

Sisäministeriö
kirjaamo@intermin.fi; maahanmuutto-osasto@intermin.fi
VN/6075/2021-SM-3

Lastensuojelun Keskusliiton lausunto sisäministeriölle ulkomaalaislain muuttamisesta

Lastensuojelun Keskusliitto jättää lausuntonsa esitysluonnokseen perheenyhdistämiseen liittyvistä ulkomaalaislain muutoksista, vaikka siltä ei pyydetty lausuntoa asiassa.

Esitysluonnoksen keskeiset ehdotukset

Ulkomaalaislakiin tehtäisiin muutoksia, joilla pyritään kohentamaan kansainvälistä suojelua saaneiden henkilöiden perhe-elämän suojaa ja lapsen edun toteutumista. Nykylain mukaan myös kansainvälistä suojelua saaneiden kohdalla ulkomaalaisen toimeentulo tulee olla turvattu haettaessa perheenyhdistämistä, tietyin helpotuksin varsinaisen pakolaisaseman saaneiden kohdalla. Tämä on ollut merkittävä este perhe-elämän suojan toteutumiselle.

Hallitusohjelman mukaan ns. toimeentuloedellytyksen soveltaminen kansainvälistä suojelua saaneisiin alaikäisiin perheenkokoajiin lopetetaan, ja muiden suojelua saaneiden osalta selvitetään tulorajojen kohtuullisuutta kuten selvitetään perheenyhdistämiseen liittyviä ongelmia ylipäättään. Käsillä oleva esitys menee pidemmälle: toimeentuloedellytyksestä luovuttaisiin perhesideoleskeluluvan saamisen ehtona myös aikuisilta kansainvälistä suojelua saaneilta, jos perhe on muodostettu ennen perheenkokoajan Suomeen tuloa. Näin helpotettaisiin myös ulkomailla olevien lasten mahdollisuuksia päästä huoltajiensa luo Suomeen sekä luovuttaisiin varsinaisen pakolaisaseman ja toissijaista suojelua saaneiden epäyhdenvertaisesta kohtelusta.

Koska toimeentuloedellytys ei kuitenkaan ole ollut ratkaiseva tekijä alaikäisen perheenkokoajan huoltajille tehdyissä kielteisissä päätöksissä, esityksessä kirjataan lisäys 36 §:n (yleiset edellytykset oleskeluluvan myöntämiselle) maahantulosäännösten kiertämistä koskevaan momenttiin. Tämän mukaan kansainvälistä suojelua saavan alaikäisen huoltajien perhesidelupa voidaan jättää myöntämättä näillä säännösten kiertämisperusteilla vain silloin, jos se on lapsen edun vastaista.

Lisäksi vahvistettaisiin myös lailla Maahanmuuttoviraston jo toimeenpanema Euroopan unionin tuomioistuimen ratkaisukäytännön edellyttämä toimintatapa alaikäisyyden määrittämisestä perheenyhdistämisen yhteydessä. Riittää, että lapsi on alaikäinen perhesidehakemuksen jättöpäivänä, eli ratkaisevaa ei ole viranomaisen päätöksentekopäivä. Esityksessä ehdotetaan säädöksen soveltamista laajennettavan

yhdenvertaisuuden vuoksi myös muihin kuin suojelua saaneisiin, eli kaikkiin tapauksiin, joissa on kyse oleskeluluvan myöntämisestä lapselle perhesiteen perusteella.

Lastensuojelun Keskusliiton lausunto

Esitys on erittäin kannatettava. Lastensuojelun Keskusliitto on pitänyt tärkeänä nykyisen hallituksen tehtävänä ryhtyä purkamaan pitkään rakennettuja esteitä, jotta kansainvälistä suojelua hakeneen ja saaneen lapsen oikeus perheeseensä toteutuisi. Toimeentuloedellytyksen poistaminen alaikäisiltä perheenkokoajilta on vain yksi näistä esteistä, ja onkin erinomaista, että esityksessä on lähdetty tarkastelemaan asiaa toimeentuloedellytystä laajemmin.

Keskusliitto toivoo, että ministeriön esitykseen suhtaudutaan myönteisesti hallituksen jatkokäsittelyssä. Asiasta on odotettavissa keskustelua myös opposition taholta. Keskusliitto korostaa lapsen oikeuksia ja yhtyy perheenyhdistämisestä kirjoittavien tutkijoiden analyysiin: *”Maahanmuuton sääntely ei voi itsessään olla lähtökohtainen peruste asettaa lapsen etu julkisia intressejä heikompaan asemaan”*.¹

Tämän vuoksi on huomattava, että muutosesitykset eivät oikeasuuntaisuudestaan huolimatta ole poikkeuksellisen avokätisiä, vaan niillä korjataan kohtuuttoman kireäksi muodostunutta perheenyhdistämissä politiikkaa. Toteutuessaan esityksen avulla poistettaisiin osa viimeisten kymmenen vuoden aikana tehdyistä esteistä, jotka ovat tehneet turvapaikanhakijoina tulleiden perheenyhdistämisestä kohtuuttoman vaikeaa.

Uudistuksista huolimatta perheenyhdistämiseen jää vielä paljon esteitä. Hakemuksen voi edelleen jättää vain ulkomailla oleva hakija ja Suomen edustustot ovat vähissä. Lisäksi Suomen vaatimus laillisesta oleskelusta maassa, jossa hakemus jätetään Suomen edustustoon, on monelle hakijalle käytännössä hyvin vaikeaa tai mahdotonta täyttää. Jo nämä seikat yhdessä hakemusmaksujen ja muiden käytännön asioiden kanssa rajoittavat tehokkaasti mahdollisuutta perheenyhdistämiseen. Lisäksi moni lapsi saa toissijaista suojelua heikomman oleskeluluvan, jolloin käytössä on hyvin tiukat ehdot perheenyhdistämiselle².

Vahvat perustelut sekä lapsen oikeuksien että yhdenvertaisuuden näkökulmasta

Esitykseen on kirjattu kiitettävästi lapsen oikeuksien sopimuksen velvoitteista ja lapsen edusta. Voisi myös sanoa, että esityksessä on perusteltu hallituksen esitykseksi poikkeuksellisen perusteellisesti ehdotusten taustaa. Ei kirjata vain toteamuksia, vaan muutoksia perustellaan tutkimuksiin viitaten. Keskusliitto on aiemmin lausunnoissaan tuonut esille, miten tutkimukset piirtävät kuvaa yksinäisyydestä, irrallisuudesta ja eristyneisyydestä, jota ilman perhettä jääneet lapset kokevat. Perheestä erossa oleminen aiheuttaa elämään samankaltaisia muutoksia kuin kodin ulkopuolelle sijoitetuilla lastensuojelulapsilla.³

¹ Hakalehto & Sovela 2018. Lapsen etu ja sen ensisijaisuus ulkomaalaisasioita koskevassa päätöksenteossa. Teoksessa Kallio & Kotkas & Palander: Ulkomaalaisoikeus. Alma Talent, Helsinki, 411, 448.

² Esimerkiksi vuonna 2016 peräti 883 lasta sai heikomman luvan (käytännössä 52 § mukainen yksilöllisestä inhimillisestä syystä annettava lupa), kun kansainvälistä suojelua sai vain 630 lasta.

³ Kauko, Outi (2015). Yksinäisyys alaikäisten turvapaikanhakijoiden valottamana. Yhteiskuntapolitiikka 80(2015):1, 35–45. Tai: Björklund, Krister (2014). ”Haluun koulutusta, haluan työtä ja elämän Suomessa”. Yksintulleiden alaikäisten pakolaisten

On selvää, että perheestä erossa eläminen vaikuttaa lapsen hyvinvointiin ja kehitykseen, mutta vaikutukset ovat suuret myös aikuisten ja aikuistuvien nuorten kohdalla. Esityksessä osoitetaan, miten **esimerkiksi toimeentuloedellytys on niin oikeuskäytäntöön kuin tutkimuksiinkin viitaten merkittävä este kansainvälistä suojelua saaneiden oikeudelle viettää perhe-elämää ja hidastaa kotoutumista**. Lukijalle avautuu, että toimeentuloedellytyksen soveltaminen asettaa toissijaista suojelua saavat ja pakolaiset eri asemaan oikeudessa viettää perhe-elämää, vaikka näiden ryhmien humanitäärisen avun tarve ei käytännössä eroa. Toissijaista suojelua saavathan on käytännössä käsitetty Suomessa yleisesti pakolaisiksi, myönnetyn oleskeluluvan erot ovat olleet vain nyansseja. Oikeudessa viettää perhe-elämää nämä ryhmät on kuitenkin asetettu viime vuosikymmenen aikana eri asemaan keskenään mm. toimeentuloedellytyksen soveltamisen myötä.

Eri ryhmien asettaminen erilaiseen asemaan oikeudessa viettää perhe-elämää ei ole myöskään Suomen edun mukaista. Esityksessä tuodaan esille kiinnostava tieto siitä, että Suomessa on OECD:n tasoa korkeampi prosentuaalinen osuus maahanmuuttajia, joiden aviopuoliso asuu eri maassa. Keskustelu Suomen vetovoimatekijöiden karsimisesta pitäisikin kääntää vetovoimatekijöiden vaalimiseen. Perhe auttaa kotoutumaan, ja tämä pitäisi tunnustaa väestöennusteiden kanssa kamppailevassa maassa. Työvoimaperusteisen ja humanitäärisen maahanmuuton tiukka erottaminen toisistaan tässä asiassa on hieman ongelmallista – perhe on kaikille voimavara. On lisäksi huomattava, että myös humanitäärinen muutto voi myös olla aidosti potentiaalia eikä rasite Suomelle. Tästä näkökulmasta on huolestuttavaa, että myös kansainvälistä suojelua saaneita muuttaa pois maasta, eikä Suomella pitäisi olla varaa menettää tätä potentiaalia.

Suojelua saaneiden lasten oikeutta perheeseen kavennettu järjestelmällisesti

Lasten kohdalla täysin kohtuuttoman toimeentuloedellytyksen poistamisen lisäksi esityksellä korjattaisiin myös vääristymä, joka perhesiteeseen liittyvään päätöksentekoon on syntynyt: **kun lapselle on jo myönnetty kansainvälistä suojelua, hänen alkuperäisiä lähtönsä syitä arvioidaan uudelleen perheenyhdistämisen yhteydessä**. Käytäntö on ollut kyseenalainen ja ikävä kyllä KHO:n vahvistama linja: ensin lapsen on katsottu olevan kansainvälisen suojelun tarpeessa mutta myöhemmin saman lapsen kohdalla katsotaankin, ettei lapsen olisi tarvinnut ylipäättään lähteä pois kotoaan, kun ei ollut *yksilöllistä pakottavaa syytä*. Yhdenvertaisuusvaltuutettu kritisoi käytäntöä⁴ ja sitä, että kielteisissä perhesidepäätöksissä käytetään käsitettä, jota ei ole laissa.

Huoltajien kielteisiin perhesidepäätöksiin on tullut yleiseksi perusteluksi myös se, että **katsotaan perheyhteyden katkenneen, kun huoltajat ovat lähettäneet lapsensa luotaan**. Tulkinta on erikoinen; ajatellaan ikään kuin vanhempien luopuneen vapaaehtoisesti huoltajuussuhteesta lapseen lähettäessään hänet edeltä turvaan, eikä heitä näin ollen enää katsota varsinaisesti perheenjäseniksi⁵. Lapsi nähdään näin lähinnä

kotoutuminen Varsinais-Suomessa. Siirtolaisuusinstituutti, Tutkimuksia A 48, Turku. Tai: Kuusisto-Arponen, Anna-Kaisa (2016). Perheettömiksi suojellut: yksintulleiden alaikäisten oikeus perheeseen. Teoksessa Perheenyhdistäminen (2016). Toim. Fingerroos, Outi, Tapaninen, Anna-Maria ja Tiilikainen, Marja. Vastapaino, Tampere.

⁴ Lapset ilman perhettä - kansainvälistä suojelua saaneiden alaikäisten perheenyhdistäminen. Yhdenvertaisuusvaltuutettu (2020), 23.

⁵ Fingerroos, Outi (2016). Mitä perheenyhdistäminen tarkoittaa. Teoksessa Fingerroos, Outi, Tapaninen, Anna-Maria ja Tiilikainen, Marja (toim.) Perheenyhdistäminen. Tampere, Vastapaino, 65–87. Ks. myös Palander, Jaana (2018). Perheenyhdistäminen ja perhe-elämän suoja. Teoksessa Kallio & Kotkas & Palander: Ulkomaalaisoikeus, 366–371.

vanhempiansa hylkäämänä uhrina, eikä hänen oikeuttaan perheeseen pidetä ratkaisevana. Keskusliitto yhtyy käsillä olevan hallituksen esityksen näkemykseen, jonka vahvistaa Lapsen oikeuksien komitea: lapsen oikeuksien toteutuminen ei saisi olla riippuvainen vanhempien toiminnasta – ei moitittavastakaan sellaisesta. **Lasta ei tule rangaista vanhempien ratkaisusta kaventamalla hänen oikeuksiaan.**

Perheenyhdistämisen kiristäminen on ollut johdonmukaista viimeisen vuosikymmenen aikana. Kun ulkomaalaislakiin tehtiin vuonna 2010 muutoksia (HE 240/2009), **kohdistuivat useat kiristykset juuri lapsiin, ja osa oli suunnattu nimenomaan ilman huoltajaa tulleiden lasten perheenyhdistämiseen.** Asia liittyy ns. ankkurilapsi-ilmiöön, josta alettiin puhua jo vuosituhannen vaihteessa. Idea on vähitellen siirtynyt ulkomaalaislain hallituksen esityksiin: huomattavasti enemmän kuin lapsen oikeudesta elää perheensä kanssa kannetaan huolta siitä, ettei lapsia vain käytettäisi hyväksi maahantulotarkoituksessa⁶. Ulkomaalaislain esitöissä esimerkiksi todetaan, että perheenyhdistämisen tulisi tapahtua lähtökohtaisesti sinne, missä vanhemmat ovat – siis muualle kuin Suomeen. Myös hallintovaliokunta piti tuolloin tärkeänä ehkäistä lasten käyttöä maahantulon välineenä ja perusteli linjaa myös sellaisilla ilmiöillä kuin lapsikauppa ja muu lasten hyväksikäyttö.

Samassa yhteydessä vuonna 2010 säädettiin **1)** toimeentuloedellytyksen soveltamisesta myös pakolaistaustaisiin, **2)** siitä, että alaikäisen perheenkokoajan ikä määräytyy päätöksentekohetkestä eikä hetkestä, jolloin hakemus on jätetty (mikä jätti käytännössä useimmat hakijat ilman perhettään). Säädettiin myös **3)** oikeuslääketieteellisen tutkimuksen tekemisestä ilman huoltajaa tulleiden lasten iän selvittämiseksi sekä **4)** edellytyksistä, jolloin kasvattilapset voidaan katsoa perheenjäseniksi.

Perheenyhdistäminen muuttui väärinkäytöksi perhesidepäätösten perusteluissa

Merkittävä muutos oli **5)** lisäys, jonka mukaan maahantulosäännösten kiertäminen vaikuttaa myöhempään perheenyhdistämisasian käsittelyyn⁷. Tämä tarkoitti käytännössä maahantulosäännösten kiertämisen käyttämistä jatkossa tehokkaasti kielteisten päätösten perusteena huoltajien perhesidehakemuksiin. **Huoltajien pyrkimys päästä Suomeen lapsensa luo perheenyhdistämisen kautta tulee tässä valossa tuomittavaksi menettelyksi, vaikka perheenyhdistäminen sinänsä on yleisesti pakolaisoikeuden mukaista.**

Yksi perustelu maahantulosäännöksen kiertämisen uudelle soveltamiselle oli se, että epäiltiin alaikäisten antavan väärää tai puutteellisia tietoja perheenjäsentensä olinpaikasta saadakseen varmemmin itselleen oleskeluluvan. Niinpä lakiin lisättiin muutokset, jotka mahdollistivat kielteisen päätöksen tekemisen perhesidehakemukseen, vaikka perheside olisi aito ja kyse olisi muutoin lainmukaisesta päätöksestä. Kielteinen päätös voidaan siis tehdä sillä perusteella, että hakija on antanut aiemmin oman turvapaikkahakemuksensa käsittelyn yhteydessä väärää tietoa henkilöllisyydestään ja perhesuhteistaan, tai jättänyt kertomatta niistä.

Uusi säädös merkitsi turvapaikkapuhuttelussa huomion kiinnittymistä hakijoiden kertomusten ristiriitaisuuksiin. Tutkijat ovat myöhemmin ihmetelleet, kuinka tämä oli leimallista myös tuomioistuimissa. Helsingin hallinto-oikeuden tapausaineisto osoitti, että esim. DNA-tutkimusten tuloksilla oli vähäinen merkitys

⁶ Esim. jo ulkomaalaislain kokonaisuudistuksen yhteydessä puhutaan tästä, ks. HE 28/2003 vp, 52 §:n perustelut, s. 152.

⁷ Ulk.lain 36 § Yleiset edellytykset oleskeluluvan myöntämiselle: pykälään liitettiin uusi 3 momentti.

perheenyhdistämistapauksissa, mutta sen sijaan olennaisiksi seikoiksi nousivat sellaiset asiat kuin kotitalon aidan materiaali tai perheen torilla myytävien tuotteiden kuvaus.⁸ On selvää, etteivät lapset muista tällaisia yksityiskohtia samoin kuin aikuiset, vaikka lapsiltakin niitä on kyselty.

Maahantulosäännösten kiertäminen tulikin hyvin yleiseksi perusteeksi lasten huoltajien kielteisissä päätöksissä. Termillä viitataan näennäisesti lailliseen maahanmuuttoon laillisia maahantulokeinoja väärinkäyttämisenä.⁹ Näin **säädöksen käyttäminen ilman huoltajaa tulleiden perheenyhdistämisessä rinnastetaan sellaisiin asioihin kuin lumeavioliitot**, joissa avioliiton myötä syntyvä perheside solmitaan pelkästään oleskeluluvan saamiseksi. Lapsen perustavaa laatua olevan oikeuden elää perheensä kanssa liittäminen väärinkäyttöön on ollut hyväksyttävä linja jo vuosikymmenen. Onkin aika ja perusteltua puuttua tällaiseen linjaan.

Lapsen edun ensisijaisuus palautetaan arvoonsa

Yhdenvertaisuusvaltuutetun selvityksen johtopäätös oli, että maahantulosäännösten kiertämistä koskeva säännös ei täytä perustuslain asettamia vaatimuksia lain täsmällisyydestä ja tarkkarajaisuudesta ja jättää lain soveltajalle liian laajan harkintavallan.

On erinomaista, että asia korjataan nyt, yksinkertaisesti lisäämällä virke 36 § 3. momenttiin, jonka mukaan kansainvälistä suojelua saavan alaikäisen huoltajien perhesidelupa voidaan jättää myöntämättä vain silloin, jos se on lapsen edun vastaista. Lisäksi pykälän perusteluissa rajataan pois lapsen suojelun tarpeen avaaminen uudelleen perheenyhdistämisen yhteydessä ja epämääräisen pakottavan syyn käyttäminen kielteisen päätöksen perusteena.

Keskusliitto kiittää erityisesti esityksen perusteluissa korostettavaa Lapsen oikeuksien sopimuksen periaatetta, että lapsen edun ensisijaisuus tarkoittaa lapsen edun selvittämistä tapauskohtaisesti. Epämääräiset perustelut lasten suojaamisesta ns. ankkurilapsi-ilmiöltä eivät ole riittävä peruste kielteiselle perhesidepäätökselle asiassa, jossa lapselle on myönnetty kansainvälistä suojelua. Kirjaus tuo tarpeellisen ja pitkään kaivatun linjauksen, jonka toivotaan nyt vähentävän hämärän ja kielteisen ankkurilapsi-stigman liittämistä ilman huoltajaa tulleisiin lapsiin. Lasta voidaan kyllä edelleen tarvittaessa suojella mahdolliselta huoltajien hyväksikäytöltä, kun kielteinen päätös voidaan tehdä sillä perusteella, että se olisi lapsen edun vastaista – siis juuri kyseisen lapsen edun.

⁸ Halme-Tuomisaari (2016). Perheenyhdistäminenkö ihmisoikeus? Teoksessa Fingerroos, Outi, Tapaninen, Anna-Maria ja Tiilikainen, Marja (toim.) Perheenyhdistäminen. Tampere, Vastapaino, 188.

⁹ HE 104/2010 vp, s. 11