

Sisäministeriölle

Viite: SMDno-2015-1539, SM049:00/2015

Asia: Lapsiasiavaltuutetun lausunto luonnoksesta hallituksen esitykseksi ulkomaalaislain muuttamisesta (perheenyhdistämisen kriteerien tiukentaminen)

Lapsiasiavaltuutetun tehtävänä on arvioida ja edistää lapsen oikeuksien toteutumista Suomessa. Työn perustana on YK:n lapsen oikeuksien yleissopimus (SopS 59 ja 60/1991), joka on lailla voimaan saatettu ihmisoikeussopimus. Lapsiasiavaltuutettu arvioi hallituksen esitysluonnosta lapsen oikeuksien yleissopimuksen näkökulmasta.

Hallituksen esitysluonnoksen keskeiset ehdotukset ja tavoitteet

Esitysluonnoksessa ehdotetaan tiukennettavaksi ulkomaalaislain (301/2004) perheenyhdistämisen edellytyksiä koskevia säännöksiä. Turvattua toimeentuloa koskeva vaatimus perheenjäsenen oleskeluluvan edellytyksenä laajennettaisiin koskemaan sellaisia henkilöryhmiä, joihin toimeentuloedellytystä ei nykytilassa sovelleta. Tällainen henkilöryhmä on myös alaikäiset yksin tulleet turvapaikanhakijat. Ehdotuksen on, että jatkossa sekä kansainvälistä suojelua saavilta että Suomen kansalaisilta edellytettäisiin turvattua toimeentuloa ennen kuin perheenyhdistämishakemus voitaisiin hyväksyä.

Tavoitteena on edistää perheenkokoajan kykyä vastata perheensä toimeentulosta ja helpottaa perheenjäsenten yhteiskuntaan asettumista, kun perheenkokoaja olisi perheen maahan saapuessa valmiimpi kantamaan vastuun perheestään taloudellisesti ja siten myös yhteiskuntaan sopeutumisen näkökulmasta. Tavoitteena on myös vaikuttaa siihen, missä määrin turvapaikanhakijat hakeutuvat juuri Suomeen. Perheenyhdistämisen ehtojen tiukentamisen tavoitteena on varmistaa, ettei Suomi näyttäydy poikkeuksellisen houkuttelevan turvapaikanhakumaana.

Sisäministeriön lausuntopyyntöä ei ole osoitettu lapsiasiavaltuutetulle. Lapsiasiavaltuutettu käyttää kuitenkin mahdollisuuttaan antaa lausuntonsa oma-aloitteisesti, koska kyseessä on lapsia koskevan ja lapsiin vaikuttavan lainsäädännön valmistelua koskeva asiakirja.

Lapsiasiavaltuutetun kannanotot

Yleistä

Lapsiasiavaltuutettu katsoo, että perheenyhdistämistä tilanteissa, joissa perheenkokoajana tai perheenjäsenenä on alaikäinen lapsi, ei tulisi vaikeuttaa kiristämällä toimeentuloedellytyksiä. Suomi on sitoutunut lapsen oikeuksien sopimuksen sopimusvaltiona takaamaan, että lasta ei eroteta vanhemmistaan heidän



tahtonsa vastaisesti paitsi silloin, kun se on lapsen edun mukaista (9 art). Toimeentuloedellytysten kiristäminen vaarantaa tämän oikeuden toteutumisen käytännössä ja asettaa lapset eriarvoiseen asemaan myös kansalaisuuden perusteella. Lapsen oikeuksien sopimus takaa sopimuksessa tunnustetut oikeudet kaikille lapsille ilman minkäänlaista lapsen, hänen vanhempansa tai muuhun laillisen huoltajansa ominaisuuden ja muuhun seikkaan perustuvaa erottelua (2 art).

Perheenyhdistämistä on vaikeutettu aiemminkin viime vuosina, ja sen seurauksena muun muassa yksin maahan tulleiden lasten perheenyhdistämiset ovat vähentyneet jyrkästi, käytännössä lähes loppuneet täysin. Nämä lapset ovat erityisen haavoittuvassa asemassa ja ero perheestä tai vanhemmasta voi vaarantaa vakavasti heidän hyvinvointinsa ja terveytensä.

Lapsiasiavaltuutettu kiinnittää huomiota hallituksen esitysluonnoksen valmistelun tasoon. Monin paikoin perustelut on kirjoitettu erittäin epäselvästi, ja niistä jää vaikutelma, että teksti sisältää jopa virheellisyyskohtia. Pykäläkohtaiset perustelut ovat puutteellisia ja jättävät paljon tulkinnanvaraava sille, mikä tavoite ja tarkoitus muutoksilla tosiasiallisesti on. Tämä koskee erityisesti 114 §:n ja 115 §:n perusteluita kohdissa, joissa on kyse yksin tulleista lapsista.

Hallituksen esitysluonnos ei sisällä lapsivaikutusten arviointia, edes osana yhteiskunnallisia vaikutuksia, jota on pidettävä vakavana puutteena. Perheenyhdistäminen koskee erittäin usein lapsia, sekä jo Suomessa olevia että Suomeen oleskelulupaa hakevia. Lapsivaikutusten arvioinnin tulee perustua tutkittuun tietoon, jonka avulla tulee voida arvioida laajasti perheenyhdistämisen vaikeutumisen vaikutuksia lapsen oikeuksiin, lapsen kasvuun, kehitykseen ja terveyteen, lapsen oikeuteen perheeseen ja läheisiin, lapsen oikeuteen koulutukseen jne. Lapsivaikutusten arvioinnissa on huomioitava myös samaan aikaan valmisteilla olevat muut muutokset, jotka koskevat suoraan tai välillisesti maahanmuuttoa ja erityisesti oleskeluluvan hakemista.

Lapsiasiavaltuutettu ilmaisee huolensa siitä, että meneillään olevat lainvalmisteluhankkeet tehdään valtavalla kiireellä, ilman kokonaisharkintaa hallinnon sisällä ja yli hallinnon rajojen. Lisäksi näyttää siltä, että jos vaikutusarviointia yleensä tehdään, se tehdään lyhytnäköisesti ja kapealla sektorilla kulloinkin käsiteltävänä olevan asian puitteissa.

Riskinä on, että tehtävät muutokset ja samaan aikaan muut meneillään olevat muutokset, mukaan lukien tavoitteena oleva normien purku, saavat aikaan tilanteen, jossa taloudellinen hyöty jää saamatta tai se kääntyy jopa taloudelliseksi rasitteeksi. Esimerkiksi nyt käsiteltävänä oleva perheenyhdistämisen tiukentaminen voi vähentää maahanmuuttoa ja siitä aiheutuvia kuluja, mutta esitysluonnoksessa ei ole arvioitu sitä, millaisia kustannuksia aiheutuu, kun yksin maassa olevat lapset tai täällä vain toisen vanhemman kanssa olevat lapset mahdollisesti tarvitsevat moniammatillista tukea ja hoitoa tai lastensuojelun toimenpiteitä, jotta he pystyvät elämään normaalia lapsen elämää erossa kokonaan tai ainakin osin perheestään. Laaja-alainen vaikutusarviointi olisi tarpeen, jotta saatava kokonaishyöty voitaisiin osoittaa.

Perustelut lapsiasiavaltuutetun kannanotoille

Lapsen oikeuksien yleissopimus koskee kaikkia alle 18-vuotiaita, ellei lapsen soveltuvien lakien mukaan lapsi ole saavuttanut täysi-ikäisyyttä aikaisemmin (1 artikla). Lapsen oikeuksien yleissopimuksen 4 artiklan mukaan sopimusvaltiot ovat sitoutuneet ryhtymään kaikkiin tarpeellisiin lainsäädännöllisiin, hallinnollisiin ja muihin toimiin yleissopimuksessa tunnustettujen oikeuksien toteuttamiseksi.

Lapsen oikeuksien yleissopimusta tulee tulkita kokonaisuutena. Yleissopimuksen täytäntöönpanoa ja toteutumista valvovan YK:n lapsen oikeuksien komitean mukaan lapsen etu toteutuu, kun kaikki yleissopimuksessa taatut lapsen oikeudet toteutuvat.¹

Lapsen oikeuksien komitea on määritellyt seuraavat artikkelit perustavanlaatuisiksi yleisperiaatteiksi koko lapsen oikeuksien yleissopimuksen täytäntöönpanossa:

- lapsen edun ensisijaisuus kaikissa julkisen tai yksityisen sosiaalihuollon, tuomioistuinten, hallintoviranomaisten tai lainsäädäntöelimien toimissa, jotka koskevat lapsia (3(1) artikla)
- lapsen oikeus syrjimättömyyteen ilman minkäänlaista lapsen, hänen vanhempiansa tai muun laillisen huoltajansa ominaisuuteen tai muuhun seikkaan perustuvaa erottelua (2 artikla)
- lapsen oikeus osallistua, vaikuttaa ja tulla kuulluksi ikänsä ja kehitystasonsa edellyttämällä tavalla, erityisesti lapselle on annettava mahdollisuus tulla kuulluksi häntä koskevissa oikeudellisissa ja hallinnollisissa toimissa joko suoraan tai edustajan tai asianomaisen toimielimen välityksellä (12 artikla),
- lapsen oikeus elämään sekä henkiinjäämiseen ja kehittymiseen mahdollisimman täysimääräisesti (6 artikla)

Muita hallituksen esityksen kannalta keskeisiä artikloja ovat:

- Sopimusvaltiot ovat sitoutuneet takaamaan lapselle hänen hyvinvoinnilleen välttämättömän suojelun ja huolenpidon ottaen huomioon vanhempien tai laillisten huoltajien oikeudet ja velvollisuudet. Tähän pyrkivänsä sopimusvaltiot ovat sitoutuneet ryhtymään kaikkiin tarpeellisiin lainsäädäntö- ja hallintotoimiin. (3(2) art)
- Lasta ei tule erottaa vanhemmistaan paitsi, jos se on välttämätöntä lapsen edun vuoksi. Lapsella on oikeus ylläpitää suhteita ja yhteyttä molempiin vanhempiinsa. (9 art)
- Lapsen tai hänen vanhempiansa hakemukset, jotka koskevat sopimusvaltioon saapumista tai sieltä lähtemistä perheen jälleenyhdistämiseksi on käsiteltävä myönteisesti, humanisti ja kiireellisesti. (10 art)
- Lapsella on oikeus suojeluun ja humanitaariseen apuun hänen anoessaan pakolaisen asemaa sekä valtion velvollisuus osallistua perheen jäljittämiseen. (22 art)

YK:n lapsen oikeuksien komitea on julkaissut yleiskommentin no 6 (2005) ”Ilman huoltajaa olevien ja perheestään eroon joutuneiden lasten kohtelu kotimaansa ulkopuolella”.² Lapsiasiavaltuutettu kehottaa perheeseen erityisesti tähän yleiskommenttiin hallituksen esitysluonnosta päivitettyä. Yleiskommentissa korostetaan muun muassa perheestään eroon joutuneiden ja ilman huoltajaa olevien lasten oikeutta syrjimättömyyteen ja lapsen edun ensisijaisuutta etsittäessä lyhyen ja pitkän aikavälin ratkaisuja. Yleiskommentissa on käsitelty myös laajasti perheenyhdistämiseen liittyviä asioita kohdassa VII.

Lähtökohtana esitysluonnoksessa esitettyjä muutoksia arvioitaessa on pidettävä myös ulkomaalaislain 6 §:ä, jonka mukaan kyseisen lain mukaisessa päätöksenteossa, joka koskee kahdeksaatoista vuotta nuorempaa lasta, on erityistä huomiota kiinnitettävä lapsen etuun sekä hänen kehitykseensä ja terveyteensä liittyviin seikkoihin.

Arvio hallituksen esityksen ehdotuksista

Lapsiasiavaltuutettu katsoo, että perheenyhdistämistä tilanteissa, joissa perheenkokoajana tai perheenjäsenenä on alaikäinen lapsi, ei tulisi vaikeuttaa kiristämällä toimeentuloedellytyksiä. Suomi on sitoutunut lapsen oikeuksien sopimuksen sopimusvaltiona takaamaan, että lasta ei eroteta vanhemmistaan heidän tahtonsa vastaisesti paitsi silloin, kun se on lapsen edun vastaista (9 art). Toimeentuloedellytysten kiristäminen vaarantaa muun muassa tämän oikeuden toteutumisen käytännössä.

Hallituksen esitysluonnoksessa ulkomaalaislain 114 § yksityiskohtaisissa perusteluissa (s. 27) todetaan, että pelkästään se tosiasia, että perheenjäsenet ovat lapsia, ei yksistään olisi peruste poiketa toimeentuloedelly-

tyksen soveltamisesta. Tältä osin viitataan Korkeimman hallinto-oikeuden vuosikirjapäätökseen 2014:50, jossa todetaan, ettei lapsen etu edellyttänyt toimeentuloedellytyksestä poikkeamista yksinomaan siitä syystä, että oleskeluluvan epääminen saattoi johtaa yhteiselämän katkeamiseen lapsen ja toisen vanhemman välillä. Yksityiskohtaisissa perusteluissa todetaan, että toimeentuloedellytyksestä poikkeaminen lapsen edun perusteella edellyttää myös muita yksilöllisiä lapsen etuun konkreettisesti vaikuttavia seikkoja tai olosuhteita. Tietyt erityisolosuhteet, kuten lapsen vakava sairaus tai vammaisuus, saattaisivat muodostaa vaaditun perusteen.³

Lapsiasiavaltuutettu katsoo, että mainitun kaltaiset erityisolosuhteet on ehdottomasti huomioitava ja niiden tulee olla vahva peruste sille, että toimeentuloedellytystä ei vaadita täyttyväksi. Lapsiasiavaltuutettu huomauttaa, että vaatimus erityisolosuhteiden olemassaolosta vaarantaa vakavasti muiden kuin näissä olosuhteissa elävien lasten oikeuden elää omien vanhempiensa ja perheensä kanssa. Lapsen edun perusteella toimeentuloedellytyksistä poikkeamisen kynnyksen tulisi olla matalalla. Arvioinnissa olisi huomioitava kokonaisvaltaisesti lapsen oikeudet, kuten oikeus perhe-elämään molempien vanhempiensa ja sisarustensa kanssa, oikeus täysimääräiseen kasvuun ja kehitykseen ja oikeus mahdollisimman hyvään terveydentilaan.

Hallituksen esitysluonnoksen mukaan toimeentuloedellytys koskisi jatkossa yksin maahan tulleita alaikäisiä. Yksin maahan tulleet lapset ovat erityisen haavoittuvainen ryhmä. Näiden lasten toipuminen usein erittäin traumaattisista kokemuksista sekä sopeutuminen yhteiskuntaan vaatii paljon tukea ja aikaa. Ero perheestä vaikeuttaa sitä entisestään. Nykytilanteessakin yksin maahan tulleiden lasten kohdalla perheenyhdistäminen on erittäin harvinaista, prosessi kestää pitkään ja lapset joutuvat elämään jatkuvassa epävarmuudessa tulevaisuudestaan. Tämä voi vakavasti vaarantaa lapsen terveen kasvun ja kehityksen ja vähimmilläänkin vaikeuttaa ja hidastaa lapsen kotoutumista.

Yksityiskohtaisissa perusteluissa (s. 27) todetaan, että yksin maahan tulleiden lasten kohdalla toimeentuloedellytyksestä voitaisiin poiketa yksittäistapauksellisen harkinnan perusteella, jos se olisi lapsen edun mukaista. Tässäkin kohdin esimerkkinä mainitaan tilanteet, joissa lapsen erityistarpeet, terveydelliset tai hoidolliset syyt, puoltavat poikkeamista. Yksityiskohtaisissa perusteluissa käsitellään myös sitä, kenen vastuulla toimeentuloedellytyksen täyttyminen todellisuudessa kyseisissä tilanteissa on. Lopuksi todetaan, että *"käytännön syistä [toimeentulo]edellytyksen täyttyminen jäisi pääsääntöisesti perheenkokoajana olevan ala-ikäisen vastuulle. Ratkaisukäytännössä olisi arvioitava lapsen edun toteutumista tilanteissa, joissa ala-ikäisen lapsen tulisi huolehtia vanhempiansa toimeentulosta. Tällainen ei yleensä ole käytännössä mahdollista"*.

Lapsiasiavaltuutettu katsoo, että kyseinen kohta on kirjoitettu aivan liian epäselvästi ja puutteellisesti, jotta se tukisi käytännössä ko. lainkohdan soveltamista yksin maahan tulleiden lasten kohdalla. Perusteluissa ei ole millään tavoin pohdittu syitä sille, miksi yksin maahan tulleiden lasten vanhempien mahdollisuus täyttää toimeentuloedellytykset on erittäin vaikeaa, ellei mahdotonta. Perusteluissa erityistarpeet on yhdistetty terveydellisiin ja hoidollisiin syihin. Käytännössä tämä tarkoittanee, että lapset, joilla ei ole mitään erityistä vakavaa vammaa tai sairautta, joutuvat elämään ilman vanhempiaan ainakin niin pitkään, kunnes he itse pystyvät huolehtimaan vanhempiansa toimeentulosta. Se taas on mahdollista aikaisintaan, kun he ovat varttuneet jo täysi-ikäisiksi.

Jyväskylässä 19.2.2016

Tuomas Kurttila
Lapsiasiavaltuutettu

Merike Helander
Lakimies

¹ http://lapsiasia.fi/wp-content/uploads/2015/03/CRS_14.pdf

² http://lapsiasia.fi/wp-content/uploads/2015/03/CRC_GC_2005_6.pdf

³ Viitatussa Korkeimman hallinto-oikeuden päätöksessä ei eritelty, mitkä olisivat sellaisia ”muita yksilöllisiä lapsen etuun konkreettisesti vaikuttavia seikkoja tai olosuhteita”, jotka edellyttäisivät toimeentuloedellytyksistä poikkeamisen.