



LAPS 55/2024, 6.6.2024

Lapsiasiavaltuutetun lausunto eduskunnan hallintovaliokunnalle hallituksen esityksestä laiksi ulkomaalaislain sekä kolmansien maiden kansalaisten maahantulon ja oleskelun edellytyksistä tutkimuksen, opiskelun, työharjoittelun ja vapaaehtoistoiminnan perusteella annetun lain 2 §:n muuttamisesta

Viite: Hallintovaliokunta perjantai 07.06.2024 klo 11.15 / HE 26/2024 vp / Asiantuntijapyyntö

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

- YK:n lapsen oikeuksien komitea painottaa lapsen perheen ja ihmissuhteiden merkitystä yhtenä lapsen edun keskeisenä elementtinä. Perheen merkitys korostuu tilanteissa, joissa lapsi joutuu tai uhkaa joutua perheestään eroon.
- Lapsiasiavaltuutettu esittää syvän huolensa esityksen vaikutuksista lapsen perhe-elämän suojan toteutumiseen.
- Lapsiasiavaltuutettu suhtautuu lapsen käyttöä maahantulon välineenä koskevaan sääntelyehdotukseen (36 c § 1 mom 4 kohta) hyvin varauksella. On todennäköistä, että esitys heikentäisi erityisen haavoittuvassa asemassa olevien lasten oikeutta perhe-elämään merkittävästi.
- Kesäkuussa 2023 Suomelle antamissaan loppupäätelmissä ja suosituksissa YK:n lapsen oikeuksien komitea esitti vakavan huolensa Suomen nykyisistä ilman huoltajaa maahan saapuneita lapsia ja perheenyhdistämistä koskevista käytännöistä.



Lapsiasiavaltuutetun kannanotot

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi ulkomaalaislakia ja lakia kolmansien maiden kansalaisten maahantulon ja oleskelun edellytyksistä tutkimuksen, opiskelun, työharjoittelun ja vapaaehtoistoiminnan perusteella. Hallitusohjelman mukaisesti esityksen tarkoituksena on entistä tehokkaammin estää maahantulosäännösten kiertäminen siten, että laissa otettaisiin huomioon kaikki tilanteet, joiden tulisi johtaa oleskeluluvan epäämiseen oleskelulupaa haettaessa. Ehdotetut lait on tarkoitettu tulemaan voimaan 1.7.2024.

YK:n lapsen oikeuksien sopimus asettaa lapsen edun huomioimisen oikeudellisesti korotettuun asemaan. Sen 3 (1) artiklan mukaan kaikissa julkisen tai yksityisen sosiaalihuollon, tuomioistuinten, hallintoviranomaisten tai lainsäädäntöelimien toimissa, jotka koskevat lapsia, on ensisijaisena harkintaperusteena oltava lapsen etu. Yleiset maahanmuuton kontrollointiin liittyvät syyt eivät voi YK:n lapsen oikeuksien komitean mukaan mennä lapsen edun edelle¹.

Lapsen oikeuksien komitea painottaa lapsen edun toteutumista koskevassa yleiskommentissaan lapsen perheen ja ihmissuhteiden merkitystä yhtenä lapsen edun keskeisenä elementtinä². Oikeus perheeseen on keskeinen, jokaiselle kuuluva ihmisoikeus. Lapsille ja nuorille vielä kasvavina ja kehittyvinä yksilöinä perheellä on aivan erityinen merkityksensä. YK:n lapsen oikeuksien yleissopimus korostaakin perhettä lapsen ihmisoikeutena ja ensisijaisena kasvuympäristönä. Jo sopimuksen johdanto-osassa todetaan, että lapsen tulisi persoonallisuutensa täysipainoisen ja sopusointuisen kehityksen vuoksi kasvaa perheessä onnellisuuden, rakkauden ja ymmärtämyksen ilmapiirissä. Yleissopimuksen mukaan (5 ja 18 artiklat) ensisijainen vastuu lapsen kasvusta ja kehityksestä on lapsen huoltajilla ja viimesijainen vastuu valtiolla.

Yleissopimus suojelee lapsen oikeutta perhe-elämään kieltämällä puuttumisen lapsen perheeseen mielivaltaisesti (LOS 16.1). Yleissopimuksen 7 (1) artiklan mukaan lapsella on, mikäli mahdollista, oikeus olla vanhempiensa hoidettavana ja 9 (1) artiklan mukaan sopimusvaltiot takaavat, ettei lasta eroteta vanhemmistaan heidän tahtonsa vastaisesti paitsi, kun toimivaltaiset viranomaiset, joiden päätökset voidaan saattaa tuomioistuimen tutkittaviksi, toteavat soveltuvien lakien ja menettelytapojen mukaisesti sen olevan lapsen edun mukaista. Edelleen yleissopimuksen 10 (1) artiklan mukaan lapsen tai hänen



vanhempiensa hakemukset, jotka koskevat sopimusvaltioon saapumista tai sieltä lähtemistä perheen jälleenyhdistämiseksi, on käsiteltävä myönteisesti, humanisti ja kiireellisesti eikä tällaisen hakemuksen esittämisestä saa ole epäedullisia seurauksia hakijoille eikä heidän perheenjäsenilleen.

Perheen merkitys korostuu tilanteissa, joissa lapsi joutuu tai uhkaa joutua perheestään eroon. YK:n lapsen oikeuksien komitean mukaan vanhemmista erottamisella on tuntevia vaikutuksia lapseen ja siksi erottamisen tulisi olla viimesijainen vaihtoehto.³

Lapsiasiavaltuutettu esittää syvän huolensa esityksen vaikutuksista lapsen perhe-elämän suojan toteutumiseen. Esityksessäänkin todetaan suoraan, että esimerkiksi ilman huoltajaa maahan tulleiden lasten perheenyhdistäminen olisi jatkossa merkittävästi epätodennäköisempää (s. 37).

Pidämme positiivisena sitä, että lapsivaikutusten arviointia on pyritty täydentämään, mutta siitä ei edelleenkään käy riittävästi ilmi kaikkien ehdotusten lapsiin kohdistuvia vaikutuksia. Lisäksi kohdassa 4.2.4.3 (Vaikutukset lapsiin) kuvataan pääasiassa vain ehdotusta tukevia vaikutuksia. Hallituksen esityksen arviointia vaikeuttaakin se, että siinä ei tuoda esiin lakimuutosten selkeästi negatiivisia vaikutuksia lapsiin, ja ratkaisuvaihtoehtojakin arvioidaan vain hyvin niukasti.

Lapsen käyttäminen maahantulon välineenä (36 c § 1 mom 4 kohta)

Ehdotetussa 36 c § 1 momentissa säädettäisiin mahdollisuudesta evätä perhesiteen perusteella haettu oleskelulupa. Momentin 4 kohta koskee ilman huoltajaa maahan tulleita alaikäisiä turvapaikanhakijoita. Sen mukaan oleskelulupaa ei myönnetä, jos on perusteltua aihetta epäillä, että alaikäistä lasta on käytetty maahantulon välineenä, koska lapsi on lähetetty Suomeen perheenkokoajaksi oleskeluluvan saamiseksi tämän perheenjäsenille. Oleskelulupa voitaisiin kuitenkin myöntää, jos vanhempien päätökselle lähettää lapsi hakemaan Suomeen kansainvälistä suojelua on katsottava olleen lapsen henkeen tai terveyteen liittyvä pakottava syy.

Ilman huoltajan turvaa ja perheestään erossa olevat lapset tunnistetaan YK:n lapsen oikeuksien yleissopimuksessa erityisen haavoittuvassa asemassa olevaksi lapsiryhmäksi, jolla on oikeus erityiseen suojeluun ja tukeen (20 (1) artikla). YK:n lapsen oikeuksien komitea on katsonut, että tämä edellyttää näiden lasten asettamista etusijalle käytettävissä



olevien voimavarojen kohdentamisessa.⁴ Kesäkuussa 2023 Suomelle antamissaan loppupäätelmissä ja suosituksissa komitea esitti vakavan huolensa Suomen nykyisistä ilman huoltajaa maahan saapuneita lapsia ja perheenyhdistämistä koskevista käytännöistä.⁵

Erityisesti komitean suositukset huomioon ottaen lapsiasiavaltuutettu suhtautuu esitykseen tältä osin hyvin varauksella. Useissa tutkimuksissa on tullut esille, että yksin maahan tulleet lapset kokevat omasta perheestä ja vanhemmista erossa olemisen hyvin vaikeaksi⁶. Perheellä on lisäksi kotoutumisessa lapselle tärkeä merkitys. Perhe on usein voimavara, joka edistää psyykkistä hyvinvointia ja kotoutumista sekä sitoo ihmiset uuteen kotimaahansa.⁷ Esityksen negatiivisia vaikutuksia näistä näkökulmista ei esityksessä huomioida riittävästi.

Kyseessä on uusi säännös, jolla esityksen perustelujen mukaan puututtaisiin nimenomaisesti alaikäisen lapsen käyttämiseen maahantulon välineenä. Kohdassa 4.2.4.3 (Vaikutukset lapsiin) arvioidaan, että esitetty sääntely vähentäisi houkuttelevuutta lähettää lapsi Suomeen perheenkokoajaksi oleskeluluvan saamiseksi perheenjäsenille. Saman kohdan mukaan muutoksen voidaan arvioida parantavan niiden lasten asemaa, jotka muuten joutuisivat lähetetyksi Suomeen ilman huoltajaa. Eduskunnan hallintovaliokunta on 2000-luvulla kahdessa mietinnössään (HaVM 4/2004 vp ja HaVM 3/2006 vp) pitänyt tavoitteena pyrkiä ehkäisemään lasten käyttämistä maahanmuuton välineenä. Esityksen perusteluissa arvioidaan, että tästä näkökulmasta ehdotettu säännös edistää lasten oikeutta elämään, turvallisuuteen ja huolenpitoon. Vaikutusta lapsiin voidaan siten tältä osin pitää myönteisenä ja myönteisen vaikutuksen voidaan arvioida korostuvan mitä nuoremmasta lapsesta on kyse. (s. 37.)

Lapsiasiavaltuutettu pitää ongelmallisena, ettei arvion taustalla vaikuttavaa hypoteesia sen tarkemmin avata. Arviota ei myöskään perustella tutkimus- tai tilastotiedolla. Tavoite suojella lasta vanhempien lapsen edun vastaisilta päätöksiltä ja matkan vaaroilta on itsessään luonnollisesti kannatettava. **On kuitenkin huomioitava, että suomalainen hallintoviranomainen on jo tunnistanut lapsen olleen lähtömaassaan vaarassa, kun se on myöntänyt lapselle kansainvälistä suojelua.** Tällöin lapsen lähtö ei ole tapahtunut vapaaehtoisesti ja perusteetta, vaan kotiin jäämisen on voitu ajatella olevan lähtemistä ja matkaa vaarallisempaa. Lapsiasiavaltuutettu kiinnitti jo luonnosvaiheessa huomiota siihen, ettei perusteluista ilmene, mikä suhde lapselle myönnetyllä kansainvälisellä suojelulla on ehdotetun sääntelyn kriteeriin ”lapsen henkeen tai terveyteen liittyvä pakottava syy”.

Kuten esityksestäkin ilmenee, vertailumaissa (ml. Ruotsi, Norja ja Tanska) ei voida lähtökohtaisesti estää ilman huoltajaa tulleen alaikäisen perheen yhdistämistä sillä perusteella, että vanhemmat ovat kiertäneet maahantulosaännöksiä. Esitetyllä säätelyllä Suomi poikkeaisi siten selkeästi muiden Pohjoismaiden omaksumasta tasosta edistää yksin maahan tulleiden lasten oikeutta perheeseen.

Kiinnitämme lisäksi huomiota vaikutusarvioinnin kohtaan (s. 37), jossa huoltajan oleskeluluvan myöntämättä jättämisen hyväksyttävyyttä perustellaan sillä, että Suomessa yksin olevalle lapselle on tarjolla varsin kattavat palvelut ja tuki. **Lapsiasiavaltuutettu huomauttaa, että yhteiskunnan antama tuki ei voi korvata lapsen perus- ja ihmisoikeutta perhe-elämään.**

Jyväskylässä 6.6.2024

Elina Pekkarinen
lapsiasiavaltuutettu

Reetta Peltonen
juristi

Merike Helander
juristi

¹ CRC/GC/6, kohta 86.

² CRC/GC/C/14, erit. kohdat 58–70.

³ CRC/GC/C/14, kohta 61.

⁴ CRC/GC/2005/6, kohta 16.

⁵ YK:n lapsen oikeuksien komitean loppupäätelmät Suomen yhdistetyistä viidennestä ja kuudennesta raportista 2.6.2023, CRC/C/FIN/CO/5-6. Epävirallinen suomennos ulkoministeriön verkkosivulla https://um.fi/documents/35732/0/CRC_C_FIN_CO_5-6_fi+%281%29.pdf/f8e9c156-5172-0834-d6c7-201066cbc9f2?t=1691047057189.

⁶ Anna-Maija de Arruda Camara, Eveliina Heino ja Tarja Juvonen (2022). Yksin maahan tulleiden lasten ja nuorten koti-ikävä ammattilaisten kuvaamana. Janus vol. 30 (1) 2022, s. 44–64.

⁷ Esim. Skogberg, Natalia (toim.) (2019). Turvapaikanhakijoiden terveys ja hyvinvointi. Tutkimus Suomeen vuonna 2018 tulleista turvapaikanhakijoista. Terveiden ja hyvinvoinnin laitos, Raportti 12/2019, 53–61 ja Minna Säävälä. Työtä, perhettä ja turvaa – muuttajat ja Suomen väestöllinen tulevaisuus. Teoksessa Sorsa, Tiia (toim.): Kestävän väestönkehityksen Suomi. Väestöliiton väestöpoliittinen raportti 2020.