

Lapsiasiavaltuutetun lausunto luonnoksesta hallituksen esitykseksi ulkomaalaislain muuttamisesta

Viite: VN/6075/2021

Lapsiasiavaltuutetun tehtävänä on arvioida ja edistää lapsen oikeuksien toteutumista. Työn perustana on YK:n lapsen oikeuksien yleissopimus (SopS 59 ja 60/1991), joka on lailla voimaan saatettu ihmisoikeussopimus. Sopimus koskee kaikkia alle 18-vuotiaita. Lapsiasiavaltuutettu arvioi esitysluonnosta yleissopimuksen näkökulmasta.

Esitysluonnoksen keskeinen sisältö

Esitysluonnos koskee kansainvälistä suojelua saavien henkilöiden perhe-elämän suojan ja lapsen edun edistämistä. Esitysluonnoksessa ehdotetaan, että kansainvälistä ja tilapäistä suojelua saavien henkilöiden perheenjäsenten osalta poistettaisiin turvattua toimeentuloa koskeva edellytys perheenjäsenen oleskeluluvan edellytyksenä tilanteissa, joissa perhe on muodostettu ennen perheenkokoajan Suomeen saapumista. Ulkomaalaislakia ehdotetaan muutettavaksi myös siten, että korostettaisiin lapsen edun toteutumista maahantulosäännösten kiertämistä koskevassa sääntelyssä kansainvälistä suojelua saavien alaikäisten perheenyhdistämistilanteissa. Jos perheenkokoaja on kansainvälistä suojelua saava alaikäinen, voitaisiin oleskelulupa perhesiteen perusteella jatkossa jättää myöntämättä vain, jos perheenyhdistäminen Suomessa olisi lapsen edun vastaista. Lisäksi esitetään muutoksia lapsen alaikäisyyden määrittämistä perheenkokoamistilanteissa koskevaan sääntelyyn Euroopan unionin tuomioistuimen ratkaisun johdosta.

Yhteenveto lapsiasiavaltuutetun kannanotoista

- Esitysluonnoksessa on kiitettävästi huomioitu lapsen oikeudet.
- Lapsen edun määrittely on sovittava jokaiseen yksittäistapaukseen siten, että kunkin lapsen tilanteeseen vaikuttavat ainutlaatuiset tekijät arvioidaan asianmukaisesti. Määrittely olisi suotavaa suorittaa yhteistyössä eri alojen ammattilaisten kesken.
- Lapsen oikeus tulla kuulluksi ei ole riippuvainen iästä, ja lasta tulisi kuulla hänelle sopivalla tavalla ja sopivassa ympäristössä.
- On tärkeää, että ehdotettujen muutosten vaikutuksia erityisesti lapsiin seurataan.

Lapsiasiavaltuutetun kannanotot

Yleisesti ottaen esitysluonnoksessa on huomioitu lapsen oikeuksien yleissopimus (jälj. LOS) sekä sen tulkintaa ohjaavan lapsen oikeuksien komitean kannanotot kattavasti. Lapsiasiavaltuutettu on pitänyt esimerkiksi toimeentuloedellytysten kiristämistä lapsen oikeuksien toteutumista vaarantavana toimena¹, joten nyt esitetyt muutokset, joilla tähdätään lapsen oikeuksien ja erityisesti lapsen edun turvaamiseen, ovat tervetulleita.

Lapsella on oikeus saada etunsa arvioiduksi ja ensisijaisesti huomioon otetuksi kaikissa häntä koskevissa toimissa ja päätöksissä (LOS 3.1 art). On myönteistä, että esitysluonnoksessa lapsen edun ensisijaisuus ja sen ulottuvuudet on huomioitu laajasti (esim. s. 6-7, 29, 34). Lapsiasiavaltuutettu haluaa painottaa, että vaikei lapsen oikeus saada etunsa ensisijaisesti huomioiduksi ole ainoa ratkaisukriteeri (s. 7), on sillä kuitenkin korkeampi prioriteetti eli lasta parhaiten palvelevalla näkökulmalla on annettava enemmän painoarvoa, kuin muille asiaan liittyville seikoille.² Esitysluonnoksessa tuodaan hyvin esiin lapsen edun määrittelyssä huomioitavia seikkoja (s. 7), mutta lapsiasiavaltuutettu näkee tarpeelliseksi lisätä, ettei esitysluonnoksessa esitetty YK:n lapsen oikeuksien komitean laatima listaus huomioitavista seikoista ole tyhjentävä. Luettelo on joustava ja siihen sisältyvien tekijöiden lisäksi on mahdollista tarkastella muitakin tekijöitä, jotka ovat oleellisia kyseisen lapsen tai lapsiryhmän erityisolosuhteiden kannalta.³

Lapsen edun määrittely ja tunnistaminen vaatii ammattilaisilta erityisosaamista, ja se olisi hyvä suorittaa yhteistyössä eri alojen ammattilaisten kesken.⁴ Lapsen oikeuksien komitea onkin ehdottanut, että maahanmuuttoviranomaisista riippumattomien toimijoiden tulisi suorittaa lapsen edun arviointi monitieteisellä tavalla siten, että muun muassa lasten suojelusta ja hyvinvoinnista vastaavat viranomaiset ja muut asianmukaiset toimijat, kuten vanhemmat, huoltajat, lailliset edustajat ja lapsi itse, voivat osallistua merkityksellisellä tavalla.⁵

Lapsen etuun liittyy läheisesti lapsen mielipiteen selvittäminen, eikä lapsen edun voida katsoa toteutuvan, ellei lapsen mielipidettä selvitetä.⁶ Lapsen oikeus tulla kuulluksi on yksi lapsen oikeuksien sopimuksen peruseriaatteista, joka edellyttää, että oikeus tulla kuulluksi on huomioitava kaikkia muita lapsen oikeuksia tulkittaessa ja täytäntöönpannassa.⁷ Tässä yhteydessä lapsiasiavaltuutettu toteaa, ettei lapsen oikeus tulla kuulluksi ole riippuvainen iästä, eikä laeissa tai soveltamiskäytännössä tulisi olla ikärajoja (ulkomaalaislain 6 §), jotka rajoittavat lapsen oikeutta tulla kuulluksi itseään koskevissa asioissa.⁸ Lapsen mielipiteen selvittämiselle ei tule asettaa rajoituksia, mutta siihen miten mielipiteet otetaan huomioon, vaikuttaa lapsen ikä ja kehitystaso.

On myönteistä, että esitysluonnoksessa on myös huomioitu perheenyhdistämisen vaikutukset terveyteen ja erityisesti psyykkiseen hyvinvointiin (ks. esim. s.12 ja 13). Psyykkisestä oireilusta kärsii lähes jokainen yksintullut lapsi⁹, ja perheellä on tärkeä rooli lapsen sopeutumisen ja kehityksen tukemisessa¹⁰. Lapsella on LOS 24 artiklan mukaan oikeus nauttia parhaasta mahdollisesta terveydentilasta, ja lasten psyykkisen hyvinvoinnin tukemisen sekä mielenterveyden häiriöitä ennalta ehkäisevien toimien tulisi olla oleellisessa osassa valtioiden suunnitelmassa hoitoa ja kuntoutusta psykososiaalisista häiriöistä kärsiville lapsille.¹¹ Komitea on painottanut, että on tärkeää tunnustaa humanitaarisiin hätätilanteisiin joutuneiden lasten terveydelle aiheutuvat erityishaasteet (ml. ihmisen aiheuttamista katastrofeista aiheutuvat joukkosiirrot), ja valtioiden tulisi ryhtyä kaikkiin mahdollisiin toimenpiteisiin muun muassa yhdistääkseen lapset perheidensä kanssa.¹²

Lapsiasiavaltuutettu pitää tärkeänä, että ehdotettuja muutoksia ja niiden vaikutuksia seurataan ja arvioidaan asianmukaisesti. Tällä hetkellä seurannasta ei ole mainintaa esitysluonnoksessa, vaikka muutoksilla on tunnistettu olevan osin epävarmojakin vaikutuksia lapsen asemaan, esim. alaikäisten hyväksikäyttö maahantulon välineenä (s. 24). Koska hyväksikäyttöä pyritään hallitsemaan säilyttämällä mahdollisuus perustella kielteinen perhesidepäätös maahantulosäännösten kiertämisellä tapauksissa, jossa ei ole lapsen edun mukaista, että

lapsi olisi huoltajansa hoidettavana, ja ottaen huomioon yhdenvertaisuusvaltuutetun selvityksestä ilmi käynyt maahantulosäännösten kiertämistä koskevan säännöksen laaja soveltamiskäytäntö (s. 14), olisi tärkeää, että lain soveltamisen yhdenmukaisuutta ja lapsen edun toteutumista arvioidaan suunnitelmallisesti.

Koska ehdotetussa lainsäädännössä ymmärrettävästi ja lapsen oikeuksia kunnioittavalla tavalla annetaan iälle painoarvoa, haluaa lapsiasiavaltuutettu tässä yhteydessä huomauttaa, että lasten ikäarviotutkimukset (ulkomaalaislain 6 a ja 6 b §:t) tulisi suorittaa siten, ettei arvioiästä perustu yksin luustotutkimukseen.¹³ YK:n lapsen oikeuksien komitea on muistuttanut luu- ja hammasanalyysien suurista virhemarginaaleista¹⁴ ja antanut Espanjalle tähän liittyen useita langettavia päätöksiä, joissa on muun muassa kiinnitetty huomiota iänmäärityksen yksipuolisuuteen ilman esimerkiksi psykologisia arviointeja.¹⁵ Komitea on myös yleiskommentissaan nro 6 (ilman huoltajaa olevien ja perheestään eroon joutuneiden lasten kohtelu) ottanut kantaa iän arviointiin ja todennut, ettei niissä saisi ottaa huomioon pelkästään yksilön fyysistä ulkonäköä vaan huomiota on kiinnitettävä myös henkiseen kypsytyteen. Komitea on alleviivannut sitä, että iänmääritys tulee suorittaa pikaisesti ja siinä on huomioitava kulttuuriset seikat, ja haastatella lapsia ja vanhempia tai huoltajia lapsen ymmärtämällä kielellä.¹⁶ Arviointi on lisäksi suoritettava tieteellisellä, turvallisella, lapsilähtöisellä ja sukupuolen huomioon ottavalla sekä oikeudenmukaisella tavalla siten, että vältetään kaikin tavoin loukkamasta lapsen fyysistä koskemattomuutta, kunnioitetaan asianmukaisesti hänen ihmisarvoaan ja jos asiasta jää epävarmuutta, ratkaistaan asia yksilön eduksi kohtelemalla häntä lapsena, jos hän saattaa olla lapsi.¹⁷

Jyväskylässä 21.9.2021

Elina Pekkarinen
Lapsiasiavaltuutettu

Sonja Vahtera
Lakimies

¹ Ks. esim. Lapsiasiavaltuutetun lausunto luonnoksesta hallituksen esitykseksi ulkomaalaislain muuttamisesta (LAPS/212/2012), 19.2.2016, saatavilla: <https://lapsiasia.fi/-/lapsiasiavaltuutetun-lausunto-luonnoksesta-hallituksen-esitykseksi-laiksi-ulkomaalaislain-muuttamisesta-perheenyhdistamisen-kriteerien-tiukentaminen->.

² 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.

³ CRC/C/GC/14, kohta 50.

⁴ CRC/C/GC/14, kohta 94.

⁵ Siirtotyöläisten ja heidän perheenjäsentensä oikeuksia käsittelevän komitean ja YK:n lapsen oikeuksien komitean yhteinen yleiskommentti nro 22 (2017) lasten ihmisoikeuksia koskevista yleisperiaatteista kansainvälisen siirtolaisuuden yhteydessä, (CMW/C/GC/3 – CRC/C/GC/22), kohta 32 c.

⁶ YK:n lapsen oikeuksien komitean yleiskommentti nro 12 (2009) lapsen oikeudesta tulla kuulluksi, CRC/C/GC/12, kohta 74.

⁷ YK:n lapsen oikeuksien komitean yleiskommentti nro 5 (2003) lapsen oikeuksien yleissopimuksen yleisistä täytäntöönpanotoimenpiteistä, (CRC/GC/2003/5), kohta 12.

⁸ CRC/C/GC/12, kohta 21.

⁹ Ks. esim: Minna Lähteenmäki: Alaikäisten turvapaikanhakijoiden mielenterveyden haasteet (2016). Saatavilla: <https://www.nuorisotutkimusseura.fi/nakokulma35>.

¹⁰ Ks. esim: Andre Sourander: Turvapaikkaa hakevien pakolaislasten ja -nuorten mielenterveys (2007). Saatavilla: <https://www.duodecimlehti.fi/duo96302>.

¹¹ YK:n lapsen oikeuksien komitean yleiskommentti nro 15 (2013) lapsen oikeudesta nauttia parhaasta mahdollisesta terveydentilasta (24 artikla), (CRC/C/GC/15), kohta 39.

¹² CRC/C/GC/15, kohta 40.

¹³ Migrin sivuilta saa käsityksen, että tutkimukset alaikäisyydestä perustuvat lähinnä luustotutkimukseen: *"Tällä hetkellä tutkimusmenetelminä käytetään yleisimmin röntgenkuvausten ja kliinisen tutkimuksen avulla tehtäviä hampaisto- ja ranneluuston tutkimuksia."* Ks. <https://migri.fi/alaikaisen-ian-selvittaminen>.

¹⁴ YK:n lapsen oikeuksien komitean yleiskommentti nro 24 (2019) lapsen oikeuksista rikosoikeusjärjestelmässä (CRC/C/GC/24), kohta 34.

¹⁵ Ks. esim: CRC/C/85/D/26/2017, CRC/C/85/D/28/2017, CRC/C/85/D/40/2018, CRC/C/83/D/24/2017, CRC/C/83/D/21/2017, CRC/C/83/D/25/2017, CRC/C/85/D/37/2017, CRC/C/85/D/38/2017 ja CRC/C/86/D/63/2018.

¹⁶ CRC/C/GC/24, kohta 34.

¹⁷ YK:n lapsen oikeuksien komitean yleiskommentti nro 6 (2005) ilman huoltajaa olevien ja perheestään eroon joutuneiden lasten kohtelusta kotimaansa ulkopuolella, (CRC/C/2005/6), kohta 31(i).