

LAPS/98/2024, 24.10.2024

Lapsiasiavaltuutetun lausunto sisäministeriölle luonnoksesta hallituksen esitykseksi ulkomaalaislain muuttamiseksi koskien perheenyhdistämistä

Viite: VN/1960/2024

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 esitysluonnosta yleissopimuksen näkökulmasta. Lausunto on annettu lausuntopalvelu.fi:n kautta 24.10.2024.

Esitysluonnoksen keskeinen sisältö

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi ulkomaalaislakia siten, että myönnettäessä oleskelulupa perhesiteen perusteella puolisolle, kummaltakin puolisolta ja puolisoon rinnastettavalta edellytettäisiin 21 vuoden vähimmäisikää. Edellytystä vähimmäisiästä ei sovellettaisi Suomen kansalaiseen myönnettäessä oleskelulupa tämän puolisolle. Lisäksi ehdotetaan, että kansainvälistä tai tilapäistä suojelua saaneen alaikäisen henkilön perheenjäsenen oleskeluluvan edellytykseksi asetettaisiin toimeentuloedellytys tietyin poikkeuksin. Lisäksi ehdotetaan, että kansainvälistä suojelua saaneen perheenkokoajan perheenjäsenen ja muun omaisen oleskeluluvan edellytykseksi asetettaisiin vaatimus perheenkokoajan kahden vuoden asumisajasta tietyin poikkeuksin.

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi myös lapsen alaikäisyyden määrittämistä koskevaa säännöstä Euroopan unionin tuomioistuimen ratkaisun johdosta sekä kansainvälistä suojelua saaneen henkilön perheenjäsenen oleskeluluvan epäämistä kansanterveydellisen syyn nojalla koskeva säännös komission rikkomusmenettelyn johdosta.



Yhteenveto lapsiasiavaltuutetun kannanotoista

- Lapsen oikeudet tulee turvata riippumatta lapselle myönnetystä suojeluasemasta.
- Esitetyt muutokset eivät ole linjassa kansainvälisten sopimusvalvontaelinten Suomelle antamien suositusten kanssa.
- Esitettyjen muutosten tietoperustan pohja ei välity esitysluonnoksesta.
- Perustuslakivaliokunnan tavoin lapsiasiavaltuutettu alleviivaa, että alaikäisellä perheenkokoajalla on tosiasiallisesti vain vähäinen mahdollisuus täyttää toimeentuloedellytys.
- Perusteluista ei käy ilmi, miksi kahden vuoden asumisaikavaatimus on ulotettu koskemaan myös lapsia. Lapsen elämässä kaksi vuotta on hyvin pitkä aika.
- Lasten yhdenvertaisuuden kannalta on ongelmallista, että suojeluasemasta riippuen alaikäisyys määritellään eri tavoin.

Lapsiasiavaltuutetun kannanotot

Lausuntopyynnön kysymykset (lapsiasiavaltuutetun mandaatin kannalta oleelliset)

Millaisia näkemyksiä teillä on toimeentuloedellytyksen asettamisesta alaikäiselle perheenkokoajalle?

YK:n lapsen oikeuksien yleissopimuksen 3 artiklan mukaan kaikissa julkisen tai yksityisen sosiaalihuollon, tuomioistuinten, hallintoviranomaisten tai lainsäädäntöelimien toimissa, jotka koskevat lapsia, on ensisijaisesti otettava huomioon lapsen etu. Kuten esitysluonnoksessakin on tunnistettu (s. 10), edellyttää lapsen edun määrittäminen tapauskohtaista arviointia. Lapsiasiavaltuutettu muistuttaa lisäksi ulkomaalaislain 6 §:n edellyttävän, että lapsen edun lisäksi huomiota kiinnitetään hänen kehitykseensä ja terveyteensä. Perheenyhdistäminen on sekä lainvalmistelussa että tutkimuksissa todettu edistävän lapsen terveyttä.¹

Edelleen YK:n lapsen oikeuksien yleissopimuksen 22 artikla edellyttää, että lapsi, jota pidetään pakolaisena tai anoo pakolaisen asemaa, saa asianmukaista suojelua voidakseen nauttia yleissopimuksen mukaisista oikeuksista. Yleissopimuksen 7 artiklan mukaan lapsella on oikeus, mikäli mahdollista, olla vanhempiansa hoidettavana. Yleissopimuksen 9 artikla puoles-



taan edellyttää, ettei lasta eroteta vanhemmistaan heidän tahtonsa vastaisesti, ellei erottamisen arvioida olevan lapsen edun mukaista. Yleissopimuksen 10 artiklassa viitataan edellä mainittuun 9 artiklaan ja todetaan, että lapsen tai hänen vanhempiensa hakemukset, jotka koskevat sopimusvaltioon saapumista tai sieltä lähtemistä perheen jälleenyhdistämiseksi käsiteltävä myönteisesti, humanisti ja kiireellisesti. Kuten esitysluonnoksessakin on tunnistettu (s. 11, 55), lapsen edun toteutuminen on sidoksissa siihen, että kaikki lapselle yleissopimuksessa taatut oikeudet toteutuvat mahdollisimman täysimääräisesti.²

Lapsiasiavaltuutettu muistuttaa painokkaasti Suomen YK:n lapsen oikeuksien komitealta saamista ihmisoikeusvelvoitteiden täytäntöönpanoon liittyvistä loppupäätelmistä. **Komitea on todennut olevansa vakavasti huolestunut perheenyhdistämistä koskevista käytännöistä, kuten perheenyhdistämisen oikeudellisista ja tuloihin liittyvistä esteistä ja vaatinut, että perheenyhdistämisen oikeudelliset ja tuloihin liittyvät esteet poistetaan, mahdollistamalla se kaikille pakolais- ja turvapaikanhakijalapsille ilman syrjintää.**³ Samansisältöinen suositus toimeentuloedellytyksestä on tullut myös YK:n ihmisoikeuskomitealta.⁴ Lapsiasiavaltuutettu huomauttaa lisäksi, että myös Ruotsi, johon esitysluonnoksessa viitataan (s. 37), on saanut lapsen oikeuksien komitealta huomautuksen koskien perheenyhdistämistä koskevaa sääntelyään. Komitea on vaatinut, että Ruotsi poistaa laistaan elätysedellytyksen sekä kolmen kuukauden aikarajan.⁵

Ehdotetussa sääntelyssä pakolaisasema on keskeinen tekijä siinä, onko lapsella oikeus perheenyhdistämiseen ilman toimeentuloedellytystä. Ulkomaalaislakiin esitetyillä muutoksilla pyritään siihen, että ainoastaan ilman huoltajaa maassa oleva alaikäinen pakolainen on yksiselitteisesti oikeutettu perheenyhdistämiseen ilman toimeentuloedellytystä, kun voimassa olevassa lainsäädännössä kyseinen oikeus on ulotettu koskemaan kaikkia alaikäisiä. Lapsiasiavaltuutettu muistuttaa, että esimerkiksi toissijaisen suojeluaseman perusteella maassa oleskelevien lasten osalta on kuitenkin todettu, etteivät he voi palata koti- tai asuinmaahansa heitä uhkaavan vaaran vuoksi.

Nyt esitettyä muutosta toimeentuloedellytyksen palauttamisesta perustellaan muun ohella ilman huoltajaa tulleiden alaikäisten turvapaikanhakijoiden määrän kasvulla sekä kansainvälistä suojelua saaneiden alaikäisten huoltajien myönteisten perhesidelupapäätösten lisääntymisellä (s. 19). Lapsiasiavaltuutettu kyseenalaistaa, onko esitysluonnoksessa mainittu myönteisten lupapäätösten määrän kasvu sellainen objektiivinen ja hyväksyttävä peruste, jota Euroopan ihmisoikeustuomioistuin edellyttää arvioidessaan erilaisen kohtelun hyväk-



syttävyyttä.⁶ Lapsiasiavaltuutettu kiinnittää huomiota myös siihen, ettei esitysluonnoksessa huomioida esimerkiksi konfliktien määrän kasvua tekijänä, joka vaikuttaa maahan saapuvien suojelua hakevien määrään. Vuonna 2023 kotiseudultaan siirtymään joutuneiden henkilöiden määrä oli historiallisen suuri.⁷

Toimeentuloedellytyksen arvioidaan niin ikään ehkäisevän lasten käyttöä maahantulon välineinä (s. 20). Lapsiasiavaltuutettu jakaa esitysluonnoksessa esitetyn näkemyksen siitä, että lasten välineellistämistä on syytä ehkäistä. Lapsiasiavaltuutettu pitää kuitenkin *lainvalmistelun tietoperusteisen vaikutusarvioinnin*⁸ valossa hyvin erikoisena, että esitysluonnoksessa esitetyt muutosehdotukset perustuvat ilmeisesti joiltain osin olettimiin. Esitysluonnoksessa muun muassa todetaan, että Suomeen *lähetettäneen* yksin lapsia tähtäimenä perheenyhdistämiseen perustuva oleskelulupa (s. 18). Esitysluonnoksesta ei käy ilmi, mikä kyseisen väitteen tietoperusta on. Matti Haapaniemi on vuonna 2023⁹ todennut, että lasten käyttö maahantulon välineenä on verrattain harvinaista.¹⁰ Esitysluonnoksessa esitettyjen tilastojen perusteella ei ole pääteltävissä, että nyt tehtävillä muutoksilla olisi vaikutusta lasten mahdolliseen välineellistämiseen. Lisäksi lapsiasiavaltuutettu huomauttaa, että lasten välineellistämisestä puhuttaessa on aina riskinä, että lasten oma toimijuus sivuutetaan.¹¹ Lapsiasiavaltuutettu kiinnittää huomiota myös siihen, ettei esitysluonnoksessa viitata lainkaan tuoreeseen ulkomaalaislain 36 c §:n 1 momentin 4-kohtaan, jossa yksiselitteisesti todetaan, ettei perhesideperustaista oleskelulupaa myönnetä, mikäli on perusteltua aihetta epäillä lasta käytetyn maahantulon välineenä. Kyseisen lainkohdan valossa on epäselvää, mikä lisäarvo esitettyllä tiettyihin alaikäisiin ulottuvalla toimeentuloedellytyksellä katsotaan olevan.

Lapsiasiavaltuutettu alleviivaa esitysluonnoksessakin (s. 19, 46, 56) todettua tosiasiaa, että alaikäisen perheenkokoajan mahdollisuudet täyttää toimeentuloedellytykset ovat erittäin rajalliset. Edellä mainittu huomioiden lapsiasiavaltuutettu pitää hyvin erikoisena tulkintana, että esitysluonnoksessa toimeentuloedellytyksen palauttamista tarkastellaan yhdenvertaisuutta lisäävänä tekijänä lapsi- ja aikuisväestön välillä (s. 28). Lapsiasiavaltuutettu muistuttaa, että Suomen lainsäädäntö rajoittaa huomattavasti lasten mahdollisuuksia käydä töissä ja ansaita, eli lapset ja aikuiset eivät ole toisiinsa nähden vertailukelpoisessa asemassa tienaamismahdollisuuksiensa suhteen. Lapset tarvitsevat vajaanlaisina ja aikuisväestöä heikompana ryhmänä erityistä suojelua ja huolenpitoa, jonka johdosta esitysluonnoksessa mainittu perustuslain 6 §:n 3 momentti pikemminkin mahdollistaa tarvittavan positiivisen erityiskohtelun lasten tasa-arvoisen aseman turvaamiseksi aikuisväestöön nähden.¹²



Lapsiasiavaltuutettu huomauttaa, että vaikka ehdotettujen muutosten jälkeen laki sallisikin toimeentuloedellytyksestä poikkeamisen ulkomaalaislain 39 §:n perusteella lapsen edun niin vaatiessa, on esitysluonnos soveltamiskäytäntöä ajatellen osin ristiriitainen. Esitysluonnoksen sivuilta 43 ja 46 saa selvän käsityksen, että toimeentuloedellytys on ehdotetun uuden sääntelyn myötä selkeä ”pääsääntö”, vaikka esitysluonnoksessa on toisaalla (s. 27, 41) viitattu Euroopan unionin tuomioistuimen päätökseen, jossa alleviivataan perheenyhdistämisdirektiivin tavoitteen olevan nimensä mukaisesti perheenyhdistämisen edistäminen.

Lapsiasiavaltuutettu alleviivaa, että vaikka kansainvälisen oikeuden ja EU-oikeuden sisältämät velvoitteet sinänsä sallivatkin sen, että pakolaisaseman saaneilla on eri oikeuksia muihin kansainvälistä suojelua saaneihin henkilöihin nähden, on YK:n lapsen oikeuksien komitea painottanut lapsen oikeuksien turvaamista suojeluasemasta riippumatta. *”Valtioiden tulisi varmistaa, että lapsia kohdellaan kansainvälisen siirtolaisuuden yhteydessä ennen kaikkea lapsina. Yleissopimusten sopimusvaltiot ovat velvollisia noudattamaan yleissopimuksissa vahvistettuja velvollisuuksiaan kunnioittaa ja suojella lasten oikeuksia kansainvälisen siirtolaisuuden yhteydessä ja turvata ne riippumatta lasten tai heidän vanhempiensa tai laillisten huoltajiensa siirtolaisasemasta.”*¹³ Onkin erittäin valitettavaa, että lapsia asetetaan suojeluasemansa perusteella eri asemaan. Lisäksi lapsiasiavaltuutettu ilmaisee huolensa siitä, minkälainen paine esitetystä muutoksista mahdollisesti aiheutuu lastensuojeluun (s. 25, 31, 35).

Millaisia näkemyksiä teillä on asumisaikavaatimuksesta?

Kahden vuoden asumisaikavaatimuksen osalta lapsiasiavaltuutettu pitää myönteisenä, että lapsen etu on huomioitu ja mainittu nimenomaisena poikkeamisperusteena pykälätasolla. Esitysluonnoksen perusteella lapsiasiavaltuutetulle jää kuitenkin epäselväksi, miksi kahden vuoden asumisaikavaatimus on ylipäänsä ollut tarpeen ulottaa koskemaan myös lapsia. Asumisaikaa koskevissa perusteluissa (s. 20-21) keskitytään nimittäin lähes pelkästään luomeavioliittojen ehkäisyyn, eikä siinä ole tuotu esiin, miten asumisaikavelvoitetta on arvioitu lapsen oikeuksien näkökulmasta.

Esitysluonnoksessa on kuitenkin tunnistettu esimerkiksi terveyteen kohdistuvia haasteita, joita asumisaikavaatimus saattaa aiheuttaa, kun perheenkokoamista joutuu odottamaan (s. 34). Lapsiasiavaltuutettu painottaa, että lapsen elämässä kaksi vuotta on todella pitkä aika. Lisäksi lasten kohdalla perheenyhdistämisen vaikutukset hyvinvointiin ovat korostuneita.



Millaisia näkemyksiä teillä on alaikäisyyden määritelmästä?

Lapsiasiavaltuutettu pitää perusteltuna, että ulkomaalaislain 38 §:ään lisätään 3 momentti, joka selventää alaikäisyyden tulkintaa niissä tilanteissa, joissa perheenkokoajana toimivalle huoltajalle on annettu turvapaikka, mutta perheenyhdistämistä turvapaikan antamisen jälkeen hakevasta lapsesta on tullut täysi-ikäinen ennen turvapaikan antamista huoltajalle. Toissijaista tai tilapäistä suojelua saaneiden sekä kiintiöpakolaisten perheenkokoajana toimivien huoltajien lasten alaikäisyyden määrittäminen jäisi kuitenkin soveltamisalan ulkopuolelle. Lapsiasiavaltuutettu pitää valittua sääntelyratkaisua soveltamisalan rajaamisesta vähintäänkin valitettavana.

Ulkomaalaislain 38 §:n 2 momenttiin ehdotettujen muutosten seurauksena ilman huoltajaa tulleet lapset ovat alaikäisyyden määrittelyn osalta eri asemassa suhteessa toisiinsa riippuen siitä, onko heillä turvapaikka vai saavatko he suojelua muulla perusteella. Muutoksilla siis heikennetään lasten oikeuksia, ja esitysluonnoksen perusteluissa asia kuitataan Euroopan unionin tuomioistuimen perheenyhdistämisdirektiivin tulkintaa koskevalla ratkaisulla asiassa C-550/16. Lapsiasiavaltuutettu toteaa, ettei Suomella ole direktiiviin perustuvaa estettä toimia asiassa lapsimyönteisemmin. Heikennettäessä lasten oikeuksia tulisi tähän lopputulokseen päätyminen vähintäänkin perustella kestäväällä tavalla, siten että perusteluista käy ilmi, miksi Suomi on katsonut oikeutetuksi, että sellaisten ilman huoltajaa saapuneiden alaikäisten, jotka eivät ole saaneet turvapaikkaa, alaikäisyys määritellään eri tavalla kuin turvapaikan saaneiden osalta.

Edellä mainittu huomioiden lapsiasiavaltuutettu pitää esitysluonnoksessa vaikutukset perhe-elämän suojaan -otsikon alla esitettyä väitettä *"alaikäisyyden määritelmää koskevalla muutoksella edistetään perhe-elämän suojan toteutumista ja laajennetaan perheenyhdistämisen mahdollisuuksia"* (s. 28) jokseenkin harhaanjohtavana. Kyseistä vaikutusarviointikohtaa olisi selvyiden vuoksi aiheellista tarkentaa vähintäänkin siten, että siitä käy ilmi ulkomaalaislain 38 §:n 2 momenttiin esitettyjen muutosten olevan myönteisiä, tai pikemminkin neutraaleja, ainoastaan turvapaikan saaneen ilman huoltajaa tulleen alaikäisen osalta.

Jyväskylässä 24.10.2024

Elina Pekkarinen
lapsiasiavaltuutettu

Sonja Vahtera
juristi



-
- ¹ Ks. esim. Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi ulkomaalaislain muuttamisesta, HE 100/2022 vp, s. 21.
- ² YK:n lapsen oikeuksien komitean yleiskommentti nro 14 (2013) lapsen oikeudesta saada etunsa otetuksi ensisijaisesti huomioon (3 artikla, 1 kohta), CRC/C/GC/14, kohdat 4 ja 32.
- ³ YK:n lapsen oikeuksien komitean Suomea koskevat loppupäätelmät vuodelta 2023 (CRC/C/FIN/5-6), kohdat 38 ja 39.
- ⁴ Suomen tulisi "arvioida uudelleen perheen yhdistämismenettelynsä, muun muassa poistaakseen perheen yhdistämisen esteet, kuten toimeentuloedellytyksen". YK:n ihmisoikeuskomitean Suomea koskevat loppupäätelmät vuodelta 2021 (CCPR/C/FIN/CO/7), kohta 33(d).
- ⁵ YK:n lapsen oikeuksien komitean Ruotsia koskevat loppupäätelmät vuodelta 2023 (CRC/C/SWE/CO/6-7), kohta 43(e).
- ⁶ Ks. *Hode ja Abdi v. Yhdistynyt Kuningaskunta*, 22341/09, 6.11.2012.
- ⁷ Ks. Euroopan unionin turvapaikkavirasto: Turvapaikkaraportti 2024 -Vuosikertomus turvapaikkatilanteesta Euroopan unionissa (TIIVISTELMÄ), Kesäkuu 2024, s. 7.
- ⁸ "Hallitus edistää lainvalmistelun laadukasta ja tietoperusteista vaikutusarviointia sekä sääntelykeinojen punnintaa." Vahva ja välittävä Suomi - Pääministeri Petteri Orpon hallituksen ohjelma 20.6.2023, Valtioneuvoston julkaisuja 2023:58, s. 9.
- ⁹ Esitysluonnoksen mukaan "ilman huoltajaa tulleiden turvapaikanhakijoiden määrä on kasvanut vuonna 2023 merkittävästi suhteessa vuoteen 2022" (s. 17). Toisaalta esitysluonnoksessa samalla tunnustetaan, että jo aiempina vuosina alkaneeseen kasvuun vaikuttaneita syitä voi olla monenlaisia, ja että toimeentuloedellytyksen poistamisen vaikutusta kasvaneisiin hakemuskäymiin ei ole mahdollista arvioida varmuudella.
- ¹⁰ Haapaniemi: Lapsen edun huomioon ottamisesta ulkomaalaislain oleskeluoikeutta koskevista asioista, Edilex asiantuntija-artikkeli 2023/15, s. 4.
- ¹¹ YK:n lapsen oikeuksien komitea on alleviivannut lapsen aktiivisen toimijuuden kunnioittamista. YK:n lapsen oikeuksien komitean yleiskommentti nro 5 (2003) lapsen oikeuksien yleissopimuksen yleiset täytäntöönpanotoimenpiteet (4 artikla, 42 artikla ja 44 artiklan 6 kohta), CRC/GC/2003/5, kohta 12.
- ¹² Hallituksen esitys Eduskunnalle perustuslakien perusoikeussäännösten muuttamisesta, HE 309/1993 vp, s. 45.
- ¹³ Siirtotyöläisten ja heidän perheenjäsentensä oikeuksia käsittelevän komitean ja YK:n lapsen oikeuksien komitean yhteinen yleiskommentti nro 22 (2017) lasten ihmisoikeuksia koskevista yleisperiaatteista kansainvälisen siirtolaisuuden yhteydessä (CMW/C/GC/3 – CRC/C/GC/22), kohta 11. Ks. myös kohta 21: "**Kaikilla kansainvälisessä siirtolaisuudessa osallisina tai sen vaikutusten kohteena olevilla lapsilla on oikeus nauttia oikeuksistaan riippumatta lasten tai heidän vanhempiansa, laillisten huoltajiensa tai perheenjäsentensä iästä, sukupuolesta, sukupuoli-identiteetistä tai seksuaalisesta suuntautumisesta, etnisestä tai kansallisesta alkuperästä, vammaisuudesta, uskonnosta, taloudellisesta asemasta, siirtolaisasemasta/oleskeluoikeusasemasta, kansalaisuudettomuudesta, rodusta, ihonväristä, siviilisäädystä tai perheasemasta, terveydellisestä tilanteesta tai muista sosiaalisista olosuhteista, toimista, ilmaistuista mielipiteistä tai vakaumuksesta.**"