



Työ- ja elinkeinoministeriö
Arbets- och näringsministeriet

Sisäministeriö
Maahanmuutto-osasto
kirjaamo@intermin.fi
maahanmuutto-osasto@intermin.fi

lausunto
23.9.2021

VN/6075/2021-SM-3

1/4

VIITE: LAUSUNTOPYYNTÖ VN/6075/2021

LUONNOS HALLITUKSEN ESITYKSEKSI ULKOMAALAISLAIN MUUTTAMISESTA 13.8.2021

Sisäministeriö pyytää lausuntoja luonnokseen hallituksen esitykseksi eduskunnalle laiksi ulkomaalaislain muuttamisesta. Esitysluonnos koskee kansainvälistä suojelua saavien henkilöiden perhe-elämän suojan ja lapsen edun edistämistä.

Työ- ja elinkeinoministeriö kiittää mahdollisuudesta lausua asiassa. Perheenyhdistäminen liittyy perus- ja ihmisoikeuksiin ja mahdollisuuteen kokea yhdenvertaista osallisuutta yhteiskunnassa. Perheenyhdistämisen sääntely vaikuttaa merkittäväällä tavalla maahanmuuttaneiden arjen muotoutumiseen ja siten kotoutumiseen ja mielen hyvinvointiin. Saatavilla oleva laadullinen tutkimustieto kertoo, että perheenjäsenten pakosta erossa eläminen heikentää mielen hyvinvointia. Myös tilastollinen tutkimus viittaa siihen, että perheenjäsenten läsnäololla on merkitystä maahanmuuttaneiden hyvinvoinnille, kielen oppimiselle ja kotoutumiselle.

Perheenyhdistämisen vaikeuksiin liittyvä psyykinen kuormitus vaikeuttaa erityisellä tavalla perheestään erossa elävien kansainvälistä suojelua saavien kotoutumista. Kun kyseessä ovat kansainvälistä suojelua saavat perheenkokoajat, perheenjäsenten erossa oloon liittyy usein paitsi emotionaalista ja sosiaalista kärsimystä, myös suurta huolta ja ahdistusta perheenjäsenten turvallisuudesta.

Toimeentuloedellytyksestä luopuminen

Toimeentuloedellytys on vaikeuttanut vuodesta 2015 lähtien kansainvälistä suojelua saavien mahdollisuuksia ennen maahantuloa syntyneen perheen yhdistämiseen. Vaikka perheenyhdistämiseen perustuvan oleskeluluvan hakeminen ilman toimeentuloedellytystä on mahdollista kansainvälistä suojelua saaville kolmen kuukauden sisällä perheenkokoajan oman oleskeluluvan tiedoksi saamisesta, on aikaraja käytännössä rajannut voimakkaasti mahdollisuuksia perheenyhdistämiseen.

Mahdollisuus hakea perheenyhdistämistä kolmen kuukauden aikaikkunassa vailla toimeentuloedellytystä ei koske toissijaista tai tilapäistä suojelua saavia. Turvapaikkamennettelyssä eri syistä oleskeluluvan saavat ovat siten nykyisin eriarvoisessa asemassa ennen Suomeen tuloa syntyneen ns. vanhan perheen yhdistämisen suhteen.

Työ- ja elinkeinoministeriön näkemyksen mukaan luonnoksen mukainen toimeentuloedellytyksen poistaminen kaikkien kansainvälistä suojelua saavien perheenyhdistämisestä, kun kyseessä on ns. vanha perhe, on tärkeä, myönteinen edistysaskel kotoutumisen edistämisen kannalta sekä perus- ja ihmisoikeuksien näkökulmasta.

Lapsen edun ensisijaisuus

Lakiluonnoksen toinen muutos liittyy alaikäisenä yksin tulleiden lapsen edun huomiointiin perheenyhdistämistilanteissa. Ehdotetun Ulkomaalaislain muutoksen seurauksena lapsen oikeudet tulisivat nykyistä paremmin huomioituiksi. Kun perheenkokoaja on kansainvälistä suojelua saava alaikäinen, voitaisiin oleskelulupa perhesiteen perusteella jättää myöntämättä maahantulosäännösten kiertämisen perusteella vain, jos perheenyhdistäminen Suomessa olisi lapsen edun vastaista. Lasta ei siis enää rangaistaisi perheenyhdistämisen epäämisellä vanhempiansa mahdollisista yrityksistä kiertää maahantulosäännöksiä esimerkiksi antamalla vääriä tietoja. Tämä muutos lisäisi selkeästi mahdollisuuksia lapsen oikeuksien toteutumiseen.

Ehdotettu lainsäädäntömuutos merkitsee sitä, että harkinta lapsen edun toteutumisen osalta lisääntyy. Tämä muutos on työ- ja elinkeinoministeriön näkökulmasta kannatettava. Lainsäädännön perusteluissa tulisi tarkkaan määritellä, miten lapsen etu perheenyhdistämistilanteessa arvioidaan ja mikä on viranomaisten työnjako. Nykyisen ulkomaalaislain 63 § mukaan sosiaaliviranomaisilta voidaan pyytää lausunto. Alaikäisen perheenyhdistämistilanteessa olisi aina pyydettävä lausunto sosiaaliviranomaisilta ja sille olisi annettava painava rooli kokonaisarviossa, jos lapsen etu määritellään laissa ensisijaiseksi huomioitavaksi tekijäksi. Muutoin on vaarana, ettei lakimuutoksesta huolimatta lapsen edulle anneta yksilöllisessä arvioinnissa sille kuuluvaa arvoa.

Lakiluonnoksen perusteluissa ei mainita sitä tosiasiaa, että moni alaikäisenä yksintullut ei saa kansainvälistä suojelua, vaan oleskelulupa on myönnetty yksilöllisen inhimillisen syyn perusteella. Myös tämän ryhmän kotoutumista edistäisi mahdollisuus saada perhe Suomeen. Olisi tärkeää varmistaa, ettei toimeentuloedellytys jää lakimuutosten jälkeen koskemaan näitä Suomessa asuvia lapsia, joiden tilanne on yleensä sosiaalisesti ja psyykkisesti samankaltainen kuin tilapäisen tai toissijaisen suojelun tarpeen perusteella oleskeluluvan saaneilla lapsilla.

Alaikäisyyden määrittelyn ajankohta

Lakiluonnoksen kolmas muutos koskee alaikäisyyden määrittelyä suhteessa perhesi-dehakemuksen jättö- ja ratkaisujankokhtaan. Alaikäisyys määriteltäisiin nykyisestä Ulkomaalaislain säännöksestä poiketen sillä hetkellä, kun oleskelulupahakemus perhesi-teen perusteella on tullut vireille, ei enää sen perusteella, minkä ikäinen perheenko-koaja on, kun asia ratkaistaan. Tämä muutos noudattaa EU:n tuomioistuimen päätök-siä C-133/19, C136/19 ja C-137/19. Maahanmuuttovirasto on jo muuttanut tulkin-taansa noudattamaan tätä EU-tuomioistuimen linjausta.

Vaikutukset työ- ja elinkeinoministeriön hallinnonalaan

Luonnoksessa esitetään arvio, että ehdotetut lakimuutokset lisääisivät kansainvälisen suojelun perusteella maassa asuvien perheen yhdistämiä noin 200 myönteisellä päätöksellä vuodessa. Arvio perustuu viime vuosina tehtyjen kielteisten päätösten perusteiden tarkasteluun. Muutos toimeentuloedellytyksessä voinee lisätä myönteisen päätöksen saavien määrää jonkin verran enemmän. Osa perhettäan maahan toivovista on nykytilanteessa voinut jättää hakemuksen tekemättä tai lykätä sen tekemistä, koska toimeentuloedellytykset eivät ole täyttyneet. Kansainvälistä suojelua saavien perheen yhdistämiset ovat muodostaneet viime vuosina noin 15% kaikista perheen yhdistämiseen perustuvista oleskeluluvista (esim. 2019: 1 531 kv-suojelua saaneen perheenjäsentä sai oleskeluluvan). Lakimuutoksen vaikutus perheen yhdistämisen kokonaiskuvaan jäänee varsin pieneksi.

Valtion talousarviossa on huomioitava, että lisääntyvä perhesiteen perusteella maahan muuttavien kansainvälistä suojelua saavien perheenjäsenten määrä nostaa jonkin verran tarvetta kuntakorvauksiin ja kotoutumispalveluihin. Toisaalta perheen saaminen luokseen oletettavasti vähentää tarvetta raskaisiin sosiaali- ja terveystalouteen, koska ahdistuneisuus ja muut mielenterveyden häiriöt vähenevät. Alaikäisenä yksintulneiden lasten tulevaisuuteen myönteisesti vaikuttava perheen yhdistämisen helpottuminen voi ennaltaehkäistä raskaiden ja kalliiden lastensuojelun ja psykososiaalisen tuen toimenpiteiden tarpeita sekä vähentää tarvetta ympärivuorokautiseen asumiseen perheyhmäkodeissa.

Luonnoksen perusteluosassa tuodaan esiin, että toimeentuloedellytyksen poistumisen seurauksena voisi kannustin työllistyä mahdollisesti heikentyä, kun toimeentuloedellytystä perheen saamiseksi maahan ei enää olisi. Jos perheen saaminen Suomeen parantaa perheen kokoajan psyykkistä hyvinvointia ja toimintakykyä, se voi heijastua myönteisesti työllistymiseen ja kouluttautumiseen. Perheen yhdistämisen toimeentuloedellytys on joidenkin tutkimusten mukaan voinut vähentää motivaatiota koulutukseen, kun perheen kokoajan on täytynyt ensi sijassa maksimoida tulojaan tekemällä esimerkiksi kahta työtä samaan aikaan. Tässä mielessä toimeentuloedellytyksestä luopuminen voi parantaa etenkin alaikäisenä maahantulleiden kouluttautumista. Olemassa olevan tiedon varassa ei voi tehdä tarkempaa arviota siitä, miten esitetty lakimuutos vaikuttaisi kansainvälistä suojelua saavien kouluttautumiseen ja työllistymiseen.

Johtopäätökset

Kotoutumisen edistämisen näkökulmasta työ- ja elinkeinoministeriö näkee lakiluonnokseen sisältyvät muutokset lähtökohdiltaan myönteisinä ja kannatettavina. Muutokset edistävät kotoutumista ja maahanmuuttaneiden hyvinvointia.

Nykytilanteessa etenkin kansainvälistä suojelua saavien perheen yhdistämiselle on monia esteitä ja hidasteita. Näitä ovat esimerkiksi:

- Neuvontaa perheen yhdistämisestä on useimmiten heikosti ja paikkakunnittain vaihtelevasti saatavilla; viranomaisten neuvontavastuu on epäselvä.
- Perheen kokoajalla ei ole mahdollisuutta käynnistää hakemusta vaikeissa oloissa elävän perheenjäsenen puolesta.
- Perheenjäsenen on todistettava henkilöllisyytensä hänelle osoitetussa Suomen edustustossa maassa, jossa hänellä on laillinen oleskeluoikeus.
- Korkeat kustannukset, jotka liittyvät muun muassa yllä mainittuun tekijään.
- Perheen yhdistämisprosessin itsenäinen hoitaminen edellyttää hyvää suomen, ruotsin tai englannin kielen taitoa, jota monella kansainvälistä suojelua saavalla ei vielä ole. Lisäksi prosessi edellyttää tietoteknisiä taitoja.

Ehdotetut toimeentuloedellytyksen ja lasten edun huomioimisen muutokset eivät siten vielä täysin riitä turvaamaan alaikäisten perheenkokoajien ja kansainvälistä suojelua saavien perhe-elämän oikeuksia. Tarvitaan myös järjeistämistä perheenyhdistämiseen perustuvien oleskelulupien haun käytäntöihin ja viranomaisten työnjaon selkiytystä lapsen edun arvioimisessa perheenyhdistämistratkaisuissa.

Anna Bruun
neuvotteleva virkamies
maahanmuuttojohtajan sijaisena

Minna Säävälä
johtava asiantuntija

TIEDOKSI

maahanmuuttojohtaja Sonja Hämäläinen
neuvotteleva virkamies Paula Karjalainen
työministerin erityisavustaja Piritta Jokelainen
TEM / MAKO