

Eduskunnan hallintovaliokunnalle

Viite: Hallintovaliokunta keskiviikko 01.06.2016 klo 11:15 / HE 43/2016 vp / Asiantuntijapyyntö

Asia: Lapsiasiavaltuutetun lausunto hallituksen esityksestä eduskunnalle ulkomaalaislain muuttamisesta (HE 43/2016 vp, 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 ihmis-oikeussopimus. Lapsiasiavaltuutettu arvioi hallituksen esitystä lapsen oikeuksien yleissopimuksen näkökulmasta.

Hallituksen esityksen keskeiset ehdotukset ja tavoitteet

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

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

Lapsiasiavaltuutetun kannanotot

Yleistä

Lapsiasiavaltuutettu katsoo, että perheenyhdistämistä tilanteissa, joissa perheenkokoajana tai perheenjäsenenä on alaikäinen lapsi, ei tulisi vaikeuttaa kiristämällä toimeentuloedellytyksiä. Suomi on sitoutunut YK:n lapsen oikeuksien sopimuksen sopimusvaltioon 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.

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). Toimeentuloedellytysten kiristäminen asettaa lapset eriarvoiseen asemaan sen perus-



teella, kykeneekö hänen vanhempansa vastaamaan perheen toimeentulosta vaadittavalla tavalla. Alaikäisellä itsellään ei myöskään käytännössä ole mahdollisuutta vastata perheen elatuksesta esityksessä vaadittavalla tavalla.

Perheenyhdistäminen on tälläkin hetkellä erittäin vaikeaa. Yksin maahan tulleiden lasten perheenyhdistämiä ei toteudu juuri lainkaan. Nämä lapset ovat erityisen haavoittuvassa asemassa ja lähtömaassa tilanne on usein vaikea. Ero perheestä tai vanhemmasta sekä huoli perheenjäsenen turvallisuudesta voi vaarantaa vakavasti heidän hyvinvointinsa ja terveytensä.

Lapsivaikutusten arviointi

Hallituksen esitys ei sisällä nimenomaista lapsivaikutusten arviointia, jota on pidettävä vakavana puutteena. Yhteiskunnallisten vaikutusten arvioinnin yhteydessä on todettu lyhyesti, että toimeentuloedellytyksestä voitaisiin poiketa silloin, kun perheenkokoajana on yksin maahan tullut lapsi ja lapsen etu sitä vaatii. Lisäksi todetaan, että koulua käyvällä lapsella ei käytännössä ole mahdollisuutta turvata perheen toimeentuloa, joten perheenyhdistäminen poikkeustilanteita lukuun ottamatta olisi vain harvoin mahdollista. Ilman huoltajaa olevat lapset jäisivät käytännössä lastensuojelun vastuulle tukitoimien piiriin. Esityksellä on siten lapsille vain vakavia negatiivisia vaikutuksia.

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 valmistuessa olevat muut muutokset, jotka koskevat suoraan tai välillisesti maahanmuuttoa ja erityisesti oleskeluluvan saamista. Arvioinnin perusteella on tarkoitus valita ratkaisuvaihtoehdot, joilla parhaiten päästään asetettuihin tavoitteisiin kunnioittaen lapsen perus- ja ihmisoikeuksia.

Lapsiasiavaltuutettu toistaa jo hallituksen esityksen valmisteluvaiheessa ilmaisemansa huolen siitä, että nyt 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. Yhteiskunnalliset vaikutukset eivät juuri vaikuta valittavaan sääntelyvaihtoehtoon. Riskinä on, että tehtävät muutokset ja samaan aikaan muut meneillään olevat muutokset saavat aikaan tilanteen, jossa yksinomaan tavoiteltu 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, kuinka suuria 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 ja valita sekä inhimillisesti että taloudellisesti paras vaihtoehto.

Arvio hallituksen esityksen ehdotuksista

Lapsiasiavaltuutettu katsoo, että perheenyhdistämistä ehdotetulla tavalla 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 lapsen oikeuksien toteutumisen käytännössä.

Hallituksen esityksen mukaan toimeentuloedellytyksestä voidaan poiketa, jos se on lapsen edun mukaista. Pelkästään se, että perheenjäsenet ovat lapsia, ei yksissään olisi peruste poiketa toimeentuloedellytyksen soveltamisesta. 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. Vastaavia erityisolosuhteita vaadittaisiin toimeentuloedellytyksestä poikkeamiseen myös silloin, kun yksin maahan tulleen lapsen vanhemmat hakevat oleskelulupaa perhesiteen perusteella. Hallituksen esityksen perusteella jää täysin avoimeksi se, miten sairautta tai vammaa tullaan käytännössä arvioimaan.

Lapsiasiavaltuutettu katsoo, että mainitun kaltaiset erityisolosuhteet on ehdottomasti huomioitava ja niiden tulee olla säännönmukainen peruste sille, että toimeentuloedellytystä ei vaadita täyttyväksi. Tämä yksittäin ei kuitenkaan takaa lasten yhdenvertaista kohtelua. Lapsiasiavaltuutettu huomauttaa, että vaatimus erityisolosuhteiden olemassaolosta vaarantaa vakavasti muiden perheenyhdistämistä odottavien lasten oikeuden elää omien vanhempiensa hoidettavana. Lapsiasiavaltuutetun näkemyksen mukaan lapsen edun arviointi toimeentuloedellytyksestä poikkeamiseksi tulee tehdä kokonaisvaltaisesti ja tilannekohtaisesti. Lapsen edun arvioinnissa olisi huomioitava erityisesti oikeus erityiseen suojeluun ja huolenpitoon (lapsen oikeuksien sopimuksen 3(2) art), oikeus elää vanhempiensa hoidossa (9 art), oikeus täysimääräiseen kasvuun ja kehitykseen (6 art), oikeus mahdollisimman hyvään terveydentilaan (24(1) art) sekä oikeus opetukseen (28 art).

Lisäksi on huomioitava vanhempien tosiasiallinen mahdollisuus täyttää toimeentulo vaatimukset. Kuten hallituksen esityksessäänkin kohdassa "4.3. Yhteiskunnalliset vaikutukset" odetaan, turvapaikanhakijoilla on muita huonommat mahdollisuudet työllistyä tai he työllistyvät matalapalkka-aloille. Vaikka esityksessä todetaan, että "[t]ämän johdosta mahdollisuus poiketa toimeentuloa koskevasta edellytyksestä yksittäistapauksellisen harkinnan johdosta korostuu", yksityiskohtaisissa perusteluissa ei harkintaa avata juuri muulla tavoin kuin viittaamalla lyhyesti terveydentilaa koskeviin perusteisiin. Lapsiasiavaltuutettu katsoo, että kynnyksen poiketa toimeentuloedellytyksestä tulee olla matalalla aina, kun prosessiin liittyy lapsi.

Hallituksen esityksen mukaan toimeentuloedellytys koskisi jatkossa myös yksin maahan tulleita alaikäisiä. Yksin maahan tulleet lapset ovat erityisen haavoittuvainen ryhmä. Lähtömaiden tilanne on usein kaoottinen. Näiden lasten toipuminen traumaattisista kokemuksistaan 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.

Yksin maahan tulleiden lasten kohdalla toimeentuloedellytyksestä voitaisiin poiketa yksittäistapauksellisen harkinnan perusteella, jos se olisi lapsen edun mukaista. Tässäkin kohdin hallituksen esityksessä mainitaan esimerkkinä tilanteet, joissa lapsen erityistarpeet, kuten vakava sairaus tai vamma, puoltavat poikkeamista. Yksityiskohtaisissa perusteluissa todetaan, että "*käytännön syistä [toimeentulo] edellytyksen täyttyminen jäisi pääsääntöisesti perheenkokoajana olevan ala-ikäisen vastuulle. Ratkaisukäytännössä olisi arvioitava lapsen edun toteutumista tilanteissa, joissa alaikäisen lapsen tulisi huolehtia vanhempiensa toimeentulosta. Tällainen ei yleensä ole käytännössä mahdollista*".

Käytännössä edellä mainittu tarkoittanee, että yksin maahan tulleet lapset, joilla ei ole mitään erityistä vakavaa vammaa tai sairautta, joutuvat elämään ilman vanhempiaan ainakin niin pitkään, kunnes he itse pystyvät huolehtimaan vanhempiensa toimeentulosta. Se taas olisi mahdollista aikaisintaan, kun he ovat varttuneet jo täysi-ikäisiksi. Lapsiasiavaltuutettu katsoo, että yksin maahan tulleiden lasten kohdalla toimeentuloedellytyksen täyttymisen vaatimus rikkoo lapsen perus- ja ihmisoikeuksia eikä tällaista rajoitusta tulisi säätää.

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 artiklat 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 pyrkiäkseen 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 Yleiskommentissa korostetaan muun muassa perheestään eroon joutuneiden ja ilman huoltajaa olevien lasten oikeutta syrjimättömyyteen ja lapsen edun ensisijaisuutta etsittäessä lyhyen ja pitkän aikavälin ratkaisuja.

Jyväskylässä 31.5.2016

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