumisaikaedellytystä sovelletaan.

Euroopan muuttoliikeverkoston (European Migration Network, EMN) vuonna 2016 tekemän ad hoc-kyselyn mukaan valtaosa kyselyyn osallistuneista EU-maista ei ole soveltanut asumisaikaa koskevaa edellytystä toissijaisen suojelun perusteella maassa olevien henkilöiden perheenyhdistämiseen (EMN AHQ 10.8.2016). Itävallassa vuoden 2016 alusta voimaan tullut asumisaikaedellytys koskee kaikkia toissijaista suojelua saavia henkilöitä, joiden on oltava maassa kolme vuotta ennen kuin perheenyhdistäminen on mahdollista.

Tähän selvitykseen valituista maista asumisaikaa koskeva edellytys on käytössä Norjassa ja Tanskassa, ja niissäkin se kohdistuu vain rajoitetusti kansainvälisen suojeluaseman saaneisiin. Saksassa asumisaikaa koskevaa edellytystä ei ole, mutta maaliskuussa 2016 voimaan tulleen tilapäiseksi tarkoitetun lakimuutoksen myötä toissijaisen suojelun perusteella oleskeluluvan saaneet voivat poikkeuksellisesti hakea perheenyhdistämistä vasta vuonna 2018. Myös Ruotsissa heinäkuussa 2016 voimaan tulleen tilapäiseksi tarkoitetun lain myötä toissijaisen suojeluaseman saaneiden henkilöiden perheenjäsenten on tällä hetkellä mahdollista hakea oleskelulupaa perhesiteen perusteella vain poikkeustapauksissa.

Taulukko 7. Asumisaikaedellytyksen soveltaminen vertailumaissa

Saksa	Ei sovelleta. Toissijaista suojelua saavien kohdalla perheenyhdistäminen ei ole tällä hetkellä mahdollista (tilapäinen laki, voimassa toistaiseksi maaliskuuhun 2018).
Alankomaat	Ei sovelleta.
Ruotsi	Ei sovelleta. Toissijaista suojelua saavien kohdalla perheenyhdistäminen ei ole tällä hetkellä mahdollista (tilapäinen laki, voimassa kolme vuotta, vuoteen 2019).
Norja	Norjan soveltama neljän vuoden asumisaikaedellytys koskee sekä pakolaisaseman että toissijaisen suojeluaseman saaneita, mutta vain niitä tapauksia, joissa kyse on perheenmuodostuksesta (ns. uusi perhe).
Tanska	Ei sovelleta pakolaisstatuksella tai toissijaisen suojelun statuksella oleviin henkilöihin. Helmikuussa 2016 voimaan tulleen lakimuutoksen myötä tilapäisen suojelutarpeen perusteella oleskeluluvan saaneet voivat hakea perheenyhdistämistä aikaisintaan kolmen vuoden kuluttua maahantulosta, kun aiemmin odotusaika oli 1 vuosi.

5.2.2 Arvioita asumisaikaa koskevan edellytyksen soveltamisesta eri maissa

Saksassa lakimuutoksen myötä toissijaisen suojelun perusteella maassa olevilla ei tällä hetkellä ole mahdollisuutta perheenyhdistämiseen. Vaikka kyse ei sellaisenaan ole asumisaikaa koskevasta edellytyksestä, merkitsi uudistus sitä, että tähän ryhmään kuuluvat voivat hakea perheenyhdistämistä aikaisintaan vuonna 2018. Vuonna 2016 toissijaisen suojeluaseman saaneiden määrä kasvoi huomattavasti, kun aikaisempaa suurempi osa muun muassa Syyriasta lähtöisin olevista turvapaikanhakijoista sai oleskeluluvan toissijaisen suojelun perusteella. Tämän ja edellä mainitun lakimuutoksen seurauksena perheenyhdistämisen mahdollisuudet käytännössä kapenivat huomattavasti monien kansainvälisen suojelun perusteella oleskeluluvan saaneen kohdalla. Vaikka uudistusten vaikutuksia ei vielä pystytty arvioimaan täysimääräisesti, asiantuntija-arvioiden mukaan valitukset oikeusistuimiin ovat lisääntyneet, kun suojelustatukseen haetaan muutosta (Saksan maaraaportti).

Ruotsissa lakimuutosta koskevassa hallituksen esityksessä arvioitiin, että perheenyhdistämisen viivästyminen saattoi muodostaa riskin maahanmuuttajien kotoutumisen kannalta. Muutoksen ennakoitiin myös lisäävän toissijaisen suojeluaseman saaneiden tekemiä valituksia oikeusistuimiin. Uudistuksen keskeisenä tavoitteena oli kuitenkin vähentää turvapaikanhakijoiden ja heidän perheenjäsentensä maahanmuuttoa Ruotsiin (SE Regeringens proposition 2015/16:174).

5.2.4 Asumisaikaa koskevan edellytyksen soveltaminen Suomessa

Asumisaikaa koskevan edellytyksen käyttöönottoa arvioitiin hallituksen esityksessä ulkomaalaislain muuttamisesta (HE 43/2016). Esityksen mukaan, kun otetaan huomioon toimeentuloedellytyksen laajennus, ei ole perusteltua viivyttää sellaisten henkilöiden oikeutta perheenyhdistämiseen, jotka työllistyttyään pystyvät tosiasiallisesti elättämään perheensä. Tätä käsillä olevaa selvitystä varten tehty skenaario toimeentuloedellytyksestä tukee tätä näkökulmaa. Tulorajan ylittävät henkilöt ovat todennäköisesti jo kiinni työelämässä, eivätkä siten merkittävästi hyötyisi asumisaikavaatimuksen tuomasta oletetusta kotoutumista vahvistavasta vaikutuksesta. Hallituksen esityksessä arvioitiin myös, että ehdoton asumisaikavaatimus saattaisi kannustaa perheenjäseniä pyrkimään hakemaan itse kansainvälistä suojelua odotusajan kuluessa sen sijaan, että he hakisivat perheenjäsenen oleskelulupaa vasta asumisajan täytyttyä (HE 43/2016, 21).

Huomioita asumisaikaa koskevan edellytyksen soveltamisesta

- Asumisaikaedellytys antaa jäsenvaltioille mahdollisuuden viivyttää perheen muuttoa perheenkokoajan luokse siihen asti kunnes vaadittu asumisaika on kulunut. On huomattava, että sekä turvapaikanhakijoiden että perheenjäsenten oleskelulupien käsittelyajat ovat tällä hetkellä varsin pitkiä, joten asumisaikaa koskeva lisävaatimus saattaisi merkittävästi lisätä epävarmuutta ja väliaikaisuutta kansainvälistä suojelua saavan perhesiteisiin.
- Asumisaikaa koskeva vaatimus saattaa myös olla ristiriidassa sen kanssa, että perheenyhdistämisen yhtenä edellytyksenä on kiinteiden perhesiteiden tai tosiasiallisen huoltosuhteen olemassaolo perheenjäsenen ja perheenkokoajan välillä. Pitkään jatkunut erillään asuminen voi heikentää tätä sidettä perheenjäsenten välillä.
- Perheenyhdistämishakemus voidaan panna vireille ennen asumisaikavaatimuksen täyttymistä. On mahdollista, että varsinkin niissä tilanteissa, joissa perheenyhdistämisen viivytys koettaisiin erityisen haitallisena, hakemus pantaisiin vireille ennen asumisaikavaatimuksen täyttymistä. Komission tiedonannon (COM 2014(201), final) mukaan asumisaikavaatimuksen täyttymättä jääminen ei saa yksistään muodostaa perustetta oleskeluluvan myöntämättä jättämiselle, vaan on arvioitava hakijan kokonaistilannetta. Koska pitkän odotusajan vaikutus olisi todennäköisesti erityisen haitallinen alaikäisten lasten tapauksessa, on luultavaa, että näissä tapauksissa hakijan kokonaistilanteen arvioinnilla olisi oleskelulupapäätöksessä enemmän painoarvoa eikä asumisaikavaatimusta käytännössä sovellettaisi.
- Maahanmuuttoviraston mukaan asumisaikaa koskevan edellytyksen käyttöönotto Suomessa olisi hallinnollisesti yksinkertainen toteuttaa, ja asumisaikaa koskevan edellytyksen osoittaminen vaatisi vain todistuksen tai tiedon rekisteristä (Maahanmuuttovirasto, haastattelu 16.9.2016).

5.3 Asuntoedellytys

5.3.1 Asuntoedellytyksen soveltaminen kansainvälistä suojelua saavien henkilöiden perheenyhdistämisessä

EU:n perheenyhdistämisdirektiivin mukaan jäsenvaltio voi vaatia perheenkokoajalta perheenyhdistämistä koskevan hakemuksen jättämisen yhteydessä todisteita siitä, että perheenkokoajalla on asunto, jota voidaan pitää vastaavanlaisen perheen tavanomaisena asuntona samalla alueella ja joka täyttää asianomaisessa jäsenvaltiossa voimassa olevat yleiset terveys- ja turvallisuusvaatimukset.

Direktiivin mukaan asuntoedellytystä on mahdollisuus soveltaa myös pakolaisiin, jos perheenyhdistämistä koskevaa hakemusta ei jätetä kolmen kuukauden kuluessa pakolaisaseman myöntämisestä. Perheenyhdistämisdirektiivi ei estä asuntoedellytyksen käyttöönottoa toissijaista suojelua saavien kohdalla.

Direktiivin tulkintaa koskevassa komission tiedonannossa (COM 2014(210), final) mainitaan, että edellytystä soveltavat valtiot voivat vaatia todistuksen asunnosta jo lupahakemuksen jättämisen yhteydessä tai lupa voidaan myöntää, mikäli on perusteita olettaa, että asuminen on järjestetty viimeistään siinä vaiheessa, kun perheenjäsenet saapuvat maahan. Näin esimerkiksi ehdollinen vuokrasopimus olisi hyväksyttävissä todisteeksi asuntoedellytyksen täyttymisestä.

Euroopan muuttoliikeverkoston (EMN) vuoden 2015 lopulla tekemän ad hoc-kyselyn mukaan lähes puolessa kyselyyn vastanneista maista asuntoedellytys oli käytössä direktiivin antamissa puitteissa. Kansainvälisen suojeluaseman saaneiden kohdalla asuntovaatimusta sovellettiin, mikäli perheenyhdistämishakemus tehtiin vasta määräajan (yleensä 3 kuukautta) jälkeen. Asuntoedellytyksen tarkempi sisältö vaihtelee maittain. Joissakin maissa asunnon edellytetään olevan 'normaali' ja vastaavan yleistä asumistasoa alueella, toisissa maissa riittävästä asunnon koosta, asumistasosta tai huoneluvusta on annettu yksityiskohtaisempia ohjeita. (EMN AHQ 16.2.2016.)

Tässä selvityksessä tarkastelluista maista asuntoedellytys on käytössä Saksassa, Ruotsissa ja Tanskassa.

Taulukko 8. Asuntoedellytyksen soveltaminen vertailumaissa

Saksa	Asuntoedellytys koskee myös pakolaisaseman saaneita, mikäli perheenjäsenen oleskelulupahakemus jätetään yli kolme kuukautta perheenkokoajan pakolaisaseman myöntämisen jälkeen. Toissijaisen suojelun perusteella oleskeluluvan saaneet eivät toistaiseksi voi hakea perheenyhdistämistä, mutta lähtökohtaisesti kolmen kuukauden määräaika hakemuksen jättämisessä koskee myös heitä. Paikallisviranomaisilla on kuitenkin harkintavaltaa sen suhteen, missä määrin asuntoedellytystä (tai toimeentuloedellytystä) sovelletaan kansainvälistä suojelua saavien kohdalla. Käytännössä asuntoedellytystä sovelletaan vaihtelevasti tai ei lainkaan, mikäli katsotaan, että perheen yhteiselämä lähtömaassa ei ole mahdollista.
Alankomaat	Ei sovelleta.
Ruotsi	Ruotsissa heinäkuussa 2016 voimaan astuneen lakimuutoksen myötä asuntoedellytystä (ja toimeentuloedellytystä) sovelletaan kansainvälisen suojeluaseman saaneiden perheenyhdistämisessä, mikäli perheenyhdistämishakemus jätetään vasta kolmen kuukauden kuluttua suojeluaseman saamisesta. Toissijaisen suojeluaseman saaneet eivät tällä hetkellä voi pääsääntöisesti hakea perheenyhdistämistä (lakimuutos on voimassa vuoteen 2019). Maahanmuuttoviranomaisten ohjeistuksen mukaan asunnossa on oltava keittiö(komero), olohuone ja yksi makuuhuone per kaksi henkilöä. Todistus asunnon vuokraamisesta tai omistamisesta ja sen tasosta on esitettävä oleskelulupahakemuksen yhteydessä.
Norja	Ei sovelleta.
Tanska	Tanskassa perheenyhdistämislupa edellyttää lähtökohtaisesti riittävän kokoista perheenkokoajan omistuksessa olevaa tai vuokraamaa asuntoa myös kansainvälisen suojeluaseman saaneiden kohdalla. Riittäväksi asunnon kooksi on määritelty 20 neliötä per asukas. Kunta antaa lausunnon asumisolosuhteista. Maahanmuuttoviranomaisilla on kuitenkin harkintavaltaa sen suhteen, missä määrin asuntoedellytystä sovelletaan kansainvälistä suojelua saavien kohdalla (ks. pisteytysjärjestelmä, kotoutumisedellytys Tanskassa) ja käytännössä asunto- tai toimeentuloedellytyksen soveltamisessa on joustettu.

5.3.2 Arvioita asuntoedellytyksen soveltamisesta eri maissa

Maahanmuuttajien asuntotilanne on haastava useimmissa Euroopan maissa ja kohtuuhintaisista asunnoista on pulaa varsinkin isommissa kaupungeissa. Saksassa sosiaalisen asuntotuotannon mahdollisuudet vastata asuntotarpeeseen ovat heikot. Asuntoedellytyksen soveltamisen käytännöt vaihtelevat maan sisällä ja monissa tapauksissa maahanmuuttoviranomaiset ovat joustaneet asuntoedellytyksen soveltamisessa perheenyhdistämisessä. Norjassa ja Tanskassa paikallisviranomaiset (kunnat) ovat vastuussa asunnon tarjoamisesta alueensa asukkaille (ml. kansainvälisen suojelun perusteella oleskeluluvan saaneet). Maahanmuuttoviranomaiset ja kunnat ratkaisevat kansainvälistä suojelua saavien sijoittumisen kuntiin. Suojeluaseman saaneet voivat hakeutua omatoimisesti itse valitsemaansa asuinpaikkaan, mutta eivät välttämättä enää ole sen jälkeen oikeutettuja asumistukeen, kotoutumis- ja kielikurssiin tai muihin sosiaalietuuksiin. Ruotsissa kansainvälisen suojeluaseman saaneiden on mahdollista valita asuinpaikkansa vapaammin etuuksia menettämättä. Maaliskuussa 2016 voimaan tulleen lain myötä kunnille tuli velvollisuus ottaa vastaan kuntaan osoitetut kansainvälisen suojeluaseman saaneet henkilöt ja järjestää heidän asumisensa; käytännössä asuntopulan vuoksi kunnat eivät aina ole pystyneet järjestämään asuntoja riittävän nopeasti. Monet kansainvälisen suojeluaseman saaneet hakeutuvat yksityisille asuntomarkkinoille.

Asuntoedellytys tuli voimaan Ruotsissa heinäkuussa 2016, eikä sen soveltamisesta ollut tämän selvityksen laatimisen aikaan vielä kokemuksia. Ei tiedetä vielä, missä määrin perheenyhdistämistä hakevan henkilön on mahdollista saada riittävän kokoinen vuokra-asunto joko kaupungilta tai yksityisiltä markkinoilta, eikä myöskään sitä, onko riittävän asunnon hankkimisesta etukäteen aiheutunut kohtuuttomaksi katsottavia kustannuksia silloin, kun perheenjäsenten tulo maahan kestää kauan aikaa. Vuokra-asuntojen välityskäytännöt vaihtelevat kuntien välillä, ja koska varsinkin suuremmissa kaupungeissa on pulaa kohtuuhintaisista asunnoista samoin kuin kaupungin vuokra-asunnoista, eri kunnissa on vaihtelevia käytäntöjä asumisen järjestämiseksi. Hallituksen esityksen perusteella asunto- ja toimeentuloedellytyksen käyttöönoton ensisijainen tavoite oli vähentää turvapaikanhakijoiden ja perhesiteen perusteella tulevien muuttajien määrää Ruotsissa ja yhdenmukaistaa pakolaislainsäädäntöä muun Euroopan maiden kanssa mutta esityksessä ei tarkasteltu lähemmin asuntoedellytyksen käyttöönoton vaikutuksia (SE Regeringens proposition 2015/16:174).

Koska asuntoedellytys on monissa sitä soveltavissa maissa yleensä käytössä toimeentuloa koskevan edellytyksen rinnalla, sen ei ole katsottu muodostuvan merkittäväksi esteeksi perheenyhdistämiselle (Strik ym. 2013). Toisaalta samasta syystä asuntoedellytyksen soveltamisella ei todennäköisesti olisi merkittävästi maahanmuuttajan kotoutumista ja aktiivista toimeentulomahdollisuuksien etsimistä edistävää lisävaikutusta, koska toimeentuloehdon täyttävällä perheenkokoajalla on jo todennäköisesti työpaikka. Saksassa, jossa asuntoedellytyksestä käytännössä joustetaan suojeluaseman saaneiden kohdalla, ei asuntoedellytyksen koettu estävän perheenyhdistämistä silloinkaan, kun ehtoa on mahdollista soveltaa (perheenyhdistäminen kolmansista maista tulevien ja muusta syystä kuin pakolaisuuden vuoksi Saksassa asuvien kolmannen maan kansalaisen välillä) (Triebel & Klindworth 2012). Osavaltioiden erilaiset käytännöt tekevät myös arvioinnin haasteelliseksi (Saksan maaraportti). Pakolaistaustaisten maahanmuuttajien asumisesta on ylipäättään saatavilla vain vähän tietoja, mutta on todennäköistä, että heistä suurempi osa kuin muista maahanmuuttajaryhmistä asuu julkisin varoin tuetuissa asunnoissa.

5.3.3 Asuntoedellytyksen soveltaminen Suomessa

Asuntoedellytyksen soveltaminen inkerinsuomalaisten paluumuutossa

Oleskeluluvan myöntäminen entisen Neuvostoliiton alueelta peräisin olevalle henkilölle ulkomaalaislain 48 momentin mukaisesti edellytti, että hakijalla on käytössään asunto Suomessa. Tilanne ei ole kuitenkaan täysin verrannollinen turvapaikanhakijoiden perheenyhdistämiseen, sillä inkeriläisten kohdalla ei ollut kyse perhesideoleskeluvista eli näissä tapauksissa Suomessa ei asunut vielä yhtään inkeriläistaustaisen henkilön perheenjäsentä (Sisäministeriö 2012). Maahanmuuttovirasto ei ole tehnyt arvioita inkerinsuomalaisten kohdalla asuntoedellytyksen toteuttamiseen liittyvistä kuluista (Maahanmuuttovirasto, haastattelu 16.9.2016).

Asuntoedellytyksen soveltaminen kansainvälistä suojelua saavien kohdalla

On oletettavaa, että mikäli toimeentuloedellytys täyttyy perheenyhdistämisen ehtona, ei asuntoedellytyksellä ole enää merkitystä perheenkokoajan aktiivisen kotoutumisen ja oma-aloitteisen tulonhankinnan edistämiseksi. Käytännössä myöskään siirtyminen vapaa- tai ARA-rahoitteisessa asunnossa isompaan asuntoon ei todennäköisesti olisi taloudellisesti saavuttamattomissa niiden henkilöiden kohdalla, joiden tulot ovat jo sillä tasolla, että perheenjäsenten on mahdollista saada oleskelulupa.

Toisaalta asuntoedellytystä on mahdollista käyttää osana kokonaisuutena. Vaikka toimeentuloedellytys ei täytyisi, niin yksittäistapauksissa esimerkiksi asumismenoja voidaan tarkastella osana perheen toimeentuloedellytyksiä (Maahanmuuttovirasto 2013). Tämä tarkoittanee esimerkiksi tilannetta, jossa perheenkokoajalla on tuloihinsa nähden huokea asunto, jolloin perheen vapaassa käytössä olevat tulot jäävät suuremmiksi.

Sisäministeriön tekemän selvityksen (2012) mukaan suuri osa kansainvälistä suojelua saavista tulisi todennäköisesti asumaan valtion tuella rakennetuissa vuokra-asunnoissa. On huomioitava, että kyseisiä kohtuuhintaisia asuntoja ei ole tällä hetkellä riittävästi saatavilla kasvukeskuksissa. Helsingin kaupungin maahanmuuttoyksikön mukaan kohtuuhintaisista asunnoista on huutava

pula, ja kaupungin vuokra-asuntoja on tarjolla vähän kysyntään nähden, vaikka perheasuntojen suhteen tilanne on jonkin verran helpompi. Yksinasuvalla maahanmuuttajalla ei käytännössä ole mahdollisuutta hakea perheasuntoa vielä siinä vaiheessa, kun perhe ei asu Suomessa. (Helsingin kaupungin maahanmuuttoyksikkö, haastattelu 24.10.2016.)

Valtion tuella rakennettujen vuokra-asuntojen asukasvalinnassa hakijan asunnontarve ratkaistaan kiireellisuuden perusteella. Asukasvalintaan vaikuttavat hakijan varallisuuden ja tulojen lisäksi myös perhekoko. Epäselvää on, voisiko hakija saada perheasunnon, vaikka perheenjäsenet eivät ole vielä maassa. Tämän salliminen edellyttäisi muutoksia asukasvalintojen perusteissa.

Kohtuuhintaisten asuntojen puutteen vuoksi asuntoedellytyksen soveltaminen toimeentuloedellytyksen rinnalla voisi myös osin johtaa ristiriitaisiin tilanteisiin maahanmuuttajan kohdalla. Kohtuuhintaisia riittävän kokoisia asuntoja on paremmin tarjolla pienillä paikkakunnilla, mutta työllistymismahdollisuudet ovat niissä todennäköisesti selvästi heikommät kuin isommissa kaupungeissa.

Hallituksen esityksessä ulkomaalaislain muuttamisesta (HE 43/2016) arvioitiin, että asuntoedellytyksen toteuttaminen olisi hallinnollisesti haastavaa ja vaatisi mahdollisesti uudenlaisen, kaksivaiheisen lupaprosessin: käytännössä asunnon olemassaoloa koskevaa todistusta on mahdollonta edellyttää esitettäväksi vielä perheenjäsenen oleskeluluvan hakemusvaiheessa, jolloin lupaprosessin lopputulos ei ole hakijan tiedossa - huomioiden lisäksi, että perheenjäsenen oleskelulupien käsittelyajat ovat melko pitkät, keskimäärin noin yhdeksän kuukautta. Komissio on tiedonannossaan todennut, että jos odotus- ja käsittelyajat ovat pitkät, niin vaatimuksen täyttyminen hakemuksen esittämisajankohtana voi olla suhteetonta ja vastoin direktiivin tavoitetta ja tehokasta vaikutusta, sillä siitä aiheutuu perheenkokoajalle merkittävä taloudellinen ja hallinnollinen lisärasite (COM (2014)210, final).

Huomioita asuntoedellytyksen käyttönotosta

- Asunnon hankkiminen ennalta ennen perheenjäsenen oleskelulupa-an annettua päätöstä olisi merkittävä taloudellinen rasite. Se ei myöskään sovi julkisesti rahoitettujen vuokra-asuntojen jakamisen periaatteisiin, jossa katsotaan olemassa olevaa ruokakuntaa asunnon tarvetta arvioitaessa.
- Mikäli perheenkokoajan olisi mahdollista hakea kunnan perheasuntoa ennakoivasti, edellyttäisi tämä muutoksia vuokra-asuntojen jakamisperiaatteisiin.
- Mikäli maahanmuuttajalla olisi mahdollisuus hakea kaupungin perheasuntoa ennen kuin perheenjäsenet ovat Suomessa, tulisi arvioida, mitä tämä tarkoittaa asunnon vastaanottamisen kannalta. Jos asunto tulisi ottaa vastaan heti kun se myönnetään, perheenkokoaja asuisi todennäköisesti melko pitkään asunnossa yksin ennen kuin hänen perheenjäsenensä pääsevät muuttamaan maahan.
- Pakolaistaustaisten maahanmuuttajien asumistilanteesta ei juuri ole tietoja saatavilla. On kuitenkin todennäköistä, että taloudellisten resurssien puute sekä epävarmat työsuhteet hidastavat pääsyä omistusasumisen piiriin. Yksityisillä vuokra-asuntomarkkinoilla esteenä voivat olla taloudellisten resurssien puuttumisen lisäksi ennakoluulot.
- Isommilla paikkakunnilla kohtuuhintaisista julkisista vuokra-asunnoista on pulaa, joskin puute on vähäisempää isompien asuntojen kohdalla. Mikäli perheenjäsenen oleskelulupahakemus voitaisiin laittaa vireille vasta kun asunto on myönnetty perheenkokoajalle, odotusaika perheenyhdistämisessä voisi muodostua kohtuuttomaksi. Yksityisiltä markkinoilta hankittu asunto nopeuttaisi prosessia, mutta yksin asumisen vaihe jäisi silti käytännössä melko pitkäksi.
- Saattaisi siten olla kohtuutonta edellyttää, että perheenkokoaja hankkisi perheen käyttöön sopivan asunnon ennen kuin oleskeluluvan myöntämisen edellytykset täyttävien perheenjäsenten määrä on lopullisesti tiedossa.

- Tulisi myös pohdittavaksi, pitäisikö perheenkokoajalle tästä yksinasumisajalta aiheutuvia ylimääräisiä asumiskustannuksia kompensoida esimerkiksi asumistuen kautta. Tämä edellyttäisi kuitenkin asumistukijärjestelmän ja sitä koskevan lainsäädännön muutosta.
- Perheenjäsenten oleskelulupaprosessin tulisi todennäköisesti olla kaksivaiheinen. Maahanmuuttovirastossa tehtäisiin ensin muiden oleskeluluvan edellytysten osalta osapäätös tai ehdollinen päätös, jolloin oleskeluluvan lopullinen päätös jäisi riippumaan perheenkokoajan kyvystä hankkia perheelle asunto. Tästä aiheutuisi väistämättä jonkin verran lisää hallinnollisia kuluja sekä prosessin pidentymistä, kun lopullinen päätös perheenjäsenten oleskeluluvasta edellyttäisi asuntoehdon täyttymisen tarkistamista Maahanmuuttovirastossa tai riittävien dokumenttien toimittamista viranomaisille.

5.4. Sairausvakuutusedellytys

5.4.1 Sairausvakuutusedellytyksen soveltaminen kansainvälistä suojelua saaviin ja heidän perheenjäseniinsä

EU:n perheenyhdistämisdirektiivin mukaan jäsenvaltio voi vaatia perheenyhdistämistä koskevan oleskelulupahakemuksen jättämisen yhteydessä todisteita siitä, että perheenkokoajalla on sairausvakuutus, joka kattaa asianomaisessa jäsenvaltiossa sekä perheenkokoajan että hänen perheenjäsentensä kaikki sellaiset riskit, jotka se kattaa yleensä asianomaisen jäsenvaltion omien kansalaisten osalta. Sairausvakuutusedellytystä ei kuitenkaan voi soveltaa pakolaisaseman saaneisiin tai heidän perheenjäseniinsä, jos perheenyhdistämiseen perustuva oleskelulupahakemus on jätetty kolmen kuukauden kuluessa siitä, kun perheenkokoajalle on myönnetty turvapaikka. Direktiivi ei estä sairausvakuutusedellytyksen soveltamista toissijaisen suojelun perusteella oleskeluluvan saaneisiin tai heidän perheenjäseniinsä.

Euroopan muuttoliikeverkoston (EMN) vuonna 2015 tekemän ad-hoc-kyselyn mukaan lähes puolet kyselyyn vastanneista maista sovelsi sairausvakuutusedellytystä kansainvälisen suojeluaseman saaneiden henkilöiden perheenyhdistämiselle EU:n direktiivin sallimissa puitteissa. Kansainvälisen suojeluaseman saaneiden kohdalla sairausvakuutusedellytystä sovellettiin, mikäli perheenyhdistämiseen perustuva oleskelulupahakemus oli tehty vasta määräajan (yleensä 3 kk) jälkeen. Joissakin tapauksissa toissijaisen suojeluaseman saaneiden kohdalla sairausvakuutusedellytystä sovellettiin kaikissa tapauksissa, joissakin maissa toissijaista suojelua saavat on rinnastettu pakolaisaseman saaneisiin ja lisäedellytysten soveltaminen koski vain niitä tilanteita, joissa perheenyhdistämiseen perustuva oleskelulupahakemus jätettiin määräajan jälkeen. (EMN AHQ 16.2.2016.)

Tässä selvityksessä tarkastelluista maista yhdessäkään ei ole otettu käyttöön erillistä sairausvakuutusedellytystä oleskeluluvan saamisen ehtona kansainvälisen suojeluaseman saaneiden perheenyhdistämiselle. Sekä Saksassa että Alankomaissa pakollinen sairausvakuutus koskee kuitenkin kaikkia työssäolevia, ts. tietyn tulorajan ylittävien henkilöiden on otettava sairausvakuutus. Julkinen sairausvakuutus kattaa ei-työssäolevat ja sosiaalietuuksien varassa elävät. Tanskassa on käytössä kertaluonteinen takuumaksu.

Taulukko 9. Sairausvakuutusedellytyksen soveltaminen vertailumaissa

Saksa	Ei sovelleta.
Alankomaat	Ei sovelleta.
Ruotsi	Ei sovelleta.
Norja	Ei sovelleta.
Tanska	Ei sovelleta. Tanskassa on käytössä takuumaksu (vuonna 2016 53 225 DKK, noin 7 500 euroa), jonka perheenkokoaja joutuu maksamaan, ja josta voidaan kattaa perheenjäsenistä mahdollisesti myöhemmin aiheutuvia sosiaalikuluja. Tätä edellytystä ei kuitenkaan sovelleta kansainvälistä suojelua saaviin henkilöihin tai heidän perheenjäseniinsä.

5.4.2 Arvioita sairausvakuutusedellytyksen soveltamisesta eri maissa

Sairausvakuutusmaksuedellytyksen käytöstä ei löytynyt arvioita.

5.4.3 Sairausvakuutusedellytyksen soveltaminen Suomessa

Hallituksen esityksessä laiksi ulkomaalaislain muuttamisesta (HE 43/2016) arvioitiin, että sairausvakuutusta koskevan edellytyksen käyttöönotto olisi Suomessa käytännössä merkityksetön, koska kansainvälisen suojelun perusteella myönteisen oleskeluluvan saaneella turvapaikanhakijalla samoin kuin hänen perheenjäsenillään, jos heille on myönnetty oleskelulupa perhesiteen perusteella, on samanlainen oikeus Kansaneläkelaitoksen hoitamiin etuuksiin kuten sairausvakuutusetuuksiin kuin muillakin Suomessa vakinaisesti asuvilla henkilöillä.

Sairausvakuutuksen käyttöön ottaminen oleskeluluvan myöntämisen edellytyksenä edellyttäisi näin ollen muutosta sosiaaliturvalainsäädännön ja asumisperusteisen sosiaaliturvajärjestelmän peruseriaatteisiin (Sisäministeriö 2012).

5.5 Vähimmäisikä

5.5.1 Vähimmäisikää koskeva vaatimus kansainvälistä suojelua saavien kohdalla

Varmistaakseen kotoutumisen ja estääkseen pakkoavioliitot jäsenvaltiot voivat vaatia, että perheenkokoaja ja hänen puolisonsa ovat täyttäneet tietyn vähimmäisiän, joka voi olla enintään 21 vuotta, ennen kuin aviopuoliso voi tulla perheenkokoajan luokse. Vähimmäisikää koskeva vaatimus voidaan EU:n perheenyhdistämisdirektiivin estämättä kohdistaa myös kansainvälistä suojelua saaviin ja heidän perheenjäseniinsä (puoliso).

Euroopan komission kokoaman eri sidosryhmien kantoja perheenyhdistämiskäytäntöihin esitellävän tiivistelmän mukaan jäsenvaltioiden kanta vähimmäisiän soveltamiseen vaihtelee suuresti. Osa jäsenvaltioista katsoo, että korkeamman ikävaatimuksen asettaminen on tarpeellista, osa arvioi, että vähimmäisikävaatimuksen tulee olla sama kuin kansallisen avioliiton solmimista koskevan ikävaatimuksen. Kansalaisjärjestöjen ja muiden vastaavien kolmannen sektorin toimijoiden kanta on sen sijaan kielteinen. Niiden mukaan tavanomaista avioliiton solmimisen vähimmäisikää korkeamman ikävaatimuksen soveltamiselle ei ole perusteita. Erilainen vaatimus aviopuolisoiden iän suhteen katsotaan myös asettavan maahanmuuttajat eriarvoiseen asemaan

muuhun väestöön nähden. Vähimmäisikävaatimusta pidettiin myös yleisesti tehottomana estämään pakkoavioliitot. Korkeampaa ikää ei myöskään nähty erityisesti kotoutumista edistävänä tekijänä. (EC 11.5.2012.)

Euroopan muuttoliikeverkoston (EMN) vuonna 2011 tekemän ad-hoc-kyselyn perusteella yli puolet kyselyyn vastanneista maista oli määritellyt puolison tai puolisoiden vähimmäisiän perheenyhdistämistä koskevassa lainsäädännössä. Yli puolessa vähimmäisikävaatimusta soveltaneista maista puolison tai puolisoiden edellytettiin olevan 18-vuotiaita, muissa vähimmäisiäksi oli asetettu 20 tai 21 vuotta. (EMN AHQ 27.6.2011.)

Tässä selvityksessä tarkastelluista maista kaikissa on määritelty vähimmäisikä puolison oleskeluluvalle.

Taulukko 10. Vähimmäisikävaatimus vertailumaissa

Saksa	Saksassa on käytössä 18 vuoden ikäraja.
Alankomaat	Alankomaissa on käytössä 18 vuoden ikäraja kansainvälisen suojeluaseman saaneiden perheenyhdistämisessä. Muille kuin kansainvälisen suojeluaseman saaneille ikäraja on 21 vuotta.
Ruotsi	Ruotsissa 21 vuoden ikärajaa sovelletaan tällä hetkellä (lakimuutos 2016) kaikkiin kansainvälisen suojeluaseman saaneisiin, joiden oleskelulupa on myönnetty määräaikaisena. Heinäkuun 2016 jälkeen tämä koskee sekä pakolaisettä toissijaisen suojeluaseman saaneita henkilöitä. Uuden lain myötä toissijaisen suojeluaseman saaneiden henkilöiden perheenjäsenet eivät pääsääntöisesti voi saada oleskelulupaa perhesiteen perusteella, joten korkeammalla ikäraajalla ei ole tämän ryhmän kohdalla käytännössä merkitystä. Laki on voimassa tilapäisesti vuoteen 2019.
Norja	Norjassa on käytössä 18 vuoden ikäraja. Kesäkuussa 2016 ulkomaalaislain muutoksen myötä astui voimaan 24 vuoden ikävaatimus niissä tilanteissa, joissa on kyse perheenmuodostamisesta.
Tanska	Tanskassa puolisoiden tulee olla 24 vuotta täyttäneitä, mutta ikärajasta on mahdollista poiketa, mikäli hakijat pystyvät muulla tavoin osoittamaan perheenyhdistämisen edellytysten täyttymisen (ks. Kotoutumisedellytys; pisteytysjärjestelmä esimerkiksi koulutuksen, kielitaidon tai työssäolon kautta).

5.5.2 Arvioita vähimmäisikää koskevista rajauksista eri maissa

Ikärajan vaikutuksista perheenyhdistämiin on niukasti tietoa. Strikin ym. (2013) tutkimuksen mukaan ikä harvoin on tekijä, joka estäisi perheenyhdistämistä. Jos jompikumpi osapuolista on alle 21-vuotias, he joutuvat odottamaan erossa ikärajan täyttymistä. Vanhemmilla oli vain vähän vaikutusta puolisoiden valintaan niissäkin tapauksissa, jolloin avioliiton solmivat nuoret olivat alle 21-vuotiaita (WODC 2009a). Joissakin tapauksissa puoliso oli jäänyt luvatta maahan, perheenkokoaja oli tilapäisesti muuttanut puolison kanssa muualle tai ikää oli koetettu väärentää asiakirjoissa. Direktiivissä mainittua ikärajan perustetta, eli pakkoavioliittojen ehkäisevää vaikutusta ei tutkimuksissa ole havaittu. (Strik ym. 2013; Triebel & Klindworth 2012.)

Edellä mainitussa Euroopan komission tiivistelmässä pakkoavioliitoista ilmoitti havaintoja puolet jäsenmaista, ja ongelmaa pidettiin merkittävänä Saksassa ja Isossa-Britanniassa. Kansalaisjärjestöjen näkemyksen mukaan pakkoavioliittoja tulisi ehkäistä esimerkiksi rikoslainsäädännön, koulutuksen ja psykososiaalisen tuen kautta korkeampien ikärajojen sijasta. Mahdollisuus saada itsenäinen (perheenkokoajan oleskeluluvasta riippumaton) oleskelulupa edistäisi pakkoavioliiton solmineiden tai perheväkivaltaa kohdanneiden naisten aseman vahvistumista. Järjestöjen mukaan kategorinen ikäraja ei myöskään suojannut pakkoavioliiton solmimiselta myöhemmässä

ikävaiheessa. (EC 11.5.2012.) Strikin ym. (2012) mukaan esimerkiksi kielikurssien tai -testin merkitystä pakkoavioliittojen ehkäisemisessä on toisaalta hyvin vaikeaa arvioida koska ilmiön laajuudesta on ylipäättään hyvin vähän tietoa.

5.5.3 Vähimmäisikää koskevan vaatimuksen soveltaminen Suomessa

Suomessa vähimmäisikärajaa koskevan vaatimuksen käyttöönottoa on pohdittu hallituksen esityksessä laiksi ulkomaalaislain muuttamisesta (HE 43/2016). Siinä todettiin, että vähimmäisikä voi toimia vain viitteellisenä eikä sitä nuorempien hakemuksia voida suoralta kädeltä hylätä ilman hakijan kokonaistilanteen arvioimista. Lisäksi vähimmäisikää koskevan vaatimuksen olisi oltava täytettynä ajankohtana, jona perhe tosiasiallisesti yhdistyy, ei hakemuksen esittämishetkellä. Jos perheessä on lapsia, kokonaisuudessa tulisi aina huomioida myös lapsen etu. Vähimmäisiän soveltamisen tarvetta pakko- tai alaikäisten avioliittojen ehkäisemisen näkökulmasta ei ole pidetty Suomessa tarpeellisena.

Tuloedellytyksen ensisijaisuuteen nähden on myös otettava huomioon, että alle 21-vuotiaiden kohdalla toimeentuloedellytyksen täyttävien lukumäärä on todennäköisesti erittäin pieni.

Maahanmuuttoviraston mukaan vähimmäisikää koskevan vaatimuksen toteuttaminen olisi käytännössä yksinkertaista (Maahanmuuttovirasto, haastattelu 16.9.2016). Tieto saadaan helposti väestörekisteristä tai hakemuksen liitteinä olevien todistusten vahvistamasta iästä. Edellytyksen asettamisen aiheuttamat kustannukset jäisivät todennäköisesti verraten pieniksi.

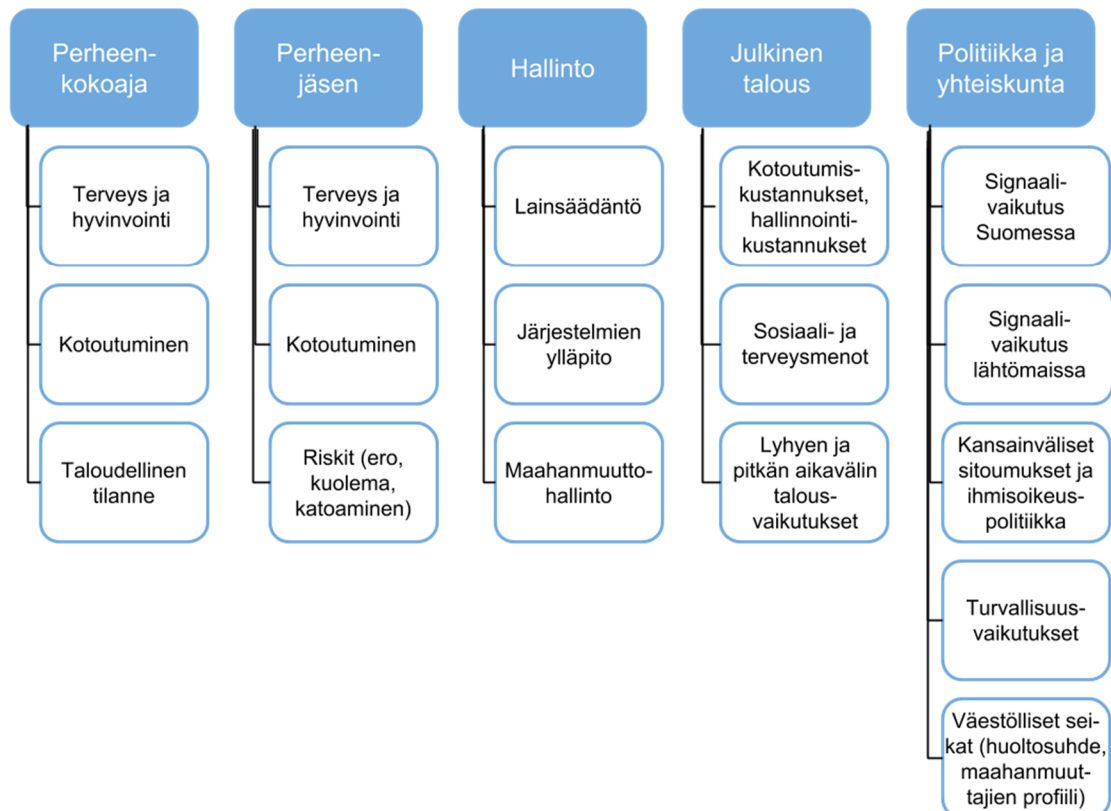
Euroopan Komissio on tiedonannossaan 2014 (COM (2014) 210 final) antanut ohjeistuksen, jonka mukaan jäsenvaltion on vähimmäisikää soveltaessaan arvioitava kunkin hakemuksen olosuhteet tapauskohtaisesti. Vähimmäisikä voi toimia viitteenä, mutta sitä ei voi käyttää yleisenä kynnysarvona siten, että sitä nuorempien hakemukset hylätään järjestelmällisesti tutkimatta kunkin hakijan tilannetta. Korkeamman vähimmäisikävaatimuksen soveltaminen käytännössä lisäksi näin ollen jonkin verran hallinnollista työtä ja kustannuksia oleskelulupapäätöksissä.

6. PERHEENYHDISTÄMISEN LISÄEDELLYTYSTEN SOVELTAMISEN VAIKUTUKSIA KANSAINVÄLISTÄ SUOJELUA SAAVILLA

Perheenyhdistämisen edellytysten käyttöönotolla on monenlaisia vaikutuksia niin maahanmuuttajien itsensä, heidän perheenjäsentensä kuin myös yhteiskunnan kannalta. Tämän selvityksen yhtenä tavoitteena oli arvioida perheenyhdistämisen edellytysten soveltamisen vaikutuksia eri näkökulmista. Perheenyhdistämisen lisäedellytysten toimeenpanoon ja maahanmuuttohallintoon liittyviä vaikutuksia on kuvattu edellä lisäedellytysten tarkastelun yhteydessä. Tässä luvussa tarkastellaan tutkimus- ja muuhun kirjallisuuteen sekä suomalaisiin tilastotietoihin nojaten perheenyhdistämisen lisäedellytysten käyttöönoton muita vaikutuksia. Tutkimustieto perustuu usein yleisemmin maahanmuuton vaikutuksiin, mutta mahdollisuuksien mukaan tarkastelu pyritään viemään perheenyhdistämisen ehtojen käyttöönoton vaikutuksiin kansainvälistä suojelua saavien ja heidän perheenjäsentensä osalta.

Kuviossa 4 on havainnollistettu niitä eri osa-alueita, joihin perheenyhdistämisen lisäedellytysten soveltamisella voi olla vaikutusta.

Kuvio 4. Analyysikehikko perheenyhdistämisen edellytysten käyttöönoton vaikutusten arvioimiseksi.



Perheenyhdistämisellä tai sen rajoittamisella on vaikutuksia Suomessa asuvan perheenkokoajan hyvinvointiin ja terveyteen, käyttäytymiseen ja valintoihin, toimeentuloon sekä sosiaaliseen, taloudelliseen ja identiteettiin liittyvään kotoutumiseen. Perheenyhdistämisellä on vaikutuksia myös perheenjäseniin, joiden maahantulo voi viivästyä tai estyä kokonaan. Vaikutukset voivat olla myönteisiä tai kielteisiä.

Taloudelliset vaikutukset koskevat paitsi hallinnollisten muutosten talousvaikutuksia myös maahanmuuttajiin liittyviä sosiaaliturva- ja palvelumenoja. Niihin sisältyvät myös 'tulovaikutukset', kuten maahanmuuttajien työllisyyttä lisäävät vaikutukset.

Tämän lisäksi maahanmuuttopoliittisilla ratkaisuilla voi laajempia politiikkaan ja yhteiskuntaan liittyviä vaikutuksia, kuten signaalivaikutuksia, vaikutuksia turvallisuus- ja maahanmuuttotilanteeseen, kuten esimerkiksi pakolaisvirtojen suuntautumiseen eri maihin, sekä sisäpolitiikkaan heijastuvia vaikutuksia. Lisäksi niillä voi olla vaikutuksia kansainvälisten sitoumusten ja ihmisoikeuspolitiikan kannalta. Perheenyhdistämistä koskevien ehtojen muutoksilla voi olla myös väestöllisiä vaikutuksia, liittyen huoltosuhteeseen ja maahanmuuttajien profiiliin kuten koulutustasoon ja sukupuolijakaumaan.

Seuraavassa tarkastellaan ensin perheenyhdistämisen edellytysten käyttöönoton signaalivaikutuksia, kotoutumiseen liittyviä vaikutuksia, väestöllisiä vaikutuksia, taloudellisia vaikutuksia sekä lopuksi maahanmuuttajiin ja heidän perheenjäseniinsä kohdistuvia vaikutuksia. Oikeudelliset kysymykset nousivat esiin varsinkin avoimessa arvioinnissa, jonka tulokset ovat liitteessä 3. Ne rajattiin kuitenkin selvitystehtävän asettamisen yhteydessä tämän selvityksen ulkopuolelle.

6.1 Signaalivaikutukset

Maahanmuuttoa ja erityisesti kansainvälistä suojelua saavia tai hakevia koskevan lainsäädännön ja käytäntöjen yhteydessä puhutaan usein signaalivaikutuksesta. Käsitteen sisältö ei ole yksiselitteinen ja signaaleja on mahdollista lähettää moneen suuntaan. Tämä käy ilmi myös vertailumaista koostettujen aineistojen kohdalla, joissa signaalivaikutus on ymmärretty monella eri tavalla: kansallisena vaikutuksena, kansainvälisenä vaikutuksena ja vaikutuksena turvapaikanhakijoihin.

Kansallinen ja kansainvälinen signaalivaikutus

Esimerkiksi Norjassa yksi merkittävä signaalin suunta on oman maan kansalaiset. Maahanmuutto on Norjassa merkittävä poliittinen kysymys ja siihen liittyvän lainsäädännön ja käytäntöjen muutoksilla päätöksentekijät pyrkivät osoittamaan hallitsevansa maahanmuuttoa. Sama tavoite on ollut Suomen nykyisellä hallituksella (Ratkaisujen Suomi 2015). Toistaiseksi hallituksen toteuttama tiukentunut pakolaispolitiikka näyttäisi myös nauttivan kansalaisten enemmistön tukea. Iltalehti teetti Taloustutkimuksella kaksi edustavaa kyselyä, joihin osallistui kummallakin kerralla noin 1 000 vastaajaa. Ensimmäinen tehtiin maaliskuussa 2015, ennen turvapaikanhakijamäärän voimakasta kasvua syksyllä 2015, ja seuraava lokakuun alussa vuonna 2016, jolloin hallitus oli muun muassa kiristänyt perheenyhdistämisen ehtoja. Tulokset osoittivat, että halukkuus ottaa vastaan pakolaisia ja turvapaikanhakijoita oli selvästi vähentynyt. Maaliskuussa 2015 34 prosenttia suomalaisista ilmoitti, että turvapaikanhakijoita ja pakolaisia pitäisi ottaa hieman tai selvästi vähemmän, 41 prosenttia piti nykyistä määrää sopivana ja 21 prosenttia olisi halunnut ottaa pakolaisia vastaan hieman tai selvästi enemmän. Vastaavat luvut lokakuussa 2016 kertoivat mielipiteiden kiristymisestä: 56 prosentin mielestä pakolaisia pitäisi ottaa vähemmän, 25 prosenttia piti nykytilannetta sopivana, ja 17 prosenttia olisi halunnut ottaa pakolaisia vastaan enemmän. Miehet olivat naisia kriittisempiä. Suomalaisten suhtautuminen työperäiseen maahanmuuttoon ei ollut juurikaan muuttunut vuoden 2015 ja 2016 välillä. (Iltalehti 2016.)

Tanskassa on keskusteltu maan Euroopan mittakaavassa tiukkojen turvapaikanhakijoita koskevien säädösten vaikutuksesta Tanskan imagoon maailmalla. Erityisesti mainitaan "korulaiksi" tanskalaisessa ja kansainvälisessä mediassa ristitty vuoden 2016 tammikuussa hyväksytty laki, joka antaa mahdollisuuden takavarikoida 10 000 Tanskan kruunun yli menevän osan turvapaikanhakijan omaisuudesta. Mahdollisuutta ei ole vielä hyödynnetty, mutta laki herätti paljon huomiota kansainvälisessä mediassa.

Signaalivaikutus turvapaikanhakijoihin

Tyypillisin tapa ymmärtää signaalivaikutus on tietyn politiikkatoimen tai laajemmin maahanmuuttoa koskevan lainsäädännön vaikutus maahan saapuvien turvapaikanhakijoiden määrään. Sig-

naali halutaan lähettää mahdollisille turvapaikanhakijoille usein jo lähtömaissa. Samassa yhteydessä puhutaan usein vetovoimatekijöistä ja siitä, miksi turvapaikanhakijat hakeutuvat juuri tiettyyn maahan. Kansainvälistä suojelua saavia henkilöitä koskevien käytäntöjen ja lainsäädännön tiukennusten tavoitteeksi mainitaan usein maahan saapuvien turvapaikanhakijoiden määrä vähentäminen ja se, että maasta tehdään mahdollisimman vähän houkutteleva vaihtoehto. Tämä on ollut perusteluna turvapaikanhakijoita koskevan lainsäädännön tiukentamisessa kaikissa vertailumaissa. Esimerkiksi Tanskan hallituksen tuoreiden turvapaikanhakijoita koskevan lakimuutosten päätavoite oli tehdä Tanskasta vähemmän houkutteleva kohde Eurooppaan tuleville turvapaikanhakijoille. Tämän lisäksi tavoitteeksi mainitaan myös kansainvälistä suojelua saavien parempi integrointi työmarkkinoille ja yhteiskuntaan sekä erityisesti perheenyhdistämistä koskevien rajoitusten osalta pakkoavioliittojen ehkäiseminen. Myös Ruotsissa toteutettujen lakiuudistusten keskeinen tavoite oli turvapaikanhakijamäärien väheneminen.

Tässä selvityksessä signaalivaikutusta käsitellään maahanmuuton hallinnan näkökulmasta. Keskeinen kysymys on, olisiko perheenyhdistämisen lisäedellytysten käyttöönotolla vaikutusta Suomeen tulevien turvapaikanhakijoiden määrään tai hakijoiden profiiliin. Hypoteesi on, että lisäedellytysten käyttöönotto vähentäisi turvapaikanhakijoiden määrää Suomessa jonkinlaisella viiveellä. On myös mahdollista, että lisäedellytysten käyttöönotto vaikuttaisi siihen, ketkä hakevat turvapaikkaa. Perheenyhdistämistä tiukennettaessa on mahdollista, että jatkossa suurempi osa Suomesta turvapaikkaa hakevista ei pyri saamaan lähtömaassa olevaa puolisoaan, lapsiaan tai vanhempiaan Suomeen. Tämä voisi tarkoittaa esimerkiksi nuorten miesten osuuden kasvua ja naisten sekä yksin saapuvien alaikäisten osuuden vähenemistä. Molemmat vaikutukset voivat toimia yhtäaikaaisesti: on mahdollista, että Suomeen tulee vähemmän hakijoita ja samalla tulijoiden profiili muuttuu.

Seuraavassa käydään läpi ensin signaalivaikutuksen kannalta keskeisiä käsitteitä ja taustaoletuksia. Tämän jälkeen tarkastellaan aikaisemmassa tutkimuksessa esiin tulleita havaintoja ja lopuksi tarkastellaan vielä Suomesta ja vertailumaista saatavilla olevaa tilastotietoa turvapaikanhakijoiden määristä.

6.1.1 Taustaoletukset

Samalla kun turvapaikanhakijoiden määrä on länsimaissa kasvanut 1990-luvulta lähtien ja aihe on noussut politiikassa enemmän esille, myös turvapaikanhakijoiden liikkumista ja hakijoiden suuntautumista tiettyyn maahan käsittelevä tutkimuksen määrä on lisääntynyt ja monipuolistunut.

Oletus politiikkatoimien turvapaikanhakijoiden määrässä näkyvästä signaalivaikutuksesta perustuu tapaan ymmärtää turvapaikanhakuprosessi rationaalisenä valintana. Oletus rationaalisesti omaa hyötyään maksimoivasta yksilöstä on ollut merkittävä turvapaikanhakijoita koskevassa tutkimuksessa, vaikka sen rinnalla on kehittynyt myös muita lähestymistapoja. (Castles, Haas & Miller, 2014.) Rationaalinen turvapaikanhakijoita koskeva tutkimus käyttää paljon työperäistä maahanmuuttoa koskevan taloustieteisiin pohjaavan tutkimuksen menetelmiä ja käsitteistöjä. Tutkimuksessa on keskeistä jako erilaisiin ihmisiä lähtömaassa liikkeelle työntäviin tekijöihin (push factors) ja toisaalta vetovoimatekijöihin (pull factors), jotka houkuttelevat turvapaikanhakijoita suuntautumaan tiettyihin maihin. Tämän tyyppinen tutkimus pyrkii usein empiirisesti erittelemään erilaisten tekijöiden vaikutusta siihen, minne turvapaikanhakijat suuntaavat. (McAuliffe & Jayasuriya, 2016; James & Mayblin, 2016.)

Signaalivaikutus edellyttää turvapaikanhakijalta toimijuutta ja mahdollisuutta tehdä valintoja kohdemaan suhteen. Vaikutusmallin rakentamiseksi tehdään tiettyjä oletuksia:

1. Turvapaikanhakija on rationaalisesti hyötyään maksimoiva toimija, joka arvioi siirtolaisuuteen liittyviä haittoja ja hyötyjä. Näihin kuuluvat niin lähtömaan työntävät vaikutukset, toiseen maahan siirtymiseen liittyvät oletetut kustannukset ja riskit sekä kohdemaan muuttamisen oletetut hyödyt sekä todennäköisyys saada niitä. Hyödyt ja kustannukset voivat olla niin rahallisia, turvallisuuden liittyviä kuin sosiaalisia (tämän kehikon rakentamisesta tarkemmin esim. Bodvarsson & Van den Berg, 2009). Poliittikkatoimen signaalivaikutuksella pyritään siis vaikuttamaan tähän yhtälöön siten, että useampi maahan

tähtäävä hakija joko suuntaisi johonkin toiseen kohdemaan tai jättäisi kokonaan poistumatta lähtömaasta.

2. Turvapaikanhakijalla on mahdollisuus valita maa, jossa hän hakee turvapaikkaa, melko vapaasti eivätkä esimerkiksi matkaan liittyvät tekijät rajoita valinnanmahdollisuutta merkittävästi.
3. Tieto kohdemaiden maahanmuuttoon liittyvistä käytännöistä ja siellä tehdyistä yksittäisistä politiikkatoimista välittyy myös turvapaikanhakijoille ja he pystyvät vertailemaan eri maita.

Näiden lähtöoletusten paikkansapitävyyttä ja niiden muodostamaa käsitystä kansainväliseen suojeluun liittyvästä maahanmuutosta on myös kritisoitu varsinkin turvapaikkaprosessin monimuotoisuutta korostavassa tutkimuksessa. (esim. Zimmermann, 2011; Fussell, 2012; James & Mayblin, 2016.) Myös turvapaikanhakijan mahdollisuudet valita kohdemaata on havaittu joissakin tutkimuksissa rajalliseksi ja heidän tietonsa lopullisesta kohdemaasta ja sen politiikasta vajaiksi. Erilaisten lähtö- ja kauttakulkumaissa toimivien välittäjäagenttien rooli on nostettu useassa tutkimuksessa esiin sekä kohdemaan valinnan että tiedon välityksen osalta merkittävimmäksi tekijäksi. (esim. Robinson & Segrott, 2002; Gilbert, 2006; Spinks, 2013.) McAuliffe ja Jayasuriya (2016) toteavat, että turvapaikanhakijat ovat moninainen joukko, jossa yksilöllä on erilaisia valinnanmahdollisuuksia tilanteesta riippuen. Nämä vaihtelevat myös kohdemaan mukaan. Pidemmälle tulevilla on usein parempi mahdollisuus vaikuttaa omaan kohdemaahansa. He päätyvät Australiaan tulevien turvapaikanhakijoiden lähtösyitä tarkastelevassa tutkimuksessaan määrittelemään proaktiivisen turvapaikanhakijan, joka tekee rationaalisia päätöksiä rajattujen vaihtoehtojen sisällä. Proaktiivisella turvapaikanhakijalla on jonkinlaiset mahdollisuudet valita kohdemaata, mutta mahdollisuudet päästä muun maahanmuuton kautta toivottuun kohdemaan ovat pienet ja toisaalta paluumahdollisuudet lähtömaahan voivat olla esimerkiksi väkivaltaisen tilanteen takia rajalliset.

Perheenyhdistämisen lisäedellytysten käyttöönoton vaikutusta turvapaikanhakijoiden määrään ei ole selvitetty missään vertailumaassa kattavasti, eikä kirjallisuuskatsauksessa löytynyt tutkimusta suoraan perheenyhdistämiseen liittyvien käytäntöjen tiukentamisen vaikutuksesta turvapaikanhakijoiden määrään. Ylipäätään yksittäisten politiikkatoimien mahdollista signaali-vaikutusta, syy-seuraussuhdetta tai korrelaatiota turvapaikanhakijoiden määrään on kirjallisuuskatsauksen perusteella vaikea luotettavasti todentaa. Yksittäiset toimet ovat yleensä osa laajempaa kokonaisuutta.

Aiemmassa empiirisessä tutkimuksessa on pyritty selvittämään toisaalta erilaisten työntävien tekijöiden ja toisaalta vetovoimatekijöiden merkitystä turvapaikanhakijoiden kohdemaan valinnassa. Osassa on tarkasteltu myös turvapaikanhakijoihin liittyvän lainsäädännön merkitystä ja kansallisten käytäntöjen vaikutusta turvapaikanhakijoiden määrään. Seuraavaksi esitetään joitakin näissä tutkimuksissa saatuja tuloksia.

6.1.2 Aikaisempi tutkimus

Turvapaikanhakijoiden liikkumisen syytä tarkastelleet tutkimukset ovat todenneet työntävien tekijöiden ja erityisesti väkivallan olevan vetovoimatekijöitä merkittävämpi selittäjä ihmisten liikkumiselle. James ja Mayblin kokoavat asiaa koskevaa tutkimuskirjallisuutta, jossa väkivallan uhan on todettu olevan merkittävin tekijä niin yksittäisiä maita kuin laajempiakin kokonaisuuksia käsittelevien tutkimusten piirissä (James & Mayblin, 2016). Moore ja Shellman päätyvät samaan tulokseen globaalissa tilastollisessa tutkimuksessaan, jonka mukaan väkivaltainen lähtömaassa oli merkittävin selittäjä turvapaikanhakijoiden liikkeille (Moore & Shellmann, 2007). Niitä rajoittavat matkakustannukset, joiden takia tyypillisesti turvapaikanhakijat hakeutuvat lähimpään maahan huolimatta sen turvallisuustilanteesta. Molemmissa tutkimuksissa todetaan myös, että köyhyys lähtömaassa ilman väkivaltaista konfliktia ei ole merkittävä työntävä tekijä.

Useat tutkimukset keskittyvät selvittämään erilaisten vetovoimatekijöiden merkitystä sille, mihin maahan turvapaikanhakijat suuntaavat. Tätä on tehty kehittyneisiin maihin tulevien turvapaikanhakijoiden osalta niin yksittäisten maiden kohdalla kuin myös vertailututkimuksena eri maiden kesken. McAuliffe ja Jayasuriya (2016) kokoavat tätä tutkimusta yhteen ja jakavat sen kahteen ryhmään: laadulliseen, lähinnä haastatteluihin perustuvaan tutkimukseen ja toisaalta

tilastolliseen makrotason tutkimukseen. Alla tuodaan esiin tuloksia erityisesti Euroopassa joko yksittäisissä maissa tehdyistä tutkimuksista tai laajemmista useita maita vertailevista tutkimuksista.

Laadulliset haastattelututkimukset

Haastattelututkimuksissa on usein korostunut turvapaikanhakijoiden omien vaikutusmahdollisuuksien rajallisuus, kohdemaita koskevan tiedon vähäisyys ja välittäjäagenttien keskeinen asema (McAuliffe & Jayasuriya, 2016). Toisaalta myös monessa haastattelututkimuksessa on noussut esiin erilaisten vetovoimatekijöiden merkitys. Robinson ja Segrott (2002) haastattelivat 65 Iso-Britanniaan tullutta turvapaikanhakijaa. Merkittävin syy turvapaikan hakemiselle oli väkivalta tai sen uhka lähtömaassa. Osalla haastatelluista oli mahdollisuus vaikuttaa kohdemaan valintaan. Heidän kohdallaan merkittävimmät syyt tulla Iso-Britanniaan liittyivät siihen, että heillä oli sukulaisia tai tuttavuuksia maassa, yleinen käsitys Iso-Britanniasta turvallisena, demokraattisena ja suvaitsevaisena maana, aikaisemmat siirtomaasiteet lähtömaan ja Iso-Britannian välillä sekä englannin kielen taito.

Havinga ja Böcker (1997) raportoivat samoja syitä omassa Iso-Britanniassa, Belgiassa ja Alankomaissa toteutetussa haastattelututkimuksessaan. Kussakin maassa tehtiin 15 haastattelua, joihin valittiin turvapaikanhakijoiden tilannetta laajasti tuntevia avainhenkilöitä, kuten pakolaisjärjestöjen ja hallinnossa pakolaisasioita käsitteleviä henkilöitä, lakimiehiä ja tulkkeja. Haastatelluista noin 40 prosenttia oli itse tullut maahan turvapaikanhakijana. Mikään yksittäinen vetovoimatekijä tai edes joukko vetovoimatekijöitä ei tutkimuksen mukaan riittänyt selittämään kohdemaan valintaa. Valmiit sosiaaliset suhteet kohdemaahan olivat kaikissa maissa merkityksellisimpien asioiden joukossa. Eri syiden merkitys vaihteli kuitenkin sekä kohdemaan että turvapaikanhakijan lähtömaan mukaan. Iso-Britannian kohdalla korostuivat siirtomaasuhteet ja kielen merkitys. Belgiassa korostettiin muita maita enemmän taloudellisia ja työntekoon liittyviä mahdollisuuksia. Alankomaissa syyt vaihtelivat eri lähtömaista kotoisin olevien kohdalla eniten ja välittäjäagenttien rooli korostui.

Haastattelututkimusten hyvä puoli on se, että niissä löydetään asioita, joita on vaikea operationalisoida tilastollisesti. Esimerkiksi James ja Mayblin (2016) toteavat, että lähes kaikissa haastattelututkimuksissa on havaittu yleinen käsitys kohdemaan turvallisuudesta ja ihmisoikeuksien kunnioittamisesta yhdeksi merkittävimmistä vetovoimatekijöistä, mutta tilastollisissa tutkimuksissa käsityksen muuttaminen mitattavaksi on osoittautunut vaikeaksi. Huono puoli on puolestaan tutkimusten tyypillisesti rajallinen otosmäärä ja kohdistuminen tiettyyn maahan. Tämä tekee tulosten yleistämisen ja soveltamisen haastavaksi.

Haastattelututkimuksissa korostuu toistuvasti turvapaikanhakijoiden vähäinen mahdollisuus vaikuttaa kohdemaan valintaan ja rajalliset tiedot kohdemaista varsinkin laajemmän vertailun pohjaksi. Myös aikaisemmat sosiaaliset siteet kohdemaahan sekä yleinen käsitys kohdemaasta turvallisena paikkana nousivat esille lähes kaikissa tutkimuksissa.

Tilastolliset tutkimukset

Laajoissa makrotason tilastollisissa tutkimuksissa on löydetty vaihtelevasti yhteyksiä kohdemaiden eri tekijöiden ja turvapaikanhakijoiden määrän välillä. Ne tukevat käsitystä siitä, että ainakin osa kehittyneisiin maihin tulevista turvapaikanhakijoista kykenee vaikuttamaan kohdemaan valintaan. (McAuliffe & Jayasuriya, 2016). Alla nostetaan esiin erityisesti Eurooppaa koskevia tutkimuksia.

Neymayer (2004) tarkastelee eri tekijöiden vaikutusta turvapaikanhakijoiden jakautumiseen 17 Länsi-Euroopan maan kesken vuosina 1982–1999. Tutkimuksessa selvitetään, miksi Eurooppaan tulevat turvapaikanhakijat valitsevat tietyn kohdemaan. Työntävien tekijöiden vaikutuksen eliminoimiseksi Neymayer valitsee tilastollisen mallinsa riippuvaksi muuttujaksi maahan tulleiden turvapaikanhakijoiden osuuden kaikista näihin 17 maahan saapuneista turvapaikanhakijoista ja suhteuttaa sen vielä maan väkiluvun mukaan. Hän myös vertailee lähtömaita ja kohdemaita pareittain. Maahanmuuttoon vaikuttaviksi vetovoimatekijöiksi Neymayer nostaa aikaisemman tutkimuksen pohjalta seuraavat:

- Bruttokansantuote (BKT) per henkilö, sen kasvu ja työttömyysprosentti
- Siirtomaasuhteet
- Yhteinen kieli
- Maantieteellisen etäisyys
- Samasta lähtömaasta kotoisin olevien aikaisempi osuus turvapaikanhakijoista
- Turvapaikkahakemusten hyväksymisprosentti
- Kohdemaan kuulumisen Schengen-alueeseen
- Sosiaalimenojen osuus bruttokansantuotteesta
- Vasemmistopuolueiden osuus hallituksen ministeripaikoista
- Oikeistopopulististen puolueiden äänimäärä parlamenttivaaleissa

Ylivoimaisesti merkittävimäksi tekijäksi nousee samasta maasta kotoisin olevien aikaisempi osuus turvapaikanhakijoista. Kohdemaan elintaso eli BKT per henkilö on myös merkittävä tekijä. BKT:n muutos, työttömyysprosentti tai sosiaalimenojen osuus BKT:stä eivät kuitenkaan ole tilastollisesti merkitseviä tekijöitä. Siirtomaasuhteilla, yhteisellä kielellä, maantieteellisellä etäisyydellä sekä oikeistopopulististen puolueiden äänimäärällä ja turvapaikkahakemusten hyväksymisprosentilla oli tilastollisesti merkitsevä, mutta määrällisesti pienempi vaikutus. Neymayer toteaa johtopäätöksensä, että sosiaalisten verkostojen vaikutus on niin huomattava, että kun maahan on tullut tarpeeksi tietystä maasta lähtöisin olevia turvapaikanhakijoita, pysyy se suosittuna kohteena pitkään ja pakolaispolitiikan muutosten vaikutus on pienempi.

Toshkov (2014) tarkastelee turvapaikkahakemusten ja hakemusten hyväksymisprosentin välistä suhdetta 29 Euroopan maassa vuosina 1987–2010 käyttäen useita erilaisia tilastollisilla tarkastelumenetelmiä. Kontrollimuuttujina Toshkov käyttää työttömyysprosenttia, BTK:ta per henkilö sekä hallinnon yleistä suhtautumista maahanmuuttoon ja monikulttuurisuuteen. Turvapaikanhakijoiden määrään näistä vaikuttavat hyväksymisprosentti sekä BKT. Hyväksymisprosentin merkitys näkyy enemmän hakijoiden jakautumiseen maiden välillä kuin maan sisällä ajan kuluessa, eli se on merkityksellinen suhteutettuna muihin maihin. Turvapaikanhakijoiden määrän muutoksilla on käänteinen vaikutus hyväksymisprosentteihin, eli turvapaikanhakijoiden määrän lisääntyessä hyväksymisprosentit laskevat. Toshkov kuitenkin huomauttaa, että vaikka havaitut vaikutukset ovat tilastollisesti merkitseviä, ovat ne käytännössä niin pieniä, että niiden merkitys jää vähäiseksi ja hukkuu muiden tekijöiden aiheuttamien muutosten sekaan. Toshkov toteaaakin, että hänen käyttämänsä indikaattorit eivät pysty selittämään kuin pienen osan hakijamäärissä tapahtuvista muutoksista eivätkä siis pysty kattamaan koko turvapaikkahakuprosessin moninaisuutta. Tulokset vaihtelevat myös maakohtaisesti, joten yleistysten suhteen Toshkov kehottaa varovaisuuteen.

Norjaa koskevassa tilastollisessa tutkimuksessa selvitettiin politiikkatoimien vaikutusta Somaliasta, Eritreasta, Afganistanista ja Irakista tulevien turvapaikanhakijoiden määrään ajallisesti. Tutkimuksessa politiikkatoimet jaettiin toisaalta suoraan turvapaikkahakemusten hyväksymiseen ja hylkäämiseen liittyviin toimiin ja toisaalta elinoloihin liittyviin rajoituksiin, kuten sosiaalisten oikeuksien tai työmahdollisuuksien kaventamiseen. Ensimmäisellä havaittiin yhteys turvapaikanhakijoiden määrään. Kielteisten turvapaikkapäätösten ja käännytysten määrien lisääntymistä seurasi myös hakijamäärien väheneminen. Vaikutus vaihteli eri ryhmien välillä. Se oli voimakkaampi eritrealaisten ja somalialaisten kohdalla ja heikompi afganistanilaisten ja irakiläisten osalta. Turvapaikanhakijoiden ja oleskeluluvan saaneiden sosiaalisten oikeuksien kaventamisen osalta yhteys oli "marginaalinen, ellei olematon". (Valenta, 2014.)

Aikaisemmasta tutkimuksesta piirtyy siis vaihteleva kuva politiikkatoimien mahdollisista vaikutuksista turvapaikanhakijoiden määrään. Tutkimuksissa havaitut vaikutukset ovat olleet pääasiassa vähäisiä ja riippuvaisia monesta asiasta. Laaja turvapaikkapolitiikan vaikutuksia Euroopassa 1990–2000 selvittänyt raportti (Zetter, Griffiths, Ferretti & Pearl, 2003) summaa omat tuloksensa lyhyesti seuraavan listaan:

- Kausaaliset yhteydet tiettyjen politiikkatoimien ja vaikutusten välillä olivat epäselviä.
- Turvapaikanhakijoiden liikkeisiin ja turvapaikanhakuprosesseihin vaikuttaa iso joukko tekijöitä, joista vain pieni osa liittyy politiikkatoimiin.
- Suorilla maahanpääsyyn vaikuttavilla tekijöillä vaikuttaisi olevan politiikkatoimista merkittävin vaikutus turvapaikanhakijoiden määrään.

- Ensimmäisenä tietyt politiikkatoimet toteuttaneet maat ovat onnistuneemmin hyödyntäneet niiden vaikutuksia turvapaikanhakijoiden määrän hallinnassa.
- Eri toimien yhdistämisellä sekä niiden pitkäjänteisellä soveltamisella vaikutti olevan suurempi vaikutus kuin yksittäisillä politiikkatoimilla.
- Poliittikkatoimien vaikutus yhdessä maassa ei välttämättä toistunut, kun sitä sovellettiin toisessa.
- Poliittikkatoimet ovat saattaneet vaikuttaa turvapaikanhakijoiden suuntautumiseen muihin Euroopan maihin.
- Poliittikkatoimien vaikutus saattaa olla väliaikainen, kun turvapaikanhakuprosessi sopeutuu uusiin puitteisiin.

Katsaus tuoreempaan tutkimukseen ei muuttanut tätä näkemystä oleellisesti. Merkittävimmät selittäjät turvapaikanhakijoiden määrään ovat edelleen asioita, joihin kansallisella pakolaispolitiikalla ei voida vaikuttaa. Väkivalta lähtömaissa ajaa ihmiset liikkeelle. Tärkeimmät vetovoimatekijät liittyvät sosiaalisiin suhteisiin kohdemaassa ja yleiseen käsitykseen kohdemaan aineellisesta hyvinvoinnista ja turvallisuudesta. Poliittikkatoimilla voi olla pieni vaikutus siihen, mihin maahan turvapaikanhakijat hakeutuvat Euroopan sisällä, erityisesti mikäli ne koskevat suoraan maahanpääsyyn liittyviä tekijöitä kuten myönteisten turvapaikkapäätösten osuutta. Yleisten turvapaikanhakijoiden tai kansainvälistä suojelua saaneiden sosiaalisia oikeuksia koskevien tiukennusten vaikutus on tutkimusten perusteella marginaalinen.

6.1.3 Signaalivaikutuksen arviointia tilastoaineiston perusteella

Suoraan perheenyhdistämisen edellytyksiin ja turvapaikanhakijoiden määrään tai koostumukseen liittyvää tutkimusta ei kirjallisuuskatsauksessa löytynyt. Perheenyhdistämisen edellytykset ovat yhtä aikaa sekä maahanpääsyä rajoittavia tekijöitä että sosiaalisia mahdollisuuksia kaventavia tekijöitä, joten aikaisemman tutkimuksen perusteella on mahdollista, että niillä olisi jonkinlainen vaikutus turvapaikanhakijoiden määrään.

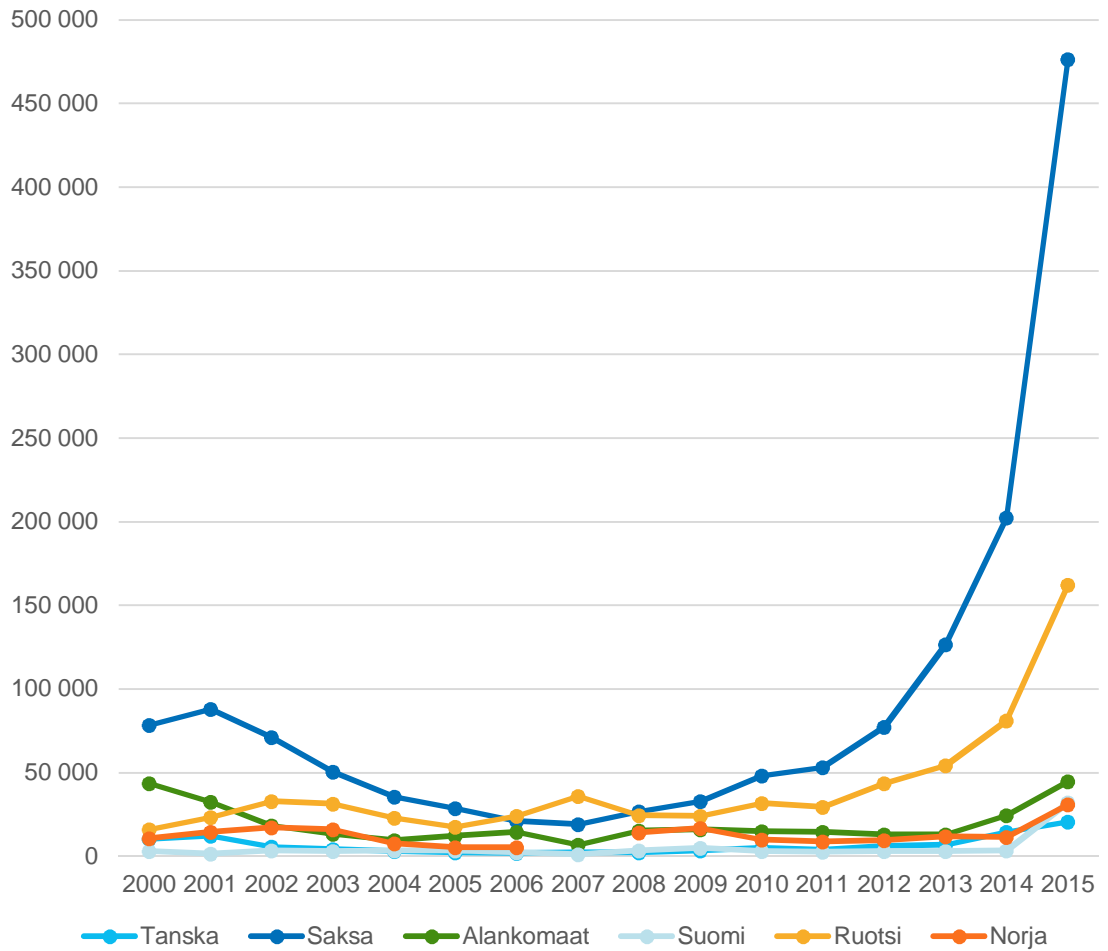
UNHCR:n tammikuussa 2016 Syyriasta ja Afganistanista lähtöisin olevien pakolaisten keskuudessa Kreikassa tekemässä kyselyssä (UNHCR, 2016) 43 prosenttia Syyriasta lähtöisin olevista pakolaisista ilmoitti tärkeimmäksi kriteeriksi toivotun kohdemaan osalta olevan hyvät mahdollisuudet perheenyhdistämisen. Vastaava osuus oli Afganistanista lähtöisin olevilla 23 prosenttia. Otosmäärät olivat tutkimuksissa pienet, vain 200 henkilöä kummastakin maasta, eivätkä ne ole välttämättä edustavia kaikkia samasta lähtömaasta kotoisin olevien osalta. Tutkimuksessa ei myöskään raportoitu sitä, missä määrin vastaajat tiesivät kohdemaiden perheenyhdistämiskäytännöistä. Kyselyn perusteella on kuitenkin mahdollista, että mikäli turvapaikanhakijoilla on mahdollisuus valita ja riittävät tiedot vertailla eri maita, perheenyhdistämisen mahdollisuudet voivat olla merkittävä tekijä turvapaikanhakijan valitessa kohdemaata.

Tätä selvitystä varten tarkasteltiin turvapaikanhakijoita koskevia tilastotietoja viiden vertailumaan sekä Suomen osalta. Tässä pyritään katsomaan, onko perheenyhdistämisen ehtoja eri tavalla soveltavien vertailumaiden välillä havaittavissa eroja turvapaikanhakijoiden määrässä tai koostumuksessa. Tarkastelu keskitetään ajallisesti 2000-luvulle. Lähteenä ovat Eurostatin turvapaikanhakijoita (Eurostat, 2016a) ja väestöä (Eurostat, 2016b) koskevat tilastot ellei toisin mainita. Kuvaajien taustalla olevat tarkat numerotiedot ovat liitteessä 2.

Työntävien tekijöiden vaikutus nousee esiin erityisesti tarkasteltaessa pakolaisvirtoja globaalisti. 90 prosenttia pakolaisista löytyy kehittyvistä maista. Vain 6 prosenttia pakolaisstatuksen saaneista on Euroopassa. (UNHCR 2015.)

Myös Eurooppaan pyrkineiden turvapaikanhakijoiden jyrkkä lisääntyminen viime vuosina kertoo työntävien tekijöiden merkityksestä. Kun turvapaikanhakijoita liikkuu enemmän, on heitä tullut myös kaikkialle enemmän. Suhteessa aikaisempaan turvapaikanhakijoiden määrään lisääntyminen on kohdistunut melko tasaisesti eri Euroopan maihin. Mikäli maassa on ollut jo valmiiksi vähän maahanmuuttoa, on lisäys ollut määrällisesti pienempi. Tämä tukee aikaisemmassa tutkimuksessa nousutta käsitystä sosiaalisten verkostojen merkityksestä.

Kuvio 5. Turvapaikanhakijoiden määrät vertailumaissa



Lähde: Eurostat

Poikkeuksena tästä on Suomi, jossa muutos aikaisempaan turvapaikanhakijoiden määrään verrattuna on ollut muita isompi. Eurooppaan vuosittain tulleiden turvapaikanhakijoiden määrä noin kolminkertaistui vuosien 2013 ja 2015 välillä (Taulukko 11). Vertailumaissa muutos oli lähellä keskiarvoa. Suomessa turvapaikanhakijoiden määrä yli kymmenkertaistui vuosien 2013 ja 2015 välillä. Suomen lähtötaso hakijoiden määrässä oli muita maita matalampi.

Taulukko 11. Vertailumaihin ja EU-28 maihin yhteensä saapuneet turvapaikanhakijat 2013 ja 2015 sekä kasvukerroin näiden vuosien välillä.

Maa	2013	2015	Muutoskerroin
Tanska	7 170	20 935	2,9
Saksa	126 705	476 510	3,8
Alankomaat	13 060	44 970	3,4
Suomi	3 095	32 345	10,1
Ruotsi	43 855	162 450	3,0
Norja	9 675	31 110	2,6
EU-28	335 290	1 322 825	3,1

Lähde: Eurostat

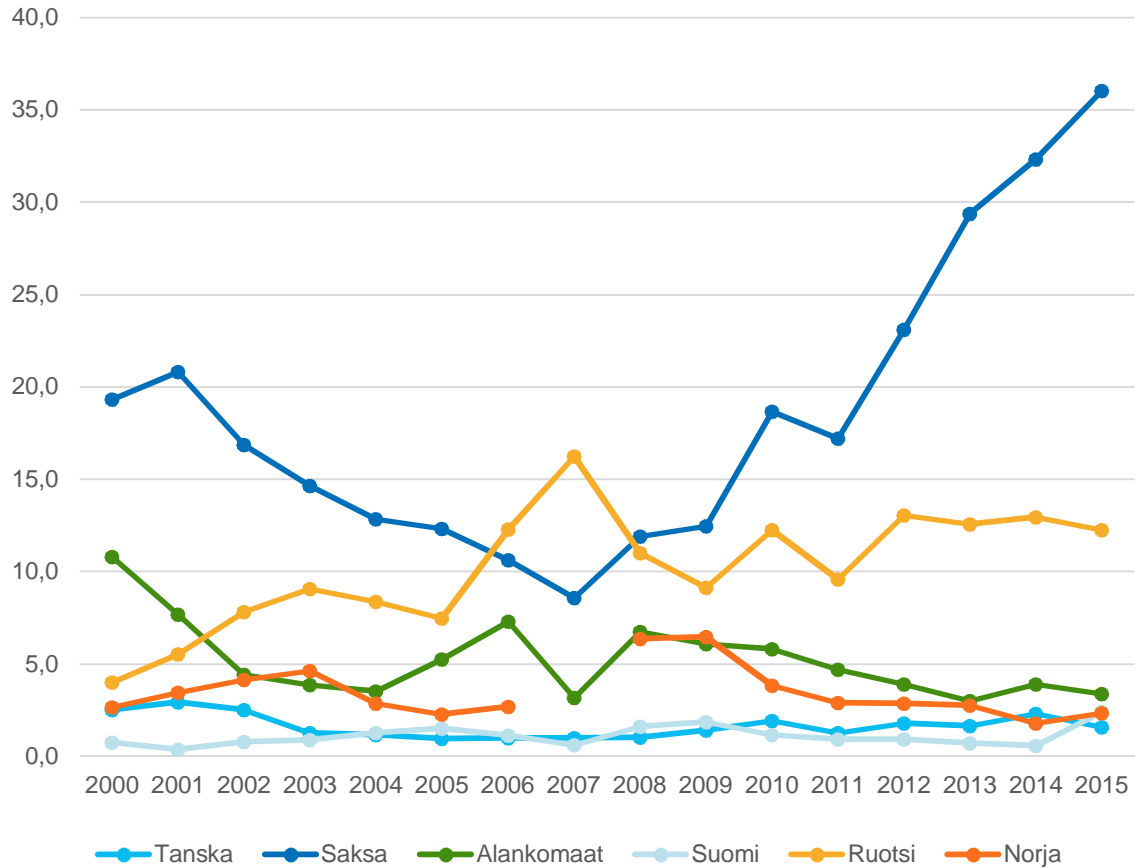
Turvapaikanhakijoiden määrät ovat kasvaneet 2010-luvulla useissa eri lähtömaista peräisin olevissa hakijaryhmissä, jotka myös suuntautuvat eri kohtemaihin. Eniten hakijoiden määrä Euroopassa on lisääntynyt Syyriasta, Irakista ja Afganistanista lähtöisin turvapaikanhakijoiden osalta. Suomessa Irakista ja Afganistanista peräisin olevien turvapaikanhakijoiden määrä lisääntyi vuonna 2015 moninkertaiseksi aikaisempaan verrattuna, kun taas Syyriasta lähtöisin olevia turvapaikanhakijoita Suomeen tuli vähän.

Myös entisen Jugoslavian alueelta tulevien turvapaikanhakijoiden määrä EU-28 maissa on niin ikään noussut vuosien 2011 ja 2015 välillä nelinkertaiseksi 32 915 hakijasta 131 460 hakijaan. Merkittävimmät lähtömaat olivat Kosovo (73 230 hakijaa vuonna 2015, noin 56 prosenttia kaikista entisen Jugoslavian alueelta tulleista) sekä Serbia (30 345 hakijaa, noin 23 prosenttia). Myös Albaniasta lähtöisin olevien turvapaikanhakijoiden määrä kasvoi 308 hakijasta 67 950 hakijaan. Heidän kohdallaan hakemusten hyväksymisprosentit ovat olleet hyvin pieniä. Vuonna 2015 entisen Jugoslavian alueelta tulevista turvapaikanhakijoista 67,9 prosenttia ja Albaniasta lähtöisin olevista 80,6 prosenttia haki turvapaikkaa Saksasta. Samana vuonna hyväksyttiin kuitenkin vain 0,5 prosenttia Kosovosta lähtöisin olevien ja 0,2 prosenttia Serbiasta sekä Albaniasta lähtöisin olevien hakemuksista (AIDA Asylum Info Database 2016). Tämä on aikaisemman tutkimuksen valossa mielenkiintoista siksi, että ensinnäkin entisen Balkanin alueelta tulevien turvapaikanhakijoiden tapauksessa työntävät tekijät voivat erota ns. kriisimaista tuleviin hakijoihin verrattuna eikä alhaisilla hyväksymisprosentilla näytä olevan merkittävää vaikutusta hakijamääriin, vaan alueelta tulevat turvapaikanhakijat hakeutuvat hyvin selkeästi niihin maihin, joihin aikaisemminkin on suuntautunut suuri osuus näistä lähtömaista peräisin olevia turvapaikanhakijoita.

Jos halutaan eristää vetovoimatekijöiden merkitystä, niin työntävien tekijöiden vaikutuksen hävittämiseksi voidaan tarkastella maiden suhteellisia osuuksia Eurooppaan saapuneista turvapaikanhakijoista. Tässä siis tarkastellaan, kuinka iso osa EU-28 maissa tehdyistä turvapaikkahakemuksista on jätetty kuhunkin vertailumaahan (Kuvio 6). Niinpä tarkastelun kohteena on hakijoiden jakautuminen eri Euroopan maihin.

Kansainvälistä suojelua saavien perheen yhdistämisen edellytysten osalta Saksa ja Alankomaat ovat olleet tiukempia ja ovat soveltaneet perheen yhdistämisdirektiivin sallimia edellytyksiä Pohjoismaita laajemmin. Saksassa on käytössä sekä toimeentuloedellytys, kotoutumisedellytys että asuntoedellytys, tosin maahanmuuttoviranomaisille on annettu huomattavan paljon liikkumavaraa yksittäisten tilanteiden huomioimiseksi. Myös Alankomaissa sovelletaan toimeentuloedellytystä ja kotoutumisedellytystä kansainvälistä suojelua saavien kohdalla perheen yhdistämisdirektiivin sallimissa puitteissa. Alankomaissa perheen yhdistämisen mahdollisuuksia on tiukennettu useaan otteeseen 2000-luvun loppupuolella. EU:n perheen yhdistämisdirektiivi ei sido Tanskaa eikä Norjaa. Tanskassa on voimassa asuntoon ja toimeentuloon liittyviä ehtoja, mutta niitä ei käytännössä sovelleta pakolaisstatuksen saaneiden kohdalla. Kotoutumisedellytys on kuitenkin käytössä, mutta kotoutumistoimenpiteisiin osallistumista edellytetään vasta maahan tulon jälkeen. Toissijaista suojelua saavien kohdalla edellytyksiä sovelletaan laajemmin. Norjassa toimeentulo vaatimusta ei ole ydinperheen jäsenille ns. vanhan perheen osalta, jos hakemus perheen yhdistämisestä jätetään vuoden kuluessa siitä, kun perheen kokoaja on saanut oleskeluluvan. Kotoutumistoimiin osallistumista edellytetään, mutta kansainvälistä suojelua saavien kohdalla se ei voi johtaa oleskeluluvan epäämiseen. Ruotsissa toimeentulo- ja asuntoedellytystä on sovellettu kansainvälistä suojelua saavien osalta kesästä 2016 alkaen, joten lakimuutoksen mahdolliset vaikutukset eivät vielä näy tilastoissa. Sitä ennen Ruotsissa ei lisäedellytyksiä sovellettu kansainvälistä suojelua saavien perheen yhdistämisen kohdalla. (HE 43/2016, maaraportit.)

Kuvio 6. Vertailumaihin tulleiden turvapaikanhakijoiden osuus kaikista EU-28 maihin tulleista turvapaikanhakijoista prosenttina



Lähde: Eurostat

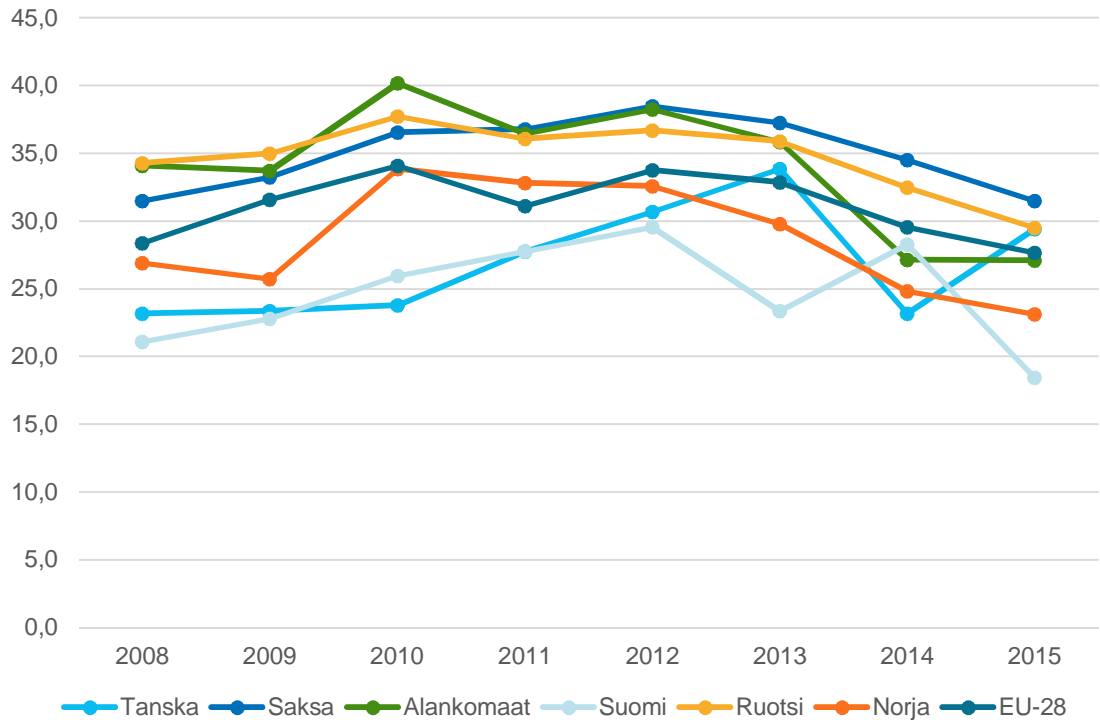
Ruotsin osuus 2000-luvulla EU-maihin hakeutuneista turvapaikanhakijoista on ollut suuri varsinkin, jos se suhteutetaan maan väkilukuun. Saksan osuus on ollut vertailumaista isoin kahta vuotta lukuun ottamatta, tosin väkilukuun suhteutettuna se ei ole samalla tavalla erottuva kuin Ruotsi. Saksan osuus laski 2000-luvun alussa ja oli pienimmillään 2000-luvun puolivälissä, jolloin turvapaikanhakijoiden määrä oli EU-28 maissa alhaisempi verrattuna tarkastelujakson alkua ja loppupäähän. 2010-luvulla Saksan osuus EU-maihin hakeutuneista turvapaikanhakijoista on taas kasvanut huomattavasti.

Muilta osin muutokset suhteellisessa osuudessa ovat olleet pieniä lukuun ottamatta Alankomaiden osuuden kutistumista 2000-luvun alussa. Alankomaissa kansainvälistä suojelua saavien perheenyhdistämisprosessin ehtoja tiukennettiin esimerkiksi perhesiteen osoittamisen osalta vuonna 2009. 2010-luvulla Alankomaiden osuus turvapaikanhakijoiden määrästä on pienentynyt kuuden prosentin osuudesta 2009 alle neljän prosentin osuuteen viime vuosina. Myös Tanskan osuus pieneni 2000-luvun alussa kolmesta prosentista yhteen prosenttiin. Muutos osuu ajallisesti yhteen vuonna 2001 tehtyjen maahanmuuttoa koskevien kiristysten kanssa. Siinä yhteydessä asetettiin 24 vuoden ikäraja perheenyhdistämiselle. Tanskan osuus kuitenkin nousi taas myöhemmin, vaikka ei koskaan saavuttanut tiukennuksia edeltävää tasoa. Suomen osuus on pysynyt pienenä läpi tarkastelujakson ja kohosi vasta vuonna 2015.

Naisten osuudesta turvapaikanhakijoissa on Eurostatilta saatavissa tietoa vuodesta 2008 lähtien. EU-maiden keskiarvo on vaihdellut tällä välillä 30 prosentin molemmin puolin (Kuvio 7). Saksassa ja Ruotsissa osuus on ollut keskiarvon yläpuolella. Myös Alankomaissa oli pitkään keskiarvoa suurempi osuus naisia, vaikka kahden viime vuoden aikana osuus on pienentynyt. Niin ikään yksin tulleiden alaikäisten osuudessa Ruotsi ja Saksa erottuvat muista vertailumaista

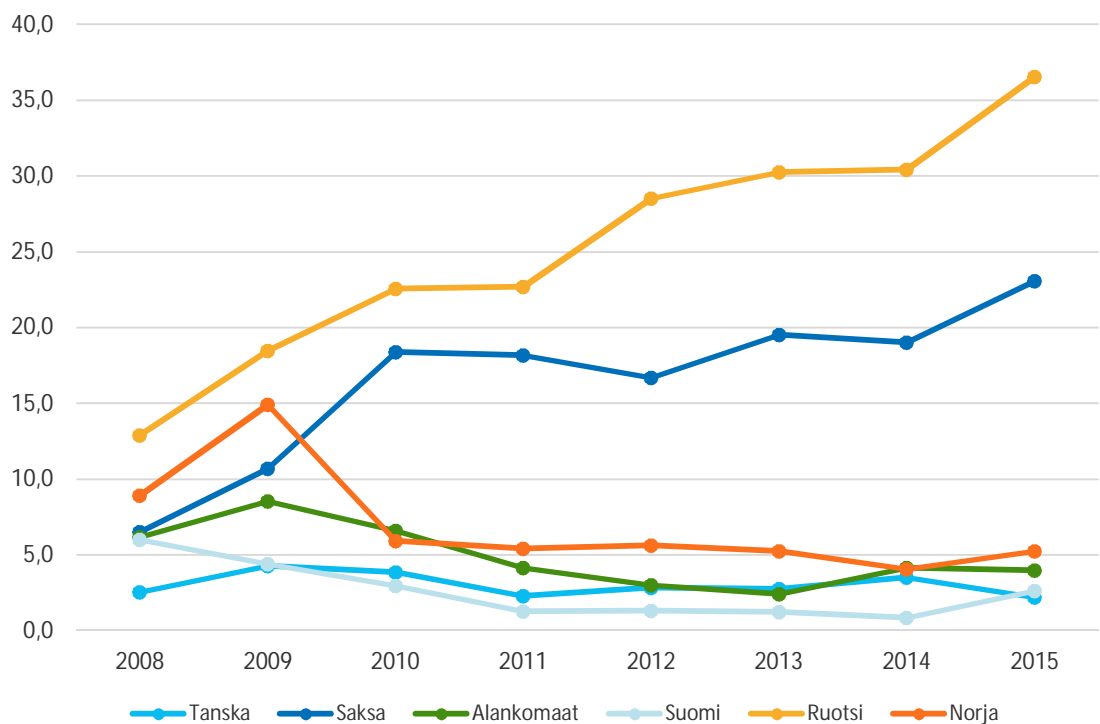
ja niihin on tullut yhä kasvava osa kaikista EU-maihin yksin tulleista alaikäisistä (Kuvio 8). Myös Norjan osuus alaikäisten turvapaikanhakijoiden kohdalla oli tarkastelujakson alkupäässä vielä merkittävä, mutta se on kutistunut 2010-luvulla.

Kuvio 7. Naisten osuus turvapaikanhakijoista vertailumaissa, prosenttia



Lähde: Eurostat

Kuvio 8. Vertailumaiden osuus yksin tulleiden alaikäisten turvapaikanhakijoiden määrästä EU-28 maissa, prosenttia



Lähde: Eurostat

Ruotsi ja Saksa näyttävät nousevan tässä pintapuolisessa tarkastelussa esille muista erottuvina maina, vaikka ne ovat soveltaneet perheenyhdistämisen lisäedellytyksiä selkeästi toisistaan poikkeavalla tavalla. Toisaalta taas esimerkiksi Alankomaat ei juurikaan erotu muista maista. Tanskan ja Alankomaiden kohdalla on havaittavissa perheenyhdistämisen edellytysten soveltamiseen kanssa ajallisesti korreloivaa turvapaikanhakijoiden osuuden pienenemistä, joka on maiden aikaisempaan kehitykseen verrattuna merkittävää. Vaikutusta ei voida kuitenkaan eristää muista tekijöistä, kuten samaan aikaan tapahtuneista muista muutoksista joko näiden maiden kannalta merkittävässä lähtömaissa tai muutoksista kohdemaassa esimerkiksi yleisemmän pakolaispolitiikan suhteen. Suomen osuus turvapaikanhakijoista on pysynyt koko 2000-luvun alun tasaisena ja melko pienenä, vaikka perheenyhdistämisen edellytysten soveltamista kansainvälistä suojelua saavien kohdalla laajennettiin merkittävästi vasta vuonna 2016.

Tilastotarkastelu tukee aikaisemmassa tutkimuksessa esiin noussutta käsitystä siitä, että perheenyhdistämisen edellytysten soveltamisen vaikutukset turvapaikanhakijoiden määrään ovat pieniä verrattuna muihin tekijöihin ja maat, joissa turvapaikanhakijoille on jo olemassa sosiaalisia verkostoja, ovat suosittuja kohteita myös jatkossa.

Sekä tutkimuskirjallisuuden että tilastokatsauksen perusteella voidaankin olettaa, että perheenyhdistämisen lisäedellytysten soveltamisen vaikutus Suomeen hakeutuviin turvapaikanhakijoihin ei ole kovin suuri. Kohdemaasta lähtevien määrään perheenyhdistämisen edellytysten tiukentamisella tuskin on merkitystä. Turvapaikanhakijoiden jakautumiseen eri kohdemaiden välillä Euroopassa perheenyhdistämisen edellytysten soveltamisella voi olla pieni vaikutus, mutta tulee todennäköisesti näkyviin jo toimeentuloedellytyksen kohdalla. Aikaisemmassa tutkimuksessa nousi esille se, että vaikuttavat politiikkatoimenpiteet ovat olleet yleensä suoraan maahantulon määrään vaikuttavia. Toimeentuloedellytys vaikuttaa luvussa 4 esitetyn skenaarion perusteella perheenyhdistämisen mahdollisuuksiin merkittävämmiin ja muiden lisäedellytysten käyttöönoton merkitys jää marginaaliseksi.

Lisäedellytysten käyttöönoton vaikutuksia ei olemassa olevan tutkimuksen pohjalta pysty arvioimaan tarkemmin. Nyt tehty tilastokatsaus jää pintapuoliseksi, eikä tämän hankkeen yhteydessä ollut mahdollisuutta tehdä kattavampaa tilastollista analyysia, jossa olisi erotettu perheenyhdistämisen lisäedellytysten vaikutus yleisistä pakolaispolitiikan muutoksista ja otettu myös muut mahdolliset muuttajat sekä eri lähtömaista tulevat ryhmät huomioon. Niinpä tuloksia voi pitää vain suuntaa-antavina. Kirjallisuuskatsauksessa ei myöskään löytynyt erikseen perheenyhdistämisen vaikeutumisen tai helpottumisen vaikutuksia turvapaikanhakijoiden määrään tai koostumukseen tarkasteltavaa tutkimusta. Perheenyhdistämisen edellytysten signaali-vaikutusten arviointi Suomessa ja Euroopassa laajemminkin on haastavaa, mutta toisaalta sitä koskevalle tutkimukselle on selvästi tarvetta, samoin kuin tutkimukselle, jossa yhdistettäisiin niin laadullisia kuin tilastollisia menetelmiä.

6.2 Vaikutukset kotoutumiseen

EU:n perheenyhdistämisdirektiivin mukaan perheiden yhdistäminen on tarpeen, jotta perhe-elämä olisi mahdollista. Se edistää sellaisen sosiaalisen ja kulttuurisen vakauden muodostumista, joka helpottaa kolmansien maiden kansalaisten kotoutumista jäsenvaltioissa (2003/86/EU). Tästä näkökulmasta perheenyhdistämisen lisäedellytysten käyttöönotto on perusteltua, jos ne tukevat tätä integraatio-tavoitetta. Lisäedellytysten käyttöönotolla on myönteisiä vaikutuksia, jos ne edistävät maahanmuuttajien taloudellista, sosiaalista ja kulttuurista integroitumista uuteen yhteiskuntaan, esimerkiksi kannustamalla maahanmuuttajia hakeutumaan aktiivisesti työmarkkinoille, opiskelemaan kieltä tai osallistumaan kansalaisyhteiskunnan toimintaan.

Yksinkertaisina kotoutumisen osoittimina voidaan tarkastella esimerkiksi maahanmuuttajien työllisyyttä, asumisen vakiintuneisuutta ja koulutukseen osallistumista (Ager & Strang 2004, 2008; myös Papadopoulou ym. 2013 sekä UNHCR 2013) sekä kielitaidon kehitystä. Agerin ja Strangin (emt.) liittävät kotoutumisen indikaattoreihin myös terveydentilan. Agerin ja Strangin esittämän kehikon mukaan kielen ja kulttuurin oppiminen sekä sosiaalisten suhteiden luominen ja osallistuminen yhteiskuntaan ovat pikemminkin välineitä kotoutumisen toteutumiseen kuin sen mitta-reita, vaikka yhtä lailla niitä voidaan tarkastella kotoutumisen osa-alueina.

Käytännössä erilaiset lisäedellytykset rajoittavat perheenyhdistämisen mahdollisuuksia joko estämällä perheenjäsenen muuton kokonaan tai viivyttämällä perheenjäsenen maahantuloa, kunnes ehdot täyttyvät. Jos seurauksena on pitkäaikainen ero perheestä, voivat vaikutukset pakolaistaustaisen perheenkokoajan tai perheenjäsenen hyvinvoinnille olla kuitenkin kielteisiä, ja sitä kautta mahdollisuudet kiinnittyä uuteen kotimaahan heikentyä (Fingerroos ym. 2016).

Tätä selvitystä varten tehdyn kirjallisuuskatsauksen perusteella osoittautui, että suoranaisesti perheenyhdistämisen lisäedellytysten vaikutuksia kotoutumisen kannalta koskevaa tutkimusta löytyy niukasti. Vaikka erilaisten sekä maahanmuuttajiin itseensä, tulomaahan ja sen yhteiskunnallisiin tai toimenpiteisiin liittyvien tekijöiden yhteydestä kotoutumiseen on olemassa tutkimusta, pyrittiin tässä ensisijaisesti hakemaan sellaisia tutkimuksia, jotka koskivat nimenomaisesti perheenyhdistämisen lisäedellytysten käyttöönoton yhteyttä kotoutumiseen. Kieli- ja kotoutuskurssien vaikutuksista kotoutumiseen on tehty enemmän tutkimusta kuin muiden toimenpiteiden vaikutuksista. Syynä on todennäköisesti se, että kyse on aktiivisista toimenpiteistä, joilla on lähtökohtaisesti pyritty edistämään tulijoiden kotoutumista. Toimeentuloedellytyksen, sekä asuntoa, asumisaikaa, sairausvakuutusta tai vähimmäisikää koskevan edellytyksen kohdalla kyse on pikemminkin sellaisen ehdon asettamisesta, joka maahanmuuttajan täytyy omatoimisesti pyrkiä täyttämään ilman aktiivisia yhteiskunnan tukitoimia. Arvioitaessa näiden ehtojen täyttymistä kotoutumisen kannalta tarkastelun kohteena ovat siten maahanmuuttajien käyttäytymisvalinnat, jotka joko tukevat kotoutumista tai ovat sen kannalta epäedullisia.

Perheenyhdistämisen lisäedellytysten käyttöönoton vaikutusten arviointiin kotoutumiseen liittyy monia haasteita. Vaikutusten arvioinnin tekee hankalaksi ensinnäkin edellytysten vaikutus siihen, keitä maahanmuuttajat ovat (esim. Strik ym. 2013; Regioplan 2009). Edellytykset voivat valikoida perheenkokoajia ja maahan tulevia perheenjäseniä siten, että maahantulijat ovat lähtökohtaisesti esimerkiksi koulutukseltaan tai työllistymismahdollisuuksiltaan paremmassa asemassa olevia. Toimeentuloedellytyksen tai muiden lisäedellytysten vaikutuksia kotoutumiseen ei siten päästä tutkimaan valikoitumattomassa maahanmuuttajien joukossa. Strik ym. (2013) mukaan perheenyhdistämisedellytysten tiukentaminen 2000-luvun puolivälissä vaikutti maahanmuuttajien määrään ja profiliin Alankomaissa, joskin tutkijoiden mukaan kehityksen taustalla vaikutti muitakin tekijöitä. Turkista ja Marokosta tulevien maahanmuuttajien samoin kuin pakolaisten perheenjäsenten oleskelulupahakemusten määrät laskivat huomattavasti kiristyneiden ehtojen käyttöönoton myötä (emt.).

Yksittäisen hallinnollisen toimenpiteen tai rajoituksen vaikutuksia kotoutumiseen on vaikeaa osoittaa yksiselitteisesti, koska kotoutumiseen vaikuttavat samanaikaisesti monet eri tekijät. Vaikka esimerkiksi toimeentuloedellytyksen käyttöönoton vaikutusta maahanmuuttajien työllistymiseen voitaisiin arvioida vertaamalla maahanmuuttajien työllistymiskehitystä ennen ja jälkeen edellytyksen voimaantulon, käytännössä työllistymiseen voivat samanaikaisesti vaikuttaa monet muut tekijät, joita on vaikea tutkimuksessa kontrolloida. Vertailuasetelman sisältäviä tutkimuksia, joissa olisi verrattu toisiinsa kahta lähes samankaltaista maahanmuuttajaryhmää, jotka eroaisivat toisistaan vain perheenyhdistämisen osalta, ei juuri löydy. Toisaalta toimenpiteillä voi samanaikaisesti olla erisuuntaisia vaikutuksia kotoutumisen eri osa-alueisiin. (Smyth ym. 2010; Hansen 2009.)

Tutkimuksissa ei useinkaan ole eroteltu maahanmuuttajaryhmiä sen mukaan, minkä on ollut maahantulon syy. Kansainvälistä suojelua saavien kohdalla on syytä muistaa se erityinen tilanne, jonka vuoksi he ovat tulleet maahan. Kotimaasta on lähdetty pakottavista syistä, heillä on työllistymisvaikeuksia eikä välttämättä sellaisia siteitä tai sosiaalista verkostoa uudessa yhteiskunnassa, joka auttaisi työllistymisessä tai kiinnittymisessä paikallisiin yhteisöihin. Monilla voi olla takanaan traumaattisia kokemuksia; esimerkiksi Suomessa asuvista somalialaisista 57 % ja kurdeista 78 % on kokenut vakavia traumoja (Castaneda ym. 2012). Snellman ym. (2014) arvioi, että aikuisista turvapaikanhakijoista ja pakolaisista noin 15–25 % kärsii diagnosoitavasta mielenterveyden häiriöstä. Tätä useammalla on mielenterveyden vakavia oireita (Kerkkänen & Säävälä 2015, 16–19), ja esimerkiksi Suomessa asuvista kurdinaisista noin joka toinen kärsii vakavista masentuneisuus- tai ahdistuneisuusoireista (Castaneda ym. 2012). Nämä tekijät voivat osaltaan hidastaa esimerkiksi työllistymistä. On myös todennäköistä, että haavoittuvamman aseman vuoksi perheen yhteen saamisen estyminen tai sen pitkittyminen voi vaikuttaa kansainvälistä suojelua saaviin kielteisemmin kuin muihin maahanmuuttajaryhmiin.

Taulukkoon 12 on koottu tutkimuskirjallisuuden sekä tätä hanketta varten vertailumaista laadittujen raporttien pohjalta keskeisimmät havainnot perheenyhdistämisen lisäedellytysten käytönnoton vaikutuksista maahanmuuttajien kotoutumiseen. Lisäedellytykset ovat toimeentulo, asunto, asumisaika, sairausvakuutus, vähimmäisikä ja kotouttamistoimenpiteet. Kotoutumisella on tässä tarkoitettu lähinnä työmarkkinoille tai koulutukseen osallistumista, kielitaidon kehittämistä, sekä siteiden muodostumista paikallisyhteisöön ja ympäröivään yhteiskuntaan. Monissa tapauksissa havainnot tai arviot koskevat ylipäättään kolmansista maista lähtöisin olevia maahanmuuttajia, eivät vain kansainvälistä suojelua saavia.

On huomattava, että valtaosa perheenyhdistämisedellytysten vaikutuksia koskevista arvioista perustuu joko asiantuntijoiden esittämiin näkemyksiin tai pienehköihin maahanmuuttajaväestöltä kerättyihin haastatteluihin tai kyselytutkimuksiin. Vaikka esimerkiksi toimeentuloedellytyksen voidaan lähtökohtaisesti ajatella kannustavan maahanmuuttajia työllistymään, kannustinvaikutusta voi olla vaikeaa osoittaa vertailuasetelman puuttumisen vuoksi tai siitä syystä, että työllistymiseen vaikuttavat samanaikaisesti monet muut tekijät. Tämänkaltaisia vertailututkimuksia ei kirjallisuuskatsauksessa löytynyt. Tutkimustiedon vähäisyys ei siis tarkoita, etteikö toimenpiteellä voisi olla myönteisiä tai kielteisiä vaikutuksia kotoutumiseen, vaan vain sitä, että tutkimusta ei joko ole tai tulokset asiasta eivät ole yksiselitteistä. Esitettyjä tuloksia ei myöskään ole arvioitu sen mukaan, ovatko ne perustuneet hyvin suppeisiin laadullisiin aineistoihin, laajoihin väestökyselyihin tai asiantuntijoiden esittämiin arvioihin vaikutusmekanismeista. Esitettyjä arvioita tulee siten pitää lähinnä kartoituksena siitä, minkälaisia kotoutumiseen liittyviä vaikutuksia valituilla toimenpiteillä on tutkimusten perusteella havaittu olevan ainakin joissakin olosuhteissa ja maahanmuuttajaryhmissä.

Taulukko 12. Perheenyhdistämisen lisäedellytysten mahdollisia vaikutuksia kotoutumiseen

Toimeentuloedellytys	Tutkimusnäyttöä toimeentuloedellytyksen työllisyyttä lisäävästä vaikutuksesta on olemassa jonkin verran.
	<ul style="list-style-type: none"> • Tuloehdolla oli myönteistä vaikutusta työllistymiseen, kun perheenkokoaja hakeutui paremmin palkattuun työhön, teki kahta työtä, lisäsi työtunteja tai siirtyi osa-aikatyöstä kokoaikaiseen työhön (Strik ym. 2013; Leerkes & Kulu-Glasgow 2011) • Tuloehdolla voi olla kielteinen vaikutus myöhempään työllistymiseen, kun perheenkokoaja hakeutui koulutustaan selvästi vähemmän vaativaan työhön, luopui uratoiveistaan tai jätti koulutuksen kesken varmistaakseen riittävät tulot (Alemi ym. 2016; Pietka-Nykaza 2015; Strik ym. 2013; Kraler ym. 2013) • Haasteena on toimeentulo vaatimuksen vaikutuksen erottaminen muista maahanmuuttajien työllistymiseen vaikuttavista tekijöistä (työllisyyden yleinen kehitys) tai toimenpiteistä (lisäkoulutus, tehostettu työnvälitys, palkkatuki) (Strik ym. 2013; Brückner ym. 2015) • Pakolaisten kohdalla työllistymistä edistävä vaikutus voi jäädä vähäisemmäksi kuin muiden maahanmuuttajaryhmien kohdalla, koska he ovat usein heikommassa asemassa työmarkkinoilla, eli kannustinvaikutus on vähäisempi työllistymisestä vuoksi (puutteellinen koulutus, heikot ammattitaidot, työmarkkinoiden rakenteelliset tekijät, syrjintä rekrytoinnissa); (EMN Synthesis report 2016; EMPL Committee 2016; Papadopoulou ym. 2013) • Perheenjäsenet saattavat jäädä laittomasti maahan, kun perheenkokoajan toimeentulo ei ole riittävällä tasolla eikä perheenjäsenelle ole myönnetty oleskelulupaa perhesiteen perusteella (Leerkes & Kulu-Glasgow 2011)

<p>Kotouttamistoimenpiteet</p>	<p>Tutkimusnäyttöä kotouttamistoimenpiteiden vaikutuksista on melko runsaasti.</p> <p><u>Ennen maahantuloa:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> • Maahantuloa edeltävillä kielikursseilla ja -testeillä on havaittu jonkin verran myönteistä kielen ja yhteiskunnan oppimiseen sekä kurssien myötä syntyvien sosiaalisten verkostojen kautta (Triebel & Klindworth 2012) • Maahantuloa edeltävät kielikurssit ovat voineet edistää hakeutumista myöhempään kielikoulutukseen (Regioplan 2009) • Maahantuloa edeltävien kielitestien vaikutus kielitaidon kohentamiseen on arvioitu vähäiseksi (Lechner & Lutz 2011; Strik ym. 2010) <p><u>Maahantulon jälkeen:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> • Maahantulon jälkeen suoritettavat kieli- ja kotoutumiskurssit edistävät kotoutumista; ensisijassa kielen oppimista, mutta myös mm. työllistymistä (Sarvimäki & Hämäläinen 2010; Strik ym. 2013; Schuller ym. 2011; Lechner & Lutz 2011; Pauwels & Lamberts 2010; Clausen ym. 2009; IMDi 2008) • Kotouttamistoimenpiteiden yhteys työllistymiseen ei välttämättä ole yhtä suuri kuin samanaikaisesti toteutettujen muiden toimenpiteiden ja taloudellisen tilanteen suotuisan kehityksen vaikutus (Hansen 2009) • Eräässä tutkimuksessa kielitaidon yhteys maahanmuuttajien työllistymiseen oli melko heikko (Doerschler & Jackson 2010) • Kielikurssien vaikutus myöhemmän kielitaidon kehittymisen kannalta saattaa olla melko vähäinen (Pauwels & Lamberts 2010) • Kurssien ja testin pakollisuus on lisännyt osallistumistasetta (Böcker 2010) • Kurssit edistävät myös sosiaalista verkostoitumista ja aktivoitumista (Schuller ym. 2011; Will 2012) • Kurssien kustannukset voivat olla merkittävä menoerä ja heikentää muuta toimeentuloa (Will 2012)
<p>Asuntoedellytys</p>	<p>Asuntoedellytyksen käyttöönoton vaikutuksia koskevaa tutkimusta ei löytynyt.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Asuntoedellytystä sovelletaan usein toimeentuloedellytyksen rinnalla, joten sen vaikutukset kotoutumiseen ovat todennäköisesti alisteisia toimeentuloehdon vaikutuksille • On epäselvää, mikä asuntoedellytyksen merkitys olisi kotoutumiselle, mikäli sitä sovellettaisiin itsenäisesti; todennäköisesti vaikutukset olisivat samansuuntaisia kuin toimeentuloehdon. • Hakeutuminen pois kasvukeskuksista kohtuuhintaisen asunnon vuoksi voi olla epäedullista työmahdollisuuksien kannalta (Edin ym. 2004: pakolaisten sijoittuminen pienille paikkakunnille heikensi työllistymismahdollisuuksia) • Asuinpaikan vakiintuminen vahvistaa sosiaalista verkostoitumista ja kiinnittymistä paikallisesti (Ager & Strang 2008)

Asumisaikaedellytys	<p>Asumisaikaa koskevan edellytyksen yhteys kotoutumiseen on epäselvä, tutkimusta ei juuri ole.</p> <ul style="list-style-type: none"> Sellaisenaan tuskin edistää kotoutumista, mikäli ei ole kytetty työ- tai opiskeluelvoitteeseen Asumisaikavaatimus pidentää perheestä erossa elettyä aikaa ja lisää siten epävarmuutta (Steel ym. 2006; 2011)
Vähimmäisikä	<p>Vähimmäisikävaatimuksen yhteydestä kotoutumiseen ei juuri ole tutkimusta.</p> <ul style="list-style-type: none"> Yhteys kotoutumiseen on epäselvä Korkeampi ikävaatimus ei merkittävästi vahvistanut tai muuttanut nuorten aikuisten asemaa suhteessa vanhempiinsa puolison valintaa tai avioliiton solmimista koskevissa kysymyksissä (WODC 2009a) Ikärajan alittava puoliso saattaa jäädä laittomasti maahan (WODC 2009a) Tämän edellytyksen on ajateltu turvaavan erityisesti naisten asemaa (pakkoavioliittojen ehkäisy), mutta tutkimusnäyttöä tästä vähän. Joidenkin arvioiden mukaan pakkoavioliittoja vain lykätään muutama vuosi (Triebel & Klindworth 2012). Tanskassa korkeamman ikävaatimuksen ei havaittu lisänneen nuorten aikuisten koulutukseen hakeutumista (Liversage & Rytter 2014)
Sairausvakuutusedellytys	<p>Sairausvakuutusedellytyksen vaikutuksia kotoutumiseen ei tiettävästi ole tutkittu.</p> <ul style="list-style-type: none"> On epäselvää, mikä olisi kotoutumisvaikutus; todennäköisesti samansuuntainen kuin tulovaatimuksella.

Kieli- ja kotoutumiskurssien ja testien yhteys kotoutumiseen

Kieli- ja kotoutumiskurssien vaikutuksista maahanmuuttajien kotoutumiseen on löydetävissä enemmän tutkimuksia. Vuosina 2009–2011 toteutetuissa kahdessa laajamittaisessa eurooppalaisessa tutkimushankkeessa arvioitiin kieli- ja kotoutumiskurssien yhteyttä kotoutumiseen. Radboud-yliopistossa toteutettiin vuonna 2010 tutkimus testien ja kurssien kotoutumisvaikutuksista kolmansien maiden kansalaisiin yhdeksässä Euroopan maassa (INTEC-project; Strik ym. 2012). Tutkimuksessa arvioitiin sekä ennen maahan tuloa järjestettävien että jatkoluvan myöntämisen perusteena vaadittavien kielitestien vaikutuksia kansallisten selvitysten sekä asiantuntija- ja maahanmuuttajahaastattelujen avulla. ICMPD:n (International Centre for Migration Policy Development) PROSINT-hankkeessa (2009–2011) arvioitiin maahantuloa edeltäviä ja tulomaassa järjestettäviä integraatioitoimenpiteitä samoin yhdeksässä Euroopan maassa. Maassa järjestettävien kieli- tai kotoutumiskurssien vaikutuksia tarkasteltiin 13 eri kaupungin tai paikkakunnan kokemusten valossa.

Sekä Radboud-yliopiston tutkimushankkeen että PROSINT-hankkeen arvioiden mukaan maahantuloa edeltävien kielitestien merkitys kielenoppimisen kannalta oli vähäinen (Lechner & Lut 2011; Strik ym. 2012). Osin syynä tähän oli se, että testiin osallistujat eivät joko olleet osallistuneet mihinkään kielivalmennukseen (ei tarjolla tai kustannukset liian korkeita) tai tarjolla olleiden kielikurssien tuntimäärät olivat vähäisiä.

Maahantuloa edeltäviä testejä kohtaan esitettiin kritiikkiä mm. sen vuoksi, että niiden läpäiseminen oli hankalaa, jos lähtömaassa ei ollut tarjolla kielikurseja tai niiden taso vaihteli, lisäksi testien läpäiseminen oli erityisen haasteellista vähän koulutetuille tai pienituloisille (Strik ym. 2012; Strik ym. 2013). Perheen kokoajat ja perheenjäsenet itse näyttivät kokevan maahantuloa edeltä-

vät kotoutumis- ja kielitestit sinänsä myönteisinä ja kielivaatimukset oikeutettuina testien pakollisuudesta huolimatta, vaikka kotoutumiskoulutusten opettajat epäilivät kokeiden hyötyä. Saksassa järjestöt ja viranomaiset pitivät myös ennen maahan tuloa kielikurssien muodossa annettua integraatiotukea ainakin jossain määrin hyödyllisenä. Ne valmistelivat aviopuolisoa elämään Saksassa ja mahdollisesti motivoivat muuttajia jatkamaan kieliopintoja. (Strik ym. 2012.)

Radboud-yliopiston hankkeessa haastatellut samoin kuin muutamissa muissa tutkimuksissa haastatellut asiantuntijat kritisoivat maahantuloa edeltäviä testejä siitä, että ne valikoivat muuttajia tulotason, koulutuksen, iän, sukupuolen ja lähtömaan tilanteen mukaan (Scholten ym. 2012; Triebel & Klindworth 2012; Strik ym. 2012).

PROSINT-hankkeen mukaan tulomaassa järjestettävien kurssien vaikutukset vaihtelivat. Arvioiden mukaan kurssien yhteys maahanmuuttajien työllistymiseen oli epäselvä, ja osalla kursseille osallistuneista kielitaidon kehittyminen jäi vähäiseksi (Quirico & Caponio 2012). Yksiselitteisten vaikutusten osoittaminen oli hankalaa mm. siitä syystä, että maahanmuuttajat saattoivat olla samanaikaisesti muiden työllisyyttä edistävien toimenpiteiden kohteena, ja toisaalta kurssien sisältöjen välillä oli eroja. Radboud-yliopiston tutkimuksen mukaan kurssien ja testin pakollisuus lisäsi osallistumista ja kurssien suorittamista loppuun asti (Böcker 2010). Belgiassa kotoutumiskurssille osallistuneet olivat työllistyneet paremmin kuin vastaava ryhmä, joka ei ollut suorittaneet kurssia (Pauwels & Lamberts 2010). Saksassa tehdyssä laajassa, maahanmuuttajille kohdistuneessa Integraatiopaneeli-tutkimuksessa kursseille osallistuneet kokivat itse kielitaitonsa kohentuneen merkittävästi ja kurssi oli tutkimuksen mukaan edistänyt myös myöhempää kielenoppimista (Schuller ym. 2011). Kurseista arvioitiin olevan erityisesti hyötyä pakolaistaustaisille, vähän koulutetuille tai perhesiteen vuoksi maahan tulleille. Kotoutumiskurssille osallistuneiden työllisyys oli jonkin verran parempi kuin vertailuryhmällä, joka ei ollut osallistunut kurssille. (Schuller ym. 2011).

Norjan maahanmuuttoviraston tekemän tutkimuksen mukaan kieli- ja kotoutumiskurssille osallistuneiden työllisyys parani kurssin jälkeen (IMDi 2008). Clausen ym. (2009) tutkimus kielikurssien ja työllistymistä edistävien muiden toimenpiteiden yhteydestä vähän aikaa maassa olleiden maahanmuuttajien työllistymiseen osoitti, että kielikurssille osallistumisen myönteinen vaikutus säilyi, vaikka muut työllistymistä edistävien toimenpiteiden vaikutus oli otettu huomioon.

Suomessa vuonna 1999 voimaan tullut ensimmäinen kotouttamislaki mahdollisti kokeen kaltaisen vertailututkimuksen, jonka Sarvimäki ja Hämäläinen (2010) toteuttivat seuraamalla vuosien 1990–1999 välillä maahan tulleiden työllisyys- ja tulokehitystä. Tutkimuksen mukaan vuoden 1999 kotouttamislaki on edistänyt maahanmuuttajien kotouttamista. Lain seurauksena maahanmuuttajamiesten työllisyys ja tulot lisääntyivät merkittävästi ja riippuvuus tulonsiirroista väheni. (Sarvimäki & Hämäläinen 2010.)

Sekä osallistujat että asiantuntijat pitävät maahantulon jälkeen suoritettavia kieli- tai kotoutumiskursseja hyödyllisempinä sekä kielenoppimisen että muun kotoutumisen kannalta kuin maahantuloa edeltäviä kursseja tai testejä (Will 2012; Schuller ym. 2011; Strik ym. 2012). Toisaalta kurssille ja testiin osallistumisesta aiheutui monille merkittäviä kustannuksia, mikä vaikeutti muuta toimeentuloa (Scholten ym. 2012).

Kotoutumis- ja kielikursseilla on voinut olla myös muita kuin suoranaisesti kielitaitoa tai työllisyyttä edistäviä vaikutuksia. Joidenkin asiantuntija-arvioiden mukaan kursseilla oli voimaannuttava vaikutus erityisiin ryhmiin kuten nuoriin äiteihin ja muihin suljettuihin yhteisöihin kuuluviin, ja sellaisiin henkilöihin joilla ei olisi mahdollisuutta osallistua vapaaehtoisin kotoutumiskoulutuksiin (Strik ym. 2012). Myös Saksassa tehdyn Integraatiopaneeli-tutkimuksen perusteella kielitaidon vahvistuminen edisti kontaktien luomista paikallisiin asukkaisiin ja yhteisöihin, ja siteiden vahvistumista uuteen yhteiskuntaan (Schuller ym. 2011). Saksassa ja Itävallassa haastatellut asiantuntijat olivat sitä mieltä, että kursseille osallistumisen psykologinen vaikutus voimaantumiseen oli suurempi kuin kielen oppimiseen (Will 2012; Strik ym. 2012).

Kotoutumisedellytys ja toimeentuloedellytys voivat olla ristiriidassa keskenään. Britanniassa tehdyissä haastatteluissa kävi ilmi, että jotkut olivat irtisanoutuneet työstään osallistuakseen kotoutumiskurssille varmistaakseen läpipääsyn kotoutumiskokeesta (Strik ym. 2012). Näin perheiden taloudellinen tilanne tosiasiaa heikkeni kotoutumisvaatimuksen vuoksi.

Kielitestien tai -kurssien vaikutuksia selvittäneet tutkimukset eivät useinkaan ole erotelleet osallistujia sen mukaan, mikä on ollut maahantulon syy. Siten niiden merkitystä erityisesti pakolais-taustaisten maahantulijoiden kotoutumisen kannalta on vaikeaa arvioida. On mahdollista, että maahantulon jälkeen järjestetyistä kursseista on erityisesti hyötyä niille kolmansista maista lähtöisin oleville maahanmuuttajille, joilla ei juuri ole muita siteitä uuteen yhteiskuntaan.

Saksassa ja Tanskassa, joissa oman maan kansalaisten kolmansista maista tulevat perheenjäsenet joutuvat osallistumaan kielitestiin ennen oleskeluluvan myöntämistä, monet pitivät vaatimusta epäoikeudenmukaisena, koska muista EU-maista tulevien maahanmuuttajien perheenjäsenet ovat vapautettuja testistä. Mahdollisuus kiertää kielitestivaatimusta on asiantuntija-arvioiden mukaan johtanut siihen, että oman maan kansalaisista jotkut muuttavat väliaikaisesti toiseen EU-maahan, jotta perheenyhdistäminen on mahdollista ilman kielitestivaatimusta. (Strik ym. 2010; Tanskan maaraportti.)

6.3 Väestölliset vaikutukset (demografia)

Perheenyhdistämisen ehtojen tiukentamisen väestövaikutukset voivat ilmetä kahdella tapaa: ne vaikuttavat ensi kädessä siihen väestömäärään, joka Suomeen ehkä muuttaa. Tämän lisäksi niillä voi olla vaikutusta ikä- ja sukupuolijakaumaan sekä myös siihen, mistä lähtömaista tänne tulijat lopulta ovat, mikäli rajoitukset koskettavat eri tavoin eri maista lähtöisin olevia. Väestövaikutusten kannalta on tärkeää havaita, että perheenyhdistämisen lisäehtojen toteuttamisen vaikutukset ovat vahvasti valikoivia: edellytysten täyttäminen on selvästi vaikeampaa naisille, ikäkäämmille tai aivan nuorille. Varakkaiden, miesten, koulutettujen ja muualta kuin kriisimaista tulevien on helpompaa täyttää tulo- ja muut edellytykset (Strik ym. 2013). Näin on myös Suomessa; ks. Luku 4.

Perheenyhdistämisen väestötason vaikutukset liittyvät ikärakenteeseen ja sukupuolijakaumiin. Niiden arviointi myönteisiksi tai kielteisiksi riippuu siitä, mitä väestöpoliittisia tavoitteita asetetaan. Suomen hallitus ei ole tehnyt selvää linjauksia väestön määrästä. Yleensä julkisessa keskustelussa ja päättäjien lausunnoissa oletetaan, että väestömäärän vähenemistä ei pidetä suotavana, että ikärakenne ei painottuisi vanhempiin ikäryhmiin, ja että miehiä ja naisia olisi eri ikäryhmissä suurin piirtein saman verran. Hallitusohjelma mainitsee väestön ikääntymisestä nousevan huoltosuhteen haasteena ja toivoo sen lievittämiseksi muun muassa työperäistä maahanmuuttoa (Ratkaisujen Suomi 2015, s. 27).

Väestön ikääntyminen aiheuttaa taloudellisen huoltosuhteen jatkuvaa heikkenemistä Suomessa. Työikäinen väestö vähenee noin 10 000 henkilöllä vuosittain ja 65 vuotta täyttäneiden määrä kasvaa yli 30 000 henkilöllä joka vuosi. Maahanmuuttajat ovat tyypillisesti alle 30-vuotiaita. (VATT 2014.) Väestötieteilijöiden mukaan lisääntynyt maahanmuutto on välttämätön, mutta ei riittävä edellytys huoltosuhteen korjaamiseksi (Myrskylä & Pyykkönen 2015). Tämä johtuu kahdesta syystä. Ensinnäkin Suomeen tulevien maahanmuuttajien määrän pitäisi teoreettisesti olla yli 34 000 vuodessa, jotta se voisi ”korjata” ikärakenteen muutoksesta syntyvää huoltosuhdetta. Kansainvälistä suojelua saavien henkilöiden osuus on toistaiseksi ollut kaikesta maahanmuutosta varsin pieni, alle 7 prosenttia. Perheenyhdistämisen lisäedellytyksiä koskevat muutokset eivät laajasti vaikuttaisi väestörakenteeseen perheenkokoajien pienen määrän vuoksi. Toiseksi maahanmuuttajien tulisi työllistyä, jotta heillä olisi myönteinen vaikutus kansantalouteen. Nyt maahanmuuttajien työttömyys on 2–4 kertaa korkeampi kuin valtaväestön työttömyys (Myrskylä ja Pyykkönen 2015, 8). Suomen työllisyysaste on viime vuosien huonon taloustilanteen vuoksi heikentynyt, mutta verrattuna muihin Pohjoismaihin se on ollut heikompi jo paljon tätä ennen (OECD) (vrt, kohta 6.4 alla). Heikkenevää ikärakennetta voidaan siis korjata maahanmuutolla, mutta huoltosuhteen paraneminen edellyttää lisäksi maahanmuuttajien työllisyysasteen parantumista nykyisestä. (EVA 2015.)

Kansainvälistä suojelua saavien pienen määrän vuoksi vaikutukset väestöön riippuvat paljon siitä, mihin he sijoittuvat asumaan. Valtaosa kaikista maahanmuuttajista elää suurissa kaupungeissa, mutta turvapaikanhaun myötä oleskeluluvan saaneet hajautuvat aluksi myös pienemmille paikkakunnille, jotka tarjoavat heille kuntapaikkoja (vuonna 2016 kuntapaikkoja on tarjonnut 198 kuntaa, TEM Tiedotteet 2016). Pienemmillä paikkakunnilla heillä voi olla vahvempi vaikutus sosiaaliseen ja etniseen väestörakenteeseen. Epäsuoriin ongelmallisiin väestöllisiin vaikutuksiin

voidaan myös liittää pakolaisten aiheuttamat taloudelliset ja sosiaaliset kustannukset, esimerkiksi työmarkkinakilpailun tai nousseiden asumiskustannusten kautta (Haider 2014). Brittiläinen tutkija Haider toteaa katsauksessaan myös, että pakolaisten ja kansainvälistä suojelua saama kohtelu uudessa maassa saattaa aiheuttaa turhautumista, ja lisätä paikallisia sosiaalisia jännitteitä (emt).

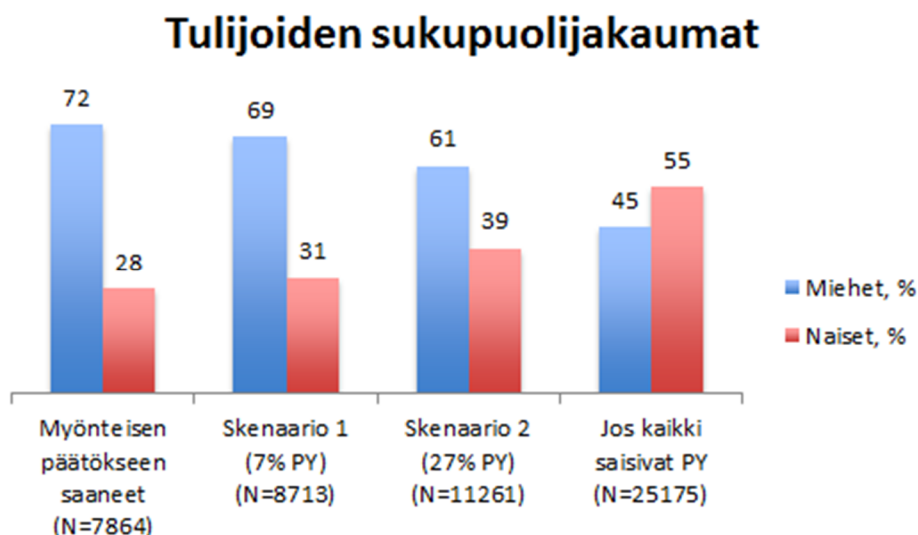
Viimeaikaisia turvapaikanhakija- ja oleskelulupien myöntämistietoja voidaan käyttää arvioitaessa sitä, minkälaisia väestövaikutuksia Suomeen suuntautuvalla turvapaikanhakijoiden maahantuloilla voi olla. Tarkastelemme tässä tulijoiden sukupuolijakaumaa. Vuoden 2015 aikana ja loka-kuuhun 2016 asti turvapaikkaa haki Suomesta yhteensä 37 502 henkilöä. Mikäli oletetaan myönteisten päätösten osuus samankaltaiseksi kuin aikaisemmin, tästä ryhmästä noin 21 % saa myönteisen oleskelulupapäätöksen. Tästä joukosta 72 % on miehiä. Näin laskien arvioimme, että noin 7 864 henkilöä jää Suomeen, heistä on miehiä 5 741 ja naisia 2 123. Valtaosa hakijoista, ja myös myönteisen päätöksen saaneista on iältään nuoria aikuisia.

Kuvio 9 esittää näiden uusien tulijoiden ja heidän mahdollisten perhejäsentensä sukupuolijakaumia. Se havainnollistaa turvapaikan ja kansainvälistä suojelua saaneiden sukupuolijakauman ennen ja jälkeen perheenyhdistämisen. Henkilömäärät näkyvät N-lukujen kohdalla.

Laskelma perustuu ajanjaksolla 1.1.2015–1.10.2016 tulleisiin turvapaikkahakemusten määrään ja seuraaviin oletuksiin: Myönteisen päätöksen saaneista 72 % oli miehiä. Oletamme, että kaikki hakevat perheenyhdistämistä. Heistä 7–27 % saa lopulta perheenjäsenensä Suomeen (ks. Luku 4). Lisäksi oletetaan, että Suomeen tulee keskimäärin kaksi uutta perheenjäsentä jokaista perheenkokoajaa kohden. Miesten kohdalla oletamme että toinen näistä hypoteettisista perheenjäsenistä on nainen (vaimo) ja että toinen hypoteettisista perheenjäsenistä on 50 % todennäköisyydellä mies ja 50 % todennäköisyydellä nainen. Naisten kohdalla oletamme, että toinen näistä hypoteettisista perheenjäsenistä on aviomies ja että toinen hypoteettisista perheenjäsenistä on 50 % todennäköisyydellä mies ja 50 % todennäköisyydellä nainen. Luvut ovat hyvin karkeita arvioita, sillä tietoja siitä, kuinka monta perheenjäsentä tulee hakijaa kohden tai mikä heidän sukupuoli- tai ikäjakaumansa on, ei ole saatavilla. Kuitenkin on oletettavaa, että miesten perheissä suurempi osuus on miehiä kuin naisia.

Kuten kuviosta 9 nähdään, miesten osuuden tulijoista oletetaan pienenevän sen myötä, mitä useampi perheenjäsen tulee Suomeen. Mikäli 7 % perheenkokoajista saa perheenjäseniä Suomeen, miesten osuus tulijoista laskisi 72 prosentista 69 prosenttiin. Mikäli 27 % saisi perheenjäseniään Suomeen, miesten osuus on arvioitu laskevan 61 prosenttiin. Skenaariossa, jossa jokainen Suomeen tullut saisi tänne kaksi perheenjäsentä, miehiä olisi tulijoista 45 prosenttia ja naisia 55 prosenttia.

Kuvio 9. Kansainvälisen suojeluaseman saaneet ja heidän perheenjäsenensä Suomessa. Sukupuolijakauma eri skenaarioiden valossa.



Tulijoiden sukupuolijakaumalla on väestöllistä vaikutusta etenkin silloin, jos se kohdistuu tiettyyn ikäryhmään (esimerkiksi 20–29-vuotiaat) ja jos moni heistä asettuu asumaan kuntiin, joissa on jo valmiiksi vinoutunut sukupuolijakauma. Vuoden 2012 tietojen perusteella Suomen kunnissa oli keskimäärin 52 % miehiä 20–29-vuotiaiden ikäryhmässä; jossain kunnissa vastaava osuus oli 55 % miehiä (Lainiala ja Miettinen 2013). Edullisinta on, jos maahanmuuttajien sijoittuminen kuntaan ei merkittävästi vahvista vinoutunutta sukupuolijakaamaa.

Väestömäärän ja huoltosuhteen kannalta Suomeen oleskeluluvan kansainvälisen suojelun perusteella saaneiden vaikutus on toistaiseksi ollut hyvin vähäinen. Vaikka tänne tulevien ikärakenne on edullinen sikäli, että heistä valtaosa on nuoria aikuisia, myönteisen turvapaikkapäätöksen saaneiden (ml. kaikki oleskeluluvan saaneet turvapaikanhakijat) määrät ovat toistaiseksi olleet vuositasolla niin pieniä, että ryhmän väestövaikutus on jäänyt marginaaliseksi. Vuoteen 2015 asti myönteisen päätöksen saaneiden turvapaikanhakijoiden määrä on ollut alle 2 000 henkeä vuodessa. Jos tähän lasketaan mukaan kansainvälistä suojelua saavien Suomeen muuttaneet perheenjäsenet, joiden määrä on vuositasolla jäänyt alle 1 000:een, on tämä ryhmä lisännyt Suomen väkimäärää vuosittain alle 0,05 prosentilla.

6.4 Taloudelliset vaikutukset

6.4.1 Maahanmuuton yleiset taloudelliset vaikutukset

Maahanmuutto vaikuttaa kohdemaassa mm. työllisyyteen ja työttömyyteen, palveluiden käyttämiseen ja tuottamiseen, verojen maksamiseen, kulutukseen ja kokonaistuotantoon. Yksin taloudelliset vaikutukset muodostavat niin laajan kokonaisuuden, että kokonaisvaikutuksen tarkka arviointi on hankalaa. OECD:n tekemän selvityksen (OECD 2013) mukaan Suomi jää vuoden 2011 tietojen perusteella maahanmuutosta taloudellisesti hieman voitolle, kun huomioon otetaan kaikki maahanmuuttajien toiminnan perusteella syntyneet tulot ja menot, kuten sosiaaliturva- ja eläkemaksut. Tässä kaikkia maahanmuuttajia on tarkasteltu yhtenä ryhmänä, eli mukana ovat sekä pakolaiset että muut maahanmuuttajat.

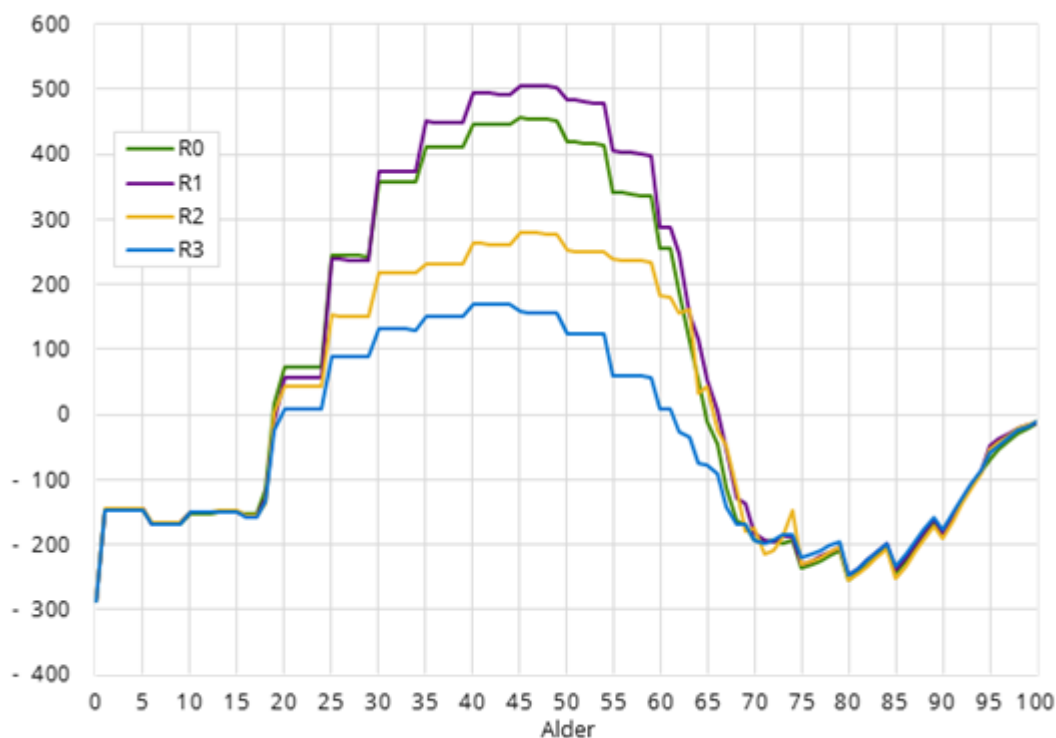
Kun tarkastelu kavennetaan koskemaan kolmansista maista saapuvia maahanmuuttajia, aiempi kansainvälinen tutkimus osoittaa heidän olevan taloudellisessa mielessä ”nettosaajia” keskimäärin noin kymmenen ensimmäisen maassaolovuotensa aikana. Tämä tarkoittaa sitä, että maahanmuuttajille maksettavat tulonsiirrot ja heille tarjotut palvelut ylittävät arvoltaan heidän maksamansa verot ja muut maksut. Tämän jälkeen vaikutus kääntyy yhteiskunnan kannalta positiiviseksi. Aiemman tutkimuksen mukaan maahanmuuttajat muuttuvat ”nettomaksajiksi” asuttuaan kohdemaassaan 8–12 vuotta (esim. Legrain 2016; Ruist 2015).

Tanskassa tehtyjen laskelmien (Tanskan maaraaportti; Rockwool Foundation) perusteella kolmansista maista tapahtuvan maahanmuuton kumulatiiviset vaikutukset julkiseen talouteen (laskettuna mm. verotuloista, tulonsiirroista ja julkisten palveluiden käytöstä) ovat vuosikymmenien ajan negatiivisia. Laskelmien mukaan vaikutus on sitä positiivisempi mitä enemmän aikaa maahanmuutosta on kulunut, ja vuosittainen nettovaikutus alkaa kääntyä positiiviseksi jo noin kymmenen vuoden kuluttua maahanmuutosta.

Norjassa tehdyt laskelmat (Norjan maaraaportti) ovat samansuuntaisia kuin edellä kuvatut Tanskaa koskevat arviot. Ne osoittavat välittömien ja lyhyen aikavälin vaikutusten olevan julkisen talouden kannalta kielteisiä, mutta ajan kuluessa tilanne näyttää tasoittuvan. Norjaa koskevia laskelmia havainnollistaa seuraava kuvio 10, jossa maahanmuuttajat on jaettu neljään ryhmään:

- R0: Norjassa syntyneet maahanmuuttajien lapset
- R1: Länsi-Euroopassa, Pohjois-Amerikassa, Australiassa ja Uudessa Seelannissa syntyneet
- R2: Itäisen Euroopan EU-maissa syntyneet
- R3: Muissa maissa syntyneet

Kuvio 10. Maahanmuuttajien taloudellinen nettovaikutus julkiseen talouteen ikäluokittain ja maahanmuuttajaryhmittäin Norjassa.



Kilde: Statistisk sentralbyrå.

Kuvion 10 elinkaarta seuraavan mallin mukaisesti kaikkien tarkastelujen ryhmien nettovaikutus on koko aktiivisen työiän ajan positiivinen. Vaikutuksen taso vaihtelee kuitenkin maahanmuuttajan lähtömaan mukaan. Norjassa, Länsi-Euroopassa ja muissa samankaltaisten kulttuurin maissa syntyneiden positiivinen vaikutus on suurin, Itä-Euroopan EU-maissa syntyneiden vaikutus hieman tätä pienempi ja muissa maissa syntyneiden vaikutus selvästi edellisiä pienempi. Maahanmuuttajien Norjassa syntyneiden jälkeläisten vaikutus on selvästi positiivinen (R0, kuvio 10). Yksinkertaistaen voidaan sanoa, että parhaiten kieltä ja kulttuuria tuntevat ansaitsevat parhaiten ja maksavat siksi myös eniten veroja.

Julkisen sektorin tuloihin ja menoihin perustuva tarkastelutapa ei ota huomioon maahanmuuttajien kulutusta, joka lisää kokonaistuotantoa ja työpaikkoja sekä edelleen tämän kautta työllistyneiden maksamia verotuloja. Nämä kerrannaisvaikutukset huomioon ottaen kokonaisvaikutuksen voidaan arvioida olevan kuvion 10 kanssa samansuuntainen, mutta positiivisempi. Lisäksi maahanmuuttajat näyttävät lisäävän yritteliäisyyttä ja parantavan yritysten toimintamahdollisuuksia vähentämällä työvoimapulaa erityisesti matalapalkka-aloilla.

Kolmansista maista saapuvat maahanmuuttajat (ml. pakolaiset) toimivat muita useammin ns. 4D-tehtävissä (dirty, difficult, dangerous and dull), joihin on usein vaikea löytää riittävä määrä kotimaista työvoimaa. Näihin 4D-tehtäviin kuuluvat monet epämiellyttävissä paikoissa ja epämiellyttävina aikoina tehtävät työt kuten siivous ja hoitoalan avustavat tehtävät. (Legrain 2016) Tämä ilmiö on havaittavissa myös Suomessa ja erityisesti pääkaupunkiseudulla. Maahanmuuttajien osuus työvoimasta ylittää moninkertaisesti heidän osuutensa väestöstä mm. kiinteistöhoito- ja ravitsemusaloilla (Myrskylä & Pyykkönen 2015). Heidän työpanoksensa näillä matalapalkka-aloilla vapauttaa koulutetumpaa työvoimaa muihin tehtäviin.

Maahanmuuttajien taloudellisen vaikutuksen kannalta on olennaista, miten heidän osaamisensa vastaa työvoimatarpeeseen. Kysymys ei siis välttämättä ole kuinka hyvin koulutettuja he ovat, vaan ovatko he sopivia tekemään sellaista työtä, jota kohdemaassa on tarjolla. Jos maahanmuuttajien osaaminen ja motivaatio vastaavat työmarkkinoiden tarpeita, he työllistyvät nopeasti.

Maahanmuutto vaikuttaa työmarkkinoiden lisäksi koko talouden toimintaan. Maahanmuuttajat lisäävät työvoiman tarjontaa ja kilpailua työpaikoista. He ovat myös kuluttajia, ja lisäävät tuotantoa lisäämällä kysyntää. Kysynnän kasvu taas lisää uusien työpaikkojen syntymistä. Pitkällä aikavälillä työpaikkojen määrä seuraa työvoiman määrän kehitystä. Maahanmuuttajien työpaikat eivät siksi ole pois muilta työnhakijoilta, sillä työvoiman parempi saatavuus lisää myös tuotantoa. (VATT 2014.)

Maahanmuuttajien taloudellisten kokonaisvaikutusten suhteen ydinkysymys on työllistyminen. Mitä suurempi osa esimerkiksi pakolaisista työllistyy, ja mitä nopeammin tämä tapahtuu, sitä positiivisempia ovat kokonaisvaikutukset talouteen. Kaikki maahanmuuttajaryhmät eivät kuitenkaan työllisty yhtä nopeasti. Pakolaiset työllistyvät muita maahanmuuttajia hitaammin, mutta ajan kuluessa erot tasaantuvat. Esimerkiksi Saksassa pakolaisten ja muiden maahanmuuttajien ero työllisyysasteessa tasoittuu 14 maassaolovuoden jälkeen hieman yli 70 prosentin tasolle, joka on melko lähellä koko väestön työllisyysastetta. Saksassa yhden vuoden kuluessa maahanmuutosta pakolaisista työllistyy noin 10 %, ja viiden vuoden kuluessa noin 50 %. Ruotsissa pakolaisten työllisyysaste on kahden vuoden maassaolon jälkeen noin 20 % ja kymmenen vuoden maassaolon jälkeen noin 60 % (Maaraportit Saksa ja Ruotsi). Suomessa UTH-tutkimuksen mukaan pakolaistaustaisista maahanmuuttajista 52 % oli työllisiä kymmenen maassaolovuoden jälkeen (Larja & Sutela 2014, 76).

Julkisen sektorin tuloihin ja menoihin liittyvien taloudellisten vaikutusten tarkastelussa on huomattava, että huomattavan suuri osa myös taustoiltaan kokonaan paikallisesta väestöstä on ”nettosaaajia”. Tämä havaittiin Tanskassa (Tanskan maaraportti) ja samaan viittaa sekin, että yli puolet suomalaisista kotitalouksista oli maksettujen verojen ja tulonsiirtojen erotuksen suhteen nettosaaajia vuonna 2013 (Okkonen 2015).

6.4.2 Perheenyhdistämiseen liittyvät taloudelliset vaikutukset

Perheenyhdistämisen lisäedellytysten käyttöönotolla on ensinnäkin hallinnollisista toimenpiteistä aiheutuvia kustannusvaikutuksia (mm. hakemusten käsittely, päätökset jne.), sekä toiseksi maahantuloa seuraaviin kustannuksiin, joihin liittyvät uusien maahanmuuttajien kotouttaminen, koulutus, asuminen ja päivähoito.

Maahanmuuttoon liittyviä hallinnollisia kustannuksia on tutkittu hyvin vähän, ja pakolaisten ja perheenyhdistämisen osalta vielä vähemmän. Hallinnollisia kustannuksia ei useinkaan pystytä erittelemään maahanmuuttoviranomaisten tai muiden organisaatioiden koko toiminnan aiheuttamista kustannuksista. Tämän vuoksi myöskään vertailumaita (Pohjoismaat, Saksa ja Alankomaat) koskevaa tutkimustietoa ei ole saatavissa. Lisäedellytysten käyttöönotosta aiheutuvia hallinnollisia kustannuksia on seuraavassa arvioitu lähinnä maahanmuuttoviranomaisten antamien kommenttien sekä vertailumaista laadittujen maaraporttien pohjalta.

Perheenyhdistämisen lisäedellytyksistä hallinnollisesti helpoimpia ja kustannuksiltaan edullisimpia toteuttaa olisivat asumisaikaedellytys ja vähimmäisikä koskeva vaatimus. Nämä ovat edellytyksiä, joiden täytyminen voidaan todentaa asiakirjoista ilman merkittävää hallinnon työmäärän kasvua. Kustannuksiltaan suhteellisen edullisena voidaan pitää myös asuntoedellytyksen käyttöönottoa, joka tosin todennäköisesti vaatisi kaksivaiheisen hakuprosessin. Mikäli asuntoedellytyksen soveltamisen yhteydessä asumistukijärjestelmään tai asukkaiden valintaperusteisiin valtion tukemiin vuokra-asuntoihin jouduttaisiin tekemään muutoksia, hallinnolliset kustannukset kasvaisivat. Kaikki edellä mainitut lisäedellytykset ovat kuitenkin teknisesti toteutettavissa melko pienillä kustannuksilla. Sairausvakuutusedellytyksen käyttöönotto edellyttäisi muutoksia nykyiseen sairausvakuutusjärjestelmään ja olisi siksi hankalasti toteutettavissa.

Kotoutumista koskevan lisäedellytyksen toteuttaminen kotoutumisen tasoa mittaavine testeineen on edellä mainittuja edellytyksiä kalliimpi ja monimutkaisempi ratkaisu. Saksassa ja Alankomaissa tehtyjen arvioiden mukaan kieli- ja kotoutumiskurssien järjestäminen ja testien toteuttaminen maksavat noin 6 000–6 500 euroa osallistujaa kohden (Maaraportit Saksa ja Alankomaat). Norjassa kotoutumis- /kielikurssin kustannuksiksi arvioitiin n. 2 400 euroa osallistujaa kohden (Maaraportti Norja). Kotimainen esimerkki on inkerinsuomalaisille järjestetty kielen ja kulttuurin tuntemukseen liittyvä koulutus ja testaus, joiden kustannukset olivat noin 1 000 euroa

osallistujaa kohden. Kotoutumista mittaavien testien käyttöönoton tarkastelussa on hyvä huomata, että toimeentuloedellytyksen täytyminen (eli käytännössä työllistyminen, ks. Luku 4.2) osoittaa jo melko hyvää kielitaitoa ja integroitumista yhteiskuntaan, mikä saattaa alentaa kielikoulutuksesta aiheutuvia kustannuksia. Samalla se voi vähentää myös kotoutumista mittaavan testin tarpeellisuutta.

Pakolaisten vastaanottoon liittyvistä julkisista palveluista ja niiden aiheuttamista kustannuksista sekä niiden jakautumisesta on saatavana jonkin verran tietoa. Esimerkiksi Norjassa on seurattu pakolaisille tarjottujen palveluiden aiheuttamia kustannuksia ja niiden jakautumista. Viiden vuoden seurantajakson aikana palveluiden käyttöön liittyvät kustannukset olivat yhteensä 85 000 euroa, eli noin 17 000 euroa vuodessa henkilöä kohden. Nämä palvelut kattoivat maksetut sosiaali- ja muut etuudet, kotoutumiseen liittyvän koulutuksen ja terveydenhuollon. Seuraavassa taulukossa 13 esitetyt tiedot ovat suuntaa-antavia arvioita pakolaisille tarjottavien muiden palveluiden kustannusten jakautumisesta. Taulukosta puuttuu maksettu suora rahallinen tuki, jota ilman kustannusten kokonaismäärä on Norjassa keskimäärin noin 11 500 euroa vuodessa. Alankomaissa laskettu vuosikustannusten arvio on 12 300 euroa pakolaista kohden vuodessa. Taulukosta puuttuvat terveydenhoitokustannukset on Saksassa arvioitu noin 2 000 euroksi vuodessa.

Taulukko 13. Turvapaikan saaneille kohdistuvien palvelujen kustannukset Norjassa

	Keskiarvo, EUR
Neuvonta	2 500
Tutustuttamisohjelma	2 245
Koulutus	630
Työllistämishjelma	20
Majoitus	1 450
Henkilökohtainen yhteydenpito	100
Valtionavustus yksin saapuneille lapsille	925
Lasten palvelut	2 060
Ala-asteen tukitoimet	560
Kulttuuripalvelut	175
Päivähoito	520
Yleiset kulut	350
Yhteensä vuodessa keskimäärin	11 535

Turvapaikan saaneiden ylläpitoon liittyvät kustannukset henkilöä kohden ovat eri maista koottujen tietojen mukaan keskimäärin yhteensä noin 20 000 euroa vuodessa turvapaikan saanutta kohden. Tähän pitää lisätä asumiskustannukset siltä osin yhteiskunta ne maksaa. Toimeentuloedellytyksen voimassa ollessa tämä summa on kuitenkin todennäköisesti melko pieni saajaa kohden.

Tehty kokonaisarvio on suuntaa-antava. Jos oletetaan, että lisäedellytysten soveltaminen vähentäisi maahan saapuvien perheenjäsenten lukumäärää kymmenellä henkilöllä, vaikutus olisi noin 200 000 euroa, ja jos sadalla, vaikutus olisi noin 2 miljoonaa euroa vuodessa (viiden ensimmäisen vuoden vuosikeskiarvoon perustuen).

6.5 Muut vaikutukset

Lopuksi tarkastellaan tutkimuskirjallisuuden pohjalta sitä, minkälaisia vaikutuksia perheenyhdistämisen edellytysten tiukentumisella - käytännössä perheenyhdistämisen viivästymisellä tai sen estymisellä - voi olla maahanmuuttajien itsensä tai heidän perheenjäsentensä kannalta. Vaikutukset voivat olla myönteisiä, mikäli edellytysten kiristyminen edistää perheenkokoajan työllistymistä tai kotoutumista, mutta ne voivat myös olla kielteisiä, mikäli perheenjäsenten erillään asu-

minen kestää pitkään. Tutkimustiedon pohjalta arvioidaan seuraavassa sitä, minkälaisia vaikutuksia perheenyhdistämisellä on maahanmuuttajien hyvinvointiin, kuten terveydentilaan, taloudelliseen tilanteeseen sekä perhesuhteisiin ja perheenjäseniin.

Tutkimukset perheenyhdistämisen vaikutuksista maahanmuuttajien ja erityisesti kansainvälistä suojelua saavien osalta ovat usein olleet laadullisia, pienehköjen vastaajaryhmien kokemuksiin ja tulkintoihin perustuvia tutkimuksia, joten tulosten yleistettävyyttä esimerkiksi toiseen maahan tai toiseen maahanmuuttajaryhmään on sen vuoksi haasteellista. Varsinkin havainnot perheenyhdistämisen viivästymisen vaikutuksista käyttäytymiseen, maahanmuuttajien toimeentuloon tai perhesuhteisiin nojaavat melko pienten aineistojen laadullisiin tutkimuksiin. Kotoutumiskurssien ja -testien vaikutuksia sekä perheenkokoajan että perheenjäsenten kannalta on tarkasteltu edellä kotoutumiskurssien vaikutuksia koskevassa osassa.

Jonkin verran enemmän on tutkimusta, jossa on tarkasteltu erilaisia pakolaistaustaisten henkilöiden terveydentilaan, erityisesti mielenterveyteen yhteydessä olevia tekijöitä. Joissakin niistä on myös tarkasteltu perhetilanteen ja terveydentilan välistä yhteyttä, josta voidaan tehdä arvioita perheenyhdistämisen vaikutuksista maahanmuuttajien terveyteen. Pitkittäistutkimuksia tai vertailuasetelmia sisältäviä tutkimuksia, joissa perhettä vailla elämisen tai perheenyhdistämisen vaikutuksia yksilön hyvinvointiin, toimeentuloon tai kotoutumiseen voitaisiin luotettavammin arvioida, on sen sijaan tehty hyvin vähän, ja ne ovat useimmissa tapauksissa koskeneet yksin tulleita alaikäisiä turvapaikanhakijoita.

6.5.1 Käyttäytymisen muutokset - maahanmuuttajien erilaiset strategiat vastata perheenyhdistämisen edellytysten tiukentumiseen

EU-rahoitteisessa Family Reunification -hankkeessa toteutettiin vertaileva tutkimus kuudessa EU-maassa (Alankomaat, Irlanti, Iso-Britannia, Itävalta, Portugali, Saksa; Strik ym. 2013). Hankkeessa selvitettiin perheenyhdistämisdirektiivin soveltamista jäsenvaltioissa sekä perheenyhdistämisen lisäedellytysten vaikutuksia maahanmuuttajien elämään käytännössä. Tutkimus ei rajoitunut vain kansainvälistä suojelua saaviin maahanmuuttajiin, vaan siinä oli mukana myös esimerkiksi oman maan kansalaisia, joiden puoliso tuli kolmansista maista. Tutkimuksessa jaettiin perheenyhdistämistä hakevan henkilön toimintavaihtoehdot perheenyhdistämisen rajoituksia kohdatessaan viiteen eri mahdollisuuteen:

1. Luovuttaminen: henkilö tyytyy elämään erossa perheestään; parisuhde purkautuu
2. Paluu lähtömaahan tai muutto toiseen maahan
3. Perheenjäsenet tulevat EU:n alueelle laittomasti ja elävät paperittomina
4. Perheenkokoaja pyrkii täyttämään edellytykset jollakin keinolla
5. Perheenkokoaja muuttaa toiseen EU-maahan, jossa perheenyhdistäminen on mahdollista (mahdollista vain EU-kansalaisille)

Tutkimuksessa todistusaineistoa kertyi lähinnä kahdesta viimeisestä toimintatavasta. Strikin ym. (emt.) kuudessa eri maassa haastattelemista perheenkokoajista yksikään ei ollut luovuttanut tai harkinnut muuttoa toiseen maahan tai lähtömaahan. Tutkimuksessa ei havaittu myöskään yhdenkään perheenjäsenen turvautuneen laittomaan maahantuloon. Sen sijaan oleskelulupaa haettiin useita kertoja, kunnes myönteinen päätös saatiin. Tutkimuksessa arvioitiin myös oleskelulupahakemusten ja myönnettyjen lupien määrää koskevien tilastotietojen perusteella ehtojen tiukentamisen vaikutusta maahan tulijoiden määrään. Tutkijoiden arvioiden mukaan uudistusten seurauksena sekä hakijamäärät että myönnettyt luvat vähenivät. Arviot olivat tosin varovaisia sen vuoksi, että eri maiden tilastointitavat poikkesivat toisistaan, eikä tietoja aina ollut mahdollista saada vaaditulla tarkkuudella (Strik ym. 2013, 88; myös WODC 2009b).

Alankomaissa tehdyssä tutkimuksessa, jossa arvioitiin toimeentuloedellytyksen kiristämisen vaikutuksia kolmansista maista lähtöisin olevien perheenyhdistämiseen (valtaosassa kyse oli ns. uudesta perheestä) sekä haastattelujen että tilastoaineistojen perusteella, henkilöiden valitsemat toimintatavat sen sijaan vaihtelivat enemmän (Leerkes & Kulu-Glasgow 2011). Tutkimuksessa haastatelluista pareista osa luovutti, ja parisuhde purkautui, muutamat muuttivat toiseen maahan, ja tutkijoiden mukaan löytyi myös merkkejä laittomasta maahan jäämisestä. Enemmistö haastatelluista pareista onnistui lopulta täyttämään toimeentuloedellytyksen. Perheenkokoajat lisäsivät työtuntejaan tai vaihtoivat osa-aikaisesta kokoaikaiseen työhön, keskeyttivät opiskelun

ja hakeutuivat työhön, tekivät kahta työtä, tai hakeutuivat vähemmän vaativaan mutta paremmin palkattuun tehtävään. Joissakin tapauksissa palkkatietoja vääristeltiin sopimalla asiasta työnantajan kanssa. Tilastoaineiston perusteella perhesiteen perusteella myönnettävien oleskelulupien määrä väheni varsinkin Turkista tai Marokosta lähtöisin olevien hakijoiden kohdalla sekä alle 29-vuotiaiden hakijoiden kohdalla toimeentuloedellytyksen kiristymisen jälkeen. Tutkijat päättelivät, että koska muutos oli erityisen selvä juuri pienituloisten perheenkokoajien kohdalla (nuoret, naiset, kolmansista maista lähtöisin olevat), oleskelulupien määrän väheneminen johtui ennen kaikkea juuri toimeentuloedellytykseen tehdyistä muutoksista. (Emt.)

Maahantuloa edeltävillä kielitesteillä havaittiin samankaltaisia vaikutuksia maassa jo asuvan perheenkokoajan valintoihin: kielitestiä yritettiin useampaan kertaan, tai perheenkokoaja palasi takaisin lähtömaahan tai pari muutti toiseen maahan, jossa perheenyhdistämisen uskotaan onnistuvan. EU-maiden kansalaiset saattoivat kiertää kielivaatimusta asumalla jonkin aikaa toisessa jäsenvaltiossa. (Strik ym. 2013.)

6.5.2 Maahanmuuttajien taloudellinen tilanne

Perheenyhdistämisen edellytysten käyttöönoton vaikutukset maahanmuuttajien toimeentuloon voivat olla kahtalaisia. Esimerkiksi tuloehto voi kannustaa työllistymistä (ks. edellä 6.5.1) ja parantaa siten toimeentuloa, toisaalta edellytysten täyttämistä voi aiheutua perheille lisäkustannuksia. Varsinkin kolmansista maista ja erityisesti kriisimaista lähtöisin oleville kustannukset voivat muodostua merkittäviksi, jos perhesiteen perusteella oleskelulupaa hakeva perheenjäsen joutuu matkustamaan useita kertoja uusimaan hakemuksen vireillepanon tai osallistuakseen kielitestiin.

Kustannuksia syntyy myös, jos oleskelulupaa hakeva perheenjäsen osallistuu kielivalmennukseen varmistukseksi testin läpäisemisen. Strikin ym. (2013) esittämien arvioiden mukaan on todennäköistä, että perheenkokoajat vastaavat suurelta osin näistä kustannuksista. Perheenkokoajat tukevat todennäköisesti taloudellisesti muualla asuvia läheisiään myös muuten kuin osallistumalla kielikurssien, kielitestien tai hakemusten jättämisestä aiheutuviin kustannuksiin. IFAD:in (International Fund for Agricultural Development) arvioiden mukaan esimerkiksi Euroopasta Syyriaan ja Irakiin suuntautuneiden rahalähetysten määrä oli lähes 140 miljoonaa euroa vuonna 2014 (IFAD 2014). Tutkimustiedon puuttuessa ei kuitenkaan voida arvioida, kuinka merkittäviä nämä vaikutukset ovat maassa jo asuvan perheenkokoajan toimeentulon kannalta.

6.5.3 Maahanmuuttajien terveys ja hyvinvointi

Strikin ym. (2013) mukaan yksi merkittävimpiä uuteen yhteiskuntaan kotoutumista haittaava tekijä maahanmuuttajilla on eläminen jatkuvassa epävarmuudessa. Perheenjäsenten oleskelulupaprosessien kesto ja epävarmuus lopputuloksesta hidastaa ja monimutkaistaa perheen yhteensaattamista. Siten perheenyhdistämisen edellytysten tiukentaminen voi sellaisenaan lisätä epävarmuutta täällä jo asuvan perheenkokoajan elämässä. Maahanmuuttajien mielenkiinto ja huomio kohdistuu poissa olevaan perheeseen ja hallinnollisiin prosesseihin eikä ympäröivään yhteiskuntaan. Epävarmuus heijastuu muun muassa siinä, että pitkäaikaisia sitoumuksia kuten vaikkapa asunnon ostoa ei haluta tai uskalleta tehdä. Motivaatio ammatillisten valmiuksien kehittämiseen vastaamaan uuden yhteiskunnan vaatimuksia voi epävarmuudessa elävien parissa olla vähäistä. (Pietka-Nykaza 2015; Strik ym. 2013; Losi & Strang 2008). Epävarmuuden on havaittu heikentävän myös kielen oppimista: väliaikaisen oleskeluluvan saaneiden kielitaito ei vahvistunut tarkastelujakson aikana, kun taas pysyväisluonteisen oleskeluluvan saaneiden kielitaito koheni (Steel ym. 2011).

Epävarmuus oleskelun jatkumisesta ja oikeudellisesti epävarmat elämäntilanteet, joihin perheenyhdistämiseen liittyvä epätietoisuus kuuluu, ovat yksi maahanmuuttajien mielenterveyden riskitekijöistä. Sekä Suomessa (Koehn 2006; Mustonen 2008), Euroopassa (Bernardes ym. 2010) että Australiassa (Steel ym. 2006; Steel ym. 2011) tehdyt tutkimukset ovat osoittaneet yhteyden oleskelun jatkumiseen liittyvien epävarmuustekijöiden ja sosiaalisen eristäytymisen ja korkeampien stressitasojen välillä. Perheenyhdistämiseen liittyvä odotusaika ja hallinnolliset käytännöt vaikuttivat perheenkokoajan identiteettiin ja kuulumisen tunteeseen uudessa yhteiskunnassa (Bragg & Wong 2016).

Perheestä erossa elämiseen liittyvät tutkimukset osoittavat kiistatta, että huoli poissa olevasta perheestä (erityisesti pakolaistaustaisilla muuttajilla) tai eläminen erossa lähiperheen jäsenistä on yhteydessä maahan muuttaneiden heikompaan mielenterveyteen ja kotoutumiseen (Rask ym. 2016; Tay ym. 2015; McGregor ym. 2015; Nickerson ym. 2010; Brunner ym. 2006; Rousseau ym. 2004; Suarez-Orozco ym. 2002). Joidenkin tutkimusten mukaan pakolaistaustaisten ihmisten tyypilliset mielenterveyden häiriöt, mukaan lukien trauman jälkeinen stressioireyhtymä, ovat osaltaan uudessa maassa koettujen vaikeuksien seurausta (mm. Nickerson ym. 2010; Hauff & Vaglum 1995). Perheen yhdistämiseen liittyvät huolet voivat lisätä mielenterveyden ongelmia. Nickerson ym. (2010) tekemän irakilaispakolaisia koskevan tutkimuksen mukaan ne, joilla oli lähiperheen jäseniä Irakissa, raportoivat enemmän trauman jälkeisiä stressioireita, masentuneisuutta ja psyykkistä kyvyttömyyttä kuin ne, joilla ei ollut perheenjäseniä Irakissa. Pelko perheenjäsenten kohtalosta ennusti PTSD-, masennus- ja työkyvyttömyysriskiä kun kontrolloitiin sukupuoli, traumakokemukset ja nykyiset elinolot (Nickerson ym. 2010). McGregorin ym. (2015) tutkimuksessa perheestä eroon joutuneilla pakolaisnuorilla oli merkittävästi enemmän PTSD-oireita kuin vastaavilla perheensä kanssa elävillä nuorilla (59% vs. 30%).

Rask ym. (2016) tutkivat suomalaisella Maamu-kyselyaineistolla mielenterveysoireiden ja kotoutumisen yhteyttä primääriperheen (syntymäperheen) jäsenten läsnäoloon aikuisikäisten Suomessa asuvien kurdi- ja somalitaustaisten henkilöiden kohdalla. Sillä, että henkilön primääriperheenjäsenet asuivat Suomessa, oli myönteinen vaikutus mielenterveyden sekä kotoutumisen kannalta. Maahanmuuton tilanteessa sosiaalinen tuki vahvistaa mahdollisuuksia selvitä akkulturaatiostressistä (Jasinskaja-Lahti ym. 2006). Sosiaalinen tuki, jota perheenjäsenet tai muut sosiaaliset verkostot voivat antaa, vaikuttaa emotionaalisenä tukena, käytännön apuna, neuvoina ja aineellisenä tukena (Olwig 2011; Mustonen 2008).

Perhesiteiden ylläpitämisen vaikeudet silloin, kun perheen yhdistäminen on viivästynyt, koettiin somalialaispakolaisten haastatteluissa yhdeksi tärkeimmistä mielenterveyttä heikentäväksi tekijäksi, jopa suuremmassa määrin kuin maasta pakenemiseen liittyvät traumaattiset kokemukset (Alemi ym. 2016). Pakolaisten haastatteluihin perustuvissa tutkimuksissa läheisten perhesiteiden merkitystä korostetaan paitsi pakomatkan aikana myös uuteen yhteiskuntaan sopeutumisen edistämiseksi: läheisiltä saadaan sekä emotionaalista että materiaalista tukea samoin kuin sosiaalista tunnustusta, jonka saaminen voi muuten olla vaikeaa vieraassa ympäristössä (McGregor ym. 2015; Alemi ym. 2016; Larsen 2011; Huemer ym. 2009).

Sillä, ovatko henkilön perheenjäsenet läsnä vai muualla, saattaa olla myös vaikutusta mahdolliseen poliittiseen tai uskonnolliseen radikalisoitumiseen. Saksassa toimiva, radikalisaatiota vastustava neuvontakeskus, on saanut 800 puhelua vuosien 2012–2014 aikana, yleensä läheisiltä jotka ovat huolissaan perheenjäsenen tai läheisen henkilön radikalisoitumisesta. Tämän aineiston perusteella Endres (2014) toteaa, että nuoret (15–25-v) ja miehet ovat suurimmassa vaarassa radikalisoitua, ja että ”henkilön perhe ja/tai sosiaalinen ympäristö on yleensä viimeinen yhteys ympäröivään yhteiskuntaan”.

6.5.4 Perhesiteet ja vaikutus perheenjäseniin

Perheen yhdistämisen viivästymisellä on vaikutusta perheenkokoajan lisäksi myös perheenjäseniin ja perhesuhteisiin. Hakuprosessin kesto, odotus kunnes perheen yhdistämisen edellytykset täyttyvät ja vielä maahantulon jälkeenkin jatkuva epävarmuus pysyvemmän oleskeluluvan saamisesta koskettaa koko perhettä. Lähtömaahan jääneiden puolison tai lasten elämä on yhtä lailla ”jatkuva odotustilassa” ennen kuin varmuus perheen asettumisesta johonkin maahan saadaan (Strik ym. 2013). Perheenjäsen saattaa myös joutua matkustamaan toiseen maahan jättääkseen perheen yhdistämistä koskevan hakemuksen, ja tämä matka voi olla kallis, vaarallinen tai mahdoton. Esimerkiksi syyrialaisien tulee tällä hetkellä jättää hakemuksensa Turkissa, johon he eivät voi saada viisumia. Tutkimustietoa erillään asumisen vaikutuksista turvapaikanhakijoiden perheenjäseniin tai uudelleen yhdistyneisiin perheisiin on kuitenkin tarjolla niukasti.

Lähtömaahan tai pakolaisleireille asumaan jääneet perheenjäsenet ovat usein hyvin turvattomassa asemassa. Varsinkin yksin jääneille naisille eläminen ilman perheen tai sukulaisverkoston tarjoamaa suojaa voi olla suuri riski seksuaalisen tai muun väkivallan kohteeksi joutumisen vuoksi (Freedman 2016).

Uuteen yhteiskuntaan asettuminen vaikuttaa osaltaan maahanmuuttajien perheenjäsenten väliin suhteisiin. Sen lisäksi pakolaistaustaisten perheiden kohdalla myös perheenjäsenten pitkään erillään asuminen voi muuttaa perhesuhteita (McMichael ym. 2011; Rousseau ym. 2004). Jäljellä oleva vanhempi voi omaksua sekä isän että äidin roolit, iältään vanhempi lapsi ottaa perheessä toisen aikuisen roolin, tai 'korvikejäsen' täyttää puuttuvan perheenjäsenen paikan. Perheen mahdollisen yhdistymisen myötä roolit on neuvoteltava uudelleen, mikä voi synnyttää ristiriitoja perheenjäsenten välille (Suarez-Orozco ym 2002). Roolien uudelleen määrittelyn tuloksena voi olla myös puolisoiden aseman tasa-arvoistuminen sekä vanhempina että muussa työ- jaossa, kuten tapahtui muutamissa Rousseau ym. (2004) haastattelemissa kenialaisperheissä.

Muulla asuvien perheenjäsenten tulo maahan monta vuotta perheenkokoajan saapumisen jälkeen asettaa perheenjäsenet keskenään eri asemaan kotoutumisen 'tahdin' suhteen. Myöhemmin tulleet perheenjäsenet ovat usein sekä taloudellisesti mutta myös muulla tavoin riippuvaisia maassa jo pidempään asuneesta perheenkokoajasta (Eggebo 2010; Strasser ym. 2009). Vasta maahan tulleen puolison työssäkäyntiä koskevat rajoitukset tai oleskeluluvan sitominen perheenkokoajan oleskelulupaan voivat osaltaan vahvistaa tätä riippuvuussuhdetta (Bonjour & Kra-ler 2015; Liversage 2013). Toisaalta maassa jo asuneen perheenjäsenen kotoutuminen voi osaltaan helpottaa myöhemmin tulevien perheenjäsenten asettumista uuteen yhteiskuntaan.

7. TOIMEENTULOEDELLYTYKSEN SOVELTAMINEN SUOMEN KANSALAISTEN PERHEENYHDISTÄMISSESSÄ

7.1. Suomen kansalaisen ja kolmansien maiden kansalaisten perheen yhdistäminen

Tavallisimmin Suomen kansalaisen ja kolmannen maan kansalaisen perheen yhdistämisessä on kyse avioliiton solmimisesta. Näiden niin kutsuttujen kansainvälisten liittojen määrä on kasvanut tasaisesti sitä mukaa, kun suomalaiset ovat löytäneet kumppaneita muutettuaan ulkomaille joko työn tai opiskelun vuoksi, tai kun tänne muuttaneet ovat avioituneet suomalaisten kanssa. Kansainvälisiä liittoja solmitaan kuitenkin lisääntyvästi myös siitä syystä, että Suomen kansalaisuuden saaneet, alkujaan muualta lähtöisin olevat henkilöt solmivat liittoja joko aikaisemman kotimaansa kansalaisen tai muun maan kansalaisen kanssa. (Lainiala & Säävälä 2012.)

Vuonna 2015 suomalaismiesten ja -naisten solmimista avioliitoista noin 8 % oli sellaisia, jossa puolison kansalaisuus oli muu kuin Suomen. Vuonna 2011 näiden liittojen osuudet olivat 7 % miehillä ja 6 % naisilla. Vuonna 2015 solmituista kansainvälisistä liitoista noin 80 % oli sellaisia, joissa Suomen kansalaisen puoliso oli kolmannen maan (ei EU/ETA-maa) kansalainen. Miesten puoliset tulivat tyypillisimmin Thaimaasta, Venäjältä tai Virosta ja naisten puoliset tyypillisimmin Yhdysvalloista, Turkista ja Venäjältä. Näistä maista tulevat puoliset olivat kuitenkin vähemmistö kaikista muualta lähtöisin olevista puolisoista: naisten kohdalla 20 % puolisoista kuului kolmen yleisimmän kansalaisuuden ryhmään, miesten kohdalla osuus oli suurempi, 40 %. (Tilastokeskus, Väestönmuutokset 2015.) Avioliittotilastoista ei suoraan saada tietoa sellaisten kansainvälisten liittojen määrästä, joissa ulkomaalaisen kanssa avioliiton solminut Suomen kansalainen on itse myös syntynyt ulkomailla. Tilastokeskuksen tätä hanketta varten toimittaman erillisaineiston perusteella näiden liittojen osuus kaikista kansainvälisistä liitoista oli noin 25 % - eli noin 2 % kaikista Suomessa solmituista avioliitoista.

Kansainvälisten liittojen määrän arviointiin vaikuttaa se, miten liiton kansainvälisyys määritellään. Edellä esitetyt luvut tarkastelivat kansainvälisiä liittoja puolisoiden kansalaisuuden perusteella, mutta lähtökohtana voitaisiin käyttää myös puolisoiden äidinkieltä, syntymämaata, tai heidän vanhempiansa syntymämaata tai äidinkieltä. Kansalaisuuden käyttöön kansainvälisen liiton määrittävänä tekijänä liittyy muutamia heikkouksia. Moni maahanmuuttaja on saanut Suomen kansalaisuuden, ja näkyy siten rekisterissä suomalaisena. Jos tällainen henkilö solmii avioliiton entisestä kotimaastaan lähtöisin olevan puolison kanssa, kyse ei ole kansainvälisestä liitosta samassa mielessä kuin kahden eri maalaisen välillä. On oletettavaa, että esimerkiksi Suomen kansalaisten solmimissa avioliitoissa Somalian, Irakin tai Afganistanin kansalaisen kanssa on usein kyse juuri tämänkaltaisista liitoista. Vastaavasti Suomen kansalaisuuden saaneen maahanmuuttajan liitto syntyjään suomalaisen kanssa näkyy ei-kansainvälisenä liittona, vaikka sitä voisi pitää kansainvälisenä liittona. (Säävälä & Miettinen 2012.)

Suomessa on tehty muutama kattava selvityksiä kansainvälisistä liitoista ja niiden piirteistä. Lassi Lainialan ja Minna Säävälän (2012) kyselytutkimuksessa kahden kulttuurin liitoista havaittiin muun muassa, että näiden liittojen osuus oli keskimääräistä suurempi Uudellamaalla, Itä-Uudellamaalla ja Etelä-Karjalassa. Alueellinen yleisyys vaihteli sukupuolen mukaan: kahden kulttuurin liittoja solmivat naiset asuivat muita useammin Uudellamaalla, miehet puolestaan Itä-Suomessa ja Kainuussa. (Emt.)

Rekisteritietojen valossa kahden kulttuurin liitot näyttivät olevan jonkin verran muita yleisempiä työttömien, eläkkeellä olevien sekä opiskelijoiden keskuudessa (Säävälä & Miettinen 2012). Nämä piirteet selittävät myös sitä, miksi kahden kulttuurin välisiä liittoja solmivat sijoittuvat tulojen suhteen muita useammin pieni- ja keskituloisten joukkoon. Miesten kohdalla tulojen yhteys kaksikulttuuristen liittojen solmintaan on U:n muotoinen: muita runsaammin näitä liittoja on tulohaitarin ala- ja yläpäässä. Naisten kohdalla tulojen yhteys kaksikulttuuristen liittojen solmintaan ei

ole yhtä voimakas. Silti naistenkin kohdalla näiden liittojen solmijat ovat muita avioliittoja solmivia tyypillisemmin pienituloisia (Säävälä & Miettinen 2012).

Miksi pienituloiset solmivat muita herkemmin kaksikulttuurisia liittoja? Osin kyse on siitä, minkälaisien reittien kautta puoliso löydetään. Opiskelijoiden liittojen kohdalla voi esimerkiksi olla kyse siitä, että tuleva puoliso on kohdattu ulkomailla tapahtuneen opiskelun tai työharjoittelun aikana. Osalla voi olla puolestaan vaikeuksia löytää suomalaista kumppania “parisuhdemarkkinoilla” tärkeiden resurssien puuttumisen vuoksi, kuten työttömyyden tai pienituloisuuden johdosta.

Kahden kulttuurin avioliitot näyttävät tutkimusten valossa edistävän muualta tulleen työllisyyttä. Tämä niin sanottu “avioliittobonus” (marriage premium) johtuu sekä puolisoitten kohtaamiseen johtaneista syistä että avioliiton solmimisen seurauksista. Kotimaan kansalaisen kanssa avioliiton solmineet ulkomaalaiset ovat todennäköisesti valikoituneempia esimerkiksi koulutuksen tai kielitaidon suhteen. Sen lisäksi kahden kulttuurin avioliitot näyttävät itsessään edistävän hyvää kotoutumista, muun muassa sosiaalisten verkostojen ja kielitaidon kautta. Ruotsissa laajalla rekisteriaineistolla tehdyn tutkimuksen mukaan tulokehitys oli parempi sekä ennen avioliittoa että avioliiton solmimisen jälkeen niillä maahanmuuttajilla, jotka olivat solmineet avioliiton ruotsalaisen kanssa. Yhteys oli kuitenkin heikompi pakolaistaustaisilla maahanmuuttajilla. (Irastorza & Bevelander 2014.)

Perheenyhdistämisen kannalta tutkimusnäyttö tukee kahta johtopäätöstä.

- Naimisissa olevan perheenkokoajan kannalta puolison ja lasten saaminen maahan on olennaista työkyvyn, mielenterveyden ja kotoutumisen kannalta. Perheenyhdistämisen estyminen on huonompi vaihtoehto kuin sen viivästyminen.
- Maahanmuuttajan kannalta avioliitto valtaväestön kansalaisen kanssa edistää integroitumista paremmin kuin avioliitto lähtömaasta peräisin olevan henkilön kanssa. Yksin eläminen on kuitenkin epäedullisin vaihtoehto.

7.2. Toimeentuloedellytyksen soveltaminen Suomen kansalaisten perheenyhdistämisessä

Selvitystehtävän yhtenä osana tuli tarkastella, minkälaisia vaikutuksia toimeentuloedellytyksen käyttöönotolla olisi Suomen kansalaisten perheenyhdistämisen kannalta. Tämänhetkisen lainsäädännön mukaan toimeentuloedellytystä ei sovelleta Suomen tai muiden Pohjoismaiden kansalaisten ja kolmannen maan kansalaisen perheenyhdistämiseen. Monissa Euroopan maissa toimeentuloehto sovelletaan myös oman maan kansalaisten ja kolmansista maista lähtöisin olevien perheenyhdistämiseen. Tässä selvityksessä tarkastelluista maista toimeentuloedellytys perheenyhdistämisen ehtona koskee myös oman maan kansalaisia Tanskassa, Norjassa ja Ruotsissa. Ruotsissa edellytys astui voimaan heinäkuussa 2016. Sen sijaan Saksassa tai Alankomaissa toimeentuloedellytystä ei pääsääntöisesti sovelleta oman maan kansalaisten kohdalla.

Tulorajojen käyttöönoton vaikutusten selvittämiseksi Suomen kansalaisten ja kolmansien maiden kansalaisten perheenyhdistämisessä Tilastokeskus toimitti aineiston kaikista Suomen kansalaisten vuosina 2014–2015 solmimista avioliitoista, joissa puoliso oli ulkomaan kansalainen. Aviopuolisot oli aineistossa ryhmitelty kansalaisuuden perusteella kahteen ryhmään, EU/ETA-maiden kansalaisiin ja muihin. Lisäksi aineistossa oli tieto Suomen kansalaisen syntymämaasta - näin pystyttiin karkeasti erottamaan Suomessa syntyneet Suomen kansalaiset niistä, jotka ovat saaneet Suomen kansalaisuuden asuttuaan maassa riittävän kauan. On syytä huomata, että tämä jälkimmäinen ryhmä pitää sisällään myös niitä suomalaisia (syntyperältään suomalaisia), jotka ovat syntyneet muualla kuin Suomessa.

Aineisto sisälsi tiedon avioliiton solmineiden Suomen kansalaisten veronalaisista tuloista avioliiton solmimisvuoden ajalta, jonka perusteella tulorajan merkitystä perheenyhdistämisen mahdollistamisessa voitiin arvioida. Koska Maahanmuuttoviraston antamat ohjeelliset tulorajat viittaavat käytettävissä oleviin tuloihin (nettotulot), arvioitiin avioliittoaineiston henkilöiden nettotulot keskimääräisten verotustietojen perusteella.

Toimeentuloedellytyksen täyttymistä arvioitaessa otetaan huomioon tietyt kotitaloudelle maksettavat kustannuksia kompensoivat tulonsiirrot, kuten lapsilisä, asumistuki, hoitoraha ja opintotuki, jotka pienentävät tarvittavaa toimeentuloa. Tässä laskelmassa näistä otettiin huomioon vain asumistuki ja lapsilisä silloin kun perheessä oli lapsia. Lisäksi on mahdollista, että puolisoilla on tuloja ja varallisuutta - kuten omistusasunto - joka voitaisiin ottaa huomioon arvioitaessa toimeentuloedellytyksen täyttymistä. Näitä ei myöskään otettu huomioon tässä laskelmassa. Maahan tulevalla puolisoilla ei välttämättä ole vielä työpaikkaa tai säännöllisiä tuloja siinä vaiheessa kun hän muuttaa Suomeen, jolloin riittävän toimeentulon osoittaminen jäisi käytännössä maassa asuvalle puolisoille. Koska kaikkia toimeentuloon vaikuttavia eri tekijöitä oli mahdotonta ottaa laskelmassa kattavasti huomioon, esitetyt arviot tulo rajojen ylittävien henkilöiden määrästä ja osuuksista ovat suuntaa-antavia.

Kahden aikuisen tapauksessa - esimerkiksi tilanteessa, jossa Suomen kansalainen on solminut avioliiton kolmannen maan kansalaisen kanssa eikä perheessä ole alaikäisiä lapsia - vaaditaan Maahanmuuttoviraston suuntaa-antavan tuloedellytyksen mukaan noin 20 400 euron vuosittaiset nettotulot, jotta Suomen kansalaisen puolisoille voidaan myöntää oleskelulupa perhesiteen perusteella (Kuvio 11a). Kuvio esittää perheen kokoajan veronalaisia tuloja eikä huomioi puolison mahdollisia tuloja tai omaisuutta, jotka voivat vaikuttaa arvioon. Lisäksi on oletettu, että perhe saisi asumistukea 4830,96 euroa vuodessa Helsingissä vuonna 2015 keskimäärin maksetun asumistuen mukaisesti (Kela, 2015).

Vuosina 2014–2015 avioliiton kolmannen maan kansalaisen kanssa solmineista henkilöistä toimeentuloedellytyksen suuntaa-antavan tulo rajojen ylittäisi hieman harvempi kuin joka toinen (47 %). Lähes joka toisessa avioliitosta puoliso ei siis saisi perhesiteen perusteella oleskelulupaa Suomeen, mikäli hänellä itsellään ei olisi tuloja tai puolisoilla ei olisi muuta varallisuutta. Miehistä tulo rajojen ylitti jonkin verran suurempi osa kuin naisista. Työssä olevista tulo rajojen ylitti lähes 70 %, työttömistä, eläkeläisistä tai muista pienituloisista 10–20 %.

Suuntaa-antavan toimeentulo rajojen ylittävien osuus on pienempi niiden Suomen kansalaisten kohdalla, jotka ovat syntyneet muualla. Maahanmuuttajataustaiset Suomen kansalaiset ovat muita useammin pienituloisia tai epävarmassa työmarkkinatilanteessa, joten tuloedellytyksen ylittävien henkilöiden osuus oli heillä noin 38 %, kun syntyjään suomalaisilla tulo rajojen ylitti noin 50 %.

Mikäli perheen yhdistämistä haettaisiin tilanteessa, jossa perheessä on yksi alaikäinen lapsi, vaadittava tuloedellytys olisi noin 25 200 euroa. Jos tuloihin lasketaan mukaan keskimääräinen asumistuki Helsingin seudulla, vaadittava tulo raja olisi hieman yli 20 000 euroa. Tämän tulo rajojen ylitti noin joka kolmas vuosina 2014–2015 avioliiton kolmannen maan kansalaisen kanssa solminut suomalainen (Kuvio 11b).

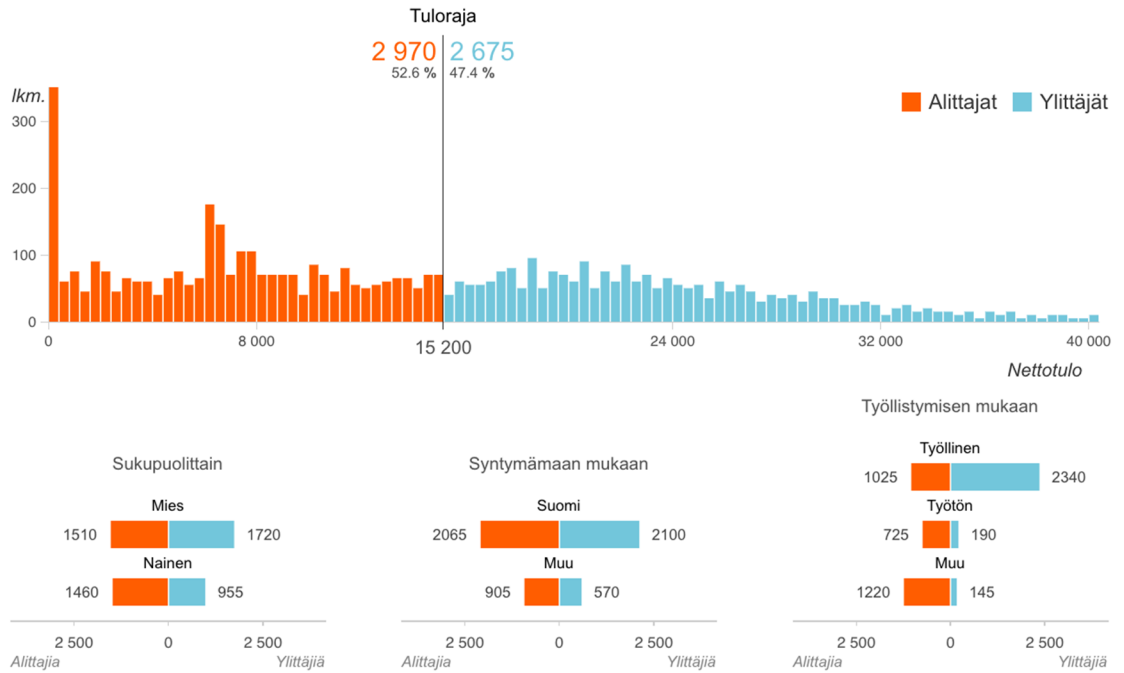
Tuloedellytyksen soveltaminen Suomen kansalaisten kohdalla merkitsisi tämän mukaan monen suomalaisen kohdalla sitä, että aviopuolisoiden yhteiselämä Suomessa ei olisi mahdollista.

Interaktiivinen visualisaatio kolmannen maan kansalaisen kanssa avioliitossa olevien suomalaisten mahdollisuudesta täyttää toimeentuloedellytys

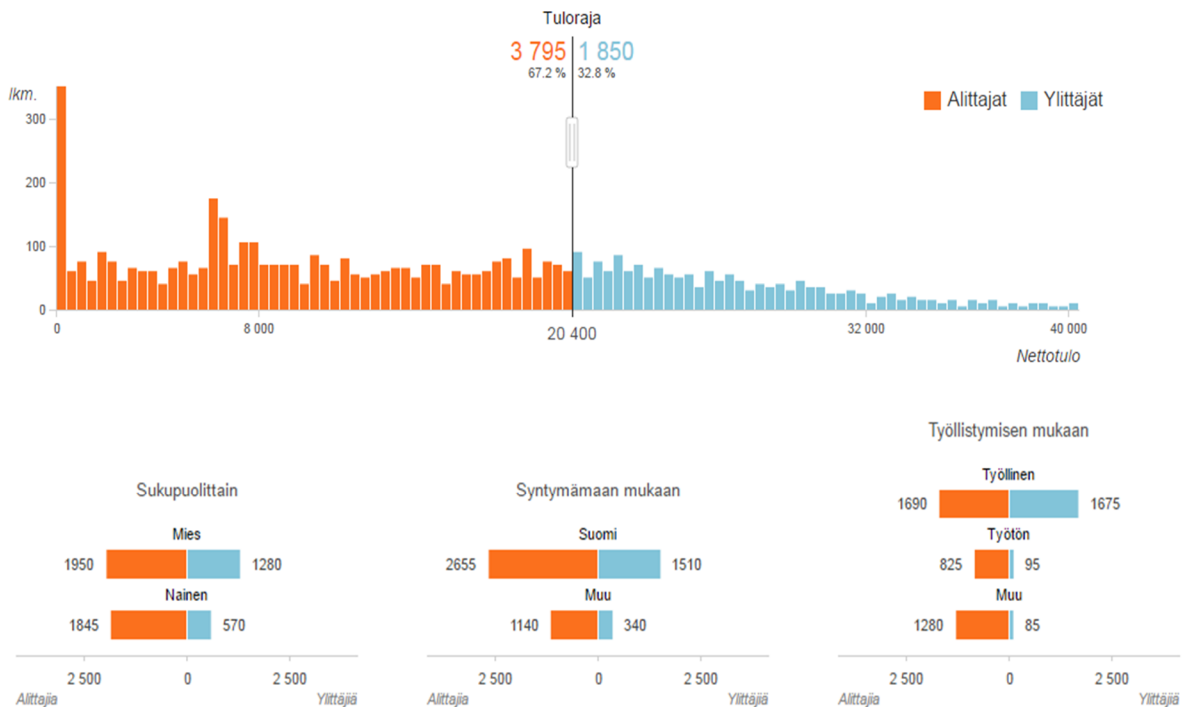
Kerätyn aineiston pohjalta toteutettiin interaktiivinen visualisointi, jonka avulla käyttäjä voi tarkastella erilaisia skenaarioita ja niiden seurauksia. Visualisoinnissa käyttäjä voi säätää perheen koostumusta (sitä, kuuluuko perheeseen puoliso, ja lasten lukumäärää), vaihtaa tulo rajoja ja arvioida itse mukaan laskettavien sosiaalietuuksien määrän. Visualisointi ottaa automaattisesti huomioon lapsilisän.

Visualisaatio on käytettävissä Lucify Oy:n sivuilla osoitteessa <https://lucify.com/reunification>

Kuvio 11a. Vuosina 2014–2015 avioliiton kolmannen maan kansalaisen kanssa solmineiden Suomen kansalaisten tulojakauma. Maahanmuuttoviraston ohjeellisen tulorajan ylittävien talouksien osuus, kun perhesiteen perusteella oleskelulupaa hakee 1 aikuinen.



Kuvio 11b. Vuosina 2014–2015 avioliiton kolmannen maan kansalaisen kanssa solmineiden Suomen kansalaisten tulojakauma. Maahanmuuttoviraston ohjeellisen tulorajan ylittävien talouksien osuus, kun perhesiteen perusteella oleskelulupaa hakee 1 aikuinen ja 1 lapsi.



Kuvioissa on kuvattu nettotulojakauma, joka on arvioitu henkilön valtionveronalaisten bruttotulojen mukaan sekä keskimääräisten verotustietojen perusteella. Maahanmuuttoviraston antamasta ohjeellisesta tulorajasta on tässä vähennetty Helsingissä vuonna 2015 maksettu keskimääräinen asumistuki. Kuvio 11b sisältää myös lapsilisän.

LÄHTEET

Maaraportit

Alankomaiden, Norjan, Ruotsin, Saksan ja Tanskan maaraportit saatavilla Opasnetissä:
<http://fi.opasnet.org/fi/PYE#Maaraportit>

Viranomaislähteet

Ausschussdrucksache 18(11)681, 2016. Zusammenstellung der schriftlichen Stellungnahmen Anhörung des Arbeits- und Sozialausschusses am 20. Juni. Entwurf eines Integrationsgesetzes.

<https://www.bundestag.de/blob/428438/de2171bd97211cbaf9bd327f66d6433a/materialzusammenstellung-data.pdf>

Euroopan Komissio 2014 (COM (2014) 210 final). Komission tiedonanto Euroopan parlamentille ja Neuvostolle oikeudesta perheenyhdistämiseen annetun neuvoston direktiivin 2003/86/EU soveltamista koskevista ohjeista. Bryssel 3.4.2014.

Euroopan Komissio (EC) 11.5.2012. Summary of stakeholder responses to the green paper on the right to family reunification of third-country nationals. Bryssel 11.5.2012.

EU Direktiivi 2011/95/EU (Määritelmädirektiivi)

EU Direktiivi 2003/86/EU (Perheenyhdistämisdirektiivi)

EU Direktiivi 2003/9/EU (Turvapaikanhakijoiden vastaanottoa koskeva direktiivi)

EU Vihreä kirja 2011:735, lopullinen.

Hallituksen esitys laiksi ulkomaalaislain muuttamisesta (HE 252/2010)

<http://www.finlex.fi/fi/esitykset/he/2010/20100252>

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi ulkomaalaislain muuttamisesta (HE 43/2016)

<http://www.finlex.fi/fi/esitykset/he/2016/20160043#idp3068656>

Maahanmuuttovirasto. 2013. Toimeentuloedellytyksen soveltaminen

<https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/JulkaisuMetatieto/Documents/EDK-2016-AK-62343.pdf>

NET Parliamentary documents 2014–2015, 32824, no. 121 (Alankomaat).

Ratkaisujen Suomi 2015. Pääministeri Juha Sipilän hallituksen strateginen ohjelma. Hallituksen julkaisusarja 10/2015. Valtioneuvoston kanslia. <http://valtioneuvosto.fi/sipilan-hallitus/hallitusohjelma>.

SE Regeringens Proposition 2015/16:174 (Ruotsi).

Sisäministeriö 2012. Selvitys ulkomaalaislain perheenyhdistämissäännösten tarkistamisen

taustaksi. Sisäasiainministeriön julkaisuja 17/12. Luettu 13.10.2016. <http://www.intermin.fi/Julkaisu/172012?docID=33310>

Viranomaishaastatteluja

Lainiala, Lassi ja Minna Säävälä: Maahanmuuttovirasto, Pauliina Helminen, haastattelu 16.9.2016

Miettinen, Anneli: Helsingin kaupungin maahanmuuttoyksikkö, puhelinhaastattelu 24.10.2016

Miettinen, Anneli: Ympäristöministeriö, Anu Gentz ja Meri Pensamo, haastattelu 25.10.2016

Miettinen, Anneli: Maahanmuuttovirasto, Leena Turku, tiedustelu sähköpostitse 10.11.2016

Muut viranomaislähteet

Maahanmuuttovirasto, lehdistötiedote 15.9.2016.

http://www.migri.fi/medialle/tiedotteet/lehdistotiedotteet/lehdistotiedotteet/1/0/perhesidehake-muksiin_odotetaan_viidenneksen_kasvua_tana_vuonna_69811

TEM tiedotteet 2016. http://tem.fi/artikkeli/-/asset_publisher/kunnat-ovat-vastaanottaneet-kan-sainvalista-suojelua-saavia-aikaisempaa-enemman

Tilastolähteitä

BAMF 2014. Das Bundesamt in Zahlen 2015. Bundesamt für Migration und Flüchtlinge. http://www.bamf.de/SharedDocs/Anlagen/DE/Publikationen/Broschueren/bundesamt-in-zahlen-2015.pdf?__blob=publicationFile

Eurostat (2016a) Migration and migrant population statistics. Data extracted August 2016. http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Migration_and_migrant_population_statistics/fi

Eurostat (2016b) Population and population change statistics. Data extracted August 2016. http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Population_and_population_change_statistics

Eurostat (2016c). Record number of over 1.2 million first time asylum seekers registered in 2015. <http://ec.europa.eu/eurostat/documents/2995521/7203832/3-04032016-AP-EN.pdf/>

Kela 2015. Kelan asumistukitilasto 2015.

Migrationsverket 2015. Beviljade uppehållstillstånd 2015. <http://www.migrationsverket.se/Om-Migrationsverket/Statistik.html> (luettu lokakuu 2016).

Migri/Maahanmuuttovirasto. Käsittelyajat 2016. http://www.migri.fi/nain_palvelemme/kasittelyajat/keskimaaraiset_kasittelyajat

Migri/Maahanmuuttovirasto, Oleskelulupatilastot, Hakemukset hakuperusteen mukaan 10/2016 ja 2015. http://www.migri.fi/tietoa_virastosta/tilastot/oleskelulupatilastot (luettu marraskuu 2016).

Migri/Maahanmuuttovirasto, Turvapaikanhakijatilastot. http://www.migri.fi/tietoa_virastosta/tilastot/turvapaikka-ja_pakolaistilastot (luettu marraskuu 2016).

Poliisihallitus 2016. Lupahallinnon keskeiset tilastot 7-2016.

Tilastokeskus, Väestönmuutokset 2015. Siviilisäädyn muutokset. Solmitut avioliitot puolisoiden kansalaisuuden mukaan. Saatavana: <http://tilastokeskus.fi/til/ssaaty/tau.html>

UDI 2015. Familieinnvandringstillatser etter søkerens statsborgerskap og oppholdsgrunnlaget til personen i Norge. Utlendingsdirektoratet. <https://www.udi.no/nn/statistikk-og-analyse/statistikk/familieinnvandringstillatser-etter-sokerens-statsborgerskap-og-oppholdsgrunnlaget-til-personen-i-norge-2015/>

UIB 2015. Tal og fakta på udlændingeområdet 2015. Udlændinge-, Integrations- og Boligministeriet. https://www.nyidanmark.dk/NR/rdonlyres/EBDF83E7-B151-4B3B-A87C-CC291B29CF14/0/tal_og_fakta_2015.pdf

Pakolaisjärjestöjen ja kansainvälisten yhteistyöverkostojen selvityksiä ja tilastoja

AIDA Asylum Info Database 2016. ECRE, European Council of Refugees and Exiles. <http://www.asylumineurope.org/reports/country/germany/statistics>

EASO Latest Asylum Trends September 2016. European Asylum Support Office.

EASO Annual Report 2015. European Asylum Support Office.

EMN AHQ 10.8.2016. EMN Ad-Hoc Query on the waiting period for family reunification for beneficiaries of subsidiary protection. European Migration Network.

EMN AHQ 16.2.2016. EMN Ad-Hoc Query (1 of 2) on family reunification of third country nationals receiving international protection. European Migration Network.

EMN AHQ 16.2.2016. EMN Ad-Hoc Query (2 of 2) on family reunification of third country nationals receiving international protection. European Migration Network.

EMN AHQ 27.6.2011. EMN Compilation Ad-Hoc Query on Family Reunification, Compilation produced on 27th June 2011. European Migration Network.

EMN Bulletin 16, 2016. European Migration Network.

EMN, Maahanmuuton tunnusluvut 2015. European Migration Network/Maahanmuuttovirasto. http://www.emn.fi/files/1363/EMN_maahanmuuton_tunnusl_2015_tumma.pdf

EMN Synthesis Report 2016. EMN Annual Report on Immigration and Asylum 2015. A Synthesis of Annual Policy Reports 2015 submitted by EU Member States and Norway. European Migration Network.

EMPL Committee 2016. Labour market integration of refugees: Strategies and good practices. European Parliament. Directorate General for Internal Policies. Policy Department A: Economic and Scientific Policy.

UNHCR 2015. 2014 Global Trends Report, Geneva: UNHCR.

UNCHR at a Glance. <http://www.unhcr.org/figures-at-a-glance.html>

UNHCR 2016. Survey finds Afghan and Syrian refugees arriving to Greece are fleeing conflict and violence. <http://www.unhcr.org/56cc4b876.html>

Tutkimuskirjallisuus

Ager, A. & A. Strang 2004. Indicators of Integration: Final Report. Home Office Development and Practice Report 28. London: Home Office.

Ager, A. & A. Strang 2008. Understanding Integration: A Conceptual Framework. *Journal of Refugee Studies* 21(2): 166–191.

Alemi, Q., S. James & S. Montgomery 2016. Contextualizing Afghan refugee views of depression through narratives of trauma, resettlement stress, and coping. *Transcultural Psychiatry* 53(5): 630–653.

Bernardes, D., J. Wright, C. Edwards, H. Tomkins, D. Dloz & A. Livingstone 2010. Asylum seeker's perspectives on their mental health and social services: contributions for the service provision using a mixed-methods approach. *International Journal of Migration, Health, and Social Care* 6(3): 3–19.

Block, L. & S. Bonjour 2013. Fortress Europe or Europe of Rights? The Europeanisation of Family Migration Policies in France, Germany and the Netherlands. *European Journal of Migration and Law* 15: 203–224.

Bodvarsson, Ö. & H. Van den Berg, 2009. *The Economics of Immigration - Theory and Policy*. New York, NY: Springer.

Bonjour, S. & A. Kraler. Introduction: Family migration as an integration Issue? Policy perspectives and academic insights. *Journal of Family Issues* 36(11): 1407–1432.

Bragg, B. and L. Wong 2016. "Cancelled Dreams": Family Reunification and Shifting Canadian Immigration Policy. *Journal of Immigrant & Refugee Studies* 2016 14;1, 46–65.

- Brücker, H., A. Hauptmann & E. Vallizadeh 2015. Flüchtlinge und andere Migranten am deutschen Arbeitsmarkt: Der Stand im September 2015. Aktuelle Berichte Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung.
- Busk H., S. Jauhiainen, A. Kekäläinen, S. Nivalainen & T. Tähtinen 2016. Maahanmuuttajat työmarkkinoilla – tutkimus eri vuosina Suomeen muuttaneiden työurista. Eläketurvakeskuksen tutkimuksia 6/2016.
- Böcker, A. 2010. Integration tests in the country. In: Strik, T. et al.: The INTEC-project: Draft synthesis report, pp. 45–76. Nijmegen: Radboud University.
- Castaneda, A., R. Lehtisalo, C. Schubert, A. Pakaslahti, T. Halla, M. Mölsä & J. Suvisaari 2012. Psykkiset oireet. Teoksessa *Maahanmuuttajien terveys ja hyvinvointi: Tutkimus venäläis-, somalialais- ja kurditaustaisista Suomessa*, toim. Castaneda ym. Helsinki: THL, 145–150.
- Castles, S., H. Haas & M. Miller 2014. *The Age of Migration: International Population Movements in the Modern World. Fifth Edition*. Guilford Press.
- Clausen, J., E. Heinesen, H. Hummelgaard, L. Husted & M. Rosholm 2009. The effect of integration policies on the time until regular employment of newly arrived immigrants: Evidence from Denmark. *Labour Economics* 16: 409–417.
- Doerschler P. & P. Irving Jackson 2010. Host nation language ability and immigrant integration in Germany: Use of GSOEP to examine language as an integration criterion. *Democracy and Security* 6(2): 147–182.
- Edin, PA., P. Fredriksson & O. Åslund 2004. Settlement policies and the economic success of immigrants. *Journal of Population Economics* 17: 133–155.
- Endres, F. 2014. The Advice Centre on Radicalisation of the Federal Office for Migration and Refugees. *JEX - Zeitschrift für Deradikalizierung und Demokratische Kultur*, 2/2014.
- Eggebo, H. 2010. The problem of dependency: Immigration, gender, and the welfare state. *Social Politics* 17(3): 295–322.
- Fingerroos, O., AM. Tapaninen & M. Tiilikainen (toim.). 2016. *Perheenyhdistäminen: Kuka saa perheen Suomeen, kuka ei ja miksi?* Tampere: Vastapaino.
- Freedman, J. 2016. Sexual and gender-based violence against refugee women: a hidden aspect of the refugee “crisis”. *Reproductive Health Matters* 2016.
- Fussell, E. 2012. Space, time, and volition: Dimensions of migration theory, *The Oxford Handbook of the Politics of International Migration*, Oxford University Press, New York.
- Gilbert, A. & K. Koser 2006, Coming to the UK: what do asylum-seekers know about the UK before arrival? *Journal of ethnic and migration studies*, 32(7): 1209–1225.
- Hansen, L.M. 2009. Effectiveness measurement of Danish municipalities integration policies from 1999 to 2007, Copenhagen: The Ministry for Immigration, Refugee and Integration Affairs.
- Hauff, E. & P. Vaglum 1995. Organised violence and the stress of exile predictors of mental health in a community cohort of Vietnamese refugees three years after resettlement. *British Journal of Psychiatry* 166, 360–367.
- Havinga, T. & Böcker, A. 1999. Country of asylum by choice or by chance: Asylum-seekers in Belgium, the Netherlands and the UK, *Journal of Ethnic and Migration Studies*, 25:1, 43-61
- Hentze, T. & H. Schäfer 2016. Folgen für Arbeitsmarkt und Staatsfinanzen. IW-Kurzberichte 3. 2016. Institut der deutschen Wirtschaft Köln.

Huemer, J., NS. Karnik, S. Voelkl-Kernstock, E. Granditsch, K. Dervic, M. Friedrich, & H. Steiner 2009. Mental health issues in unaccompanied refugee minors. *Child and Adolescent Psychiatry and Mental Health* 3: 13.

Hämäläinen, K. & M. Sarvimäki 2011. Vaikuttavaa kotouttamista. *Hyvinvointikatsaus* 2/2011.

IFAD 2014. Sending money home: European flows and markets. International Fund for Agricultural Development.

Iltalehti 2016. IL-kysely paljastaa: suomalaisten suhtautuminen pakolaisiin kiristynyt, 8.10.2016, <http://mediaseuranta.blogspot.fi/2016/10/iltalehti-il-kysely-paljastaa.html>

IMDi 2008. Deltakelse og ma° loppna° else. Resultatrapportering fra introduksjonsordningen 2007, report No. 7/2008. Norwegian Directorate for Integration.

Irastorza, N., & P. Bevelander 2014. *Economic Integration of Intermarried Labour Migrants, Refugees and Family Migrants to Sweden: Premium or Selection?* IZA, Institute for the Study of Labor Discussion Paper Series 8065.

James, P. & L Mayblin 2016. *Factors influencing asylum destination choice: A review of the evidence*. Working paper 04/16.1, The University of Sheffield.

Jasinskaja-Lahti, I., K. Liebkind, M. Jaakkola & A. Reuter 2006. Perceived discrimination, social support networks and psychological well-being among three immigrant groups. *Journal of Cross-Cultural Psychology*, 37: 293–311.

Kerkkänen, H. & M. Säävälä 2015. Maahanmuuttajan psyykkistä hyvinvointia ja mielenterveyttä edistävät tekijät ja palvelut. Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja, 40/2015. Helsinki.

Koehn, PH. 2006. Health-care outcomes in ethnoculturally discordant medical encounters: The role of physician transnational competence in consultations with asylum seekers. *Journal of Immigrant and Minority Health* 8: 137–147.

Kraler, A., C. Hollomey, C. Hurich, A. König & G. Muzak 2013. Family reunification: A barrier or facilitator of integration? Country Report: Austria.

Lainiala, L. & M. Säävälä 2012. *Rakkautta, rikkautta ja ristiriitoja. Suomalaisten solmimat kaksikulttuuriset avioliitot*. Perhebarometri 2012. Helsinki: Väestöliitto, Väestötutkimuslaitos Kat-sauksia E 46.

Lainiala, L. & A. Miettinen 2013. Childlessness and the skewed regional sex ratios in Finland. *Finnish Yearbook of Population Research*, XLVIII, 51–63.

Larja, L. & H. Sutela 2014. Ulkomaalaistaustaisten miesten työllisyysaste lähes samalla tasolla kuin suomalaistaustaisella – naisilla enemmän vaikeuksia työllistyä. Teoksessa (Nieminen, T. ym., toim.): *Ulkomaista syntyperää olevien työ ja hyvinvointi -tutkimus 2014 (UTH-tutkimus)*, ss. 71–82. Helsinki: Tilastokeskus. www.stat.fi/tup/maahanmuutto/art_2015-10-15_001.html

Larsen, BR. 2011. Becoming part of welfare Scandinavia: Integration through the spatial dispersal of newly arrived refugees in Denmark. *Journal of Ethnic and Migration Studies* 37(2): 333–350.

Lechner, C. & A. Lutz 2011. Study on the impacts of admission policies and admission related integration policies. PROSINT Comparative Reports WP5.

Leerkes, A. & I. Kulu-Glasgow 2011. Playing hard(er) to get: The state, international couples and the income requirement. *European Journal of Migration and Law* 13(1): 95–121.

Legrain, P. 2016. Refugees Work: A Humanitarian Investment that Yields Economic Dividends. Tent.org.

- Liversage, A. 2013. Gendered struggles over residency rights when Turkish immigrant marriages break up. *Oñati Socio-Legal Series* 3: 1070–1090.
- Liversage, A. & M. Rytter 2014. Aegteskab og Migration. Konsekvenser af de danske familiesammenføringsregler 2002–2012. Aarhus: Aarhus Universitetsforlag.
- Losi, N. & A. Strang 2008. IntegraRef: Local Communities and Refugees, Fostering Social Integration, Final Report. http://eresearch.qmu.ac.uk/1240/1/eResearch_1240.pdf
- McAuliffe, M. & D. Jayasuria 2016. Do asylum seekers and refugees choose destination countries? Evidence from large-scale surveys in Australia, Afghanistan, Bangladesh, Pakistan and Sri Lanka. *International Migration*, Vol. 54, (4) 2016, 44–59.
- McGregor, L. S., A.M. Glenn, & L. K. Newman 2015. Familial separations, coping styles, and PTSD symptomatology in resettled refugee youth. *Journal of Nervous and Mental Disorders* 203, 431–438.
- McMichael, C., SM. Gifford & I. Correa-Velez 2011. Negotiating family, navigating resettlement: family connectedness amongst resettled youth with refugee backgrounds living in Melbourne, Australia. *Journal of Youth Studies* 14(2): 179–195.
- Moore, W. & S. Shellman 2007. Whither will they go? A global study of refugees' destinations, 1965-1995, *International Studies Quarterly*, Vol. 51, No. 4 (Dec., 2007), pp. 811-834
- Mustonen, H. 2008. Tilapäisesti turvassa? Tilapäisen oleskeluluvan saaneiden afganistanilaisten, irakilaisien ja somalialaisten turvapaikanhakijoiden henkinen hyvinvointi ja sopeutuminen. Pro gradu-tutkielma, toukokuu 2008. Helsingin yliopisto Valtiotieteellinen tiedekunta/Sosiaalipsykologia.
- Myrskylä, P. & T. Pyykkönen 2015. *Tulevaisuuden tekijät*. EVA-analyysi nro 42, 29.1.2015.
- Mähönen, T. A. & A. Yijälä 2016. *Inkerinsuomalaisten paluumuuttajien kotoutuminen Suomeen*. Tutkimuskatsauksia 7/2016. Helsingin kaupungin tietokeskus. http://www.hel.fi/hel2/Tietokeskus/julkaisut/pdf/16_06_06_Tutkimuskatsauksia_7_Yijala.pdf
- Neumayer, E. 2004. Asylum destination choice. What makes some West European countries more attractive than others? *European Union Politics*, 5(2): 155–180.
- Nickerson A., R. A. Bryant, Z. Steel, D. Silove & R. Brooks 2010. The impact of fear for family on mental health in a resettled Iraqi refugee community *Journal of Psychiatric Research* 44, 229–235.
- OECD 2013. International Migration Outlook. OECD Publishing.
- Okkonen, K. 2015. Saama- vai maksupuolella? *Tieto&Trendit - Talous- ja hyvinvointikatsaus*. Tilastokeskus. <http://tietotrenditblogi.stat.fi/saama-vai-maksupuolella/>
- Olwig, KF. 2011. 'Integration': Migrants and refugees between Scandinavian welfare societies and family relations. *Journal of Ethnic and Migration Studies* 37(2): 179–196.
- Papadopoulou, A., B. Treviranus, T. Moritz, & CM. Fandrich 2013. Comparative study on the best practices for the integration of resettled refugees in the EU Member States. European Parliament. Directorate General for Internal Policies. Policy Department C: Citizens' rights and constitutional affairs.
- Pauwels, F. & M. Lamberts 2010. Deel 3. De impact van inburgering, Leuven: HIVA.
- Pietka-Nykaza, E. 2015. 'I want to do anything which is decent and relates to my profession': Refugee doctors' and teachers' strategies of re-entering their professions in the UK. *Journal of Refugee Studies* 28(4): 523–543.

Quirico, M. & T. Caponio 2012. Study on the local implementation of integration / introduction courses for newcomers. Overview-report. PROSINT WP 3.

Rask, S., AM. Paavonen, E. Lilja, P. Koponen, J. Suvisaari, T. Halla, S. Koskinen & A. Castaneda 2016. S. Primääriperheestä erossaolo on yhteydessä somalialais- ja kurditaustaisten maahanmuuttaja-aikuisten hyvinvointiin ja kotoutumiseen Suomessa. *Yhteiskuntapolitiikka* 81(3): 273–287.

Regioplan 2009. De wet inburgering buitenland. Een onderzoek naar de werking, de resultaten en de eerste effecten. Amsterdam: Regioplan Beleidsonderzoek, April 2009.

Robinson, V. & Segrott, J. 2002. *Understanding the decision-making of asylum seekers*, Home Office Research, Development and Statistics Directorate, July 2002.

Rousseau, C., MC. Rufagari, D. Bagilishya & T. Measham 2004. Remaking family life: strategies for re-establishing continuity among Congolese refugees during the family reunification process. *Social Science & Medicine* 59, 1095–1108.

Ruist, J. 2015. Refugee immigration and public finances in Sweden. University of Gothenburg. School of Business, Economics and Law. Discussion Papers 163.

Sarvimäki, M. 2011. Assimilation to a welfare state: Labor market performance and use of social benefits by immigrants to Finland. *Scandinavian Journal of Economics* 2011.

Sarvimäki, M. & K. Hämäläinen 2010. Assimilating Immigrants. The Impact of an Integration Program. CReAM DP No. 19/10. University College London.

Scholten, P.W., H. Entzinger, E. Kofman, C. Hollomey & C. Lechner 2012. Integration from Abroad? Perception and Impacts of Pre-Entry Tests for Third Country Nationals. PROSINT Comparative Reports WP4.

Schuller, K., S. Lochner & N. Rother 2011. Das Integrationspanel. Ergebnisse einer Längsschnitt, Studie zur Wirksamkeit und Nachhaltigkeit von Integrationskursen. Nürnberg.

Smyth, G., E. Stewart & S. Da Lomba 2010. Introduction: Critical reflections on refugee integration: Lessons from international perspectives. *Journal of Refugee Studies* 23(4): 411–414.

Snellman, O., J. Seikkula, J. Wahlström & K. Kurri 2014. Aikuisten turvapaikanhakijoiden ja pakolaisten mielenterveyden ja psyykkisten ongelmien erityispiirteet. *Sosiaalilääketieteellinen Aikakauslehti* 51: 203-222.

Spinks, H. 2013, Destination anywhere? Factors affecting asylum seekers' choice of destination country. Research Paper no. 1, 2012–13, Parliament of Australia, Department of Parliamentary Services, Parliament Library.

Steel, Z., D. Silove, R. Brooks, S. Momartin, B. Alzuhairi & I. Susljik 2006. Impact of immigration detention and temporary protection on the mental health of refugees. *British Journal of Psychiatry*. 188(1): 58–64.

Steel, Z., S. Momartin, D. Silove, M. Coello, J. Aroche & K. W. Tay 2011. Two year psychosocial and mental health outcomes for refugees subjected to restrictive or supportive immigration policies. *Social Science & Medicine*, 72(7), 1149–1156.

Strasser, E., A. Kraler, S. Bonjour, & V. Bilger 2009. Doing family: Responses to state constructions of “the migrant family” across Europe. *History of the Family* 14: 165–176.

Strik, T., A. Böcker, M. Luiten & R. Van Oers 2012. The INTEC project: Synthesis report: Integration and naturalization test. The new way to European citizenship. In Y. Pascouau & T. Strik (eds), *Which Integration Policies for Migrants?*, ss. 285–405. Nijmegen: Wolf Legal Publishers.

- Strik, T., B. de Hart & E. Nissen 2013. *Family Reunification: A Barrier or Facilitator of Integration? A Comparative Study*. European Commission, DG HOME AFFAIRS.
- Strik, T., M. Luiten & R. van Oers 2010. Country Report The Netherlands. The INTEC project: Integration and naturalization tests: the new way to European citizenship.
- Suarez-Orozco, C., I. Todorova & L. Josephien 2002. Making up for lost time: The experience of separation and reunification among immigrant families. *Family Process* 41(4): 625–643.
- Sutela, H. & L. Larja 2015. Yli puolet Suomen ulkomaalaistaustaisista muuttanut maahan perheistä. Teoksessa (Nieminen, T. ym., toim.): Ulkomaista syntyperää olevien työ ja hyvinvointi - tutkimus 2014 (UTH-tutkimus), ss 15–28. Helsinki: www.stat.fi/tup/maahanmuutto/art_2015-10-15_001.html
- Säävälä, M. & A. Miettinen 2012. Millaiset suomalaiset solmivat kaksikulttuurisia avioliittoja? Teoksessa: Heikkilä E. ym., (toim.) *Monikulttuuriset avioliitot sillanrakentajina*. Turku, Siirtolaisuusinstituutti.
- Tay, A. K., S. Reesa, J. Chenb, M. Karetha & D. Silove 2015. Psychiatry disorders pathways involving traumatic losses, worry about family, adult separation anxiety and posttraumatic stress symptoms amongst refugees from West Papua. *Journal of Anxiety Disorders* 35, 1–8
- Toshkov, D. 2014. The dynamic relationship between asylum applications and recognition rates in Europe (1987–2010). *European Union Politics*, Vol. 15(2), 192–214.
- Triebel, K. & C. Klindworth 2012. *Family Reunification: a Barrier or Facilitator of Integration?* German Country Report. Hamburg: Lawaetz-Stiftung.
- UNHCR 2013. A new beginning. Refugee integration in Europe.
- Valenta, M. 2014. The nexus of asylum seeker migrations and asylum policy: Longitudinal analysis of migration trends in Norway, *International Journal on Minority and Group Rights*, Vol. 21, 2014, 371–394.
- VATT-työryhmä 2014. Maahanmuuttajien integroituminen Suomeen. VATT Analyysi 1-2014. Helsinki: Valtion taloudellinen tutkimuskeskus VATT.
- WODC 2009a. *Internationale gezinshereniging begrensd? Een evaluatie van de verhoging van de inkomens- en leeftijdseis bij migratie van buitenlandse partners naar Nederland*. Den Haag: Wetenschappelijk onderzoek- en documentatiecentrum (WODC) & IND (INDIAC).
- WODC 2009b. (Van Velthoven, B. & C. Klein Haarhuis) *Geschildbeslechtingdelta 2009 - Over verloop en afloop van (potentieel) juridische problemen van burgers*. Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum (WODC). The Hague: Boom Juridische uitgevers.
- Will, AK. 2012. *Deutsche Integrationsmassnahmen aus der Sicht von Nicht-EU-Bürgern: die Ergebnisse des Immigrant Citizens Survey für Deutschland*. Berlin: SVR-Forschungsbereich.
- Zetter, R., D. Griffiths, S. Ferretti & M. Pearl 2003. An assessment of the impact of asylum policies in Europe 1990–2000, Home Office Research Study 259, Home Office Research, Development and Statistics Directorate, June 2003.
- Zimmermann, S. 2011. Reconsidering the problem of 'bogus' refugees with 'socio-economic motivations' for seeking asylum, *Mobilities*, 6(3), 335-352.

LIITE 1. PERHEENYHDISTÄMISEN EDELLYTYKSET KOLMANSIEN MAIDEN KANSALAISILLE VERTAILUMAISSA

Huom! Perheenyhdistämisellä viitataan tässä perhesuhteisiin, jotka ovat olleet olemassa jo ennen perheenkokoajan maahantuloa.

Perheenkokoaja							Lisäedellytyksen sisältö:
	Kolmannen maan kansalainen	Oleskelulupa kansainvälisen suojelun perusteella				Kotimaan kansalainen	
		Pakolainen, PY-hakemus <3 kk oleskeluluvan myöntämisestä	Pakolainen, PY-hakemus 3+ kk oleskeluluvan myöntämisestä	Toissijaisen suojelun perusteella	Alaikäinen pakolainen		
Toimeentuloedellytys							
Ruotsi	sovelletaan	ei sovelleta	sovelletaan	sovelletaan, jos hakemus jätetään 3 kk suojeluaseman myöntämisestä	ei sovelleta	sovelletaan	Perheenkokoajan on pystyttävä elättämään itsensä ja perheenjäsenensä. Tulorajoja ei ole määritelty.
Tanska	sovelletaan	(sovelletaan)	(sovelletaan)	(sovelletaan)	(sovelletaan)	sovelletaan	Perheenkokoajan on osoitettava, että pystyy elättämään perheensä, eikä ole vastaanottanut toimeentulotukea 3 vuoteen. Kansainvälisen suojeluaseman saaneiden kohdalla vaatimuksista käytännössä joustetaan.
Norja	sovelletaan	ei sovelleta	ei sovelleta, jos hakemus jätetään 1 vuoden kuluessa suojeluaseman myöntämisestä	ei sovelleta, jos hakemus jätetään 1 vuoden kuluessa suojeluaseman myöntämisestä	ei sovelleta	sovelletaan	Oleskelulupa edellyttää turvattua toimeentuloa, nykyinen ja edeltävän vuoden toimeentulo todistettava esim. palkka- tai verotodistuksella, eikä kokoaja ole saanut vastaanottaa toimeentulotukea viimeksi kuluneen vuoden aikana. Asetuksella on määrätty tuloraja (v. 2016 n. 35800 e/v), lisäksi edellisvuoden verotettavien tulojen on ylitettävä määrätty tuloraja. Tuloihin ei lasketa sosiaaliturvaetuksia.
Alankomaat	sovelletaan	ei sovelleta	sovelletaan	sovelletaan, jos hakemus jätetään 3 kk suojeluaseman myöntämisestä	sovelletaan, jos hakemus jätetään 3 kk suojeluaseman myöntämisestä	sovelletaan	Perheenkokoajan on pystyttävä osoittamaan että perheen toimeentulo on riittävä seuraavan 12 kk:n ajalta. Tulovaatimus sidottu minimipalkkaan (v. 2016 n. 1650 e/kk)
Saksa	sovelletaan	ei sovelleta	(sovelletaan)	(sovelletaan, jos hakemus jätetään 3 kk suojeluaseman myöntämisestä)	ei sovelleta	pääsääntöisesti ei sovelleta	Tulot tai varat takaavat vakaan ja säännöllisen toimeentulon, ml. pakollisen sairausvakuutuksen; perheen toimeentulo ei ole sosiaaliturvan varassa; osavaltioiden viranomaisilla harkintavaltaa. Kansainvälisen suojeluaseman saaneen perheenjäsenen kohdalla viranomaisilla harkintavaltaa.

	Kolmannen maan kansalainen	Pakolainen, PY-hakemus <3 kk oleskeluluvan myöntämisestä	Pakolainen, PY-hakemus 3+ kk oleskeluluvan myöntämisestä	Toissijaisen suojelun perusteella	Alaikäinen pakolainen	Kotimaan kansalainen	Lisäedellytyksen sisältö:
Asuntoedellytykset							
Ruotsi	sovelletaan	ei sovelleta	Sovelletaan	sovelletaan, jos hakemus jätetään 3 kk suojeluaseman myöntämisestä	ei sovelleta	sovelletaan	Perheenkokoajalla on oltava käytössään kooltaan ja tasoltaan riittävä asunto. Asunnon koosta on annettu ohjeistus (keittiö/kkomero, oh, mh/2 henkilöä).
Tanska	sovelletaan	(sovelletaan)	(sovelletaan)	(sovelletaan)	ei sovelleta	sovelletaan	Perheenkokoajalla oltava oma/vuokra-asunto, n. 20 m ² /henkilö. Pisteytysjärjestelmä: yksittäisestä vaatimuksesta voidaan joustaa, jos muut seikat osoittavat kotoutumista. Kansainvälisen suojeluaseman saaneiden kohdalla vaatimuksista käytännössä joustetaan.
Norja	ei sovelleta	ei sovelleta	ei sovelleta	ei sovelleta	ei sovelleta	ei sovelleta	
Alankomaat	ei sovelleta	ei sovelleta	ei sovelleta	ei sovelleta	ei sovelleta	ei sovelleta	
Saksa	sovelletaan	ei sovelleta	(sovelletaan)	(sovelletaan, jos hakemus jätetään 3 kk suojeluaseman myöntämisestä)	ei sovelleta	ei sovelleta	Riittävä asunto (määräytyy sen perusteella, mikä katsotaan riittäväksi asunnon kooksi ja tasoksi sosiaalisessa asuntotuotannossa). Kansainvälisen suojeluaseman saaneen perheenjäsenten kohdalla viranomaisilla harkintavaltaa/käytännössä ei sovelleta.
Asumisaikaedellytykset							
Ruotsi	ei sovelleta	ei sovelleta	ei sovelleta	ei sovelleta	ei sovelleta	--	Tilapäisesti voimassa olevan lain mukaan toissijaisen suojeluaseman saaneet voivat hakea perheenyhdistämistä vasta vuonna 2019
Tanska	sovelletaan	ei sovelleta	ei sovelleta	ei sovelleta	ei sovelleta	--	3 vuotta/pysyvä oleskelulupa, poikkeuksia mm. määrättyissä lupakategorioiden. Perheenkokoajan on osoitettava sitoutuneisuutta Tanskaan (tilknytningskravet). Tilapäisen suojelun perusteella oleskeluluvan saaneet voivat hakea perheenyhdistämistä 3 v. maassa-asumisen jälkeen.
Norja	(sovelletaan)	ei sovelleta	ei sovelleta	ei sovelleta	ei sovelleta	--	4 vuoden asumisaikaa (oltava töissä/opiskelemassa) sovelletaan perheenmuodostamisessa. Perheenyhdistäminen edellyttää pysyvämpää oleskelulupaa (poikkeuksia määrättyissä oleskelulupakategorioiden)
Alankomaat	sovelletaan	ei sovelleta	ei sovelleta	ei sovelleta	ei sovelleta	--	1 vuosi
Saksa	ei sovelleta	ei sovelleta	ei sovelleta	ei sovelleta	ei sovelleta	--	Tilapäisesti voimassa olevan lain mukaan toissijaisen suojeluaseman saaneet voivat hakea perheenyhdistämistä vasta vuonna 2018.

	Kolmannen maan kansalainen	Pakolainen, PY-hakemus <3 kk oleskeluluvan myöntämisestä	Pakolainen, PY-hakemus 3+ kk oleskeluluvan myöntämisestä	Toissijaisen suojelun perusteella	Alaikäinen pakolainen	Kotimaan kansalainen	Lisäedellytyksen sisältö:
Kieli/kotoutumistesti ennen maahan tuloa							
Ruotsi	ei sovelleta	ei sovelleta	ei sovelleta	ei sovelleta	ei sovelleta	ei sovelleta	
Tanska	ei sovelleta	ei sovelleta	ei sovelleta	ei sovelleta	ei sovelleta	ei sovelleta	
Norja	ei sovelleta	ei sovelleta	ei sovelleta	ei sovelleta	ei sovelleta	ei sovelleta	
Hollanti	sovelletaan	ei sovelleta	ei sovelleta	ei sovelleta	ei sovelleta	sovelletaan	kotoutumis/kielitestillä lähtömaassa
Saksa	sovelletaan	ei sovelleta	ei sovelleta	ei sovelleta	ei sovelleta	sovelletaan	kielitestillä lähtömaassa
Kotoutumis/kielikurssi tai -testi perheen yhdistämisen jälkeen (jatkolupa)							
Ruotsi	ei sovelleta	ei sovelleta	ei sovelleta	ei sovelleta	ei sovelleta	ei sovelleta	
Tanska	sovelletaan	sovelletaan	sovelletaan	sovelletaan	ei sovelleta	sovelletaan	Kielitesti on suoritettava 6 kk:n kuluessa maahantulosta. Pisteytysjärjestelmä: yksittäisestä vaatimuksesta voidaan joustaa, jos muut seikat osoittavat kotoutumista. Kansainvälisen suojeluaseman saaneiden kohdalla vaatimuksista joustetaan
Norja	sovelletaan	sovelletaan	sovelletaan	sovelletaan	ei sovelleta	sovelletaan	Kielivalmennusta 600 h ja kielitesti (kv-suojeluaseman saaneille ja heidän perheenjäsenilleen ilmaista) 3 ensimmäisen maassaolovuoden aikana. Kielitesti edellytyksenä pysyvän oleskeluluvan saamiseksi
Hollanti	sovelletaan	sovelletaan	sovelletaan	sovelletaan	ei sovelleta	sovelletaan	Kielitesti 3 v. kuluessa maahantulosta. Maksullista kieli/kotoutumisvalmennusta tarjolla (kv-suojeluaseman saaneita ja heidän perheenjäseniään tuetaan kustannuksissa)
Saksa	sovelletaan	sovelletaan	sovelletaan	sovelletaan	ei sovelleta	sovelletaan	Kieli/kotoutumiskurssille (660 h) ja -testiin osallistuminen edellytyksenä jatkoluvulle tai pysyvälle oleskeluluvulle (kv-suojelua saavia ja heidän perheenjäseniään sekä työttömiä ym. tuetaan kustannuksissa).

	Kolmannen maan kansalainen	Pakolainen, PY-hakemus <3 kk oleskeluluvan myöntämisestä	Pakolainen, PY-hakemus 3+ kk oleskeluluvan myöntämisestä	Toissijaisen suojelun perusteella	Alaikäinen pakolainen	Kotimaan kansalainen	Lisäedellytyksen sisältö:
Sairausvakuutusedellytys							
Ruotsi	ei sovelleta	ei sovelleta	ei sovelleta	ei sovelleta	ei sovelleta	ei sovelleta	
Tanska	(sovelletaan)	ei sovelleta	ei sovelleta	ei sovelleta	ei sovelleta	(sovelletaan)	Kertaluontoinen takuumaksu (v. 2016 n. 7500 euroa), josta voidaan kattaa perheenjäsenten sosiaalikuluja
Norja	ei sovelleta	ei sovelleta	ei sovelleta	ei sovelleta	ei sovelleta	ei sovelleta	
Hollanti	(sovelletaan)	ei sovelleta	ei sovelleta	ei sovelleta	ei sovelleta	(sovelletaan)	Sairausvakuutuksen ottaminen on pakollista työtulojen ylittäessä tietyn määrän
Saksa	(sovelletaan)	ei sovelleta	ei sovelleta	ei sovelleta	ei sovelleta	(sovelletaan)	Sairausvakuutuksen ottaminen on pakollista työtulojen ylittäessä tietyn määrän
Vähimmäisikä							
Ruotsi	18 vuotta	18 vuotta	18 vuotta	18 vuotta	--	18 vuotta	Tilapäisesti 21 vuotta: sovelletaan kansainvälisen suojeluaseman saaneisiin, joiden oleskelulupa on määräaikainen
Tanska	24 vuotta	24 vuotta	24 vuotta	24 vuotta	--	24 vuotta	Pisteytysjärjestelmä: yksittäisestä vaatimuksesta voidaan joustaa, jos muut seikat osoittavat kotoutumista
Norja	18 vuotta	18 vuotta	18 vuotta	18 vuotta	--	18 vuotta	
Hollanti	21 vuotta	18 vuotta	18 vuotta	18 vuotta	--	21 vuotta	
Saksa	18 vuotta	18 vuotta	18 vuotta	18 vuotta	--	18 vuotta	

LIITE 2. TURVAPAIKANHAKIJOIDEN MÄÄRÄ VERTAILUMAISSA 2000-2015

Turvapaikanhakijoiden määrä, osuus EU-28 maihin tulleista hakijoista, hakijat per 1000 asukasta ja väestömäärä 2000-2015

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Tanska																
Turvapaikanhakijat	10 345	12 510	5 945	4 390	3 235	2 280	1 960	2 225	2 350	3 720	5 065	3 945	6 045	7 170	14 680	20 935
Osuus	2,5	2,9	3	1,3	1,2	1,0	1,0	1,0	1,0	1,4	2,0	1,3	1,8	1,7	2,3	1,6
Per 1000 asukasta	1,9	2,3	1,1	0,8	0,6	0,4	0,4	0,4	0,4	0,7	0,9	0,7	1,1	1,3	2,6	3,7
Väestö	5 339 616	5 358 783	5 375 931	5 390 574	5 404 523	5 419 432	5 437 272	5 461 438	5 493 621	5 523 095	5 547 683	5 570 572	5 591 572	5 614 932	5 643 475	5 683 483
Saksa																
Turvapaikanhakijat	78 565	88 285	71 125	50 565	35 605	28 915	21 030	19 165	26 845	32 910	48 475	53 235	77 485	126 705	202 645	476 510
Osuus	19,3	20,8	16,9	14,7	12,9	12,3	10,7	8,6	11,9	12,5	18,7	17,2	23,1	29,4	32,3	36,0
Per 1000 asukasta	1,0	1,1	0,9	0,6	0,4	0,4	0,3	0,2	0,3	0,4	0,6	0,7	1,0	1,6	2,5	5,8
Väestö	82 211 508	82 349 925	82 488 495	82 534 176	82 516 260	82 469 422	82 376 451	82 266 372	82 110 097	81 902 307	81 776 930	80 274 983	80 425 823	80 645 605	80 982 500	81 679 769
Alankomaat																
Turvapaikanhakijat	43 895	32 580	18 665	13 400	9 780	12 345	14 465	7 100	15 250	16 135	15 100	14 590	13 095	13 060	24 495	44 970
Osuus	10,8	7,7	4,4	3,9	3,5	5,3	7,3	3,2	6,8	6,1	5,8	4,7	3,9	3,0	3,9	3,4
Per 1000 asukasta	2,8	2,0	1,2	0,8	0,6	0,8	0,9	0,4	0,9	1,0	0,9	0,9	0,8	0,8	1,5	2,7
Väestö	15 925 513	16 046 180	16 148 929	16 225 302	16 281 779	16 319 868	16 346 101	16 381 696	16 445 593	16 530 388	16 615 394	16 693 074	16 754 962	16 804 432	16 865 008	16 939 923
Suomi																
Turvapaikanhakijat	3 170	1 650	3 445	3 090	3 575	3 595	2 275	1 405	3 670	4 910	3 085	2 915	3 095	3 210	3 620	32 345
Osuus	0,8	0,4	0,8	0,9	1,3	1,5	1,2	0,6	1,6	1,9	1,2	0,9	0,9	0,7	0,6	2,4
Per 1000 asukasta	0,6	0,3	0,7	0,6	0,7	0,7	0,4	0,3	0,7	0,9	0,6	0,5	0,6	0,6	0,7	5,9
Väestö	5 176 209	5 188 008	5 200 598	5 213 014	5 228 172	5 246 096	5 266 268	5 288 720	5 313 399	5 338 871	5 363 352	5 388 272	5 413 971	5 438 972	5 461 512	5 479 531
Ruotsi																
Turvapaikanhakijat	16 285	23 500	33 015	31 355	23 160	17 530	24 320	36 205	24 785	24 175	31 850	29 650	43 855	54 270	81 180	162 450
Osuus	4,0	5,5	7,8	9,1	8,4	7,5	12,3	16,3	11,0	9,2	12,3	9,6	13,1	12,6	12,9	12,3
Per 1000 asukasta	1,8	2,6	3,7	3,5	2,6	1,9	2,7	4,0	2,7	2,6	3,4	3,1	4,6	5,7	8,4	16,6
Väestö	8 872 109	8 895 960	8 924 958	8 958 229	8 993 531	9 029 572	9 080 505	9 148 092	9 219 637	9 298 515	9 378 126	9 449 213	9 519 374	9 600 379	9 696 110	9 799 186
Norja																
Turvapaikanhakijat	10 845	14 770	17 480	16 020	7 950	5 400	5 320	-	14 395	17 125	10 015	8 990	9 675	11 930	11 415	31 110
Osuus	2,7	3,5	4,1	4,6	2,9	2,3	2,7	-	6,4	6,5	3,9	2,9	2,9	2,8	1,8	2,4
Per 1000 asukasta	2,4	3,3	3,9	3,5	1,7	1,2	1,1	-	3,0	3,5	2,0	1,8	1,9	2,3	2,2	6,0
Väestö	4 490 967	4 513 751	4 538 159	4 564 855	4 591 910	4 623 291	4 660 677	4 709 153	4 768 212	4 828 726	4 889 252	4 953 088	5 018 573	5 079 623	5 137 232	5 190 239
EU-28, Turvapaikanhakijat																
	406 585	424 180	421 470	344 800	276 675	234 675	197 410	222 635	225 150	263 835	259 400	309 040	335 290	431 090	626 960	1 322 825

Lähde: Eurostat

Naisten osuus turvapaikanhakijoista vertailumaissa 2008-2015

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Tanska								
Naisten määrä	545	870	1 205	1 095	1 855	2 430	3 575	6 165
Osuus	23,2	23,4	23,8	27,8	30,7	33,9	23	29,4
Saksa								
Naisten määrä	8 460	10 950	17 730	19 590	29 835	47 220	70 000	150 050
Osuus	31,5	33,3	36,6	36,8	38,5	37,3	34,5	31,5
Alankomaat								
Naisten määrä	5 200	5 445	6 070	5 320	5 010	4 685	6 655	12 190
Osuus	34,1	33,7	40,2	36,5	38,3	35,9	27,2	27,1
Suomi								
Naisten määrä	775	1 120	800	810	915	530	1 025	5 975
Osuus	21,1	22,8	26,0	27,8	29,6	23,4	28,3	18,5
Ruotsi								
Naisten määrä	8 505	8 465	12 020	10 705	16 095	19 475	26 395	47 980
Osuus	34,3	35,0	37,7	36,1	36,7	35,9	32,5	29,5
Norja								
Naisten määrä	3 875	4 410	3 390	2 955	3 155	3 560	2 835	7 200
Osuus	26,9	25,7	33,8	32,9	32,6	29,8	24,8	23,1
EU-28								
Naisten määrä	72 745	93 950	97 170	106 355	126 240	150 760	195 885	385 665
Osuus	28,4	31,6	34,1	31,1	33,8	32,9	29,6	27,7

Lähde: Eurostat

Vertailumaiden osuus yksin tulleiden alaikäisten turvapaikanhakijoiden määrästä EU-28 maissa 2008-2015

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Tanska								
Lukumäärä	300	520	410	270	355	350	815	2 125
Osuus	2,6	4,3	3,9	2,3	2,8	2,8	3,5	2,2
Saksa								
Lukumäärä	765	1 305	1 950	2 125	2 095	2 485	4 400	22 255
Osuus	6,5	10,7	18,4	18,2	16,7	19,5	19,0	23,1
Alankomaat								
Lukumäärä	725	1 040	700	485	380	310	960	3 855
Osuus	6,2	8,5	6,6	4,1	3,0	2,4	4,1	4,0
Suomi								
Lukumäärä	705	535	315	150	165	160	195	2 535
Osuus	6,0	4,4	3,0	1,3	1,3	1,3	0,8	2,6
Ruotsi								
Lukumäärä	1 510	2 250	2 395	2 655	3 575	3 850	7 045	35 250
Osuus	12,9	18,5	22,6	22,7	28,5	30,3	30,4	36,5
Norja								
Lukumäärä	1 045	1 820	630	635	705	670	940	5 050
Osuus	8,9	14,9	5,9	5,4	5,6	5,3	4,1	5,2
EU-28								
Lukumäärä	13 335	14 435	11 465	12 630	13 745	13 755	23 150	104 195

Lähde: Eurostat

LIITE 3. AVOIN ARVIOINTI -METODI, OSALLISTUJAT, LÄHTEET JA TULOKSET

Perheenyhdistämisen edellytyksistä tehdyn avoimen arvioinnin tarkoitus oli jäsentää muualla hankkeessa kerättyä tietoa sekä antaa mahdollisuus kenelle tahansa osallistua ja tuoda omat tietonsa hankkeen käyttöön. Arviointi toteutettiin syys-marraskuussa 2016 (<http://fi.opasnet.org/fi/PYE>).

Tiedot jäsenettiin Opasnet-verkkotyötilaan käyttäen avoimen arvioinnin menetelmää (http://fi.opasnet.org/fi/Avoin_arviointi). Tilaajan kanssa määriteltiin ensin täsmällinen tutkimuskysymys. Siihen vastaamiseksi aineisto jäsenettiin perusteluiksi, joiden pohjalta osallistujat sitten esittivät kantojaan. Työ oli luonteeltaan iteratiivista, eli prosessien alkuvaiheessa luonnosteltiin alustavia vastauksia, joita sitten täsmennettiin myöhemmässä vaiheessa uusien löydösten ja käytyjen keskustelujen pohjalta.

Arvioinnin perustana olivat hankkeen tuottamat tiedot, erityisesti viidestä Euroopan maasta tehdyt maakatsaukset ja Tilastokeskuksen sekä Migrin aineistojen perusteella tehdyt visualisaatiot ja laskelmat. Lisäksi käytiin läpi muuta julkisesti saatavilla olevaa aineistoa kuten voimassa olevaa lainsäädäntöä ja eri virastojen ja järjestöjen nettisivuja.

Hankkeen aikana tuotettiin myös muuta tietoa. Lokakuun 12. päivänä järjestettiin työpaja Säätytalolla, jossa esiteltiin hankkeen senhetkisiä tuloksia, keskusteltiin perheenyhdistämisen edellytyksistä ja kerättiin osallistujien näkemyksiä. Työpajan muistiinpanoista tehtiin tiivistelmä osaksi tätä arviointia.

Työpajan yhteydessä avattiin myös nettikeskustelu perheenyhdistämisestä Otakantaa-sivustolla (<https://www.otakantaa.fi/fi/hankkeet/113/>). Otakantaa-keskustelu oli avoinna reilun kuu-kauden. Vaikka Opasnetissäkin voi kommentoida sisältöjä, Otakantaa arveltiin helpommaksi osallistujille, ja siksi tiedot kerättiin Opasnettiin ja keskustelu käytiin Otakantaa-sivuilla. Molemmat linkitettiin ristiin, niin että eri sivujen välillä oli helppo liikkua. Keskusteluaiheet muotoiltiin siten, että ne palvelivat suoraan avoimen arvioinnin vastausta. Työpajassa esitetyn toiveen mukaisesti keskusteluaiheet olivat tarjolla myös englanniksi, mutta englanninkielistä keskustelua ei syntynyt.

Avoimen arvioinnin periaatteiden mukaisesti kaikki puheenvuorot otettiin huomioon, mutta painoarvoa saivat eniten ne, jotka perustelivat väitteitään tutkimukseen tai asiantuntijaraportteihin nojautuen. Näitä joukkoistamisessa esinnotettuja tietolähteitä on listattu viitteissä.

Puheenvuoroja kertyi Otakantaa-sivustolle 27, joista yksi jouduttiin epäasiallisena poistamaan. Aktiivisimmin vastasivat pakolaistyötä tekevät järjestöt ja tutkijat. Sen sijaan maahanmuuttovastaisia puheenvuoroja ei keskusteluun saatu. Tilanne oli samantapainen kuin Terveystieteiden ja hyvinvoinnin laitoksen vuonna 2014 järjestämässä rokotehankintakeskustelussa (<http://fi.opasnet.org/fi/Pneumokokkirokote>): kun keskustelu rajataan selkeästi ja moderoidaan faktapohjaisesti, osallistujien profiili sekä keskustelun sisältö ja laatu muotoutuvat erilaiseksi kuin sosiaalisessa mediassa.

Osana Otakantaa-keskustelua oli myös yleinen arviointiin ja sen materiaaleihin liittyvä kritiikin mahdollisuus. Tämä keskustelu oli auki hankkeen loppuun asti. Keskusteluun tuli kaksi puheenvuoroa, ja niissä vahvasti kritisoidaan kahta asiaa. Ensinnäkin arvostellaan sitä, että avoimen arvioinnin ja koko hankkeen toimeksiannossa perus- ja ihmisoikeuskysymykset on rajattu ulkopuolelle, vaikka juuri ne ja ihmisten hädän lievittäminen ovat tärkeimmät asiat. Toiseksi arvostellaan sitä, että ei tehdä empiiristä tutkimusta niistä päätöksistä, joita on pantu täytäntöön viimeisen reilun viiden vuoden aikana, vaikka vaikutuksia on jo näkyvissä. Tämäkin kysymys oli rajattu toimeksiannossa ulkopuolelle. On kuitenkin hyvä huomata, että Opasnet ja Otakantaa ovat verkkotyötiloina avoimesti käytettävissä, jos joku haluaa tehdä uuden arvioinnin näistä kysymyksistä ja käyttää nyt tehtyä arviointia pohjana.

Arvioinnissa käyty keskustelu ja esiin tulleet näkökulmat

Arvioinnin tulokset ja siitä saadut näkökulmat ovat osa raporttia ja saatuja tuloksia. Alla kuvataan vielä erikseen arvioinnissa esiin nousseita näkökulmia ja siinä saatuja tuloksia.

Työpaja 12.10.2016

Perheenyhdistämisen lisäedellytykset -hanke järjesti Säätytalolla työpajan sidosryhmille 12.10.2016. Tilaisuudessa käytiin läpi hankkeen senhetkisiä tuloksia ja keskusteltiin lisäedellytysten käyttöönotosta ja niiden vaikutuksista. Osallistujat olivat pääasiassa viranomaisia, maahanmuuttajien kanssa työtä tekevien järjestöjen edustajia tai maahanmuuttotutkijoita. Tähän on koottu joitakin työpajassa esiin nostettuja näkemyksiä liittyen arvioinnin kysymyksiin. Tarkemmat muistiinpanot löytyvät linkistä (http://fi.opasnet.org/fi/Keskustelu:Perheenyhdist%C3%A4misen_edellytykset#Keskustelu_ty.C3.B6pajassa_perheenyhdist.C3.A4misesest.C3.A4_12.10.2016).

Yleisvaikutelma keskustelusta oli, että järjestöt pitivät perheenyhdistämisen lisäedellytysten käyttöönottoa huonona ajatuksena, koska ne aiheuttavat haittaa maahanmuuttajien perheille, lisäävät hallinnollista kuormitusta ja eivät edes auta saavuttamaan maahanmuuttopolitiikalle asetettuja tavoitteita. Tämän katsottiin johtuvan mm. siitä, että koska jo nyt on voimassa toimeentuloedellytys, se karsii useimmat kriisimaista tulevien perheiden yhdistämisyritykset eikä lisäedellytyksillä ole käytännön merkitystä kuin muutamien kymmenien tai ehkä sadan perheen osalta vuosittain. Lisäksi lisäedellytyksillä on tavoiteltu esimerkiksi signaalivaikutuksia lähtömaissa maahanmuuton hillitsemiseksi tai ikäkriteerillä ihmiskaupan hillitsemistä. Kuitenkaan tällaisia vaikutuksia ei ole missään osoitettu.

Keskustelua käytiin myös hankkeen rajauksesta ja arvosteltiin sitä, että kansainvälisoikeudelliset näkökulmat oli rajattu tarkastelun ulkopuolelle. Lisäedellytysten käyttöönoton katsottiin olevan erityisesti tästä näkökulmasta ongelmallisia. Esimerkiksi EU:n perheenyhdistämisdirektiivin tarkoitus on varmistaa perheenyhdistämisen onnistuminen eikä estää sitä.

Paljon puhuttiin perheenyhdistämisen käytännön hankaluuksista. Kolmen kuukauden aikarajaa pidettiin kohtuuttoman tiukkana, koska esimerkiksi Syyriasta ei nykyään saa lainkaan viisumeita Turkkiin, jonne perheenyhdistämishakemus on jätettävä. Tuleva sähköinen asiointi voi helpottaa tilannetta mutta ei ratkaise perusongelmaa. Jo tarvittavien asiakirjojen saaminen kestää helposti kuukausia.

Lisäksi nostettiin esille perheenyhdistämisen edellytysten yhteiskunnallisia vaikutuksia. Perheenyhdistäminen nähtiin tehokkaana keinona edistää kotoutumista, vähentää lastenpsykiatrisia ongelmia maahanmuuttajilla ja vähentää syrjäytymistä ja radikalisoitumista.

Keskustelu Otakantaa-sivulla

Otakantaa.fi-sivustolla käytiin keskustelua 12.10. - 13.11.2016 tähän arviointiin liittyvistä yksityiskohtaisista kysymyksistä.^[6] Keskustelun tuomat päätelmät kysymyksiin on tiivistetty tähän. Monet vastaajat myös arvostelivat Suomessa tehtyjä, perheenyhdistämistä vaikeuttavia päätöksiä, mutta niitä ei ole tähän kerätty. Sen sijaan oikeudellisia näkökulmia kerättiin, jos ne olivat vastauksen kannalta relevantteja, vaikka niitä ei arvioinnin toimeksiannossa mainittu. Puhenvuoroja kertyi 27, joista yksi jouduttiin epäasiallisena poistamaan. Aktiivisimmin vastasivat pakolaistyötä tekevät järjestöt ja tutkijat. Yksityiskohtainen keskustelu on arkistoitu Opasnettiin.

Vaikutukset perheisiin: Mitä vaikutuksia perheenyhdistämisen lisäedellytysten käyttöönotolla kansainvälistä suojelua saavien henkilöiden perheenyhdistämisen kohdalla olisi?

- Perheenyhdistäminen parantaa kotoutumista. Perheestä erossa olevilla on useammin heikompi kielitaito, työllistymisvaikeuksia, ongelmia koulutukseen osallistumisessa, vakavia masennus- ja ahdistusoireita ja univaikeuksia.^{[7][8]}
- Perhe-elämän vietto on ihmisoikeus. Perheenyhdistämisen vaikeuttaminen estää oikeuden toteutumista.

- YK:n pakolaisjärjestö UNHCR on selvittänyt perheenyhdistämisen ja kotoutumisen yhteisvaikutuksia. Selvityksen mukaan perheen merkitys on keskeinen opintojen, työllistymisen ja juurtumisen kannalta. Erillään perheestä eläminen aiheuttaa niin henkistä kuin fyysistä pahoinvointia. Perheen yhteen saattaminen on usein pakolaisen ensimmäinen ja tärkein päämäärä uudessa kotimaassa.^[8]
- Lisäedellytykset rikkovat EU:n perheenyhdistämisdirektiivin tavoitetta.
- Ihmissalakuljetus luultavasti lisääntyisi.
- Kansainväliset sopimukset edellyttävät, että perheenyhdistämiselle asetut kriteerit eivät tosiasiallisesti rajoita oikeutta perheenyhdistämiseen. Lisäedellytykset aiheuttaisivat näiden sopimusten rikkomisen. Ks. mm. YK:n lapsen oikeuksien yleissopimus, artiklat 9 ja 10,^[9] ja Euroopan ihmisoikeussopimus^[10].
- Perheenyhdistämisen kiristystä koskevassa hallituksen esityksessä (HE 43/2016 vp, s. 20) todettiin, että turvapaikan tai toissijaista suojelua saaneiden henkilöiden elämäntilanteeseen ja -hallintaan saattaa liittyä henkilöiden taustasta ja kokemuksista johtuvia haasteita, kuten mielenterveysongelmia ja muita terveydellisiä haasteita^[3]. Tällaiset tekijät ovat jo sellaisenaan omiaan vaikeuttamaan muun muassa työllistymistä. Perhe-elämän estäminen ja lähimmäisistä erossa pitäminen ei edistä kotoutumista, työllistymistä tai traumaista kärsivän ihmisen toimintakykyä.

Toteuttamisen mallit: Minkälaisia malleja näiden lisäedellytysten toteuttamiseksi on olemassa?

- Lisäedellytykset käytännössä lakkauttavat perheenyhdistämisen. Toteutustavalla ei ole tähän olennaista vaikutusta.
- Toimeentuloedellytystä voi tulkita joko kaavamaisesti tiettyyn tuloajaan verrattuna tai arvioida, joutuisiko hakija todennäköisesti turvautumaan toimeentulotukeen. Jälkimmäinen tapa on KHO:n ja komission kannan mukainen.^{[11][12]}
- Toimeentuloedellytystä voi soveltaa yksin maahan tulevaan lapseen, tai sitten lapsen edun voi katsoa menevän toimeentuloedellytyksen edelle, jolloin sitä ei sovelleta. Jälkimmäiselle kannalle on kallistunut esimerkiksi perustuslakivaliokunta.^[13]

Kotouttamisen pakollisuus Edistäisikö kotouttamisedellytyksen käyttöönotto ja kotouttamistoimiin osallistumisen tekeminen pakolliseksi kansainvälistä suojelua saavien ja heidän perheenjäsentensä kotoutumista?

- Kotouttamistoimia edellytetään jo nyt, joten tällä ei olisi merkitystä. Kotoutumisen kannalta on ratkaisevaa perheen yhdistäminen.

Asuntoedellytys: pitäisikö perheenyhdistäjältä vaatia, että hänellä on perheelle kunnollinen asunto?

- Asuntoedellytys on tarpeeton, koska perheenyhdistäjällä on varaa asuntoon, jos toimeentuloedellytys täyttyy.
- Asuntoedellytys edellyttäisi kaksivaiheista prosessia, koska ei ole mielekäästä vaatia hankittavaksi perheasuntoa, ennen kuin yhdistäminen on ehdollisena myönnetty.

Lisäedellytysten vaikutukset: Mitä vaikutuksia olisi asumisaikaedellytyksen ja vähimmäisikäedellytyksen käyttöönotolla?

- Lisäedellytykset vaikeuttaisivat entisestään erittäin vaikeaa hakuprosessia.

Suomen kansalaisten toimeentuloedellytys: Mitä vaikutuksia toimeentuloedellytyksen käyttöönotolla Suomen kansalaisten perheenyhdistämisen kohdalla olisi?

- Edellytys vaikeuttaisi olennaisesti myös suomalaisten asemaa, jos puoliso on ei-EU-maasta.^[14]
- Suomen kansalaiset asetettaisiin tulojensa perusteella keskenään eriarvoiseen asemaan. Tämä on perustuslaillisesta näkökulmasta ongelmallista.^[15]
- Edellytys vaikuttaisi kielteisesti erityisesti ulkomailta opiskelleisiin, vastavalmistuneisiin ja naisiin.

3 kk määräaikaan ehtiminen: Kuinka iso osuus kansainvälistä suojelua saavien omista onnistuu hakemaan perheenyhdistämistä 3 kk aikaikkunassa?

- Hakeminen on hidasta ja vaikeaa, joten on luultavaa, että vain pieni osa pystyy hakemaan perheenyhdistämistä 3 kk aikaikkunassa. Monissa lähetystöissä on yli kolmen kuukauden jonot hakemusten jättämiseksi. Perhesiteen ja henkilöllisyyden todistamiseksi vaadittavien dokumenttien hankkiminen on monelle pakolaiselle mahdotonta sotaa käyvistä maista. Myöskään viisumeja ja matkoja lähetystöön toiseen maahan ei pystytä järjestämään niin lyhyessä ajassa, ja esimerkiksi syyrialaisille ei tällä hetkellä myönnetä viisumeja Turkkiin.
- Sähköisen järjestelmän käyttöönotto ei poista tarvetta käydä lähetystössä, joten sekin ei ratkaise käytännön haasteita hakemuksen vireillepanoksi.
- SPR:n keskustoimisto ja piirien työntekijät sekä 7 vastaanottokeskuksen sosiaalityöntekijät kartoittivat perheenyhdistämisen vaikeuksia. Arviolta 80 oleskeluluvan saaneen kanssa keskusteltiin tai vaihdettiin sähköpostia heinäkuun 2016 jälkeen. Yhteydenottajat ovat olleet pääasiassa syyrialaisia, irakilaisia, eritrealaisia ja afgaaneja. Kaikkien henkilöiden perheenjäsenillä on suuria haasteita päästä heille määrättyyn Suomen lähetystöön käynnistämään perheenyhdistämisprosessi.^[16]
- Kotimaisen viranomaisverkoston ruuhkautuminen, 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 hakeminen kolmessa kuukaudessa ei onnistu.
- Kaikkien turvapaikan saaneiden kannattaa heti hakea perheenyhdistämistä joka tapauksessa, mikä lisää hallinnollista kuormitusta. Myös valittaminen kannattaa, mikä vaikuttaa samaan suuntaan.^[17]
- Komission tulkintaohjeen mukaan 3 kk määräaikaa ei saa soveltaa hakijan edun vastaisesti, ja sikäli nykyinen suunnitelma on ongelmallinen, koska määräajat uhkaavat ylittyä.^[17]

Tulorajan tulkinta: Kuinka tiukasti perheenyhdistämisen tulorajaa tulkitaan?

- Julkisuudessa kesällä olleen irakilaisperheen esimerkki kertoo siitä, että yksilöllistä harkintaa hakijan hyväksi tehdään nytkin hyvin harkitusti ja kitsaasti. Pakolais- ja lapsijärjestöjen mukaan poikkeaman sijaan lain tulisi turvata lapsen edun ja ihmisoikeuksien toteutuminen aina ja poikkeuksetta.^[18]

Arvioinnin tulokset

Näyttää siltä, että toimeentuloedellytys on eräänlainen "superkriteeri" eli niin kauan kuin se on voimassa, se johtaa useimpien kolmen kuukauden aikaikkunan ulkopuolella jätettyjen hakemusten hylkäämiseen eikä lisäkriteereillä ole juuri merkitystä. Vastaavasti jos toimeentuloedellytystä lievennettäisiin, muille lisäkriteereille muodostuisi jokin merkitys päätöksenteossa.

Lisäedellytysten vaikutuksista oli tarjolla vain vähän tutkittua tietoa. Joitakin päätelmiä kuitenkin voidaan tehdä. Kaikki tekijät, jotka hidastavat ja vaikeuttavat maahanmuuttajan perheenyhdistämistä, voivat heikentämään kotoutumista ja aiheuttaa psyykkisiä ongelmia ja syrjäytymistä. Välillisesti tästä voidaan päätellä, että tällä voi olla negatiivisia yhteiskuntataloudellisia vaikutuksia, vaikka tällaista suoraa tutkimusnäyttöä lisäedellytysten soveltamisesta ei löytynyt.

Signaali vaikutuksia eli sitä, että valtio pystyisi epäsuotuisalla perheenyhdistämispolitiikalla vähentämään maahanmuuttohalukkuutta, käsitellessä tutkimusten mukaan politiikkatoimilla voi olla pieni vaikutus turvapaikanhakijoiden määrään. Maahanmuuttovirtoja tarkasteltaessa näyttää siltä, että jos globaali tilanne ajaa suuria määriä ihmisiä pakolaisiksi, maahanmuuton paine ja muuttovirrat lisääntyvät joka paikassa, kuten kävi vuonna 2015.

Lisäedellytysten muista vaikutuksista voidaan sanoa, että asuntoedellytys on hallintovaikutuksiltaan hankala, koska se vaatisi perheenyhdistämisen myöntämisen ehdollisena; perheenkoajalta ei voi vaatia perheasunnon hankkimista ennen kuin on päätös perheenyhdistämisestä. Lisäksi sillä ei olisi merkitystä, koska jos toimeentuloedellytys täyttyy, asuntoedellytys todennäköisesti täyttyy samalla. Kotoutusedellytyksen soveltaminen etukäteen on hallinnollisesti epäselvää, ja jos sitä vertailumaissa sovelletaan, se tapahtuu yleensä perheenyhdistämisspäättöksen jälkeen. Ikäedellytys on hallinnollisesti suoraviivainen toteutettava, mutta sillä ei ole havaittu vertailumaissa toivottuja vaikutuksia eli ihmiskaupan vähenemistä. Sairausvakuutus- ja asumisaikaedellytystä ei ole vertailumaissa käytössä.

Suomen kansalaisten perheenyhdistämistä tarkasteltiin myös tilanteessa, jossa puoliso on ei-EU/ETA-maan kansalainen. Hankkeessa tehdyn skenaarion mukaan olemassa olevista kaksikulttuurisissa liitoisaa vajassa 50 prosentissa puolisolilla on mahdollisuus täyttää toimeentuloedellytys, mikä on huomattavasti suurempi osuus kuin turvapaikanhakijoilla. Ennusteeseen liittyy kuitenkin paljon epävarmuustekijöitä. Tuloedellytys rajoittaisi ulkomailla opiskelevien tai työtä tekevien nuorten parien mahdollisuuksia perheenyhdistämiseen Suomessa. Heidän tulot ovat yleensä pienet eivätkä täytä toimeentuloedellytystä. Jonkin verran on näyttöä siitä, että Tanskassa vastaavissa tilanteissa tapahtuu aivovuotoa Ruotsiin, jossa kriteerit ovat väljemmät.

Arvioinnin lähteet

1. EU:n perheenyhdistämisdirektiivi 2003/86/EY [\[1\]\[2\]](#), viitattu 19.11.2016.
2. Perheenyhdistämisen edellytykset: Taloudelliset ja yhteiskunnalliset vaikutukset Suomessa ja Euroopassa. Valtioneuvoston tutkimus- ja selvitystomiinta 2016. [\[3\]](#), viitattu 19.11.2016.
3. Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi ulkomaalaislain muuttamisesta. HE2016/43. [\[4\]](#), viitattu 19.11.2016.
4. Maahanmuuttovirasto. Toimeentuloedellytys. 2016. [\[5\]](#), viitattu 19.11.2016.
5. Lucify Oy. Datavisualisaatio maahanmuuton edellytyksistä Suomessa eri vaihtoehdoissa. Lucify, 2016 [\[6\]](#), viitattu 19.11.2016.
6. Otakantaa-osallistujat. Keskustelu perheenyhdistäisen edellytyksistä. Otakantaa, 2016.[\[7\]](#). Keskustelun arkisto Opasnetissä: [\[8\]](#), viitattu 19.11.2016.
7. Rask, Shadia; Paavonen, Anna-Marie; Lilja, Eero; Koponen, Päivikki; Suvisaari, Jaana; Halla, Tapio; Koskinen, Seppo; Castaneda, Anu. 2016. Primääriperheestä erossaolo on yhteydessä somalialais- ja kurditaustaisten maahanmuuttaja-aikuisten hyvinvointiin ja kotoutumiseen Suomessa. Yhteiskuntapolitiikka 81:3, 273-287.
8. A new beginning. Refugee integration in Europe. Outcome of an EU funded project on Refugee Integration Capacity and Evaluation (RICE). September 2013. UNHCR.[\[9\]](#), viitattu 19.11.2016.
9. Lapsen oikeuksien sopimus. Unicef, 1989. [\[10\]](#), viitattu 19.11.2016.
10. Euroopan ihmisoikeussopimus 19/1990, artikla 8.
11. KHO:n vuosikirjapäätös KHO:2016:155 [\[11\]](#), viitattu 19.11.2016.
12. Komission tiedonanto (COM(2014) 210) s. 22. s. 15.
13. Perustuslakivaliokunnan lausunto PeVL 27/2016 vp.[\[12\]](#), viitattu 19.11.2016.
14. Familia ry. Duoduo-hanke, 2016. [\[13\]](#) [\[14\]](#), viitattu 19.11.2016.
15. Suomen perustuslaki, 11.6.1999/731; 9 §. [\[15\]](#), viitattu 19.11.2016.
16. SPR keskuustoimiston asiakasyhteydenottojen seuranta 7.11.2016, kysely 7:lle VOK-sosiaalipalveluiden asiantuntijoille 4.11.2016, kysely 13:ta piirien monikulttuurisuus-työntekijöille 4.11.2016.
17. Ulkoasiainministeriön lausunto hallituksen esitykseen HE 43/2016 vp. [\[16\]](#), viitattu 19.11.2016.
18. Suomen Pakolaisapu. Lasten paikka on perheessä. Miten käy yli 3000 yksin tulleelle lapselle? [\[17\]](#), viitattu 19.11.2016.
19. Oxford Research Oy. Perheenyhdistämisen edellytysten työpaja 12.10.2016 Säätöyhtiöllä. Muistiinpanot. [\[18\]](#), viitattu 19.11.2016

20. Oxford Research Oy. Perheenyhdistämisen edellytysten tiukentaminen ja sen vaikutukset - kokemuksia viidestä eri Euroopan maasta. Valtioneuvoston kanslian julkaisuja, 2016 (käsikirjoitus) [19], viitattu 19.11.2016.

Osallistujat

Hankkeessa laadittiin yhteistyössä ohjausryhmän kanssa lista tahoista, joille lähetettiin kutsu osallistua sekä työpajaan että myöhemmin Opasnetissä ja Otakantaa.fi-sivuilla tapahtuneeseen avoimeen arviointiin. Kutsua myös kehoitettiin lähettämään eteenpäin kaikille tahoille, jotka vastaanottajat näkivät oleellisiksi asiantuntijoiksi aiheen tiimoilta. Työpajaan ilmoittautui useita henkilöitä, joille kutsua ei oltu lähetetty suoraan.

Alle on listattu ne organisaatiot, joille kutsu lähetettiin, jotka ilmoittautuivat työpajaan ja jotka kommentoivat Otakantaa.fi-sivuilla. Yhdestä organisaatiosta on voinut olla mukana useampia henkilöitä.

Kutsuttu työpajaan ja avoimeen arviointiin	Ilmoittautui työpajaan	Kommentoiti Otakantaa.fi-sivuilla
Helsingin sosiaalivirasto	Oikeusministeriö, etnisten suhteiden neuvottelukunta	Amnesty International
Maahanmuuttovirasto	Työ- ja elinkeinoministeriö	Suomen Punainen Risti
Terveys ja hyvinvoinnin laitos	Helsingin Kaupunki	Suomen Pakolaisapu
Suomen Kuntaliitto	Suomen Pakolaisapu ry	Terveys ja Hyvinvoinnin laitos
Maahanmuuttovirasto	SPR keskustoimisto	Familia ry.
Ulkoministeriö	DaisyLadies ry	Kaksi yksityishenkilöä
Työ- ja elinkeinoministeriö	IOM	
TEM, kotoutumisen osaamiskeskus	Kirkon Ulkomaanapu	
Yhdenvertaisuusvaltuutetun toimisto	Siirtolaisuusinstituutti	
Lapsiasiainvaltuutetun toimisto	Pakolaisneuvonta ry	
Helsingin hallinto-oikeus	R3 Maahanmuuttajanuorten tuki ry	
Oikeusministeriö	Monika-Naiset liitto ry	
Helsingin kaupunki	Maahanmuuttovirasto	
Sosiaali- ja terveysministeriö	Helsingin kaupungin sosiaali- ja terveysviraston maahanmuuttoyksikkö	
Poliisihallitus	Itä-Suomen yliopisto	
Etnisten suhteiden neuvottelukunta ETNO	Lastensuojelun Keskusliitto	
Ihmisoikeuskeskus		
Demos Helsinki		
Poliisiammattikorkeakoulu		
Jyväskylän yliopisto		
Itä-Suomen yliopisto		

Helsingin kaupungin tietokeskus		
Siirtolaisuusinstituutti		
Helsingin Yliopisto		
Valtion taloudellinen tutkimuskeskus		
KELA tutkimus		
Pakolaisneuvonta RY		
Ensi- ja turvakotien liitto ry		
Pakolaisneuvonta ry		
Amnesty International		
Pakolaisapu		
Lastensuojelun Keskusliitto		
Suomen Punainen Risti		
Etnisten suhteiden ja kansainvälisen muuttoliikkeen tutkimuksen seura ETMU ry		
Suomen Unicef ry		
Global Clinic Helsinki		
IOM		



LUCIFY

VALTIONEUVOSTON
SELVITYS- JA TUTKIMUSTOIMINTA

vn.fi/teas

ISSN 2342-6799 (pdf)
ISBN PDF 978-952-287-313-2 (pdf)