

Asia: VN/30556/2024

Lausuntopyyntö luonnoksesta hallituksen esitykseksi ulkomaalaislain muuttamisesta (maasta poistaminen)

Lausunnonantajan lausunto

Voitte kirjoittaa lausuntonne alla olevaan tekstikenttään

Lapsiasiavaltuutetun lausunto kokonaisuudessaan on luettavissa lapsiasiavaltuutetun verkkosivuilla lapsiasia.fi/lausunnot.

Yhteenveto lapsiasiavaltuutetun kannanotoista

- Lapsiasiavaltuutettu pitää välttämättömänä, että esityksen lapsivaikutusten arviointia täydennetään. Yksittäisen lapsen kannalta vaikutukset ovat merkittäviä, mistä johtuen ne tulee kirjoittaa ymmärrettävällä tavalla auki ja ottaa ne päätöksenteossa selkeästi huomioon.
- Lapsiasiavaltuutettu esittää huolensa ehdotusten vaikutuksista lapsen edun ja perhe-elämän suojan toteutumiseen.
- Lapsiasiavaltuutettu katsoo, että esitystä tulee täydentää arvioimalla tarvetta säätää lapsen edun ensisijaisuudesta ulkomaalaislain 36 e §:n mukaisessa kohtuullisuusharkinnassa.

Lapsiasiavaltuutetun kannanotot

Lapsivaikutusten arviointi on puutteellinen

Esitysluonnoksen nimenomaisesti lapsia koskevassa vaikutusten arvioinnissa todetaan (s. 47), että "[e]hdotettujen muutosten arvioidaan kohdistuvan suoraan lasta itseään koskeviin toimiin tai päätöksentekoon vain vähäisessä määrin. Sen sijaan välillisesti muutoksilla voi olla merkittäviäkin

vaikutuksia lapseen, koska lapsen vanhemmille tehtävät karkottamispäätökset ja erityisesti niiden täytäntöönpanokelpoisuutta koskeva sääntely vaikuttaa myös lapseen”.

Vaikutusten arvioinnissa viitataan esitysluonnoksessa esitettyyn taulukkoon 6, ja todetaan siitä käyvän ilmi, että pääosa maasta karkotettavista lapsista on alle 14-vuotiaita lapsia, jotka karkotetaan maasta perheidensä kanssa. Taulukosta (s. 27) ilmenee, että vuosina 2021–2024 karkottamispäätöksiä on tehty alaikäisille 0–13-vuotiaille seuraavasti: 84 päätöstä vuonna 2021, 90 päätöstä vuonna 2022, 45 päätöstä vuonna 2023 ja 114 päätöstä vuonna 2024. Alaikäisille 14–17-vuotiaille lapsille päätöksiä on tehty seuraavasti: 24 päätöstä vuonna 2021, 16 päätöstä vuonna 2022, 15 päätöstä vuonna 2023 ja 25 päätöstä vuonna 2024.

Esitysluonnoksessa edelleen todetaan (s. 47), että ”jos karkottamispäätösten täytäntöönpanoajat ehdotetulla tavalla lyhentyvät, voi muutoksilla olla huomattavaa äkillistä vaikutusta lapsen elämään ja arkeen kuten lapsen koulunkäyntiin, harrastuksiin ja ystävyyssuhteisiin. Myös mahdolliset terveyteen liittyvät hoitosuhteet saattavat katketa. Äkilliset muutokset voivat lisätä lapsen turvattomuuden tunnetta ja vaikuttaa kielteisesti lapsen hyvinvointiin. Sopeutuminen uuteen maahan ja ympäristöön voi viedä aikaa. Toisaalta lapset ovat yksilöllisiä ja etenkin nuoremmat lapset sopeutuvat hyvin myös muutoksiin arjessaan. Käytännössä myös esimerkiksi lapsen koulunkäynti on jo nyt sellainen tilanne, jossa maasta poistamista voidaan lykätä, jotta lapsi voisi käydä esimerkiksi kouluvuoden loppuun tutussa koulussaan.”

Lapsiasiavaltuutettu katsoo, että ehdotusten lapsivaikutukset on esitysluonnoksessa kuvattu puutteellisesti ja osin epäselvästi. Esimerkiksi edellä todetusti maasta poistamista koskevassa harkinnassa huomioitavana seikkana tuodaan esiin lapsen koulunkäynti (ilmeisesti osana ulkomaalaislain 146 §:n mukaista arviointia). Toisaalta esitysluonnoksessa ehdotetaan sellaisia maasta poistamista tehostavia muutoksia, joiden johdosta ei olisi enää tarvetta arvioida maasta poistamista koskevaa asiaa (HE-luonnos, s. 59).

Esitysluonnoksen kohdassa 6.2.4.4 ”Vaikutukset perus- ja ihmisoikeuksiin” todetaan, että karkottamispäätösten täytäntöönpanon nopeuttamista koskevien ehdotusten lähtökohtana on, ettei karkotettavien oikeusturva vaarannu. Edelleen esityksessä todetaan, että ”[l]apsen etu ja perhe-elämän suoja turvataan kaikessa päätöksenteossa, eikä täytäntöönpanon nopeuttamisella olisi siihen juurikaan vaikutusta, lukuun ottamatta lapsen edun huomioon ottamista käytännön arjen tilanteissa kuten esimerkiksi koulunkäynnin näkökulmasta”. Lapsiasiavaltuutettu pitää epäselvänä, mitä edellä mainitulla huomiolla tarkoitetaan.

Kuten esitysluonnoksessakin todetaan, yksittäisen lapsen kannalta ehdotusten vaikutukset ovat merkittävät, mistä johtuen vaikutukset tulee kirjoittaa ymmärrettävällä tavalla auki ja ottaa ne päätöksenteossa selkeästi huomioon. Lapsiasiavaltuutetun kanta on, että lakimuutosten kielteisiä vaikutuksia yksittäisiinkin lapsiin tulee päätöksenteossa välttää. Lapsivaikutusten arvioinnin täydentäminen jatkovalmistelussa on välttämätöntä.

Lisäksi lapsiasiavaltuutettu toteaa, että kokonaiskuvan muodostaminen useiden yksittäisten aiempien ulkomaalaislain muutosten sekä käsillä olevan esitysluonnoksen kanssa samanaikaisesti käsittelyssä olevien esitysten (EU:n muuttoliike- ja turvapaikkasopimuksen täytäntöönpano, kansalaisuuslaki, kotoutumislaki) vaikutuksista lapsille sekä suoraan että välillisesti on erittäin vaikeaa yhteisvaikutusten arviointien puuttuessa.

Edellä todettu huomioiden lapsiasiavaltuutettu esittää huolensa esityksen vaikutuksista lapsen edun ja perhe-elämän suojan toteutumiseen. YK:n lapsen oikeuksien komitea painottaa lapsen edun toteutumista koskevassa yleiskommentissaan lapsen perheen ja ihmissuhteiden merkitystä yhtenä lapsen edun keskeisenä elementtinä. Oikeus perheeseen on keskeinen, jokaiselle kuuluva ihmisoikeus. Lapsille ja nuorille vielä kasvavina ja kehittyvinä yksilöinä perheellä on aivan erityinen merkityksensä. LOS:n mukaan (5 ja 18 artiklat) ensisijainen vastuu lapsen kasvusta ja kehityksestä on lapsen huoltajilla. Perheen merkitys korostuu tilanteissa, joissa lapsi joutuu tai uhkaa joutua perheestään eroon. YK:n lapsen oikeuksien komitean mukaan vanhemmista erottamisella on tuntuva vaikutuksia lapseen ja siksi erottamisen tulisi olla viimesijainen vaihtoehto.

Lapsiasiavaltuutettu katsoo, että kokonaisuutena esityksen yksittäisten ehdotusten vaikutukset lapsille on myös välillisten vaikutusten osalta kuvattava ja arvioitava esityksessä selkeämmin. Lisäksi lapsiasiavaltuutettu tuo esiin seuraavat tekemänsä huomiot koskien harkintaa oleskeluluvan epäämisen yhteydessä.

Harkinta oleskeluluvan epäämisen yhteydessä

Esitysluonnoksessa ehdotetaan maasta poistamisen tehostamiseksi ulkomaalaislain 36 b §:n 1 momentin 1 kohdan muuttamista siten, että jatkossa oleskelulupaa ei lähtökohtaisesti myönnettäisi Suomesta haettuna, jos ulkomaalainen ei ennen hakemuksen jättämistä ole oleskellut maassa 40 §:n 1 momentissa säädetyn mukaisesti laillisesti.

Muutosehdotuksen tavoitteena on tiukentaa säännöksen soveltamista siten, että maastapoistamispäätöstä koskevan valitusprosessin aikana tehty oleskelulupahakemus johtaisi lähtökohtaisesti luvan epäämiseen (HE-luonnos, s. 59). Ehdotettu muutos koskisi kaikkia oleskeluluvan hakijoita riippumatta esimerkiksi siitä, onko maasta haettu aiemmin kansainvälistä suojelua. Käytännössä muutos vähentäisi ulkomaalaisten mahdollisuuksia laillistaa oleskelunsa Suomesta käsin (s. 46).

Oleskelulupa voidaan kuitenkin myöntää ulkomaalaislain 36 e §:n perusteella, jos oleskeluluvan epääminen olisi kaikki asiaan vaikuttavat seikat ja olosuhteet huomioon ottaen kohtuutonta eikä

myöntämättä jättäminen ole tarpeen yleisen lainkuuliaisuuden, maahanmuuton hallinnan tai sisäisen turvallisuuden vuoksi (HE-luonnos, s. 59).

Ulkomaalaislain 36 e §:ään ehdotetaan lisättäväksi myös 2 momentti, jonka mukaan, jos ulkomaalainen on ennen oleskelulupahakemuksen ratkaisemista määrätty karkotettavaksi tai käännytettäväksi eikä uuden maastapoistamispäätöksen tekemiselle katsota olevan tarvetta, otetaan 1 momentissa tarkoitettussa harkinnassa lisäksi huomioon se, että ulkomaalainen on jo määrätty poistettavaksi maasta.

Uuden oleskelulupahakemuksen perusteella ei olisi enää tarvetta arvioida maasta poistamista koskevaa asiaa uudestaan, vaan riittävää olisi tehdä 36 e §:n mukainen harkinta (HE-luonnos, s. 59).

Esitysluonnoksen mukaan 36 e §:n mukaisessa harkinnassa voitaisiin ottaa huomioon seikat, jotka eivät ole olleet olemassa aiemmin tehtyä maastapoistamispäätöstä harkittaessa ja joiden perusteella lupa tulisi myöntää aiemmin tehdystä maastapoistamispäätöksestä huolimatta. Myös perhe-elämän suoja ja lapsen etu tulisivat otetuiksi huomioon kohtuullisuusharkinnassa (s. 60).

Lapsiasiavaltuutettu pitää sääntelyä ja perusteluja osin epäselvinä. Epäselväksi jää muun muassa se, mihin harkinta uuden maastapoistamispäätöksen tekemisen tarpeellisuudelle perustuu.

Lisäksi lapsiasiavaltuutettu pitää perusteltuna selkiyttää velvoitetta lapsen edun ja perhe-elämän suojan huomioimiseen harkinnassa. Ulkomaalaislain 36 e §:ssä säädetään oleskeluluvan epäämisen kohtuuttomuudesta. Säännöksessä ei nimenomaisesti viitata lapsen etuun harkintaperusteena. Ulkomaalaislain 36 e §:n säännöskohtaisissa perusteluissa (HE 26/2024 vp, s. 70) todetaan, että kohtuuttomuutta arvioitaessa on otettava huomioon myös ulkomaalaislain 146 §:n säännös maasta poistamisen kokonaisharkinnasta. Ulkomaalaislain 146 §:n mukaan harkinnassa on erityisesti kiinnitettävä huomiota lapsen etuun ja perhe-elämän suojaan.

Ehdotetun 2 momentin tarkoituksena kuitenkin todetaan olevan moninkertaisten maastapoistamispäätösten tekemisen välttäminen (s. 46), jolloin riittävää olisi tehdä 36 e §:n mukainen harkinta.

Lapsiasiavaltuutettu katsoo, että esitystä tulee täydentää arvioimalla tarvetta säätää lapsen edun ensisijaisuudesta 36 e §:n mukaisessa kohtuullisuusharkinnassa. Velvoite ottaa lapsen etu ensisijaisesti huomioon oleskeluluvan epäämisen kohtuuttomuutta harkitessa tulee vähintäänkin ilmetä täsmällisemmin ehdotuksen säännöskohtaisista perusteluista.

Saukkola Jenni
Lapsiasiavaltuutetun toimisto