

Asia: Luonnos hallituksen esitykseksi ulkomaalaislain sekä kolmansien maiden kansalaisten maahantulon ja oleskelun edellytyksistä tutkimuksen, opiskelun, työharjoittelun ja vapaaehtoistoiminnan perusteella annetun lain 2§:n muuttamisesta

Viite: Lausuntopyyntö 30.1.2024 VN/24628/2023 ja VN/24628/2023-SM-2

Suomen UNICEFin lausunto 20.2.2024

Yleistä

Suomen UNICEF (jatkossa UNICEF) kiittää mahdollisuudesta lausua annettuun esitykseen, mutta **kokee lausuntoajan kohtuuttoman lyhyenä.**

Säädösehdotuksia koskevien kirjallisten lausuntojen antamiseen tulisi varata aikaa vähintään kuusi viikkoa ja laajoissa hankkeissa kahdeksan viikkoa. Lausuntoaika voi olla lyhyempi vain perustellusta syystä. Poliittisesti asetettu aikataulu ei ole tällainen perusteltu syy oikeuskanslerin linjauksenkaan mukaan.

Hallitusohjelmaan on kirjattu tavoite monista muutoksista maahanmuuton sääntelyssä, ja vaikutukset tulevat olemaan suuria koskien erittäin haavoittuvaista ryhmää. **Nämä eri lakeihin tulevat muutokset tulisi pystyä arvioimaan kokonaisuutena, yhteisvaikutuksiltaan.** Pirstaleiset muutosesitykset, jo lähtökohdiltaan pirstaleisesta ulkomaalaislainsäädännöstä ovat lausunnon antajille haastavia, mutta ennen kaikkea suuri riski niille ihmisille, joita nämä muutokset koskevat.

Sisäministeriö perusti ulkomaalaislain kokonaisuudistusta varten sitä arvioivan työ- ja seurantaryhmän syksyllä 2021. Keväällä 2023 valmistuneessa esiselvityshankkeessa todettiin ulkomaalaislakia muutetun jo lähes 100 kertaa, ja tavoitteeksi asetettiin yksi maahanmuuttoa koskeva, selkeä laki, jonka läpileikkaaviksi periaatteiksi otettaisiin mm. asiakaslähtöisyys sekä perus- ja ihmisoikeuslähtöisyys. **Tämän arvion tulokset eivät nyt annetussa esityksessä.**

Yhdenvertaisuusvaltuutettu julkaisi 2020 *Lapset ilman perhettä – kansainvälistä suojelua saaneiden alaikäisten perheenyhdistäminen* - selvityksen. Selvityksessä valtuutettu suosittelee täsmällistä ja tarkkarajaista, mutta myös perhe-elämän suojan ja lapsen oikeudet paremmin turvaavaa lainsäädäntöä. Näiden suositusten huomiointi vain osin vaarantaa lapsen oikeuksien toteutumisen. **Tämän lähteen osittainen referointi kyseenalaistaa myös esityksen neutraalisuuden.**

Myöskään esityksessä käytetty kieli ei anna kuvaa neutraalista lainvalmistelusta. Vakiintuneita ulkomaalaisoikeudellisia käsitteitä eivät ole esimerkiksi seuraavat käsitteet kuten ”ankkurilapsi”, kaistanvaihto”, tarpeeton turvapaikanhaku”, ”terveen järjen vastainen”. Asiat tulee voida ilmaista ihmisarvoa kunnioittaen.

Maahanmuuton selkeämmällä sääntelyllä haetaan luonnollisesti myös kustannussäästöä. **Hätäinen lain valmistelu, ja jo tehtyjen arviointien ja selvitysten sivuuttaminen ei ole viisasta yhteisten varojen käyttöä.**

UNICEF keskittyy lausunnossaan seikkoihin, jotka ovat merkityksellisiä lasten kannalta, todeten kuitenkin, että moni vanhempiin liittyvä seikka liittyy vähintäänkin välillisesti lapsiin. Lyhyestä aikataulusta johtuen emme pystyneet arvioimaan esitystä kohta kohdalta.

YK:n lapsen oikeuksien sopimuksen velvoitteet lähtökohtina

Lapsi on aina ensisijaisesti lapsi. Ei ulkomaalainen, ei pakolainen, ei maahanmuuttaja, vaan lapsi, joka on YK:n lapsen oikeuksien sopimuksen velvoittamana oikeutettu erityiseen suojeluun. Yksin, ilman huoltajiaan liikkuva lapsi, tulisi jo lähtökohtaisesti olla lastensuojelun asiakas.

YK:n lapsen oikeuksien sopimuksen kaksi yleisperiaatetta, syrjinnän kielto (art. 2) ja lapsen edun ensisijaisuus (art. 3 (1)) asettavat erityiset raamit kaikelle kansalliselle sääntelylle.

Lapsen oikeuksien sopimus velvoittaa sopimusvaltiot jokaisen lapsen yhdenvertaiseen kohteluun. Syrjintäkiellon (art. 2) muotoilu poikkeaa muista ihmisoikeussopimusten muotoilusta, tuoden juurikin esiin lapsen riippuvaisen suhteen vanhempiinsa:

”Sopimusvaltiot kunnioittavat ja takaavat tässä yleissopimuksessa tunnustetut oikeudet kaikille niiden lainkäyttövallan alaisille lapsille ilman minkäänlaista lapsen, hänen vanhempiensa tai muun laillisen huoltajansa rotuun, ihonväriin, sukupuoleen, kieleen, uskontoon, poliittisiin tai muihin mielipiteisiin, kansalliseen, etniseen tai sosiaaliseen alkuperään, varallisuuteen, vammaisuuteen, syntyperään tai muuhun seikkaan perustuvaa erottelua.”

Myös lapsen edun ensisijaisen harkinnan velvoite (art. 3(1)) on poikkeuksellinen, tätä velvoitetta ei ole asetettu missään ihmisoikeusinstrumentissa koskemaan mitään muuta ihmisryhmää. Sen taustalla on lapsuuden korvaamaton arvo yhteiskunnalle: jos lapsen turvallisesta lapsuudesta ei huolehdi, kasvatamme palveluvelkaa, joka tulee yhteiskunnalle kalliiksi.

Lapsen edun harkinta edellyttää toimenpiteenä lapsivaikutusten arviointia. Hankkeista on arvioitava niin suorat, kuin välilliset vaikutukset. Vaikutusarviointia edellytetään kaikissa päätöksissä ja lainsäädäntöhankkeissa. Lapsen edun harkinta, vaikutusarviointi, on punnintaa eri vaihtoehtojen välillä, jossa tunnistetaan ja arvioidaan eri vaihtoehtojen positiiviset ja negatiiviset vaihtoehdot.

UNHCR esitti 2023 suosituksinaan Suomelle arvioinnin suorittamista jo siitä, miten rajoitukset, joita Suomen lainsäädännössä ja käytännöissä on viime vuosina otettu käyttöön, ovat vaikuttaneet erityisesti lapsiin. Tällainen arviointi on keskeinen keino työssä lasten oikeuksien edistämiseksi.¹

Myös YK:n lapsen oikeuksien komitea kehotti Suomelle antamissa päätelmissään kesäkuussa 2023 tehostamaan lapsen oikeuksia koskevaa vaikutusarviointia lainsäädäntöprosessissa. Komitea myös vaati Suomea varmistamaan turvapaikanhakija-, pakolais- ja maahanmuuttajalasten oikeuksien kunnioittamisen tehostamalla lapsen edun periaatteen ensisijaista huomioimista kaikissa turvapaikkaprosesseissa ja maahanmuuttoa koskevissa päätöksissä ja menettelyissä.²

YK:n lapsen oikeuksien sopimuksen tulisikin välittyä vahvemmin tässä esityksessä, ja edelleen näkyä uusitun lain esitöissä. Kansallinen laki ei voi heikentää ihmisoikeusvelvoitteita.

Vaikutukset lapsiin, vaikutukset perus- ja ihmisoikeuksiin

Kohdassa 4.2.4.3 ”Vaikutukset lapsiin -osiossa” on keskitytty vain perheen-yhdistämistä koskevaan ehdotukseen ja vain tilanteeseen, jossa perheen-kokoajana on yksin maahan tullut alaikäinen. Viitaten aikaisempaan huomioomme siitä, että moni vanhempiin liittyvä seikka liittyy välillisesti lapsiin, **vaikutukset lapsiin tulee arvioida läpileikkaavasti eri esitysten kohdalla**. Esitys sisältää vain hajanaisia viittauksia lapsiin. Ja jos ehdotuksilla on vaikutuksia lapsiin, niin positiiviset kuin negatiivisetkin vaikutukset tulee esittää, jonka jälkeen päädytään ehdotukseen. Ehdotus ei aina pysty olemaan lapsen kannalta optimaalinen ratkaisu, mutta sen tulisi olla vähintäänkin vähiten huono. Ja tämä tulee kertoa. Jos ehdotuksella ei ole vaikutuksia,

¹ [UNHCR:n suositukset Suomelle koskien pakolaisten suojelun vahvistamista Suomessa, Euroopassa ja maailmanlaajuisesti, huhtikuu 2023](#)

² YK:n lapsen oikeuksien komitea. Suositukset ja huomautukset Suomen yhdistetyistä viidennestä ja kuudennesta raportista. CRC/C/FIN/CO/5–6, 2. kesäkuuta 2023.

tämän voi todeta ”esityksellä ei katsota olevan vaikutuksia lapsiin”. Tämä on lapsivaikutusten arviointia, ei se, että esitetty ehdotus ikään kuin todetaan lapsen edun mukaiseksi ilman perusteluja. Tähän prosessiin ohjaa mm. YK:n lapsen oikeuksien yleiskommentti nro 14 lapsen oikeudesta saada etunsa otetuksi ensisijaisesti huomioon CRC/GC/C/14.

Samana strategiaa on noudatettu läpi esityksen, josta esimerkkinä osio ”Vaikutukset perus- ja ihmisoikeuksiin”. Koko osio koostuu esityksessä neljästä virkkeestä. Näissä neljässä virkkeessä ei kuitenkaan sittenkään arvioida perus- ja ihmisoikeuksia, vaan on todettu, että ei olekaan kyse niistä, vaan ”valtion oikeudesta säännellä maahantuloa” (s. 32).

Vaikutusarvioinnissa tulisi kiinnittää huomiota ”esityksen konkreettisiin vaikutuksiin ihmisten ja ihmisryhmien perus- ja ihmisoikeuksien toteutumiseen”.³ Näitä konkreettisia vaikutuksia ei ole esitetty.

Lainvalmistelun perus- ja ihmisoikeusarviointia on viime aikoina paljon kehitetty erilaisin oppain. Niiden jälki ei näy tässä esityksessä.⁴

36 c § Oleskeluluvan epääminen haettaessa oleskelulupaa perhesiteen perusteella

Esitetty ehdotus 36 c §:ksi perusteluineen on äärimmäisen vaikeaselkoinen.

Pykälän neljännen kohdan osalta lapsen edun velvoite tulee kirjata perusteluihin selkeämmin ja velvoittavammin. Myös YK:n lapsen oikeuksien komitea on korostanut lapsen edun erityisyyttä tällaisissa yksilöllisissä tapauksissa, joissa on kyse lapsen suhteesta vanhempiinsa. Tällöin lapsen etu on määräävä (”paramount”) ei vain ensisijainen (”primary”) tekijä.⁵

YK:n lapsen oikeuksien sopimuksen mukaan (5. ja 18. artikla) ensisijainen vastuu lapsen kasvusta ja kehityksestä on lapsen huoltajilla. Sopimus suojelee myös lapsen oikeutta perhe-elämään kieltämällä puuttumisen lapsen perheeseen mielivaltaisesti (LOS 16.1). Mielivaltaisuuden estämiseksi lain perustelut tulee olla selkeät ja kestävä.

Ottaen lisäksi huomioon, että ehdotus poikkeaa nyt oleellisesti alaikäisen perheenkokoajan osalta verrattuna lainsäädäntöön muissa Pohjoismaissa, tämä pykälä vaatii tarkennusta.

Perusteluista jää myös epäselväksi, miten pykälän eri kohdat vaikuttavat toisiinsa.

Tässä muodossaan esitys vaikuttaa oleellisesti heikentävän jo lähtökohtaisesti haavoittuvassa asemassa olevan lapsen oikeutta perhe-elämään.

³ Lainvalmistelun vaikutusarviointiohje, Valtioneuvoston julkaisuja 2022:66, s. 68

⁴ Kts.mm. Lainvalmistelun vaikutusarviointiohje, Valtioneuvoston julkaisuja 2022:66

⁵ Lapsen oikeuksien sopimuksen käsikirja, UNICEF, mm. s. 98

Suomen UNICEF ry | Finlands UNICEF rf | Finnish Committee for UNICEF
Lautatarhankatu 6, 00580 Helsinki, Finland
e-mail: information@unicef.fi
www.unicef.fi

Phone: +358 9 584 50 290
Fax: +358 9 584 50 270
Y-tunnus: 0202336-1

Lapsen edun arviointi on ollut sisäministeriössä ja sen hallinnon alalla jatkuva haaste, ja myös kehittämisen kohde. Ohjeistukset ja henkilökunnan koulutukset eivät ole tuottaneet riittävää tulosta.

Ehdotammekin, että jo **ulkomaalaislain 6 §:ään lisätään viittaus lastensuojelulain 4 §:ään**. Tässä lastensuojelulain pykälässä avataan sitä, mihin lapsen etua arvioitaessa on kiinnitettävä huomiota. Tämä ohjaisi osaltaan lapsen edun tulkintaa eteenpäin. Vastaava viittaus on laissa Kansainvälistä suojelua hakevan vastaanotosta (5§ "Lapsen etua arvioitaessa on otettava huomioon, mitä lastensuojelulaissa [\(417/2007\)](#) säädetään lapsen edun arvioimisesta").



Inka Hetemäki
Vaikuttamis- ja ohjelmatyönjohtaja
Suomen UNICEF ry