

Demokratia- ja julkisoikeusosasto
Julkisoikeus

Lausunto

VN/23086/2023

25.10.2024

Sisäministeriö

Oikeusministeriön lausunto luonnoksesta hallituksen esitykseksi ulkomaalaislain muuttamisesta

Sisäministeriö on pyytänyt oikeusministeriöltä lausuntoa luonnoksesta hallituksen esitykseksi ulkomaalaislain (301/2004) muuttamisesta. 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.

Oikeusministeriön lausunto sisältää myös valtioneuvoston ihmiskaupan vastaisen työn koordinaattorin huomiot esitysluonnoksesta

Esitysluonnos on monilta osin vielä teknisesti keskeneräinen, ja jatkovalmistelussa tulisi huomioida hallituksen esityksen laatimishojeet muun muassa sen osalta, mitä seikkoja kussakin esityksen jaksossa tulee käsitellä. Hallituksen esityksen laatimishojeiden mukaan

Postiosoite
Postadress

Oikeusministeriö
PL 25
FI-00023 Valtioneuvosto
Finland

Käyntiosoite
Besöksadress

Eteläesplanadi 10
00130 Helsinki
Finland

Puhelin
Telefon

0295 16001
Internat.
+358 295 16001

Faksi
Fax

09 160 67730
Internat.
+358 9 160 67730

S-posti, internet
E-post, internet

kirjaamo.om@gov.fi
www.oikeusministerio.fi
www.justitieministeriet.fi

esitykseen sisältyvät asiaryhmittäin erottuvat kokonaisuudet on suotavaa esittää kukin omana jaksanaan omin väliotsikoin. Oikeusministeriön näkemyksen mukaan väliotsikointi voisi selkeyttää esitystä.

Suhde perustuslakiin ja säätämisyjärjestys

Ulkomaalaisen oikeudesta tulla Suomeen ja oleskella maassa säädetään perustuslain 9 §:n 4 momentin nojalla lailla. Säännöksen lähtökohtana on kansainvälisen oikeuden voimassa oleva pääsääntö, jonka mukaan ulkomaalaisilla ei ole yleisesti oikeutta asettua toiseen maahan (HE 309/1993 vp, s. 52/1). Tämä ei kuitenkaan tarkoita sitä, ettei kansainvälisestä oikeudesta ja perustuslaista aiheudu lainsäätäjälle oikeudellisia reunaehtoja ulkomaalaisen maahantulosta ja oleskelusta säädettyä.

Esitysluonnoksessa on asianmukaisesti tunnistettu sen liittymäkohdat perustuslain säännöksiin ja tuotu esiin esityksen näkökulmasta merkityksellistä perustuslakivaliokunnan käytäntöä. Lisäksi on tuotu esiin kytköksiä EU-lainsäädäntöön, Euroopan ihmisoikeussopimuksessa turvattuihin oikeuksiin, EU:n perusoikeuskirjaan ja YK:n lapsen oikeuksien yleissopimukseen mukaan lukien lapsen oikeuksien komitean yleiskommentit. Positiivisena voidaan pitää, että luonnoksessa on myös esitelty KHO:n, EIT:n ja EUTI:n oikeuskäytäntöä.

Oikeusministeriö kiinnittää kuitenkin huomiota siihen, että ehdotettavien muutosten suhdetta yllä mainittuihin oikeuslähteisiin tarkastellaan vain rajatusti. Kattavakaan kansainvälisten sopimusten ja niiden valvontakäytännön esittely ei auta hahmottamaan esityksen suhdetta perustuslakiin ja säätämisyjärjestystä, jos se jää irralliseksi ehdotettavista muutoksista. Erityisen merkillepantavaa tämä on luonnoksessa lapsen oikeuksien ja lapsen edun ensisijaisuuden kohdalla. Ehdotusten suhdetta lapsen oikeuksiin tarkastellaan erillisen otsikon alla jäljempänä.

Esitysluonnoksessa katsotaan, että lakiehdotukset voidaan käsitellä tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä. Luonnoksen mukaan hallitus pitää kuitenkin suotavana, että perustuslakivaliokunta antaisi asiasta lausunnon. Oikeusministeriö yhtyy näkemykseen perustuslakivaliokunnan lausunnon tarpeesta, mutta kiinnittää huomiota siihen, että pyynnössä tulisi yksilöidä ne perustuslain tulkintakysymykset, joihin perustuslakivaliokunnan kannanotto olisi aikaisempi tulkintakäytäntö huomioon ottaen tarpeellista.

Suhde perusoikeuksiin

Esitysluonnoksessa (s.26) on todettu, että vähimmäisikää ja asumisaikaa koskevaa vaatimusta sekä alaikäisen perheenkokoajan toimeentuloedellytyksen palauttamista koskevilla muutoksilla on vaikutuksia perus- ja ihmisoikeuksien toteutumiseen, erityisesti perhe-elämän suojaan sekä yhdenvertaisuuteen. Luonnoksen mukaan "[e]hdotettujen muutosten vaikutukset perus- ja ihmisoikeuksiin täyttävät oikeuksien rajoitusedellytykset eivätkä siten muodosta valtiosääntöoikeudellista estettä (kts. tarkemmin luku 9 Suhde perustuslakiin ja säätämisyjärjestys)." Säätämisyjärjestysperusteluissa (s. 51) on viittaus perusoikeuksien yleisiin ja erityisiin rajoittamisedellytyksiin, mutta niiden toteutumista esityksessä esitettyjen perusoikeusrajoitusten osalta ei kuitenkaan ole arvioitu.

Oikeusministeriö kiinnittää erityisesti huomiota vaatimukseen rajoitusperusteen hyväksyttävyydestä ja oikeasuhtaisuusvaatimukseen edellytyksenä perusoikeuksien rajoittamiselle. Perusteen, jolla perusoikeutta rajoitetaan, tulee olla perusoikeusjärjestelmän kokonaisuuden kannalta hyväksyttävä. Perusoikeuksien rajoitussäätelyn tulee perustuslakivaliokunnan käytännön mukaan olla paitsi hyväksyttävää myös painavan yhteiskunnallisen tarpeen vaatimaa (PeVL 45/2014 vp, s. 7). Perusoikeuksia ei siten pidä rajoittaa tarpeettomasti tai vain varmuuden vuoksi, vaikka käsillä olisikin sinänsä hyväksyttävä rajoitusperuste.

Esitysluonnos sisältää useita eri ehdotuksia, joiden vaikutukset perusoikeuksiin poikkeavat toisistaan. Ehdotusten hyväksyttävyyttä ja oikeasuhtaisuutta tulee tarvittaessa tarkastella säätämisyjärjestysperusteluissa muutoskohtaisesti.

Perustuslakivaliokunta on arvioinut hyväksyttävyyksivaatimuksen täyttymistä käsitellessään ulkomaalaislain muutosta, jolla laajennettiin toimentuloedellytyksen soveltamisalaa perheenjäsenen oleskeluluvan myöntämisen edellytyksenä. Perustuslakivaliokunta piti hallituksen esityksessä mainittua Suomen houkuttelevuuden vähentämistä turvapaikanhakumaana varsin ongelmallisena perusteena lainsäädäntöhankkeelle, ottaen huomioon perustuslain 22 §:ssä julkiselle vallalle asetettu velvollisuus turvata perus- ja ihmisoikeuksien toteutuminen perusoikeuksien rajoittamisperusteiden hyväksyttävyyksivaatimuksen kannalta (PeVL 27/2016 vp., s.2). Esitysluonnoksen tavoitteita, kuten perheenyhdistämisen tiukentaminen ja järjestelmän velvoittavuuden lisääminen hallitusohjelman mukaisesti, olisi hyvä jatkovalmistelussa arvioida edellä esitetyn perustuslakivaliokunnan kannanoton valossa. Esitysluonnoksessa (s. 25) on lisäksi todettu muutosten kokonaisuutena hillitsevän maahanmuuton vetovoimatekijöitä.

Lausuttavana olevan esitysluonnoksen tavoitteista pyrkimystä kitkeä yhteiskunnallisesti ja yksilön näkökulmasta haitallisia ilmiöitä, kuten lasten käyttämistä maahantulon välineenä sekä pakko- ja lumeavioliittoja, voidaan lähtökohtaisesti pitää perusoikeusjärjestelmän kokonaisuuden kannalta hyväksyttävä. Perusoikeusrajoitusten tulee lisäksi olla hyväksyttävän tavoitteen saavuttamiseksi välttämättömiä ja muutenkin suhteellisuusvaatimuksen mukaisia (ks. perheenyhdistämisen osalta PeVL 27/2016 vp, lisäksi esim. PeVL 3/2014 vp, s. 3, PeVL 38/2013 vp, s. 4–5, PeVL 16/2013 vp, s. 2/1, PeVL 8/2013 vp, s. 3/I) Perusoikeuden rajoitus on sallittu vain, jos tavoite ei ole saavutettavissa perusoikeuteen vähemmän puuttuvien keinoin. Rajoitus ei saa mennä pidemmälle kuin on perusteltua ottaen huomioon rajoituksen taustalla olevan intressin painavuus suhteessa rajoitettavaan oikeushyvään. (Ks. esim. PeVL 37/2013 vp, PeVL 14/2013 vp, s. 4/I, PeVL 2/2013 vp, s. 3, PeVL 5/2009 vp, s. 3, PeVL 8/2006 vp).

Valtiosääntöistä arviota esitettyjen muutosten hyväksyttävyydestä ja oikeasuhtaisuudesta vaikeuttaa se, että esitysluonnoksesta puuttuu kokonaan sisältö jaksosta, jossa tulisi kuvata muut harkittavana olleet toteuttamisvaihtoehdot (s. 37). Hallituksen esityksen laatimisohjoiden mukaan (osio IV, alaotsikko 5.1) jaksossa tulisi kuvata ne tavoitteiden toteuttamisen pääasialliset vaihtoehdot, jotka ovat olleet harkittavina asian valmisteluun ryhdyttäessä tai asian valmistelun aikana, ja vertailla niiden arvioituja vaikutuksia. Ohjeen mukaan vaihtoehtoja kuvattaessa on tärkeää perustella ratkaisuvaihtoehtojen arvioitujen vaikutusten pohjalta, miksi esityksen tavoitteita ei katsota saavutettavan vaihtoehtoisin keinoin yhtä hyvin kuin ehdotukseksi valitulla vaihtoehdolla. Vertailussa tulee arvioida myös sitä vaihtoehtoa, että muutoksia ei tehtäisi ja sääntely pysyisi voimassa nykytilassaan. Valitun sääntelyratkaisun perustelu on keskeistä myös sen vuoksi, että ehdotettu sääntely on joiltakin keskeisiltä osin tiukempaa kuin esitysluonnoksessa esitellyjen muiden maiden vastaava lainsäädäntö.

Oikeusministeriö katsoo edellä mainituilla perusteilla, että esityksessä tulee selkeämmin perustella, miten ehdotetut muutokset ovat sopusoinnussa esitellyn oikeuskäytännön sekä kansainvälisten sopimusten ja niiden valvontaelinten suositusten kanssa.

Lisäksi esityksessä tulee valtiosääntöisistä syistä nykyistä selkeämmin perustella, että ehdotetuilla muutoksilla on hyväksyttävä tavoite ja että ne ovat tarpeen tavoitteen saavuttamiseksi.

Hyväksyttävyyden ja oikeasuhtaisuuden arviointia varten on tarpeen myös lisätä esitykseen hallituksen esityksen laatimisohjoiden mukaisesti jakso, jossa esitellään vaihtoehtoisia keinoja esityksen tavoitteiden toteuttamiseksi.

Yhdenvertaisuus

Esitysluonnoksessa ehdotettu sääntely on merkityksellistä perustuslain 6 §:ssä olevan yhdenvertaisuussäännöksen kannalta. Ulkomaalaislailla säännellään eri taustaisten ja eri tilanteissa olevien ihmisten oikeusasemaa, mikä erityisesti korostaa tarvetta huolehtia siitä, että sääntelyssä otetaan huomioon kaikkien yhdenvertainen kohtelu.

Esitettävät muutokset kohdistuisivat eri tavoin eri ihmisiin. Jatkossa maassa oleskelun aika, perheenkokoajan ikä sekä perheenkokoajan oleskelun peruste vaikuttaisivat siihen missä vaiheessa ja millaisilla edellytyksillä perheenjäsen voisi hakea perheenyhdistämistä. Kysymys yhdenvertaisuuden toteutumisesta on keskeinen useiden ehdotettujen muutosten kohdalla. Yksittäisiä muutoksia koskevia yhdenvertaisuusnäkökohtia tuodaan esiin jäljempänä.

Suojeluasemien eriyttäminen

Ehdotettavat muutokset kohdistuisivat eri tavoin pakolaisaseman saaneisiin, toissijaista suojelua saaneisiin ja tilapäistä suojelua saaneisiin perheenkokoajiin. Esityksen selkeyden kannalta olisi hyvä, jos esimerkiksi keskeisiä ehdotuksia kuvattaessa todettaisiin nimenomaisesti, miten mikäkin muutos kohdentuu suojeluaseman mukaan. Joka tapauksessa on selvää, että ehdotetut muutokset johtaisivat suojeluasemien eriyttämiseen, kun kansainvälistä suojelua saavan henkilön oikeusasema määrittäisi sillä perusteella, myönnetäänkö hänelle suojelua pakolaisaseman perusteella vai saako hän toissijaisen suojeluaseman.

Esitysluonnoksessa todetaan, että suojeluasemien eriyttämiselle ei sinänsä ole oikeudellisia esteitä. Esitysluonnoksen mukaan perustuslakivaliokunta on aiemmin todennut, ettei suojeluasemien erilaiselle kohtelulle ole oikeudellista estettä (PeVL 27/2016 vp), vaikka yhdenvertaisuutta perusoikeutena onkin pyrittävä edistämään. Oikeusministeriön näkemyksen mukaan tältä osin voisi viitata esimerkiksi perustuslakivaliokunnan lausuntoon PeVL 20/2017 vp, jossa valiokunta arvioi EU-komission asetusehdotukseen sisältyviä eri pituisia oleskeluluvan pituuksia pakolaisaseman ja toissijaisen suojeluaseman saaneille. Perustuslakivaliokunta katsoi, että ehdotus ei ole täysin ongelmaton perustuslain 6 §:n yhdenvertaisuussäännöksen kannalta. Kyseisessä tapauksessa valiokunta katsoi, että oleskelulupien pituuden eriyttämiselle on kuitenkin esitetty hyväksyttävät perusteet, eikä erottelu kohdellut ihmisiä mielivaltaisesti tai oikeasuhtaisuusvaatimuksen vastaisesti. Perustuslakivaliokunta korosti siis, että eriyttämiselle tulee esittää hyväksyttävät perusteet eikä se saa olla mielivaltaista tai oikeasuhtaisuusvaatimuksen vastaista.

Esitysluonnoksessa perustellaan suojeluaseman eriyttämistä sillä, että esityksen tavoitteena on tiukentaa perheenyhdistämisen kriteerejä ja lisäedellytysten vaikuttavuus on sidoksissa uusien edellytysten mahdollisimman laajaan soveltamisalaan. Luonnoksessa katsotaan, että kyseessä olevassa tilanteessa suojeluasemien samankaltaisuutta koskevasta lähtökohdasta poikkeamista voidaan pitää perusteltuna tavoitteen saavuttamiseksi. Oikeusministeriön näkemyksen mukaan suojeluasemien eriyttämistä ei ole luonnoksessa vielä asianmukaisesti perusteltu. Esitystä tulee perustuslakivaliokunnan käytännön valossa kehittää jatkovalmistelun aikana ja varmistaa, että eriyttämiselle on hyväksyttävät perusteet ja että eriyttäminen on oikeasuhtaista.

Esitysluonnoksessa viitataan suojeluaseman eriyttämiseen liittyen perheenyhdistämisdirektiivin säännöksiin, joilla on pyritty nimenomaisesti tukemaan pakolaisten perheenyhdistämistä. Suojeluaseman eriyttämistä harkittaessa tulee kuitenkin huomioida Euroopan komission tiedonanto perheenyhdistämisdirektiiviä koskevista soveltamisohjeista (COM/2014/0210 final, kohta 6.2). Komission kanta on, että toissijaista suojelua saavan henkilön humanitaarisen avun tarve ei eroa pakolaisten tarpeesta, ja kehottaa jäsenvaltioita ottamaan käyttöön säännöt, joilla pakolaisille sekä väliaikaista ja toissijaista suojelua saaville henkilöille myönnetään samanlaiset oikeudet.

Myös kansallisesti (HE 100/2022 vp; EK 45/2018 vp— K 6/2018 vp) on pidetty yhdenvertaisuusnäkökulmasta perusteltuna, että kansainvälistä tai tilapäistä suojelua saavien alaikäisten oikeus viettää perhe-elämää perustuu yhdenvertaisiin edellytyksiin eikä edellytyksistä myöskään seuraa eroja hakemusprosessiin esimerkiksi erilaisten määräaikojen muodossa. Lisäksi on syytä huomata, että eri suojeluasemiin liittyvillä erilaisilla vaikutuksilla voi olla vaikutus myös annetusta suojeluasemasta tehtyjen valitusten määrään.

Lapsen oikeudet

Kuten yllä todettu, on positiivista, että lapsen oikeuksien yleissopimuksen velvoitteita ja lapsen oikeuksien komitean yleiskommentteja on esitelty lausuntoluonnoksessa. Joidenkin ehdotusten osalta jää kuitenkin epäselväksi, miten lapsen oikeudet ja lapsen edun ensisijaisuus on otettu sääntelyssä huomioon.

Lapsen edun ensisijaisuuden (art 3) lisäksi erityisen merkittävä on lapsen oikeuksien sopimuksen 10 artikla, jonka mukaan lapsen tai hänen vanhempiansa hakemukset, jotka koskevat sopimusvaltioon saapumista tai sieltä lähtemistä perheen jälleenyhdistämiseksi, on käsiteltävä myönteisesti, humanisti ja kiireellisesti. Sopimuksen 9 artiklan mukaan lasta

ei tule erottaa 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. Sopimuksen 7 artiklassa vahvistetaan lapsen oikeus tuntea vanhempansa ja olla heidän hoidettavanaan, mikäli mahdollista.

Lapsen oikeuksien komitea on vuonna 2005 julkaissut yleiskommentin ilman huoltajaa olevien ja perheestään eroon joutuneiden lasten kohtelusta kotimaansa ulkopuolella (yleiskommentti nro 6, CRC/CG2005/6). Komitea muistuttaa, että jos perheen jälleenyhdistäminen kotimaassa ei ole mahdollista, sovelletaan yleissopimuksen 9 ja 10 artiklojen mukaisia velvollisuuksia, joiden tulisi ohjata sopimusvaltion päätöksiä perheen jälleenyhdistämisestä (kohta 83). Komitea toteaa, että oikeuksiin perustumattomat syyt, jotka liittyvät esimerkiksi yleiseen maahanmuuton valvontaan, eivät voi mennä lapsen edun edelle (kohta 86). Lapsen oikeus saada etunsa otetuksi ensisijaisesti huomioon tarkoittaa, että lapsen edulla on korkeampi painoarvo eikä sitä tulisi pitää vain yhtenä huomioon otettavista seikoista. Lasta parhaiten palvelevalle näkökulmalle tulisi antaa enemmän painoarvoa. (yleiskommentti nro 14 (2013) CRC/C/GC/14, kohta 39).

Perustuslakivaliokunta on huomauttanut painokkaasti, että perheenyhdistämistä koskevassa päätöksenteossa on kiinnitettävä erityistä huomiota lapsen oikeuksia koskevan yleissopimuksen ja Euroopan ihmisoikeussopimuksen määräyksiin sekä otettava huomioon ulkomaalaislain 6 §:n sääntely lapsen edusta (PeVL 43/2016 vp).

Alaikäisen toimeentulo vaatimuksen lisäksi myös puolisoiden vähimmäisikä ja asumisaikaa koskevilla vaatimuksilla voi olla vaikutusta lapsen etuun. Nämä ehdotukset voisivat viivästyttää perheenyhdistämisen toteutumista, mikä voisi tarkoittaa, että lapsi joutuisi niistä johtuen olemaan erossa toisesta vanhemmastaan jopa useamman vuoden ajan. Jatkovalmistelussa tulisi huomioida edellä mainitut lapsen oikeuksien sopimuksen artiklat (3, 7, 9 ja 10).

Yllä esitetty huomioiden esityksessä tulisi perusteellisemmin arvioida, miten lapsen oikeuksien sopimuksen perheenyhdistämistä koskevat velvoitteet sekä lapsen edun ensisijaisuus on otettu huomioon ehdotetuissa muutoksissa.

Puolisoiden vähimmäisikä

Esitysluonnoksessa ehdotetaan, että oleskeluluvan myöntäminen perhesiteen perusteella puolisolalle tai puolisoon rinnastettavalle edellyttäisi, että kumpikin puolisoista on täyttänyt 21 vuotta sinä päivänä, jolloin oleskelulupa tulee voimaan.

Valtioneuvoston ihmiskaupan vastaisen työn koordinaattorin huomiot

Valtioneuvoston ihmiskaupan vastaisen työn koordinaattori toteaa vähimmäisikävaatimuksesta seuraavasti:

”Esityksen mukaan vähimmäisikävaatimuksella pyrittäisiin takaamaan puolisoiden riittävä kypsyyttä omasta avioitumisestaan. Esityksen mukaan voidaan arvioida, että hyvin nuori henkilö voi olla alttiimpi perheen tai suvun painostukselle avioliiton osalta. Esityksessä todetaan, että tämä saattaa altistaa nuoria henkilöitä pakkoavioliittoon, joka on yksi ihmiskaupan ilmenemismuoto. Ulkopuolisen määräysvallan ja sen myötä riskin pakkoavioliitosta voidaan arvioida esityksen mukaan vähenevän nuoren kasvamisen ja itsenäistymisen myötä. Kun oleskelulupaa ei myönnettäisi tilanteessa, jossa on kyse alle 21 vuotiaasta kolmannen maan kansalaisesta perheenjäsenestä tai alle 21 vuotiaasta perheenjäsenestä, vaatimuksella olisi mahdollista esityksen mukaan estää henkilön nuoruudesta seuraavia pakkoavioliittoja.

Vähimmäisikäedellytys estäisi esityksen mukaan tilanteita, joissa hyvin nuori henkilö asettuu Suomeen oleskeluluvalla, jossa hänen oleskeluoikeutensa on sidottu toiseen henkilöön. Esityksessä todetaan, että sen tavoitteena on estää tällaisten nuorten henkilöiden hyväksikäyttöä.

Maahanmuuttoviraston yhteydessä toimivan Ihmiskaupan uhrien auttamisjärjestelmän tilastotietoja (30.6.2024 saakka) tarkastelemalla voi todeta, ettei 21 vuoden vähimmäisikävaatimukselle näyttäisi niiden valossa olevan vahvoja perusteita. Sellaisia henkilöitä, joiden kohdalla hyväksikäyttötarkoitus on pakkoavioliitto ja joilla on ollut oleskelulupa auttamisjärjestelmän asiakkuuteen otettaessa, on ollut kaikkiaan 63. Heistä 12 on otettu asiakkaaksi alle 21-vuotiaana ja heistä yhdeksän (9) kohdalla pakkoavioliitto liittyy Suomeen.

Yli 21-vuotiaita henkilöitä, jotka ovat olleet oleskeluluvalla Suomessa auttamisjärjestelmään otettaessa ja joiden kohdalla pakkoavioliitto liittyy Suomeen, on ollut 40 henkilöä. Kaikkien kohdalla ei ole kuitenkaan kysymys perhesidetapauksesta. Monen kohdalla kuitenkin on. Heidän kohdaltaan ei ole saatavissa tietoa siitä, minkä ikäisenä he ovat tulleet Suomeen. Heistä seitsemän (7) on ollut alle 25-vuotiaita Auttamisjärjestelmän asiakkuuteen otettaessa. Ihmiskaupan uhrien auttamisjärjestelmän tilastotietojen mukaan Auttamisjärjestelmän piirissä on koko Auttamisjärjestelmän toiminta-aikana ollut vain kaksi tapausta, joissa alaikäinen on tuotu Suomeen täysi-ikäisen asiakirjoilla.

Johtopäätöksenä voidaan todeta, ettei edellä mainittujen tietojen valossa esitykselle näyttäisi ainakaan ihmiskaupan ehkäisemisen näkökulmasta näin ollen olevan vahvoja perusteita.”

Vaikutukset kotoutumiseen

Esitysluonnoksen mukaan vähimmäisikävaatimuksella puolisojen perheenyhdistämisessä edistettäisiin Suomessa oleskelevan perheenkokoajan kotoutumista. Perusteluissa tai vaikutusarvioinnissa esitetyn perusteella ei kuitenkaan ole selvää, että vähimmäisikävaatimuksen perheenyhdistämistä lykkäävä vaikutus kotoutumiseen olisi myönteinen. Ulkomaalaislain aiemmissa esitöissä (HE 100/2022, s. 20–22) esitellään päinvastoin laajaa tutkimuksellista näyttöä siitä, maahanmuuttajien kotoutuminen on nopeampaa, helpompaa sekä tuloksellisempaa tilanteissa, joissa heillä on mahdollista elää yhdessä perheensä kanssa. Tähän ristiriitaan tulee kiinnittää huomiota jatkovalmistelussa.

Yhdenvertaisuus

Esitysluonnoksen mukaan vähimmäisikävaatimuksella pyrittäisiin takaamaan puolisojen riittävä kypsyys päättää omasta avioitumisestaan. Oikeusministeriö kiinnittää huomiota siihen, että avioliittolain mukaan alaikäraja avioliiton solmimiselle Suomessa on 18 vuotta.

Esityksessä tulisi perustella perustuslain 6 §:n yhdenvertaisuussäätely huomioiden, miksi esitysluonnokseen sisältyvä puolison vähimmäisikä poikkeaa avioliittolaissa säädetyistä ikärajoista avioliiton solmimiselle. Arviossa tulee ottaa huomioon, että puolisojen ollessa 18–20-vuotiaita kyse ei ole alaikäisten avioliitosta.

Puolison oleskelulupahakemuksen jättämisen ajankohta

Vähimmäisikää koskevan vaatimuksen tulisi ehdotuksen mukaan olla täytettynä sinä päivänä, kun perheenjäsenen oleskelulupa tulee voimaan. Perhesideperusteisten oleskelulupien käsittelyaikaan viitaten esitysluonnoksen perusteluissa todetaan, että oleskelulupahakemukseen tulisi tehdä kielteinen päätös, jos se olisi jätetty yli yhdeksän kuukautta ennen vähimmäisikää koskevan vaatimuksen täyttymisajankohtaa.

Oikeusministeriö pitää ongelmallisena, että lakiesityksen perusteluissa ohjeistetaan kategorisesti tekemään hakemukseen kielteinen päätös käsittelyaika-arvion perustuen. Hakemuksen hylkäämistä koskevalla ohjeistuksella on yksilön kannalta merkittäviä vaikutuksia, eikä tällaista hallintoviranomaisten ohjaamista tule sisällyttää lakiesityksen esitöihin, vaan niistä tulisi niin haluttaessa säätää.

Oleskelulupahakemuksen tekemisen ajankohdan sitominen käsittelyaika-arvioon on muutenkin ongelmallista. Käsittelyaika-arvo on sananmukaisesti vain arvio, eikä kukaan voi hakemuksen jättämisvaiheessa tietää, milloin oleskelulupahakemus ratkaistaan.

Oikeusministeriö kiinnittää hakemuksen käsittelyn osalta huomiota hallintolain (434/2003) 6 §:ssä säädettyihin hallinnon oikeusperiaatteisiin, 7 §:ssä säädettyyn palveluperiaatteeseen ja 8 §:ssa säädettyyn neuvontavelvollisuuteen yleisemmin hyvän hallinnon periaatteeseen. Hyvää hallintoa toteuttaisi paremmin esimerkiksi menettely, jossa liian aikaisin ennen vähimmäisikää koskevan vaatimuksen täyttymisajankohtaa tehdyn oleskelulupahakemuksen käsittely keskeytettäisiin, ja sitä jatkettaisiin myöhemmin, kun ikävaatimus on lähempänä täyttymistä.

Alaikäisen toimeentuloedellytys

Esitysluonnoksessa ehdotetaan, että alaikäisen perheen kokoajan perheenjäsenen oleskeluluvan pääsääntöiseksi edellytykseksi asetettaisiin toimeentuloedellytys. Toimeentuloedellytystä ei kuitenkaan sovellettaisi ilman huoltajaa maassa oleskeleviin alaikäisiin pakolaisiin. Alaikäisen toimeentulovaatimus otettiin käyttöön ulkomaalaislain muutoksella vuonna 2016 (HE 43/2016 vp) ja se poistettiin käytöstä vuonna 2022 tehdyllä muutoksella (HE 100/2022 vp). Ehdotettu muutos tarkoittaisi tältä osin paluuta vuonna 2016 säädettyyn oikeustilaan.

Perustuslakivaliokunta antoi lausunnon (PeVL 27/2016 vp) ulkomaalaislain muutoksesta, jolla alaikäisen toimeentulovaatimus alun perin säädettiin. Perustuslakivaliokunta totesi, että lapsen edun ottaisi lähtökohtaisesti paremmin huomioon sääntelyvaihtoehto, jossa turvattua toimeentuloa ei vaadittaisi yksin maahan saapuneen alaikäisen toimiessa perheenkokoajana. Valiokunta kiinnitti huomiota siihen, että alaikäisellä perheenkokoajalla on tosiasiallisesti vain vähäinen mahdollisuus täyttää toimeentuloedellytys. Valiokunnan mukaan erityisen merkittäväksi muodostuu näin ollen ulkomaalaislain 39 §:n sääntely mahdollisuudesta poiketa toimeentuloedellytyksestä. Lapsen etu on säännöksessä mainittu erikseen poikkeamisen perusteena. Valiokunta huomautti painokkaasti, että perheenyhdistämistä koskevassa päätöksenteossa on kiinnitettävä erityistä huomiota lapsen oikeuksia koskevan yleissopimuksen ja Euroopan ihmisoikeussopimuksen määräyksiin sekä otettava huomioon ulkomaalaislain 6 §:n sääntely lapsen edusta (ks. myös PeVL 16/2010 vp, PeVL 4/2004 vp). Lapsen oikeuksien sopimuksen velvoitteiden osalta ks. otsikon ”Lapsen oikeudet” alla esitetty.

YK:n ihmisoikeuskomitea antoi 26.3.2021 loppupäätelmänsä (CCPR/C/FIN/CO/7) kansalaisoikeuksia ja poliittisia oikeuksia koskevan yleissopimuksen täytäntöönpanosta Suomessa. Loppupäätelmissään ja suosituksissaan ihmisoikeuskomitea kehotti Suomea tehostamaan maahan saapuvien lasten oikeuksien vahvistamista ottaen huomioon tarpeen kunnioittaa lapsen etua. Ihmisoikeuskomitea kehotti lisäksi Suomea tarkastelemaan uudelleen perheenyhdistämistä koskevia prosesseja erityisesti perheenyhdistämisen esteiden, kuten toimeentuloedellytyksen, poistamisen osalta. Ihmisoikeuskomitean tarkastelu ajoittui aikaan, jolloin alaikäisen toimeentuloedellytys oli voimassa.

Oikeusministeriön katsoo, että esitysluonnokseen tulisi lisätä tieto YK:n ihmisoikeuskomitean Suomelle antamista suosituksista vahvistaa maahan saapuvien lasten oikeuksia ja tarkastella perheenyhdistämisen toimeentuloedellytyksen poistamista.

Alaikäisen toimeentulo vaatimuksen soveltaminen

Alaikäisen toimeentuloedellytystä ei lapsen edun ensisijaisuuden vuoksi käytännössä sovellettu sen ollessa voimassa vuosina 2016–2023. Maahanmuuttovirasto sovelsi hallintovaliokunnalle antamansa lausunnon mukaan alaikäisten perheenkokoajien kohdalla vakiintuneesti ulkomaalaislain 39 §:n 1 momenttia, jonka mukaan toimeentuloedellytyksestä voidaan poiketa yksittäisessä tapauksessa, jos lapsen etu sitä vaatii. Maahanmuuttovirasto totesi alaikäisen toimeentulo vaatimuksen poistamisen yhteydessä, että ”muutos tuo viraston vakiintuneen toimintatavan lain tasolle, eikä siten aiheuta suurempia muutoksia Maahanmuuttoviraston toimintatapoihin. Asian saattaminen lain tasolle kuitenkin selkeyttää viraston työtä lainsoveltajana, ja Maahanmuuttovirasto pitääkin ehdotettua muutosta kannatettavana.”

Yhdenvertaisuusvaltuutetun selvityksen mukaan ajanjaksolla 1/2018 – 9/2019 ilman huoltajaa tulleiden alaikäisten perheenyhdistämishakemuksia ei ratkaistu kielteisesti kertaakaan yksin sen perusteella, että toimeentuloedellytys ei olisi täytynyt. Alaikäisen perheenkokoajan toimeentulo vaatimus ei vastannut vakiintunutta oikeuskäytäntöä (HE 100/2022 vp, s. 7).

Esitysluonnoksesta ei käy ilmi, missä tilanteissa on ajateltu, että alaikäisen toimeentuloedellytys tulisi jatkossa sovellettavaksi. Luonnoksen mukaan ehdotetun muutoksen seurauksena joidenkin lasten huoltajien perheenyhdistämishakemus kuitenkin ratkaistaisiin jatkossa kielteisesti. Luonnoksen (s. 29) mukaan soveltamisalaan lukeutuvia alaikäisiä arvioitaisiin jatkossa olevan vuosittain vain muutamia. Toimeentuloedellytyksellä olisi luonnoksen mukaan vaikutusta toissijaista ja tilapäistä suojelua saaneisiin lapsiin ja

heidän huoltajiinsa. Epäselväksi kuitenkin jää, miten toimeentuloedellytystä voitaisiin lapsen edun ensisijaisuus huomioiden soveltaa näihin lapsiin.

Esitysluonnoksessa todetaan, että käytännössä toimeentuloedellytyksen täytyminen olisi lapsen huoltajan vastuulla, koska lapsilla ei käytännössä ole mahdollisuutta turvata perheensä toimeentuloa eikä välttämättä perheenyhdistämistä hakevilla huoltajillakaan. Vuoden 2016 muutoksen esitöissä (HE 43/2016) todettiin päinvastoin, että edellytyksen täytyminen jäisi käytännön syistä tosiasiallisesti perheenkokoajana olevan alaikäisen vastuulle, sillä oleskelulupaa hakeva perheenjäsen harvoin pystyy turvaamaan toimeentulonsa ennen maahan saapumista. Perustuslakivaliokunta kiinnitti lausunnossaan (PeVL 27/2016 vp) huomiota siihen, että alaikäisellä perheenkokoajalla on tosiasiallisesti vain vähäinen mahdollisuus täyttää toimeentuloedellytys, ja totesi, että erityisen merkittäväksi muodostuu näin ollen ulkomaalaislain 39 §:n sääntely mahdollisuudesta poiketa toimeentuloedellytyksestä. Valiokunta totesi, että kynnys poikkeussäännöksen soveltamiselle ei saisi olla liian korkea, ja viittasi lapsen oikeuksien yleissopimukseen sekä muuten lapsen etuun. Käytännön mahdollisuus täyttää toimeentuloedellytys on merkityksellinen myös EIT:n käytännön valossa. EIT on kiinnittänyt huomiota nimenomaan toimeentulo vaatimuksen kohtuullisuuteen ("reasonable") (Konstatinov v. Alankomaat (26.4.2007), kohdat 48 ja 50).

Perustuslakivaliokunnan mukaan (PeVL 27/2016 vp) oikeasuhtaisuuden kannalta on merkityksellistä se, että toimeentuloedellytyksen piiriin muutoksen myötä tulevien voi olla käytännössä vaikea saavuttaa riittävää tulotasoa. Näin ollen toimeentuloedellytyksen soveltaminen voi muodostua tosiasialliseksi esteeksi perheenyhdistämiselle. Sanottu seikka on omiaan korostamaan ulkomaalaislain 39 §:n 1 momentin sen säännöksen merkitystä, jonka mukaan toimeentuloedellytyksestä voidaan yksittäisessä tapauksessa poiketa, jos siihen on poikkeuksellisen painava syy tai lapsen etu sitä vaatii. Toimeentuloedellytyksestä poikkeamista koskeva säännös on säädetty perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella (PeVL 4/2004 vp). Perustuslakivaliokunnan mukaan poikkeuksellisen painavan syyn olemassaoloa arvioitaessa tulisi ottaa huomioon kansainvälistä tai tilapäistä suojelua saaneiden henkilöiden elämäntilanteeseen ja -hallintaan mahdollisesti liittyvät henkilöiden taustasta ja kokemuksista johtuvat haasteet, kuten mielenterveysongelmat tai muut vakavat terveydelliset ongelmat.

Perustuslakivaliokunta on todennut, että toimeentulo vaatimuksen perustarkoituksena voidaan nähdä olevan se, ettei maahan muuttavan ulkomaalaisen ja hänen perheenjäsentensä maassa oleskelu kohtuuttomasti rasittaisi maan julkista taloutta (PeVL 27/2016). Alaikäisen toimeentulo vaatimuksen palauttamista ei kuitenkaan voida perustella valtion taloudellisen kantokyvyn turvaamisella, koska esitysluonnoksen mukaan alaikäisen

toimeentulovaatimuksesta ei seuraisi säästöjä vaan julkiseen talouteen kohdistuvia suoria kustannuksia, kun ilman huoltajaa olevia alaikäisiä lapsia saattaisi jäädä aiempaa enemmän lastensuojelun vastuulle.

Oikeusministeriön katsoo perustuslakivaliokunnan käytäntö, lapsen edun ensisijaisuus ja aiempi tulkintakäytäntö huomioiden, että poikkeamismahdollisuuden käyttöala ilman huoltajaa saapuneiden alaikäisten perheenkokoajien kohdalla on laaja.

Esitysluonnoksesta ei käy ilmi, minkälaista muutosta alaikäisen perheenkokoajan toimeentuloedellytyksen palauttamisella käytännössä tavoitellaan ottaen huomioon, että vakiintunut soveltamiskäytäntö vastasi nykytilaa toimeentuloedellytyksen ollessa voimassa. Oikeusministeriön mukaan esitysluonnosta on tarpeen täydentää tältä osin. Esityksessä tulee valtiosääntöisistä syistä nykyistä selkeämmin perustella, että ehdotetuilla muutoksilla on hyväksyttävä tavoite ja että ne ovat tarpeen tavoitteen saavuttamiseksi.

Lasten suojaaminen hyväksikäytöltä

Yhtenä alaikäisten perheenkokoajien toimeentuloedellytyksen palauttamisen tavoitteena mainitaan esitysluonnoksessa lasten suojaaminen hyväksikäytöltä maahantulon välineenä. Ehdotuksen lähtökohtana on, että perhe-elämän suojaa painavampana on pidettävä paitsi yleiseen etuun liittyviä näkökulmia niin ennen kaikkea lapsen oikeutta turvallisuuteen (s. 56). Tällä perusteella katsotaan, että esitys on lapsen edun mukainen.

Oikeusministeriö katsoo, että esitysluonnoksen arvio toimeentulovaatimuksen vaikutuksista lapsen etuun on yksipuolinen. Lapsen oikeuksien komitea on katsonut, että jos lapsen suhde vanhempiinsa katkeaa maastamuuton vuoksi (vanhemmat muuttavat ilman lasta tai lapsi muuttaa ilman vanhempiaan), perheyksikön säilyttäminen tulisi ottaa huomioon, kun lapsen etua arvioidaan perheen jälleenyhdistämistä koskevissa päätöksissä (yleiskommentti 14, CRC/C/GC/14, kohta 66). Lapsen oikeuksien komitean mukaan lapsen erottamisen vanhemmistaan pitäisi olla ainoastaan viimeinen vaihtoehto silloin, kun lapsi on vaarassa kokea välitöntä vahinkoa tai kun tämä on muutoin välttämätöntä (yleiskommentti 14, CRC/C/GC/14, kohta 61). Komitean mukaan eri tekijöitä punnittaessa on muistettava, että lapsen edun arvioinnin ja määrittämisen tarkoituksena on taata sekä kaikkien yleissopimuksessa ja sen valinnaisissa pöytäkirjoissa tunnustettujen oikeuksien täysimääräinen ja tehokas nautinta että lapsen kokonaisvaltainen kehitys (yleiskommentti 14, CRC/C/GC/14, kohta 82).

Arvioinnissa tulisi ottaa huomioon, että lapsi saattaa lähtömaassaan joutua ihmisoikeusloukkausten kohteeksi. Tällaisessa tilanteessa perheenyhdistämisen

vaikeuttaminen on yksiselitteisesti vastoin lapsen etua. Lapsen oikeuksien komitean mukaan tilanteessa, jossa perheenyhdistäminen ei ole mahdollista lähtömaassa, käyttöön tulisi ottaa toimenpiteitä, jotka auttavat vanhempia pääsemään yhteen lastensa kanssa ja/tai laillistamaan asemansa lastensa edun perusteella. Valtioiden tulisi tukea perheiden jälleenyhdistämismenettelyjä, jotta ne voidaan saattaa päätökseen tehokkaasti lapsen edun mukaisesti. Valtioita suositellaan soveltamaan lapsen edun määrittämismenettelyjä perheen jälleenyhdistämisen päätökseen saattamisessa (yleiskommentti 23 CRC/C/GC/23, kohta 35).

Arvioinnissa tulisi niin ikään ottaa huomioon muutoksen vaikutukset ilman huoltajaa saapuviin lapsiin, joiden oikeutta perhe-elämään muutos heikentäisi. Lapsen oikeuksien komitean mukaan tilanteessa, jossa lapsen suhde vanhempiinsa tai sisarukseensa katkeaa siirtolaisuuden vuoksi (sekä silloin kun vanhemmat muuttavat ilman lasta tai lapsi muuttaa ilman vanhempiaan tai sisarustaan), perheyksikön säilyttäminen tulisi ottaa huomioon, kun arvioidaan lapsen etua perheen jälleenyhdistämistä koskevien päätösten yhteydessä (yleiskommentti 23, CRC/C/GC/23, kohta 32).

Lapsen oikeuksien komitea on ilmaissut huolensa tapauksista, joissa lapset erotetaan vanhemmistaan ja sijoitetaan lastensuojelujärjestelmien toimesta vaihtoehtoiseen hoitoon silloin, kun ei ole huolta vanhempien harjoittamasta väkivallasta tai laiminlyönnistä (yleiskommentti 23, CRC/C/GC/23, kohta 30).

Lapsen oikeuksien komitea on kiinnittänyt huomiota siihen, että lapsen edun käsitteen joustavuutta voidaan joissakin tilanteissa käyttää väärin (yleiskommentti 14, CRC/C/GC/14 kohta 34).

Oikeusministeriö huomauttaa lisäksi, että maahantulosäännösten kiertämistä koskeva ulkomaalaislain sääntely on juuri uudistettu. Uuden 36 c §:n 1 momentin 4 kohdan 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, jollei lapsen lähettämiselle Suomeen hakemaan kansainvälistä suojelua ole katsottava olleen lapsen henkeen tai terveyteen liittyvä pakottava syy.

Valtioneuvoston ihmiskaupan vastaisen työn koordinaattori toteaa, että toimeentuloedellytyksen palauttamisen alaikäiselle perheenkokoajalle voisi arvioida mahdollisesti altistavan hyväksikäytölle, sillä alaikäisellä perheenkokoajalla voi ajatella olevan käytössään vain vähäiset mahdollisuudet toimeentulo vaatimuksen täyttämiseen.

Näihin vähäisiin mahdollisuuksiin on aikaisemmin viitannut myös perustuslakivaliokunta (PeVL 27/2016 vp).

Oikeusministeriö katsoo, että alaikäisen toimeentuloedellytyksen palauttamisen vaikutuksia lapsen oikeuksiin tulisi arvioida uudelleen jatkovalmistelussa ottaen huomioon lapsen oikeuksien komitean käytäntö. Jatkovalmistelussa on tarpeen myös perustella, miksi alaikäisen toimeentulo vaatimus on tehokas, välttämätön ja oikeasuhtainen keino suojata lapsia hyväksikäytöltä.

Toimeentulo vaatimuksen suhde yhdenvertaisuuteen

Esitysluonnoksen mukaan (s. 28) alaikäisen toimeentuloedellytyksen palauttamisella edistettäisiin perheenkokoajien yhdenvertaista asemaa, kun edellytyksen soveltaminen ei enää olisi sidoksissa ala- tai täysi-ikäisyyteen. Luonnoksessa viitataan perustuslain 6 §:n 3 momenttiin ja siihen, että sillä on perusoikeusuudistuksen esitöiden mukaan korostettu vaatimusta lasten kohtelemisesta paitsi keskenään yhdenvertaisesti myös aikuisväestöön nähden tasa-arvoisina, periaatteessa yhtäläiset perusoikeudet omaavina ihmisinä. Oikeusministeriö painottaa, että lasten yhdenvertaista asemaa ei voida edistää asettamalla lapsille samat velvollisuudet kuin aikuisille, vaan lasten positiivinen erityiskohtelu on monesti nimenomaisesti tarpeen yhdenvertaisuuden turvaamiseksi. Perustuslain 6 §:n 3 momentti muodostaa perustan lasten vajaavaltaisena ja aikuisväestöä heikompana ryhmänä tarvitsemalle erityiselle suojelulle ja huolenpidolle. Säännös tarjoaa perustan myös lasten tasa-arvoisen aseman aikuisväestöön nähden turvaamaan tarvittavalle lasten positiiviselle erityiskohtelulle (HE 309/1993 vp, s. 45/1). Myös perustuslakivaliokunta on korostanut lasten tarvitsemää erityistä suojelua ja huolenpitoa osana perustuslain yhdenvertaisuutta koskevien säännösten tulkintaa (PeVL 27/2016 vp, PeVL 58/2006 vp). Esitysluonnoksen ajatus yhdenvertaisuuden edistämisestä aikuisten ja lasten välillä lisäämällä lapsiin kohdistuvia velvoitteita on ristiriidassa myös lapsen oikeuksien yleissopimuksen kanssa.

Asumisaikavaatimus

Esitysluonnoksessa ehdotetaan, että jatkossa perheenjäsen voisi hakea oleskelulupaa vasta, kun perheenkokoaja on oleskellut Suomessa oleskeluluvalla vähintään kaksi vuotta. Perheenkokoajan asumisaikavaatimus rajoittaisi perhe-elämän suojan toteutumista, kuten esitysluonnoksessakin todetaan.

Asumisaikavaatimusta perustellaan luonnoksessa kotoutumiseen liittyvillä perusteilla. Perusteluissa tai vaikutusarvioinnissa esitetyn perusteella ei kuitenkaan ole selvää, että asumisaikavaatimuksen vaikutus kotoutumiseen olisi myönteinen. Ulkomaalaislain

aiemmissa esitöissä (HE 100/2022, s. 20–22) esitellään päinvastoin laajaa tutkimuksellista näyttöä siitä, maahanmuuttajien kotoutuminen on nopeampaa, helpompaa sekä tuloksellisempaa tilanteissa, joissa heillä on mahdollista elää yhdessä perheensä kanssa. Tähän ristiriitaan tulisi kiinnittää huomiota jatkovalmistelussa. Muutoksella voi lisäksi olla kielteinen vaikutus lapsen edun toteutumiseen.

Vaikutusten arviointi

Ulkomaalaislakiin on vireillä useita eri muutoksia, joiden vaikutukset kohdistuvat samoihin ihmisryhmiin kuin perheenyhdistämisen edellytysten kiristäminen. Näiden lisäksi ulkomaalaislakia on muutettu kuluvan vuoden aikana jo neljällä eri esityksellä (HE 6/2024, HE 26/2024, HE 30/2024 ja HE 58/2024). Perustuslakivaliokunta on aiemmin ulkomaalaislain muutoksesta lausueessaan (PevL 27/2016 vp) todennut, että kokonaiskuvan saamista muutoksista ja niiden vaikutuksista helpottaisi valiokunnan käsityksen mukaan se, että samaan lainsäädäntökokonaisuuteen liittyvät samanaikaiset muutokset koottaisiin yhteen hallituksen esitykseen tai niiden vaikutuksia arvioitaisiin mahdollisimman kokonaisvaltaisesti. Tämäkin kannanotto koski tilannetta, jossa ulkomaalaislakiin oli esitetty useita muutoksia lyhyen ajan kuluessa.

Perustuslakivaliokunta on aiemmin kiinnittänyt valtioneuvoston huomiota siihen, että perusoikeuksien suojaan liittyvien muutosten ja tulevien muiden uudistusten yhteisvaikutus ei saa muodostua kohtuuttomaksi (ks. esim. PeVL 33/2016 vp, PeVL 19/2016 vp, s. 2, PeVL 32/2014 vp). Valiokunta on myös katsonut, että samaan asiakokonaisuuteen liittyvien uudistusten toteuttaminen erillisillä lainsäädäntöhankkeilla voi merkitä sitä, että valiokunta joutuu arvioimaan tiettyä esitystä puutteellisten tietojen perusteella eikä voi ottaa arvioinnissaan huomioon eri esitysten kumulatiivisia vaikutuksia (ks. PeVL 60/2014 vp). Valiokunta on todennut, että valtioneuvoston on syytä arvioida turvapaikkajärjestelmän uudistusten vaikutuksia mahdollisimman kokonaisvaltaisesti (PeVL 43/2016 vp). Valiokunnan mukaan kysymys on myös perustuslain 47 §:ssä tarkoitetusta eduskunnan tietojensaantioikeudesta (PeVL 30/2020 vp, s. 10). Perustuslakivaliokunta on myös tuoreessa käytännössään kiinnittänyt huomiota esitysten yhteisvaikutusten arvioinnin tarpeeseen (esim. PeVL 11/2023 vp, PeVL 14/2023 vp, PeVL 15/2023 vp ja PeVL 16/2023 vp).

Oikeusministeriö kiinnittää lisäksi huomiota siihen, että lapsivaikutusten arviointi on esitysluonnoksessa hyvin suppea, kun otetaan huomioon lapsen oikeuksien ja lapsen edun liityntä käytännössä kaikkiin esitettäviin muutoksiin. Osittain suppeus johtuu siitä, että lapsiin kohdistuviin vaikutuksiin viitataan myös muissa esityksen osissa. Tämä ei kuitenkaan poista

tarvetta perusteelliselle lapsivaikutusten arvioinnille. Arvioinnissa tulee tarkastella vaikutuksia sekä lasten että aikuisten osalta ihmisryhmittäin (esim. pakolaiset, toissijaista suojelua saavat, tilapäistä suojelua saavat sekä esimerkiksi terveydentilansa vuoksi heikommassa asemassa olevat).

Oikeusministeriö katsoo, että erillisten muutosten mahdollisesti kumuloituvia vaikutuksia tulisi arvioida kokonaisuutena. Tämä on tarpeen, jotta ulkomaalaislakiin ehdotettavista muutoksista saadaan kokonaiskuva ja voidaan asianmukaisella tavalla arvioida ehdotettuja muutoksia valtiosäännön ja kansainvälisten ihmisoikeusvelvoitteiden näkökulmasta. Lisäksi jatkovalmistelussa tulee laajentaa ja syventää lapsivaikutusten arviointia.

Osastopäällikkö, ylijohdaja

Johanna Suurpää

Neuvotteleva virkamies

Anna Saarela

VN/1960/2024-OM-11

Seuraavat henkilöt ovat allekirjoittaneet tämän asiakirjan sähköisesti /

Följande personer har undertecknat denna handling elektroniskt /

This document has been signed electronically by the following persons: