



LAUSUNTOYHTEENVETO: Luonnos hallituksen esitykseksi laiksi ulkomaalaislain muuttamisesta koskien kansainvälistä suojelua saavien henkilöiden perhe-elämän suojan ja lapsen edun edistämistä.

LAUSUNTOPYYNTÖ

Sisäministeriössä on käynnissä lainsäädäntöhanke *kansainvälistä suojelua saavien henkilöiden perheenyhdistämistä koskevan lainsäädännön arvioiminen perhe-elämän suojan ja lapsen edun toteutumisen edistämiseksi* (SMDno-2020-1659). Osana hankeen valmistelua sisäministeriön maahanmuutto-osasto lähetti lausunnolle luonnoksen hallituksen esitykseksi laiksi ulkomaalaislain muuttamisesta. Luonnosesityksessä ehdotettiin kolmea lainsäädäntömuutospakettia: 1) **toimeentuloedellytyksen poistamista** kansainvälistä suojelua saaneiden ns. vanhojen perheenjäsenten perheenyhdistämisessä; 2) maahantulosäännösten kiertämistä koskevan säädöksen täsmenämistä niin, että **lapsen edun toteutumista** korostettaisiin yksintulleiden ja kansainvälistä suojelua saaneiden alaikäisten perheenyhdistämisessä; sekä 3) Euroopan Unionin tuomioistuimen (EUTI) tuomion edellyttämää muutosta **lapsen alaikäisyyden määrittämisessä**.

Sisäministeriö **pyysi lausunnon yhteensä 28 taholta**: Sisäministeriö/poliisiosasto (SM/PO), Sisäministeriö/rajavartio-osasto (SM/RO), Sisäministeriö/kansallisen turvallisuuden yksikkö (SM/KTY), oikeusministeriö (OM), työ- ja elinkeinoministeriö (TEM), sosiaali- ja terveysministeriö (STM), opetus- ja kulttuuriministeriö (OKM), ulkoministeriö (UM), valtiovarainministeriö (VM), Eduskunnan oikeusasiamies (EOA), Valtioneuvoston oikeuskansleri (OKA), Yhdenvertaisuusvaltuutettu (YVV), Lapsiasiainvaltuutettu (LAV), Maahanmuuttovirasto (Migri), Poliisihallitus (Poha), Suojelupoliisi (Supo), Korkein hallinto-oikeus (KHO), Helsingin hallinto-oikeus (HaO), Helsingin kaupunki, Kuntaliitto, Kansaneläkelaitos, Pakolaisneuvonta, Suomen Punainen Risti, Amnesty International Suomen osasto, Pelastakaa lapset ry, Turvapaikanhakijoiden tuki ry, UNHCR ja Unicef. Kaksi lausunnonantajaa (OKV, KHO) totesi, että ei anna lausuntoa asiassa. Lausunnon oma-aloitteisesti toimittivat Kirkkohallitus, Lastensuojelun Keskusliitto, Ihmisoikeuskeskus ja Pakolaisapu. **Lausuntoja saapui yhteensä 30 kappaletta**. 4 lausunnonantajaa ilmoitti lausuntonaan, ettei heillä ole lausuttavaa asiassa toimialansa osalta (SM/RO, SM/PO, Poha, OKM). Lausuntoaika oli kestoltaan 13.8.2021- 24.9.2021 (6 viikkoa).

LAUSUNNOT

Yleistä

Valtaosassa annettuja lausuntoja kannatettiin esitysluonnoksen tavoitteita tai pidettiin niitä perusteluina. Yleisesti ottaen arvioitiin, että ehdotetut muutokset edistävät kansainvälistä suojelua saavien henkilöiden oikeuden perhe-elämään sekä lapsen edun toteutumista. Esimerkiksi eduskunnan oikeusasiamies, ulkoministeriö, työ- ja elinkeinoministeriö, sosiaali- ja terveysministeriö, lapsiasiainvaltuutettu ja yhdenvertaisuusvaltuutettu korostivat muutosehdotuksia lähtökohdiltaan myönteisinä. Yleisesti ottaen voidaan todeta, että kansalaisjärjestöt suhtautuivat esityksen tavoitteisiin erityisen myönteisesti.

Lausunnoissa esitettiin täsmennettyjä huomioita jokaisesta ehdotetusta kokonaisuudesta.

Toimeentuloedellytyksen poistamista tuettiin melko laajasti. Juridisesta näkökulmasta kommentit painottuivat selkeästi **lapsen etua ja maahantulosäännösten kiertämistä koskevaan 36.3 §:ään esitettyyn kokonaisuuteen, joka vaatii muotoilun tarkistamista** osana jatkovalmistelua.

Alaikäisyyden määrittämistä koskevaa kokonaisuutta tuettiin poikkeuksetta ja sitä koski vain muutama yksittäinen huomio.

Toimeentuloedellytyksen poistaminen



Toimeentuloedellytyksen poistamista koskeva nimenomainen huomio esitettiin 18 lausunnossa (UM, TEM, STM, YVV, LAV, Migri, Helsingin kaupunki, Kuntaliitto, Pakolaisneuvonta, SPR, Amnesty, Pelastakaa Lapset, Turvapaikanhakijoiden tuki, UNHCR, Kirkkohallitus, Lastensuojelun Keskusliitto, Ihmisoikeuskeskus, Pakolaisapu). **Huomiot lähtökohtaisesti tukivat toimeentuloedellytyksestä luopumista esitysluonnoksessa ehdotetulla tavalla.** Ehdotettua muutosta pidettiin erityisen tärkeänä yhdenvertaisuuden sekä ihmis- ja perusoikeuksien näkökulmasta. Useissa lausunnoissa todettiin, että nopea ja sujuva perheenyhdistäminen on yksi keskeisimmistä hyvän kotoutumisen edellytyksistä.

Vain Kuntaliitto esitti toimeentuloedellytyksestä luopumiselle vaihtoehtoista ratkaisua: luopumisen sijaan lainsäädäntöön tulisi sisällyttää toimivampia poikkeusperusteita toimeentuloedellytyksen soveltamiseen. Muutamat lausunnonantajat (Pakolaisneuvonta, Turvapaikanhakijoiden tuki, Amnesty, Ihmisoikeuskeskus) esittivät, että toimeentuloedellytyksestä tulisi luopua myös ns. uusien perheenjäsenten kohdalla. Esimerkiksi tilanteet, joissa perhe on muodostettu Suomessa turvapaikkaprosessikäsittelyn aikana voivat päättyä siten, ettei kielteisen turvapaikkapäätöksen saanut osapuoli voi saada perhesidelupaa.

TEM sekä Migri arvioivat, että **muutos toimeentuloedellytyksessä voi lisätä myönteisen päätöksen saavien määrää** esitysluonnoksessa arvioitua 200 päätöstä enemmän. Migri totesi, että kasvu tulee olemaan suurempaa ja ulkoministeriö piti tärkeänä sen toteamista, että toimeentuloedellytyksen poistaminen saattaisi nostaa hakemusmääriä ja siten vaikuttaa edustustojen toimintaan. Afgaanihakemusten määrä tulee kasvamaan suuresti ja myös Ankaran edustuston osalta hakemusmäärien kasvu voi olla yllättävän suurta. Toisaalta ns. kolmen kuukauden määräajan poistaminen helpottaisi selvästi edustustojen ja ulkoisen palveluntarjoajan toimintaa asiointiaikoja annettaessa. STM huomautti, että olisi tärkeää arvioida, kuinka moni on jättänyt kokonaan perheenyhdistämishakemuksen tekemättä johtuen toimeentuloedellytyksen ilmeisen täyttämättömyyden takia.¹

Migri puolestaan nosti esiin ehdotetun sanamuodon vaikutuksen kiintiöpakolaisen perheenjäsenen määritelmään sekä esitysluonnoksen ulkopuolelta toiveen tulorajojen määrittämisestä valtioneuvoston asetuksella, sosiaalietuuksien tarkemman määrittelyn, olemassa olevan ristiriidan lain 114.1 §:n ja hallituksen esityksen (HE 28/2013 vp) välillä sen osalta, soveltuuko pykälä vain tilanteisiin, joissa perheenkokoajan oleskelulupa perustuu pakolaisasemaan, suojelun tarpeeseen tai tilapäiseen suojeluun vai esimerkiksi perhesiteeseen, jonka yhteydessä hän on saanut pakolaisaseman 106 §:n mukaisesti.

Muutamassa lausunnossa (TEM, Migri, Turvapaikanhakijoiden tuki, Amnesty, Pakolaisapu) huomautettiin, että toimeentuloedellytyksestä koskevat muutokset eivät koske oleskeluluvan yksilöllisen inhimillisen syyn (UIKL 52 §) nojalla saaneiden perheenyhdistämistilanteita.

Lapsen etu maahantulosäännösten kiertämistä koskevassa sääntelyssä

17 lausunnonantajan lausunto (SM/KTY, Supo, OM, TEM, UM, YVV, Migri, Helsingin kaupunki, Kuntaliitto, Pakolaisneuvonta, Amnesty, Pelastakaa Lapset, Turvapaikanhakijoiden tuki, UNHCR, Kirkkohallitus, Lastensuojelun Keskusliitto, Ihmisoikeuskeskus) sisälsi huomioita koskien ulkomaalaislain 36.3 §:ää eli lapsen edun toteutumista maahantulosäännösten kiertämistä

¹ HE-luonnoksen sivulla 25 todetaan että on mahdollista, että toimeentuloedellytyksen poistaminen saattaisi nostaa perhesidehakemusmääriä ja siten vaikuttaa Maahanmuuttoviraston ja edustustojen toimintaan.



koskevassa sääntelyssä. **Tähän kokonaisuutteen liittyen kohdistui enemmistö esitetystä oikeudellisista huomioista.**

Useat lausunnonantajat ja erityisesti kansalaisjärjestöt (TEM, LAV, Helsingin kaupunki, Kuntaliitto, Pakolaisneuvonta, Amnesty, Pelastakaa Lapset, Turvapaikanhakijoiden tuki, UNHCR, Kirkkohallitus, Lastensuojelun Keskusliitto, Ihmisoikeuskeskus) suhtautuivat ehdotettuihin muutoksiin lähtökohtaisesti myönteisesti. Esityksen katsottiin vahvistavan perhe-elämän suojaa ja lapsen oikeuksien toteutumista.

Migri totesi, että se on soveltanut kielteisissä päätöksissä 36 §:n 2 momenttia, eikä 3 momenttia, joka koskee perheenkokoajan toimintaa. Migri esitti, että loogisempi sijainti uudelle sääntelylle olisi UlkL 6 luku. Myös YVV piti ongelmallisena sitä, ettei luonnosesityksissä ole ratkaistu ongelmia, jotka johtuvat UlkL 36.2 §:n soveltamiskäytännöstä. Myös Pakolaisneuvonta kiinnitti huomiota siihen, että nykyisen soveltamiskäytännön ongelmakohtien kannalta olennainen momentti on 2 momentti.

SM/KTY ja Suojelupoliisi lausuivat, ettei oleskelulupaa tulisi jatkossakaan myöntää perheenjäsenelle, jos 36 §:n 1 momentin tarkoittamat edellytykset täyttyvät. Oleskeluluvan myöntäminen sellaiselle perheenjäsenelle, jonka voidaan katoa muodostavan 36.1 § tai 114.1§:n 2 kohdassa tarkoitetun uhan, tulisi katsoa olevan perheenkokoajan toimivan lapsen edun vastaista ja tästä tulisi selkeyden vuoksi kirjata täsmennys esityksen perusteluihin. Myös Migri huomautti, että esitys ei ota kantaa 36.3 § soveltamiseen suhteeseen tilanteeseen, jossa on viitteitä yleisen järjestyksen ja turvallisuuden vaarantamisesta (36.1 §), ja että muutos on yleisesti ottaen laadittu ehdottomaan muotoon, joka ei jätä lainsoveltajalle harkintavaltaa. Tähän liittyy lasten hyväksikäytön sekä kansallisen turvallisuuden vaarantamisen riski.

Migri korosti lisäksi laajemmin suojeluun johtaneiden perusteiden moninaisuuden parempaa huomioimista esityksessä ja sitä, että nykyisessä hallintokäytännössä ei arvioida kansainvälisen suojelun tarvetta uudestaan vaan perheenkokoajaan lähtöön tai lähettämiseen liittyviä motiiveja, syitä ja pakottavuutta. Turvapaikkahakemus tutkitaan suhteessa kansalaisuusvaltioon, mutta on esimerkiksi mahdollista, ettei ilman huoltajaa oleva ole koskaan siellä käynytään. Mikäli perheenyhdistämispäätös halutaan sitoa turvapaikkapäätöksen lopputulokseen, edellyttää se Migrin mukaan turvapaikkaprosessissa selvitettävien seikkojen laajentamista, jolloin tälle tulee turvata riittävät resurssit. Perheenyhdistämistilanteiden monimuotoisuuden huomioimiseksi ja hallitun maahanmuuton edistämiseksi Migri ehdotti, että esitettyä lainkohtaa muokattaisiin kokonaisharkinnan mahdollistavaan suuntaan. Lisäksi Migri kiinnitti huomiota siihen, että vanhemmat ovat voineet pyrkiä maahantulosäännösten kiertämiseen myös silloin, kun alaikäiselle on myönnetty kansainvälistä suojelua. Tähän liittyy Migri totesi, ettei esitys tarkenna sitä, missä määrin ja minkälaisissa tilanteissa tulisi tehdä kielteinen päätös lapsen suojelemiseksi nk. ankkurilapsi-ilmioita.

OM korosti perustuslain 80 §:stä johtuvista syistä, että laista tulisi ilmetä millaisia tekijöitä lapsen edun vastaisuutta koskevassa arvioinnissa tulisi ottaa huomioon. Sääntelyn tulee olla tarkkarajaista ja oikeasuhtaista. Nykyisistä lapsen etua koskevista määrittelmistä ei erilaisen kirjoitustavan vuoksi voitane johtaa selkeästi tulkintaa nyt ehdotettavalle säännökselle. Myös mm. TEM, Migri ja Pelastakaa Lapset painottivat lapsen edun määrittämistä tarkemmin sekä TEM lisäksi myös viranomaisten työnjaon määrittämistä.

UM huomautti, että muutos voisi toimia Suomen houkuttelevuutta lisäävänä tekijänä ja piti tärkeänä selvitystä verrokkimaiden suhtautumisesta (myös Migri).



Helsingin kaupunki nosti esiin perhesuhteiden monimuotoisuuden ja oikeuksien toteutumisen tällaisissa perheissä.

Lapsen edun vahvistamista olisi joidenkin lausuntojen mukaan voinut pohtia myös laajemmin, ja vahvistaa lapsen edun arviointia aina kun lapsi on asianosaisena oleskelulupa-asiassa. Esimerkiksi Pakolaisneuvonta täsmensi, että ehdotettu lainkohta voisi kattaa vähintään kaikki tilanteet, joissa perheenkokoaja on alaikäinen. Amnesty kiinnitti huomiota siihen, että lapsen oikeudet toteutuisivat lisäksi myös eri oleskelulupalajeja koskevassa soveltamiskäytännössä. Pelastakaa Lapset korosti, että lapsen edun arviointiin pitää lakia soveltaessa varata riittävät resurssit ja arvioinnin tulee olla perusteellista ja ymmärrettävää. Turvapaikanhakijoiden tuki korosti OM:n tavoin perusoikeuksien rajoitusten täsmällisyyttä ja tarkkarajaisuutta lapsen oikeuksien toteutumisen varmistamiseksi ja totesi lisäksi, että esityksen tulisi puuttua myös 36.1 § ja 36.2 §:n soveltamiseen.

Lapsen alaikäisyyden määrittäminen

Lapsen alaikäisyyden määrittämistä koskeva nimenomainen huomio esitettiin 13 lausunnossa (TEM, UM, EOA, YVV, Migri, Helsingin kaupunki, Kuntaliitto, Pakolaisneuvonta, Amnesty, Pelastakaa Lapset, Turvapaikanhakijoiden tuki, Kirkkohallitus, Ihmisoikeuskeskus). Lausunnoissa tuettiin poikkeuksetta esitysluonnoksessa ehdotettu sääntelyä. Muutoksen arvioitiin selkeyttävän lainsoveltamista. Migri esitti täsmennystarpeita liittyen säännöksen soveltumiseen muuna omaisen oleskelulupaa hakeviin sisaruksiin sekä tilanteisiin, joissa lapsi on jo aloittanut lapsuuden perheestä erillisen oman perhe-elämän. Yhdenvertaisuusvaltuutettu, Pakolaisneuvonta ja Amnesty tarkensivat, että parempi ratkaisu olisi määrittää lapsen alaikäisyys sen hetken mukaan, jolloin perheenkokoaja jätti kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen, sillä perheenkokoaja on saattanut joutua odottamaan ilman omaa vaikutustaan kuukausia tai jopa vuosia kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksensa käsittelyä.

Yhdenvertaisuusvaltuutettu esitti lisäksi, että UlkL 38.2 §:ään tulisi jättää 2 momentti, jossa todettaisiin, että mikäli hakemuksen jättäminen viivästynyt hakijasta ja perheenkokoajasta riippumattomista syistä tai muista inhimillisistä syistä, ei oleskelulupaa voida 1 momentin perusteella evätä.

Vaikutusten arviointi

Useissa lausunnoissa todettiin, että ehdotetut muutokset edistävät kansainvälistä tai tilapäistä suojelua saaneiden perus- ja ihmisoikeuksien edistämistä (OM, TEM, UM, EOA, Helsingin kaupunki, Pakolaisneuvonta, Turvapaikanhakijoiden tuki, UNHCR, Ihmisoikeuskeskus)

Useissa lausunnoissa arvioitiin, että lapsen oikeudet on huomioitu esitysluonnoksessa kattavasti. Lapsiasianvaltuutettu totesi, että esitysluonnoksessa on kiitettävästi huomioitu lapsen oikeudet ja että on tärkeää, että ehdotettujen muutosten vaikutuksia erityisesti lapsiin seurataan. Myös Unicef ja Ihmisoikeuskeskus toivoivat, että ehdotettujen muutosten vaikutuksia seurattaisiin ja arvioitaisiin jatkossa säännöllisesti.

Amnesty piti esityksen ihmisoikeusvaikutusten arviointia kiitettävän tarkkana. Ihmisoikeuskeskus huomautti, että perus- ja ihmisoikeusvaikutusten arviointi voitaisiin lisätä omaksi alaotsikokseen osana yhteiskunnallisten vaikutusten arviointia.

Migri huomautti, että hakemusmaksujen kustannuskattavuus on tällä hetkellä arvioilta 70 %, ja koska käsittelymaksun korottamista ei ole pidetty mahdollisena, sillä se voisi muodostua tosiasiallisesti perheenyhdistämisen esteeksi, niin hakijamäärän kasvu edellyttää lisää resursseja virastolle. VM mukaan olisi hyvä selvittää, mitä arvioitu myönteisten perhesidepäätösten määrän kasvu tarkoittaisi julkisen talouden kannalta.



OM piti myönteisenä, että esityksen vaikutusta yhdenvertaisuuteen on arvioitu mutta ehdotti toteutumisen arviointia vielä laajemmin esimerkiksi lasten yhdenvertaisuuden osalta sekä arvioida lapsivaikutuksia laajemminkin.

TEM mukaan valtion talousarvioissa on huomioitava, että lisääntyvä perhesiteen perusteella maahan muuttavien perheenjäsenten määrä nosta jonkin veran tarvetta kuntakorvauksiin ja kotoutumispalveluihin.

STM arvioi, että ehdotetulla muutoksella voi olla sosiaaliturvan tarvetta kasvattava vaikutus. Vaikutusta synnyttävät kasvava henkilömäärä, jonka seurauksena muun muassa lapsilisien, vanhempainpäivärahojen ja työttömyysturvan tarve voi lisääntyä korkeintaan henkilömäärän verran.

Oikeudellisia huomioita

Oikeusministeriön lausunto sisälsi joitain yleisiä oikeudellisia huomioita. Huomiot liittyivät sääntelyn kannalta merkityksellisiin perustuslain kohtiin.

Muita huomioita

Useissa lausunnoissa todettiin, että vaikka ehdotetut muutokset edistävät kansainvälistä suojelua saavien henkilöiden oikeuden perhe-elämään sekä lapsen edun toteutumista, niin keinot eivät ole riittäviä (TEM, Yhdenvertaisuusvaltuutettu, Pakolaisneuvonta, SPR, Amnesty, Turvapaikanhakijoiden tuki, Pelastakaa Lapset, UNHCR, Unicef, Lastensuojelun Keskusliitto, Pakolaisapu). Edelleen erityisen ongelmallisia kokonaisuuksia perhe-elämän suojan näkökulmasta nähtiin liittyvän varsinkin perhesidehakemusten jättämistä koskevaan kokonaisuuteen. Lausunnoissa nostettiin esiin lainsäädäntökysymysten lisäksi useita käytännön esteitä perheenyhdistymisen toteutumiseksi. Lausunnoissa nousivat esiin mm. kapea edustustoverkko, tarkasti määritellyt asiointiedustustot, vaikeudet saada asiointiaikoja edustustoon, tarpeettoman monien edustustokäyntien vaatiminen, lupaprosessista aiheutuvat kustannukset, se, ettei perheenkokoajalla ole oikeutta jättää hakemusta perheenjäsenen puolesta, kieli- ja tietotekniset taidot, laillisen oleskelun vaatimus (UlkL 60 §) sekä siihen mahdollisena ratkaisuna erilaiset viisumijärjestelyt ja mm. työnteko-oikeuden puuttuminen perhesidehakemuksen ollessa vireillä.

Lapsiasiavaltuutettu huomautti, että lapsen oikeus tulla kuulluksi ei ole riippuvainen iästä, eikä laeissa tai soveltamiskäytännössä tulisi olla ikärajoja (UlkL 6 §). Lisäksi lasten ikäarviotutkimukset tulisi suorittaa siten, ettei arvio iästä perustu yksin luustotutkimukseen. Unicef ehdotti lapsen etua koskevan sääntelyn (UlkL 6 §) muuttamista niin, että pykälässä viitattaisiin lastensuojelulakiin (417/2007) ja lapsen oikeutta tulla kuulluksi vahvistettaisiin muun muassa poistamalla ikärajat. Lapsen edun käsitettä tulisi myös avata enemmän lain tasolla.

UNHCR huomautti lisäksi, että edellytys, jonka mukaan muun omaisen tulee olla täysin riippuvainen perheenkokoajasta saadakseen oleskeluluvan perhesiteen perusteella (UlkL 115 §), on tarpeettoman tiukka. UNHCR suositteli myös laajempaa perheen määritelmää, joka kattaisi joustavammin ydinperheen lisäksi myös muut perheenjäsenet.