



LAPS/92/2024, 10.9.2024

Lapsiasiavaltuutetun lausunto eduskunnan hallintovaliokunnalle hallituksen esityksestä eduskunnalle laiksi ulkomaalaislain muuttamiseksi

**Viite: Hallintovaliokunta keskiviikko 11.09.2024 klo 11.15 /
HE 29/2024 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

- Lapsiasiavaltuutettu ei pidä oleskelulupien keston lyhentämistä lapsen edun mukaisena eikä siten kannata sitä koskevia muutoksia.
- Lyhyet oleskeluluvat ja jatkuva lupien uudelleen hakeminen aiheuttavat lapselle ja hänen perheelleen pitkittynyttä epävarmuutta ja pelkoa tulevaisuudesta.
- Oleskelulupien lyhentäminen lisääisi merkittävästi Maahanmuuttoviraston työmäärää. On todennäköistä, että esitetyt muutokset pidentävät turvapaikkaprosessien käsittelyaikoja esitetystä lisämäärärahasta huolimatta.
- Lapsella on oikeus saada etunsa asianmukaisesti arvioiduksi myös silloin, kun hän on syylistynyt rikoksiin.
- Hallitusohjelman mukaisten ulkomaalaislainsäädäntöön tehtävien muutosten yhteisvaikutukset on arvioitava.

Hallituksen esityksen keskeinen sisältö

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi ulkomaalaislakia. Esityksen tarkoituksena on tehdä hallitusohjelman mukaisesti ulkomaalaislakiin EU:n niin sanotun määritelmädirektiivin mahdollistamat tiukennukset.



Kansainvälisen suojelun perusteella myönnettävien oleskelulupien pituus lyhennettäisiin direktiivin mukaiseen vähimmäispituuteen. Poissulkemislausekkeiden soveltaminen ulotettaisiin kansainvälisen suojeluaseman saamisen jälkeen tapahtuviin tekoihin sekä toissijaisen suojeluaseman osalta myös turvallisuuteen liittyviin seikkoihin ja tilanteisiin, joissa henkilö on jättänyt alkuperämaansa rikosseuraamukset välttääkseen.

Pakolaisaseman lakkauttamista koskevaan sääntelyyn lisättäisiin direktiivissä sallitut kansallisen turvallisuuden vaarantamiseen ja erityisen törkeään rikokseen syylistymiseen liittyvät perusteet. Pakolaisasema voitaisiin myös jättää myöntämättä näillä perusteilla. Lisäksi pakolaisen karkottamista koskeviin säännöksiin tehtäisiin Euroopan komission Suomelle osoittamasta huomautuksesta johtuvat muutokset.

Lapsiasiavaltuutetun kannanotot

Kaikilla alle 18-vuotiailla on YK:n lapsen oikeuksien sopimuksen perusteella oikeus saada etunsa arvioiduksi ja huomioiduksi kaikissa itseään koskevissa toimissa tai päätöksissä. Sopimuksen 3 (1) artiklan mukaan kaikissa julkisen tai yksityisen sosiaalihuollon, tuomioistuinten, hallintoviranomaisten tai lainsäädäntöelimien toimissa, jotka koskevat lapsia, on ensisijaisena harkintaperusteena oltava lapsen etu.

Lapsiasiavaltuutettu muistuttaa, että kansainvälistä suojelua saavat lapset ja perheet ovat monella tavalla erityisen haavoittuvassa asemassa. Heillä voi olla taustallaan vakavia traumaattisia kokemuksia ja he kärsivät usein mielenterveysongelmista. Pahoinvointia voivat aiheuttaa myös esimerkiksi tapahtumat pakomatalla, lähtömaan ja läheisten tilanne, pelko, syrjintä ja rasismi, osallisuuden puute ja yksinäisyys sekä taloudellinen epävarmuus.¹

Oleskelulupien keston lyhentäminen ei ole lapsen edun mukaista

Lyhyet oleskeluluvat sekä jatkuva lupien uudelleen hakeminen aiheuttavat lapselle ja hänen perheelleen pitkittynyttä epävarmuutta ja pelkoa tulevaisuudesta. Empiirisessä tutkimuksessa, jossa lapsiasiavaltuutettu Pekkarinen oli toisena kirjoittajana, havaittiin, että epävarmuus aiheutti yksin maahan tulleiden lasten keskuudessa voimakasta stressiä.² Tämä taas vaikuttaa heidän elämäänsä monella tavoin negatiivisesti. YK:n lapsen oikeuksien komitea ja siirtotyöläisten ja heidän perheenjäsentensä oikeuksia käsittelevä komitea korostavat yhteisessä yleiskommentissaan, että epävarmalla ja epävakalla siirtolaisasemalla on kielteisiä vaikutuksia lasten hyvinvointiin.³

Lapsiasiavaltuutettu ei pidä oleskelulupien keston lyhentämistä lapsen edun mukaisena eikä siten kannata sitä koskevia muutoksia. Hallituksen esityksessä ei ole esitetty riittäviä perusteluja oleskelulupien lyhentämiselle suhteessa lapsen edun, ja siis oikeuksien, toteutumiseen. Vaikkei lapsen oikeus saada etunsa ensisijaisesti huomioiduksi ole ainoa ratkaisukriteeri, on sillä korkeampi prioriteetti. Lasta parhaiten palvelevalle näkökulmalle on siten annettava enemmän painoarvoa kuin muille asiaan liittyville seikoille.⁴ Jos päätöksessä tai ratkaisussa on poikkeuksellisesti annettu muulle kuin lapsen edulle etusija, on perusteluista käytävä uskottavasti ilmi, miksi lapsen edun ohittaneille seikoille on annettu suurempi painoarvo kuin lapsen edulle. Hallituksen esityksessä ei tällaisia perusteluita ole esitetty.

Lapsuus on ainutlaatuinen elämänvaihe, jonka ajaksi lapsille ja nuorille on tärkeä turvata kasvurauha. Tämä edellyttää olosuhteiden pysyvyyttä. Lapsen tulee voida keskittyä koulunkäyntiin, leikkiin ja harrastuksiin sekä sosiaalisiin suhteisiin. Maahan tulleen lapsen on lisäksi erityisen tärkeä oppia uusi kieli sekä integroitua uuteen kotimaahansa muilla tavoin. Lapsen hyvinvoinnin kannalta on ensiarvoisen tärkeää myös se, miten hyvin hänen perheensä kotoutuminen etenee.

Lapsiasiavaltuutetun näkemyksen mukaan esitetyt muutokset eivät tue kotoutumista vaan uhkaavat päinvastoin pidentää ja hankaloittaa lapsen ja perheen asettautumista Suomeen. On hyvin ristiriitaista, että perheiden tilannetta ja kotoutumista halutaan vaikeuttaa erityisen haavoittuvassa asemassa olevien lasten osalta samalla, kun näiden lasten syrjäytymisestä ja sen mukanaan tuomista sosiaalisista ongelmista, kuten nuorisorikollisuudesta, kannetaan suurta huolta. Lapsen tulee voida tuntea kuuluvansa ja olevansa tervetullut yhteiskuntaan ja kokea sen jäsenenä pysyvyyttä. Yhteiskuntatieteissä on laaja yhteisymmärrys ja vahva tutkimuksellinen näyttö siitä, että yksilöiden tai ryhmien syrjäytyminen lisää sosiaalisia ongelmia ml. rikollisuutta.

Hallituksen esityksessä sinänsä kyllä todetaan, että oleskelulupien lyheneminen ja entistä tiheämmät hakuprosessit uhkaavat heikentää lasten ja nuorten hyvinvointia ja motivaatiota kotoutua (s. 27–28). Heti perään kuitenkin todetaan seuraavasti: ”Nyt tehtävillä muutoksilla ei ole tarkoitus muuttaa oleskeluluvan tyyppiä kansainvälistä suojelua saavilla, vain sen pituutta. Vaikka jatko-oleskeluluvan myöntämisen edellytyksiä muutetaan, jatkolupa myönnetään edelleen, jos ulkomaalaisella on tarve kansainväliselle suojelulle eikä asiassa ole perusteita kansainvälisen suojelun lakkauttamiselle tai peruuttamiselle.” **Esityksestä**



jää yleisesti vaikutelma, ettei muutosten lapsiin ja lapsiperheisiin kohdistuvia negatiivisia vaikutuksia pidetä kovin merkittävänä eikä niiden vaikutusta ole pyritty mitenkään lieventämään.

Lapsiasiavaltuutettu painottaa, että lyhyet oleskeluluvat ja toistuvat jatkolupahakemukset tuovat epävarmuutta lasten ja perheiden elämään myös niissä tapauksissa, joissa kansainvälisen suojelun perusteet ovat olemassa. Lapset ja perheet tulevat usein olosuhteista, joissa luottamus viranomaisiin on ollut heikkoa, eikä asioiden oikeudenmukaiseen käsittelyyn ole voinut luottaa. Siksi on luonnollista, että sama epävarmuus ja epäluottamus liittyy myös turvapaikkaprosesseihin. Luottamuksen syntyminen suomalaiseen viranomaistoimintaan kestää usein kauan.

Muutokset uhkaavat pidentää käsittelyaikoja entisestään

Lapsilla asioiden nopean käsittelyn merkitys korostuu erityisesti. Kuten esityksessään todetaan, oleskelulupien lyhentäminen aiheuttaisi jatkolupahakemusten määrän huomattavan nousun, joka lisäisi merkittävästi Maahanmuuttoviraston työmäärää ja resurssien tarvetta. Lapsiasiavaltuutetun käsityksen mukaan Maahanmuuttovirasto ei tälläkään hetkellä kykene noudattamaan turvapaikkamenettelyssä ulkomaalaislain mukaista käsittelyaikavelvoitetta ja pitää valitettavasti todennäköisenä, että esitetyt muutokset esitetystä lisämäärärahasta huolimatta vaikeuttavat tilannetta entisestään.

Se, että jatkolupien päätöksenteko viivästyy, on omiaan aiheuttamaan aivan erityistä pelkoa ja huolta kielteisestä päätöksestä. Näin on myös niissä tapauksissa, joissa kansainvälisen suojelun perusteet tosiasialla täyttyvät. Myös tällä tavoin tuotetaan lasten ja perheiden elämään turhaa epävarmuutta, jonka kielteisiä vaikutuksia on käsitelty yllä.

Esityksen vaikutusarvioinnit ovat osin puutteellisia

Lapsiasiavaltuutettu katsoi hallituksen esitysluonnoksesta antamassaan lausunnossa lapsivaikutuksen arvioinnin olevan hyvin puutteellinen ja piti sen täydentämistä välttämättömänä⁵. On myönteistä, että lapsivaikutuksia on jatkovalmistelussa arvioitu kattavammin ja että myös välilliset vaikutukset lapsiin on huomioitu. **Lapsivaikutusten arviointi on kuitenkin edelleen osin puutteellinen.**



Esityksessä ei arvioida lainkaan sitä, mikä suora vaikutus uusilla rikoksiin ja kansalliseen turvallisuuteen liittyvillä tiukennuksilla on alaikäisiin ulkomaalaisiin. Esityksessä ainoastaan todetaan, että koska alle 18-vuotiaiden nuorten osuus kaikista tuomituista rangaistuksista on pieni, poissulkemislausekkeiden laajentamisen perusteilla arvioidaan olevan hyvin vähäinen suora vaikutus alaikäisiin ulkomaalaisiin. Lapsiasiavaltuutettu toistaa jo esitysluonnoksesta antamassaan lausunnossa esittämänsä näkemyksen siitä, ettei esitettyjen muutosten suora kohdistuminen vain pieneksi arvioituun joukkoon lapsia poista velvollisuutta arvioida muutosten konkreettisia vaikutuksia. Näin on etenkin, kun kyse on hyvin perus- ja ihmisoikeusherkästä sääntelystä. **Lapsiasiavaltuutettu painottaa, että myös silloin, kun lapsi on syylistynyt rikoksiin, on hänellä itseään koskevassa päätöksenteossa aina oikeus saada etunsa asianmukaisesti arvioiduksi.** Velvollisuus huomioida lapsen etu, kehitys ja terveys koskee luonnollisesti myös kaikkia niitä päätöksentekotilanteita, joissa sovelletaan ehdotettuja uusia rikoksiin ja kansalliseen turvallisuuteen liittyviä perusteita, mikä hallituksen esityksessäkin tuodaan esiin (s. 28).

Hallituksen esitys on osa laajempaa hallitusohjelman mukaista ulkomaalaislain kokonaisuudistusta, joka sisältää lukuisia ehdotuksia ulkomaalaislainsäädännön selkeyttämiseksi, mutta myös tiukentamiseksi⁶. **Tämän kokonaisuuden lapsiin kohdistuvat yhteisvaikutukset on välttämätöntä hahmottaa ja arvioida, mutta tähän mennessä kokonaisarviointia ei ole tehty.** Lapsiasiavaltuutettu huomautti yhteisvaikutusten arvioinnin tarpeesta jo joulukuussa 2023 yhdenvertaisuusvaltuutetun kanssa yhdessä laaditussa kirjelmässä ulkomaalaisten asemaa koskevien lainsäädäntöhankkeiden vaikutuksista lapsen oikeuksiin, joka osoitettiin sisäisen turvallisuuden ja oikeudenhoidon ministeriryhmälle⁷.

Jyväskylässä 10.9.2024

Elina Pekkarinen
Lapsiasiavaltuutettu

Reetta Peltonen
Juristi

¹ <https://thl.fi/aiheet/maahanmuutto-ja-kulttuurinen-moninaisuus/maahanmuutto-ja-hyvinvointi/maahanmuuttaneiden-mielenterveys/pakolaisuus-ja-mielenterveys>



² Honkasalo, V. & Pekkarinen, E. (2019) Marginaalien vaiettu vastarinta: tutkimus nuorista kahdessa laitoksessa. Teoksessa Autti, O. & Lehtola, V-P (toim.) Hiljainen vastarinta Tampere University Press 2019, 163–196. <https://urn.fi/URN:NBN:fi:tuni-201903141361>

³ Siirtotyöläisten ja heidän perheenjäsentensä oikeuksia käsittelevän komitean ja YK:n lapsen oikeuksien komitean yhteinen yleiskommentti (CMW/C/GC/4 – CRC/C/GC/23) Yleiskommentti nro 23 (2017) lasten ihmisoikeuksiin kansainvälisen siirtolaisuuden yhteydessä liittyvistä valtioiden velvollisuuksista lähtö-, kauttakulku-, kohde- ja paluumaissa, kohta 18.
Verkossa: https://lapsiasia.fi/documents/25250457/37292773/CRC_C_GC_23_julkaisu-1.pdf/54fee9f5-3c8c-341c-bf4d-2ee8a6f3682d/CRC_C_GC_23_julkaisu-1.pdf?t=1555501460000

⁴ YK:n lapsen oikeuksien komitean yleiskommentti nro 14 (2013) lapsen oikeudesta saada etunsa otetuksi ensisijaisesti huomioon (3 artikla, 1 kohta), (CRC/C/GC/14), kohta 39.

⁵ https://lapsiasia.fi/-/laps_lausunto_sm_ulkomaalaislaki-oleskelulupa

⁶ Vahva ja välittävä Suomi: Neuvottelutulos hallitusohjelmasta 16.6.2023. Kohta 10.3. Maahanmuutto- ja kotoutumisasiain politiikka. <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-383-763-8>.

⁷ Kirjelmä ulkomaalaisten asemaa koskevien lainsäädäntöhankkeiden vaikutuksista lapsen oikeuksiin 14.12.2023, luettavissa https://lapsiasia.fi/-/kirjelma_ministereille_ulkomaalaisia-koskevat-lakimuutokset.