

6.6.2024

Hallintovaliokunta

kokous perjantai 7.6.2024 klo 11.15, HE 26/2024 vp

Lastensuojelun Keskusliiton lausunto hallituksen esitykseen eduskunnalle laeiksi ulkomaalaislain sekä kolmansien maiden kansalaisten maahantulon ja oleskelun edellytyksistä tutkimuksen, opiskelun, työharjoittelun ja vapaaehtoistoiminnan perusteella annetun lain 2 §:n muuttamisesta (HE 26/2024)

Lastensuojelun Keskusliitto kiittää mahdollisuudesta lausua ja keskittyy lausunnossaan ennen kaikkea siihen, miten ilman huoltajaa tulleiden lasten perheenyhdistäminen nähdään esityksessä maahantulosäännösten kiertämisenä (36 c §) ja jättää muille lausunnon antajille yksityiskohtaiset kommentit muista säännöksistä, esimerkiksi liittyen hakijan henkilöllisyyden selvittämiseen ja siihen liittyviin ongelmiin tai väärin tietojen antamiseen liittyvään problematiikkaan.

Yleistä esityksestä

Hallituksen esityksen tekstissä leimallinen piirre on löytää ja estää erilaisia moitittavia tapoja pyrkiä Suomeen. Esityksestä jää paikoitellen tuntuma ajattelutavasta, jossa maahan pyrkivät ulkomaalaiset nähdään ennen kaikkea potentiaalisina väärinkäyttäjinä: jos tulija ei mahdu tarkoin määriteltyyn muottiin tarkoituseriensä ja maahantulon tavan suhteen eikä osaa toimia oikein hakuprosesseissa, hän ei ansaitse jäädä maahan. Suomessa onkin – toisin kuin esim. muissa Pohjoismaissa – laadittu erilliset säädökset maahantulosäännösten kiertämisestä. Turvapaikanhakijoiden tai paperittomien kanssa työskentelevät tietävät ja näkevät kuitenkin, kuinka monimuotoisia tilanteita ja kohtaloita tulijoilla on. Inhimillinen elämä ei aina mahdu suomalaisen hallintobyrokratian ahtaisiin raameihin. Siksi lainsäädännössä olisi syytä tukea sen toimeenpanoa toteuttavien mahdollisuutta käyttää harkintaa ihmisoikeuksia kunnioittavaan suuntaan.

Lapsen käyttäminen maahantulon välineenä (36 c §)

Sisäministeriön luonnoksia ulkomaalaislain muutosesityksiksi – kuten kyseistä muutosta – kritisoitiin lausuntopalautteissa muun muassa lapsivaikutusten arvioinnin puutteellisuudesta. Käsillä olevaan esitykseen onkin lisätty tekstiä kohtaan ”4.2.4.3. Vaikutukset lapsiin”. Arvioinnissa keskitytään kuitenkin toistamaan ajatusta siitä, että huoltajat käyttävät lapsiaan maahantulon välineenä. Esitys pyrkii itse asiassa kääntämään kielteiset vaikutukset myönteisiksi. Siinä väitetään jopa, että ehdotettu 36 c § edistää lasten oikeutta

elämään, turvallisuuteen ja huolenpitoon. Ajatuksena on, että huoltajat eivät jatkossa lähettäisi lapsiaan pakomatkalta yksin, kun täällä nyt olevilta estetään mahdollisuus saada perheensä Suomeen.

Voidaan kysyä, miten kriisialueella elävän lapsen oikeutta elämään edistetään sillä, että hän ei lähe pakomatkalta. Esitys toteaa suoraan (s. 35) tällaisen sääntelyn edesauttavan sitä, ettei lapsia alun perinkään lähetettäisi hakemaan turvapaikkaa Suomesta ilman huoltajaansa. Ajattelun mukaan Suomeen ei siis ylipäätään haluta ilman huoltajaansa turvapaikkaa hakevia lapsia. Tällainen viesti antaa oudon kuvan Suomen suhtautumisesta pakolaislapsiin. Esimerkiksi Afganistanista tulevalle tytölle on melko karua sanoa, että olisi parempi, jollei hän olisi koskaan tullutkaan Suomeen. Lasten ja nuorten ”lähettäminen” nähdään esityksessä varsin yksioikoisesti. Lapset lähtevät matkaan ja vanhemmat järjestävät lapset matkaan siksi, että heillä on heikot mahdollisuudet elää lapsen elämää lähtömaassaan. Jos lapsi on saanut kansainvälistä suojelua, hänellä on ollut syy lähtöön, vaikka koko perhe ei olekaan pystynyt lähtemään yhdessä.

Esitys siis perustelee vuolaasti, miksi lasten huoltajien hakemuksiin perheen yhdistämiseksi tulee suhtautua varauksellisesti. Useaan otteeseen todetaan, että vanhemmat altistavat lapsensa vaaralliselle matkalle lähettäessään heidät matkaan, salakuljettajien armoille ja jopa ihmiskaupan uhreiksi. Annetaan ymmärtää, että on suorastaan yhteiskunnan velvollisuus puuttua tähän toimintaan lapsikaupan ehkäisemiseksi (s. 65–66). Näkemysten pohjaksi matkan vaaroista ja lasten joutumista ihmiskaupan uhreiksi ei kuitenkaan esitetä tutkimustietoa. Jää hieman epäselväksi, halutaanko viime kädessä sittenkään suojella lapsia vai ainoastaan perustella maahanmuuttokielteistä linjaa.

Signaalivaikutuksella pyritään siis vähentämään niiden henkilöiden määrää, jotka tulisivat huoltajina Suomeen lapsen saatua ensin yksin kansainvälistä suojelua. Tilastot kertovat, miten suuresta ilmiöstä on kyse: vuodesta 2015 vuoteen 2021 tehtiin yhteensä 371 huoltajan hakemusta perhesiteen perusteella, ja näistä 186 oli myönteisiä ja 156 kielteisiä päätöksiä¹. Perheen yhdistäminen ei ole ollut helppoa tähänkään saakka, sillä jo hakemuksen jättäminen ulkomailla on erittäin vaikeaa. Esimerkiksi vuosina 2011–2015 vain yksittäiset huoltajat saivat oleskeluluvan perhesiteen perusteella (yhteensä vain 17)².

Lapsen oikeus perhe-elämään on perustavaa laatua oleva oikeus

Keskusliitto huomauttaa, että lapsen perustavaa laatua oleva oikeus elää perheensä kanssa on vahva. Lapsioikeuden asiantuntijat ovatkin todenneet, että ”*Maahanmuuton sääntely ei voi itsessään olla lähtökohtainen peruste asettaa lapsen etu julkisia intressejä heikompaan asemaan*”.³

Esityksen 36 c §:n perusteluissa todetaan, kuinka yksittäisessä tapauksessa on punnittava, ovatko yleisen edun vaatimukset painavampia kuin perhe-elämän suojaaminen. Tulee verrata yhtäältä perhe-elämän loukkauksen vakavuutta ja toisaalta, miten vahvasti julkinen intressi edellyttää puuttumista perhe-elämään.

¹ HE 100/2022 vp.

² <https://migri.fi/vanhat-tilastot>

³ Hakalehto & Sovela 2018. Lapsen etu ja sen ensisijaisuus ulkomaalaisasioita koskevassa päätöksenteossa. Teoksessa Kallio & Kotkas & Palander: Ulkomaalaisoikeus. Alma Talent, Helsinki, 411, 448.

Ilman huoltajaa tulleen lapsen kohdalla julkisen intressin perustelu jää epäselväksi ja perusteluja etsitään pikemminkin lapsen edun näkökulmasta – kysymyksiä herättävällä tavalla. Keskusliitto huomauttaa, että lapsen etu on aina yksilöllinen. Sen oikeudellinen perusta ei muutu sillä, että Suomi haluaa lähettää maahanmuuttopoliittisia signaaleja maailmalle. Jos lapsi on selvinnyt ehkä vaarallisestakin matkasta Suomeen, hän on nyt täällä ja hänen oikeuksiaan ja etuaan tulee punnita yksilöllisesti.

Esitys näkee lapsen hyväksikäyttönä sen, että tämä lähetetään turvapaikanhakijaksi toiseen maahan, jotta lapsen perheenjäsenet voisivat saada oleskeluluvan perheenyhdistämisen perusteella (s. 63). Esitys toteaa myös ykskantaan, että ”tällainen lapsen hyväksikäyttö on vastoin lapsen etua ja lapsen oikeuksien sopimusta.” Keskusliitto huomauttaa, että YK:n lapsen oikeuksien sopimus nimenomaan korostaa perhettä lapsen ihmisoikeutena, eikä siellä puhuta lasten käyttämisestä maahantulon välineenä lainkaan. Myös Euroopan ihmisoikeustuomioistuin korostaa lapsen oikeutta perheeseensä ratkaisukäytännössään. Hallituksen esitys noudattelee aiemman kritisoidun lain toimeenpanon mukaista ajattelua, että huoltajat lähettävät lapsiaan edeltä ilman *pakottavaa syytä*. On huomattava, että tällä logiikalla aiempi viranomaispäätös lapsen kansainvälisen suojelun tarpeesta asetetaan kyseenalaiseksi. EIT vahvisti asiaa koskevassa ratkaisussaan, että lapsen saatua kansainvälistä suojelua, ei voida katsoa hänen lähtönsä tapahtuneen vapaaehtoisesti⁴. Lisäksi ihmisoikeustuomioistuin toteaa, että alaikäisen oikeus perhe-elämän suojaan ja perheenyhdistämiseen ei voi olla riippuvainen hänen vanhempiensa menettelystä⁵.

Perheenyhdistämistä arvioitaessa ei pitäisi siis arvioida huoltajien mahdollisia motiiveja lapsen lähettämiseen turvapaikanhakijaksi, vaan keskiössä tulisi olla lapsen etu ja oikeus viettää perhe-elämää huoltajiensa kanssa. Kansainvälistä suojelua saanut lapsi on kohdemaassa pakolaisena ja hänen oikeuttaan elää perheensä kanssa tulee tarkastella siitä käsin, eikä arvailla enää hänen vanhempiensa motiiveja siitä, miksi lapsi lähetettiin matkaan.

On valitettavaa, että ulkomaalaislain toimeenpanossa lapsen edun arviointi ja punninta ei vielä saa riittävää painoarvoa. Jopa KHO:n ratkaisukäytännössä lapsen edun eri osatekijät ja lapsen edun punninta suhteissa muihin intresseihin jäävät ylimalkaiseksi, ja lapsen edun tulkinta jää kaiken kaikkiaan ulkomaalaislain ratkaisukäytännössä ohueksi ja abstraktiksi⁶. Siksi onkin tärkeää, että ulkomaalaislain perusteluissa vahvistetaan eikä heikennetä ja lapsen edun arvioinnin merkitystä ja sen huomioonottamista.

Turvapaikanhakija voi joutua paperittomaksi

Maahantulosäännösten kiertämisestä pyritään antamaan esimerkkejä perusteluosiossa. Esityksessä pohditaan kauttaaltaan tarkoin erilaisia tilanteita, jolloin tulisi harkita kielteistä oleskelulupapäätöstä. Vähemmän löytyy kohtia, joissa päinvastoin tuotaisiin esille mahdollisuutta ja tarvetta tehdä positiivinen päätös. Ei

⁴ *Mayeka ja Mitunga v. Belgia*, tuomio 12.10.2006, kappale 75.

⁵ *Mayeka ja Mitunga v. Belgia*, kappale 84–85.

⁶ Pirjatanniemi & al. (2021). Ulkomaalaislain ja sen soveltamiskäytännön muutosten yhteisvaikutukset kansainvälistä suojelua hakeneiden ja saaneiden asemaan. Elina, Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 2021:1. Valtioneuvoston kanslia, 195.

niinkään anneta lainkäyttäjälle tukea siihen, millaisissa tilanteissa tulisi kokonaisharkinnassa ottaa huomioon tekijöitä, joiden perusteella olisi kohtuutonta soveltaa näitä uusia tiukennettuja kriteerejä.

Esimerkiksi esityksen sivulla 62 esitellään tilanteita, jolloin oleskelulupa voitaisiin jättää myöntämättä siksi, että hakijan tarkoitus on vain viivyttää maasta poistamistaan. Toistuvien tai perättäisten hakemusten tai hakemuksen jättämisen ajoituksen pian edellisen päätöksen jälkeen katsotaan ilmentävän hakemuksen perusteettomuutta. Tällainen teksti ohjaa lainkäyttäjää näkemään hakijan jonkinlaisena keinottelijana sen sijaan, että jättäisi tilaa hakijan kokonaistilanteen näkemiseen kaikkine inhimillisine tekijöineen. Tämä myös kuvastaa suurta luottamusta siihen, ettei hallintobyrokratiassa tehdä koskaan virheitä, vaan päätökset ovat aina oikeita ja oikeudenmukaisia. On kuitenkin havaittu, että esimerkiksi tulijamäärien kasvaessa tehdään suhteettoman paljon kielteisiä päätöksiä ja päätöksenteossa tapahtuu myös virheitä. Sellaisetkin hakijat ovat saattaneet saada käännytyspäätöksen, jotka olisivat ansainneet kansainvälistä suojelua. Esitys puhuu tarpeettomasta turvapaikanhausta, mutta tällaisen hakijan kohdalla haku ei ollut tarpeetonta, vaikka hän ei läpäissytäkään Suomen tiukkoja kriteereitä – hän olisi saattanut myös saada kansainvälistä suojelua.

On tosiasia, että Suomeen syntyi aiemmin tehtyjen lakimuutosten yhteisvaikutusten seurauksena väliinpu-toajien ryhmiä, joiden osalta muutosten vaikutukset olivat kohtuuttomia suhteessa niiden yhteiskunnallisiin tavoitteisiin⁷. Kielteisen päätöksen saaneita jäi vaille oleskelulupaa, kun humanitäärisen suojelun kategoria lakkautettiin, muttei ihmisiä voitu palauttaakaan. Moni näistä ihmisistä jäi maahan paperittomiksi. Joukossa on myös lapsiperheitä, joiden lapset käyvät koulua ja ovat jo kotoutuneet Suomeen. Jos tällaisessa tilanteessa perheen huoltaja onnistuu työllistymään, olisi yksinkertaisesti inhimillistä ja järkevää, että henkilö saisi jäädä maahan luvallisesti työskentelemään ja antamaan lapsilleen mahdollisuuden turvalliseen tulevaisuuteen ja kasvaa tuleviksi veronmaksajiksi. Esityksessä todetaan, ettei ole yksilön etu jäädä oleskelemaan maahan laittomasti, mutta esitys itsessään kuitenkin tulee lisäämään paperittomuutta. Näissä tilanteissa tulee myös lapsen edulle laittaa painoarvoa.

Keskusliitto pitää hyvänä, että esityksestä muutettiin lausuntopalautteen jälkeen kohtuuttomuusperusteen sanamuoto ”täysin kohtuutonta” eli 36 e §:n kohdalla, eli oleskelulupa kuitenkin voitaisiin myöntää uusista kiristyksistä huolimatta, jos se olisi kaikki asiaan vaikuttavat seikat ja olosuhteet huomioon ottaen kohtuutonta. Keskusliitto ehdotti kuitenkin esityksen luonnosvaiheessa, että 36 e §:ään olisi lisätty myös maininta lapsen edusta. Oleskelulupa tulisi siis voida myöntää, jos se olisi kaikki asiaan vaikuttavat seikat ja olosuhteet *sekä lapsen etu* huomioon ottaen kohtuutonta. Tämä oli juuri alun perin tarkoitus, kun kritisoitua maahantulosäännösten kiertämistä koskevaa pykälää lähdettiin muuttamaan edellisellä hallituskaudella.⁸

⁷ Pirjatanniemi & al. (2021). Ulkomaalaislain ja sen soveltamiskäytännön muutosten yhteisvaikutukset kansainvälistä suojelua hakeneiden ja saaneiden asemaan. Elina, Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 2021:1. Valtioneuvoston kanslia.

⁸ Edellinen hallitus ehti antaa muutosesityksen, jossa lapsen etu olisi huomioitu paremmin, mutta eduskuntaan annetusta esityksestä (HE 100/2022 vp) kohta poistettiin. Muutosta lähdettiin alun perin tekemään, kun Yhdenvertaisuusvaltuutettu kritisoi kyseistä säännöstä selvityksessään (ks. Lapset ilman perhettä - kansainvälistä suojelua saaneiden alaikäisten perheenyhdistäminen. Yhdenvertaisuusvaltuutettu 2020) Myöhemmin Ihmisoikeuskeskus päätyi samaan johtopäätökseen säännöksen muutostarpeesta (ks. Selvitys maahantulosäännösten kiertämistä koskevasta oikeuskäytännöstä. Ihmisoikeuskeskuksen julkaisuja 2/2023).