

LAPS/106/2024, 7.10.2024

Lapsiasiavaltuutetun lausunto eduskunnan hallintovaliokunnalle hallituksen esityksestä eduskunnalle laiksi ulkomaalaislain muuttamiseksi

**Viite: Hallintovaliokunta perjantai 04.10.2024 klo 11.15 / HE
68/2024 vp / Lausuntopyyntö**

Lapsiasiavaltuutetun tehtävänä on arvioida ja edistää lapsen oikeuksien toteutumista. Työn perustana on YK:n lapsen oikeuksien yleissopimus (SopS 59 ja 60/1991, LOS), joka on lailla voimaan saatettu ihmisoikeussopimus. Sopimus koskee kaikkia alle 18-vuotiaita. Lapsiasiavaltuutettu arvioi hallituksen esitystä yleissopimuksen näkökulmasta.

Yhteenveto lapsiasiavaltuutetun kannanotoista

- Hallituksen esityksen vaikutukset kohdistuvat selkeimmin lapsiin, joiden vanhempi hakee jatkolupaa työperäiselle oleskelulleen.
- Hallituksen esityksen lapsiin kohdistuvien vaikutusten arviointi on niukkaa, joten lapsen edun toteutumisen arviointi sen perusteella on vaikeaa.
- Työperäistä oleskelulupaa koskeva päätöksellä on aina vaikutusta hakijan lapsiin, joten päätöstä tehtäessä tulisi huomioida lapsen etu ulkomaalaislain 6 §:n mukaisesti. Ehdoton palkkaraja ei salli kuitenkaan minkäänlaista harkintaa, joten siinä yhteydessä lapsen edun huomioon ottamista ei voida tehdä.
- Lapsiasiavaltuutetun näkemyksen mukaan työperäisen jatko-oleskeluluvan myöntämisen yhteydessä on syytä harkita, tulisiko ehdottomasta palkkarajasta voida poiketa yksittäisissä tapauksissa painavasta syystä tai lapsen edun sitä vaatiessa.
- On valitettavaa, että nyt käsillä oleva hallituksen esitys ja tuleva, hallitusohjelmaan sisältyvän kirjauksen mukainen perheenyhdistämistä koskeva esitys eivät ole käsiteltävänä samaan aikaan, vaikka kyse on toisiinsa kiinteästi liittyvistä päätöksistä, kun kyse on työperäisestä maahanmuutosta. Kokonaisvaikutusten arviointi olisi välttämätöntä tehdä ennen kuin yksittäisiä muutoksia edistetään.

Lapsiasiavaltuutetun kannanotot

Hallituksen esityksessä ehdotetaan lisättävän työntekijän oleskeluluvan myöntämisen edellytykseksi erillinen, valtioneuvoston asetuksella määriteltävä palkkaraja. Hallitusohjelmassa sovittu palkkaraja on 1600 euroa. Se tulee ylittää palkkatuloilla eikä sen täyttymisessä oteta huomioon muita tuloja. Tavoitteena on varmistaa, että työntekijällä on tosiasiallinen mahdollisuus elättää itsensä ansaitsemallaan palkalla. Tavoitteena on myös lisätä kokoaikatyön määrää Suomessa. Palkkarajan arvioidaan vähentävän ensimmäisten työntekijän oleskelulupien määrää noin 120–250:lla vuonna 2025. Pidemmällä aikavälillä vaikutukset työvoiman saatavuuteen ja työllisyyteen riippuvat siitä, miten palkkarajaa tullaan nostamaan. Lisäksi esityksessä ehdotetaan, että ennen oleskeluluvan myöntämistä tulisi varmistaa, että maksettava bruttopalkka/kk ei alita asetuksella määritettyä palkkarajaa luvan voimassaoloaikana.

Lapsiasiavaltuutettu tarkastelee hallituksen esitystä työntekijän oleskelulupaa hakevan henkilön lasten eli alle 18-vuotiaden näkökulmasta. Työntekijäksi hakeutuvan puoliso ja lapset voivat saada oleskeluluvan perhesiteen perusteella. Hallituksen esityksen vaikutukset kohdistuvat selkeimmin lapsiin, joiden vanhempi hakee jatkolupaa työperäiselle oleskelulle, kuten hallituksen esityksessäkin on tunnistettu.

YK:n lapsen oikeuksien yleissopimuksen 3 (1) artiklan mukaan kaikissa julkisen tai yksityisen sosiaalihuollon, tuomioistuinten, hallintoviranomaisten tai lainsäädäntöelimien toimissa, jotka koskevat lapsia, on ensisijaisena harkintaperusteena oltava **lapsen etu**. Lapsella on oikeus riittävään elintasoon (27 artikla). Tästä ovat ensisijaisessa vastuussa lapsen huoltajat kykyjensä ja taloudellisten mahdolluuksiensa puitteissa (2. kohta) ja sopimusvaltiot ovat sitoutuneet tukemaan tukea lasten huoltajia tässä tehtävässä omien voimavarojensa mukaisesti (3. kohta). Ulkomaalaislain 6 §:n mukaan ko. lain mukaisessa päätöksenteossa, joka koskee kahdeksaatoista vuotta nuorempaa lasta, on erityistä huomiota kiinnitettävä **lapsen etuun** sekä hänen kehitykseensä ja terveyteensä liittyviin seikkoihin.

Hallituksen esityksen mukaisella palkkarajalla tavoitellaan sitä, että hakija tulee toimeen työstä saamallaan palkalla oleskelunsa ajan, mikä sinänsä on oleskeluluvan luonteen mukaista ja perusteltua. Tähän asti toimeentuloedellytyksen tason määräytymistä on ohjannut lain esityöt ja taso on määritetty vuosittain. Nyt ehdotettava palkkarajan asettaminen valtioneuvoston asetuksella on selkeämpi, mutta samaan aikaan joustamattomampi ratkaisu. Esi-

tyksen mukaan palkkaraja on työperäisen oleskeluluvan saamisen ehdoton edellytys, josta ei voida poiketa (s.18). Asetuksella määritelty palkkaraja on melko helposti muutettavissa, joten se voi luoda epävarmuutta oleskeluluvan hakijoiden piirissä, varsinkin jos palkkarajaa muutetaan jatkossa usein ja lyhyellä ”varoituksella”, mikä on tunnistettu myös hallituksen esityksessä. Hakijan epävarmuus heijastuu hänen perheensä tilanteeseen epätietoisuutena tulevaisuudesta.

Hallituksen esityksessä (s. 7) kuitenkin todetaan, että asetuksenantovaltuus rajaa valtioneuvoston harkintaa, joten palkkaraja ei voisi muuttua kovinkaan paljoa tai ennakoimattomasti. Asetuksenantovaltuutuksen mukaan palkkaraja tulee asettaa tasolle, jonka seurauksena työvoiman maahanmuutto vahvistaa julkista taloutta ja niin, että se ei aiheuta työvoiman saatavuuden tarpeetonta vaarantumista. Lisäksi palkkarajan määräytymisessä on otettava huomioon työehtosopimusten mukaiset kokoaikaisen työn vähimmäispalkat. Viimeksi mainittua rajausta lukuun ottamatta asetuksenantovaltuutus ei ole kovin yksiselitteinen ja selkeä. Se jättää harkinnanvaraa, jossa tarvitaan nähdäksemme syvällisempää ymmärrystä työvoiman maahanmuuton vaikutuksista julkiseen talouteen ja työvoiman saatavuudesta paljon laaja-alaisemmin kuin se, miten tietty palkkaraja vaikuttaa työperäisten oleskelulupien määrään. Nähtäväksi jää, millaiset pidemmän aikavälin vaikutukset palkkarajan säätämisestä asetuksella tulee tosiasiallisesti olemaan ja kuinka usein ja missä määrin palkkarajaa muutetaan jatkossa.

Työperäistä oleskelulupaa koskevalla päätöksellä (72 ja 72 a §) on vaikutusta hakijan lapsiin, joten päätöstä tehtäessä tulisi soveltaa ulkomaalaislain 6 §:ää ja kiinnittää sen vaatimalla tavalla huomioita lapsen etuun. Ehdoton palkkaraja ei salli kuitenkaan minkäänlaista harkintaa, joten siinä yhteydessä lapsen edun huomioon ottamista ei voida tehdä. Lasta koskeva oleskelulupa myönnetään perhesiteen perusteella, minkä yhteydessä lapsen etu voidaan kuitenkin ottaa 39 §:ssä säädetyllä tavalla huomioon: toimeentuloedellytyksestä voidaan yksittäisessä tapauksessa poiketa poikkeuksellisen painavasta syystä tai lapsen edun sitä vaatiessa.

Näiden säännösten samanaikainen soveltaminen voi olla ristiriitaista. Lapsen edun huomioonottaminen on tosiasiallisesti riippuvainen lapsen ja perheen kokonaistilanteesta työperäisen maahanmuuton yhteydessä ja molemmista, sekä työperäisen oleskelulupaa että perhesideoleskelulupaa koskevasta päätöksestä, joten 39 §:n mukaista harkintaa ei kaikissa tilanteissa päästä edes tekemään.

Palkkaraja ensimmäistä työperäistä oleskelulupaa myönnettäessä

Ensimmäistä työperäistä oleskelulupaa myönnettäessä palkkaraja vaikuttaa siihen, pääseekö hakija Suomeen työskentelemään ja siihen, voiko myös mahdollinen perhe seurata mukana. Jos lupaa ei myönnetä, koska säädetyt toimeentuloedellytykset eivät täyty, hakija ja hänen perheensä eivät pääse Suomeen. Perhe ei ehkä voi saavuttaa tarvitsemaansa toimeentuloa lähtömaassaan, eikä lapsen oikeus riittävään elintasoon ja hyvinvointiin siten välttämättä toteudu. Lapsen etu ei siis kaikissa tilanteissa täyty, mutta myös lähtömaalla on velvollisuus huolehtia omalta osaltaan lapsen edun toteutumisesta. Tilanteen arviointi on kuitenkin hallituksen esityksestä erillinen ja huomattavasti laajempi kysymys, joka on myös sivuutettu hallituksen esityksessä (s. 18) toteamalla ainoastaan, että lapsi on tällöin vielä lähtömaassaan, eikä ensimmäisen luvan epääminen vaikuta lapseen yhtä paljon kuin jatkoluvan epääminen.

Olisi ollut suotavaa ja lapsen oikeuksia ja asemaa kunnioittavaa, että lapsivaikutuksia olisi arvioitu jossain määrin tarkemmin ensimmäisen työperäisen oleskeluluvan myöntämisen kannalta, varsinkin ottaen huomioon jäljempänä kommentoidut hallitusohjelman kirjaukset perheenyhdistämisen toimeentuloedellytyksiin kaavailuista tulevista muutoksista.

Palkkaraja ensimmäistä työperäistä jatko-oleskelulupaa myönnettäessä

Palkkarajaa sovelletaan myös työperäistä jatko-oleskelulupaa harkittaessa. Jatkoluvan myöntämisen yhteydessäkin voidaan hakea oleskelulupaa puolisolle ja/tai lapselle joko ensimmäistä kertaa tai jatkolupaa perhesideoleskeluluvulle.

Lapsiasiavaltuutetun näkemyksen mukaan työperäisen jatko-oleskeluluvan myöntämisen yhteydessä olisi syytä harkita, tulisiko ehdottomasta palkkarajasta voida poiketa yksittäisissä tapauksissa painavasta syytä tai lapsen edun sitä vaatiessa. Kyse olisi siis siitä, että työperäistä jatko-oleskelulupaa ja perhesideoleskelulupaa harkittaisiin kokonaisuutena, jossa harkinnassa lapsen etu otettaisiin asianmukaisesti huomioon.

Jos lapsen oleskelulupa on sidottu perheenkokoajan työperäiseen jatko-oleskelulupaan, ehdottoman palkkarajan soveltaminen estää lapsen edun mukaisen harkinnan hänen oleskelulupaansa koskevassa päätöksenteossa. Jos palkkarajaa ei saavuteta, perhe joutuu lähtemään maasta. Hallituksen esityksessä (s. 18) todetaan, että lapsi voi tällöin jatkaa perhe-elämää huoltajansa kanssa lähtömaassaan, vaikka he joutuisivat poistumaan maasta kielteisen

työperäisen oleskeluvan perusteella. Tarkempaa arviointia lapseen kohdistuvista vaikutuksista ei esitetä.

Perhesiteen säilyttäminen on hyvin tärkeä lapsen oikeus, mutta sen huomioimisen lisäksi lapsen edun huomioonottamiseen tulee sisältyä lapsen tilanteen, terveyden ja hyvinvoinnin laaja-alainen arviointi. Tällöin on huomioitava, että Suomessa asunut lapsi on esimerkiksi osallistunut ikänsä mukaiseen opetukseen, varhaiskasvatukseen, perusopetukseen tai toiseen asteen koulutukseen. Lapselle on todennäköisesti muodostunut vakiintunut arki, ystäväpiiri ja mahdolliset harrastukset. Lapsella voi olla myös joitain erityistarpeita, joihin hän on saanut tukea sosiaali- ja terveydenhuollosta ja tuen jatkuvuus olisi lapsen edun mukaista. Näiden merkitystä lapselle on arvioitava lapsen näkökulmasta ja ymmärrettävä myös, että lapsen aikaperspektiivi on usein lyhyempi kuin aikuisella. Lapselle voi muodostua vakiintuneeksi koettu arki ja elinpiiri jo melko lyhyessäkin ajassa.

Lapsiasiavaltuutettu haluaakin huomauttaa, että muutolla on hyvinkin konkreettisia ja merkittäviä vaikutuksia lapsen elämään. Hallituksen esityksessä laeiksi toimeentulosta annetun lain 7 a §:n muuttamisesta (HE 58/2023 vp, kohta 4.2.3) todettiin viisaasti, että "(m)uutolla voi olla laajoja vaikutuksia lasten elämään. Uuteen elinympäristöön ja kouluun sopeutuminen sekä kaveripiiriin ja mahdollisesti harrastusten muuttuminen voi olla lapselle tai nuorelle turvattomuutta ja sopeutumisongelmia aiheuttava tilanne. Muutos on suuri myös varhaiskasvatuksessa ja esiopetuksessa olevan lapsen elämässä. Koulun vaihtaminen on kaikille lapsille suuri elämänmuutos, mutta erityisen tuen tarpeessa olevan koululaisen kannalta muutos voisi aiheuttaa tavallista hankalampia ongelmia. Lapsella voi esimerkiksi olla vaikeuksia saada uudella paikkakunnalla tarvitsemaansa tukea koulunkäyntiin." Lapsiasiavaltuutettu korostaa, että kasvuympäristön pysyvyys on tärkeää ihan jokaisen, myös maahanmuuttajataustaisen, lapsen kehitykselle. Siksikin lapsen edun mukaisen harkinnan tulee olla lapsen oikeuksien toteutumisen kokonaisvaltaista punnintaa.¹

Lapsen oma oleskelulupa ei välttämättä ole riippuvainen vanhemman työperäisen oleskeluluvan saamisesta, jos hänellä on toinen huoltaja, joka kykenee vastaamaan toimeentulosta voimassa olevan oleskelulupansa edellyttämällä tavalla. Jos toinen huoltaja joutuu poistumaan maasta ehdottoman palkkarajan soveltamisesta johtuvan oleskeluvan peruuttamisen vuoksi, lapsella ei ole enää mahdollisuutta säilyttää yhteyttä kumpaankin vanhempaansa samalla tavalla kuin yhteistä perhe-elämään vietettäessä. Tässäkin kohdin lapsen edun huomioon ottaminen kokonaisvaltaisen harkinnan perusteella olisi välttämätöntä.

Hallituksen esityksen mukaan (s. 18) lapsen etua arvioidaan mahdollisen maasta poistamis- päätöksen yhteydessä, jolloin arvioidaan muun muassa huoltajuus- ja elatussuhdetta sekä käännyttämisen tai karkottamisen vaikutuksia perhe-elämän viettämiseen, ei toimeentuloa. Sisällyttämällä mahdollisuuden yksittäisissä tapauksissa poiketa ehdottomasta palkkara- jasta lapsen edun toteutumisen varmistamiseksi voitaisiin estää tilanteiden etenevän näin pitkälle. Se olisi sekä lapsen että työperäistä oleskelulupaa hakevan kannalta toivottavaa ja heidän oikeuksiaan kunnioittavaa.

Tulevat muutokset perhesiteen perusteella myönnettävän oleske- luluvan edellytyksiin

Perhesiteen perusteella myönnettäväni oleskeluvan yhtenä edellytyksenä on riittävä toi- meentulo (39 §). Toimeentuloedellytyksestä voidaan poiketa poikkeuksellisen painavasta syystä tai jos lapsen etu vaatii sitä. Perheenyhdistämisen lähtökohtaiset tulorajat määritel- lään tällä hetkellä Maahanmuuttoviraston ohjeistuksella (HE s. 17). Pääministeri Orpon hal- litusohjelman² mukaan (s. 200) myös perheenyhdistämisen tulorajoja selvitellään, ottaen huomioon vaikutukset työvoiman saatavuuteen ja julkiseen talouteen eli huomioon otetaan samat vaikutukset, jotka nyt käsiteltävänä olevassa ehdotuksessa otetaan huomioon, kun työperäisen oleskeluluvan edellytyksenä olevaa palkkarajaa määritellään. Hallitusohjelman mukaan tulorajoja ei lasketa ja tarkoituksena on, että perheenyhdistämisen tulorajoista päätettäisiin myös jatkossa valtioneuvoston asetuksella.

On valitettavaa, että nyt käsillä oleva hallituksen esitys ja tuleva perheenyhdistämistä kos- keva esitys eivät ole käsiteltävänä samaan aikaan, vaikka kyse on toisiinsa kiinteästi liitty- vistä päätöksistä, kun kyse on työperäisestä maahanmuutosta. Tosiasiallisia kokonaisvaiku- tuksia lapsiin on vaikea arvioida työperäisen oleskeluluvan palkkarajan näkökulmasta, il- man, että tiedossa on, miten perhesideoleskeluluvan edellytykset tullaan lähitulevaisuu- dessa muuttamaan.

Lapsiasiavaltuutettu katsoo, että yksittäisten lakimuutosten edistäminen ja voimaansaatta- minen ilman samaan asiakokonaisuuteen liittyvää kokonaisvaikutusten arviointia, on ky- seenalaista. Erityisen kyseenalaista se on silloin, kun kokonaisuuteen liittyviä lakimuutoksia edistetään rinnakkain toteuttamatta kuitenkaan kokonaisvaikutusten arviointia riittävän varhaisessa vaiheessa lainvalmistelua. Yksittäisen lakimuutoksen edistäminen ja voimaansaattaminen ilman kokonaisvaikutusten arviointia on kyseenalaista myös silloin,

kun hallitusohjelman perusteella tiedetään, että myös muut lakimuutokset tulevat vaikuttamaan kokonaisuuteen, vaikka niiden valmistelua ei vielä ole aloitettu.

Jyväskylässä 7.10.2024

Elina Pekkarinen
Lapsiasiavaltuutettu

Merike Helander
Juristi

¹ Ks. tarkemmin YK:n lapsen oikeuksien komitean yleiskommentti nro 14 lapsen edun ensisijaisuudesta (2013), erityisesti kohdat 1-7 ja 48-84. Verkossa www.lapsiasia.fi/Yleiskommentit

² Vahva ja välittävä Suomi: neuvottelutulos hallitusohjelmasta 16.6.2023. Verkossa <https://valtioneuvosto.fi/documents/10184/158702198/Neuvottelutulos+hallitusohjelma+16.6.2023.pdf/2feb7a7-d5a1-6f17-df2d-95561de7a6de/Neuvottelutulos+hallitusohjelmasta+16.6.2023.pdf?t=1686924779616>