

19.2.2024

Sisäministeriö, maahanmuutto-osasto.sm@gov.fi, kirjaamo.sm@gov.fi
VN/24628/2023
VN/24628/2023-SM-2

Lastensuojelun Keskusliiton lausunto sisäministeriölle hallituksen esitysluonnokseen ulkomaalaislainsäädännön oleskelulupasäätelyn kehittämisestä (SM041:00/2023).

Lastensuojelun Keskusliitto lausuu siitä huolimatta, ettei siltä pyydetty lausuntoa sekä huomauttaa ongelmallisen lyhyestä lausuntoajasta ja avoimen lausuntokierroksen puuttumisesta Lausuntopalvelu.fi:ssä.

Esitysluonnoksen keskeiset ehdotukset

Esityksellä toimeenpantaisiin Orpon hallitusohjelman kirjauksia ulkomaalaislain maahantulosäännösten kiertämistä koskevan säätelyn kiristämisestä sekä kielteisen turvapaikkapäätöksen saaneiden ja opiskelijan oleskeluluvalla olevien ns. kaistanvaihdon estämistä työperäisen maahanmuuton puolelle. Lisäksi esityksessä ehdotetaan muun muassa muutoksia henkilöllisyyden todentamiseen sekä matkustusasiakirjavaraukseen ja muukalaispassin myöntämiseen liittyvään säätelyyn.

Lastensuojelun Keskusliiton lausunnon keskeiset kohdat

Lastensuojelun Keskusliitto pitää ongelmallisena esityksen maahantulosäännösten kiertämiseen liittyvää **36 c §:ää** ja korostaa, että lapsen oikeus perheeseen on perustavaa laatua oleva oikeus. Tilanteessa, jossa lapselle on myönnetty kansainvälistä suojelua ei voida katsoa, että perheen yhteinen elämä voisi jatkua lähtömaassa, sillä lapsi ei perustelluista syistä voi palata sinne. Lapsen etu ja oikeus on saada elää perhe-elämää huoltajiensa kanssa maassa, jossa lapselle on myönnetty de facto -pakolaisen asema. Maahanmuuttopoliittisten signaalien lähettäminen ei voi ylittää lapsen edun ensisijaisuutta.

Keskusliitto pitää myös ns. kaistanvaihdon estämistä työperäisen suojelun puolelle kielteisenä muutoksena tietyissä tilanteissa. On henkilöitä, joita Suomi ei voi faktisesti palauttaa kielteisen turvapaikkapäätöksen jälkeen. Hakijalla voi olla perhe, ja koulua käyvät lapset jo kotoutumassa Suomeen. Tällaisissa tilanteissa voi olla kohtuutonta evätä mahdollisuus jäädä työntekijänä maahan, jos ihmisellä on jo työpaikka. Toteutessaan esitys tulee todennäköisesti lisäämään paperittomuutta.

Lapsen perustavaa laatua oleva oikeus perheeseen

Lastensuojelun Keskusliitto keskittyy lausunnossaan ennen kaikkea ulkomaalaislain maahantulosäännösten kiertämiseen liittyviin muutosehdotuksiin, ja nimenomaan perheenyhdistämisen kiristämistä tavoittelevaan uuteen **36 c §:ään**. Perheenyhdistämistä on kiristetty jo koko viime vuosikymmenen ajan niin, että yhä harvempi kansainvälistä suojelua saava voi elää perheensä kanssa Suomessa. Edellisen hallituksen oli tarkoitus helpottaa perheenyhdistämistä, mutta tulokset jäivät vähäisiksi. Mikäli ulkomaalaislakia ja sen toimeenpanoa kiristetään edelleen, koetellaan vakavasti Euroopan ihmisoikeussopimuksen perhe-elämän suojaa.

Lapselle perhe on erityisen tärkeä, vaikka hän lähestyisikin jo täysi-ikäisyyttä. Läheisyys perheen kanssa on keskeistä lapsen ja nuoren hyvinvoinnin ja kehityksen kannalta. Yksinäisyys, perheen ja suvun tukiverkoston puute ja jatkuva huoli läheisten turvallisuudesta kotimaassa ovat leimaavia piirteitä ilman huoltajaa Suomeen tulleiden nuorten elämässä.¹ THL:n koordinoimassa selvityshankkeessa kohderyhmän kanssa työskentelevät vastaajat totesivat, että perheen puuttuminen ja yritykset saada perheenjäsenensä maahan kuormittavat lasten ja nuorten hyvinvointia². Perheen antama tuki voi sen sijaan vähentää lapsen tai nuoren oireilua ja sillä on osoitettu olevan myös yhteys parempaan koulumenestykseen³. Perhe on voimavara, joka edistää kotoutumista ja sitoo uuteen kotimaahan⁴.

YK:n Lapsen oikeuksien komitea korostaakin lapsen oikeutta perhe-elämään. Lapsen oikeuksien sopimuksen 10 artiklan mukaan lapsen ja hänen vanhempansa jouduttua eri valtioihin, on valtion velvollisuus käsitellä hakemus perheen jälleenyhdistämiseksi myönteisesti ja viivyttämättä. Komitea antaa vielä tulkintaohjeita ilman huoltajaansa kulkevia lapsia koskevassa yleiskommentissaan painottaen perheyhtenäisyyden säilyttämistä ja turvaamista⁵. Suomelle komitea esittää tuoreimmissa lapsen oikeuksien sopimuksen määräaikaisraportointia koskevissa päätelmissään vakavan huolensa ilman huoltajaa tulleiden lasten perheenyhdistämisen käytännöistä ja suosittelee poistamaan sen oikeudelliset esteet⁶.

Ilman huoltajaa tulleiden lasten perheenyhdistämisen tarkastelua vaikeuttaa se, että maahanmuuton rajoittamisen ja lasten suojelemisen näkökulmat sekoittuvat keskustelussa. Oleskelulupien myöntämisen rajoittamista perustellaan paitsi maahanmuuton rajoittamisella myös sillä, että lasten huoltajat lähettäisivät lapsia tietien tahtoen vaarallisellekin matkalle voidakseen tulla myöhemmin perässä. Esimerkiksi Suomeen tulleiden lasten lähtömaat kuitenkin osoittavat, että kyse on usein perheistä, jotka olisivat hyvinkin voineet saada kansainvälistä suojelua, jos he vain olisivat onnistuneet pääsemään Eurooppaan kokonaisina

¹ Esim. Kauko, Outi (2015). Yksinäisyys alaikäisten turvapaikanhakijoiden valottamana. Yhteiskuntapolitiikka 80(2015):1 tai Kuisisto-Arponen, Anna-Kaisa (2015). Ajatuksia myötätunnosta ja kivusta. Keskustelua – Diskussion, TERRA 127: 2 2015.

² Hirschovits-Gerz, Tanja; Weckroth, Niina & Heino, Tarja (2022). Ikkuna aikuistumiseen: Selvitys lastensuojelun jälkihuollon ja ilman huoltajaa maahan alaikäisenä tulleiden nuorten tuesta ja palveluista. Terveiden ja hyvinvoinnin laitos THL.

³ HE 100/2022 vp.

⁴ Säävälä, Minna (2020). Työtä, perhettä, turvaa – muuttajat ja Suomen väestöllinen tulevaisuus. Teoksessa Sorsa, Tiia (toim.). Kestävän väestönkehityksen Suomi. Väestöliiton väestöpoliittinen raportti 2020, 157–166.

⁵ CRC/GC/2005/6. General Comment Treatment of Unaccompanied and Separated Children Outside their Country of Origin. Committee on the Rights of the Child 1.9.2005, kohdat 79–83.

⁶ CRC/C/FIN/CO/5-6. Committee on the Rights of the Child, 15 November 2023. Concluding observations on the combined fifth and sixth reports of Finland.

perheinä. Valitettavasti tämä onnistuu vain harvojen kohdalla, sillä Eurooppa on sulkenut rajansa niin tehokkaasti ja ihmiset joutuvat turvautumaan suuria summia vaativiin salakuljettajiin.

Ilman huoltajaa maahan tulleen huoltajien perhesideperusteisen oleskeluluvan epäämistä perustellaan ehdotetussa uudessa 36 c §:n 1. momentin 4. kohdassa juuri sillä, että huoltajat ovat lähettäneet lapsen yksin turvalliseen maahan turvapaikanhakijana tarkoituksenaan saada itselleen ja muille perheenjäsenille myöhemmin oleskeluluvat perhesiteen perusteella. Hallituksen esityksen mukaan tarkoituksena on estää yleisesti lasten hyväksikäyttöä maahantulon välineenä. Lapsen etua tulisi tarkastella kuitenkin aina yksittäisen lapsen tilanteesta käsin, eikä sivuuttaa lapsen edun punnintaa hänen kohdallaan vedoten yleisesti lasten hyväksikäytön estämiseen. Lapsen oikeuksien sopimuksen 3 artiklan mukaisesti lapsen etu on huomioitava ensisijaisena harkintaperusteena kaikessa lasta koskevassa päätöksenteossa. Lapsen oikeuksien komitea on tarkentanut lapsen edun tulkintaa yleiskommentissaan: lapsen etu tulee arvioida ja asettaa etusijalle päätöksenteossa punnittaessa eri vaihtoehtoja. Jos säädöstä voidaan tulkita useammalla kuin yhdellä tavalla, tulisi valita tulkinta, joka tehokkaimmin palvelee lapsen etua.⁷

Esitys antaa lapsen oikeuksien ja edun näkökulmasta harhaanjohtavan kuvan muutosten vaikutuksista ja pyrkii kääntämään kielteiset vaikutukset myönteisiksi: *”Voidaan arvioida, että tästä näkökulmasta ehdotettu säännös edistää lasten oikeutta elämään, turvallisuuteen ja huolenpitoon.”* Esityksessä otetaan epäselvä ”ankkurilapsi” -tematiikka esiin ja lähdetään tavoittelemaan jonkinlaista abstraktia kollektiivista lapsen etua. Esityksessä ei esitetä tutkimustietoa tai ylipäätään argumentoida ilmiötä. Keskusliitto huomauttaa, että lapsen etu on aina yksilöllinen. Sen oikeudellinen perusta ei muutu sillä, että Suomi haluaa lähettää joitain maahanmuuttopoliittisia ”signaaleja” maailmalle. Jos lapsi on selvinnyt ehkä vaarallisestakin matkasta Suomeen, hän on nyt täällä ja hänen oikeuksiaan ja etuaan tulee punnita yksilöllisesti.

Onkin valitettavaa, että ulkomaalaislain toimeenpanossa lapsen edun arviointi ja punninta ei vielä saa riittävä painoarvoa. Jopa KHO:n ratkaisukäytännössä lapsen edun eri osatekijät ja lapsen edun punninta suhteissa muihin intresseihin jäävät ylimalkaiseksi, ja lapsen edun tulkinta jää kaiken kaikkiaan ulkomaalaislain ratkaisukäytännössä ohueksi ja abstraktiksi⁸. On tarpeen vahvistaa lapsen edun huomioonottamista lainsäädännöllä.

Kansainvälisen suojelun tarve arvioidaan turvapaikkaprosessissa, ei oleskelulupaprosessissa

Ilman huoltajaa tulleita lapsia koskevassa yleiskommentissaan Lapsen oikeuksien komitea korostaa lapsen perheyhtenäisyyden säilyttämistä ja turvaamista ja toteaa, että *”...pakolaisaseman myöntäminen muodostaa oikeudellisesti sitovan esteen kotimaahan paluulle ja siten myös perheen jälleenyhdistämiselle siellä.”*⁹

⁷ CRC/GC/2013/14. General comment No. 14 (2013). On the right of the child to have his or her best interests taken as a primary consideration. Committee on the Rights of the Child 29.5.2013, kohta 6.

⁸ Pirjatanniemi & al. (2021). Ulkomaalaislain ja sen soveltamiskäytännön muutosten yhteisvaikutukset kansainvälistä suojelua hakeneiden ja saaneiden asemaan. Elina, Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 2021:1. Valtioneuvoston kanslia, 195.

⁹ CRC/GC/2005/6. General Comment Treatment of Unaccompanied and Separated Children Outside their Country of Origin. Committee on the Rights of the Child 1.9.2005, kohdat 81–83.

Tilanteessa, jossa lapselle on myönnetty kansainvälistä suojelua ei voida katsoa, että perheen yhteinen elämä voisi jatkua lähtömaassa, sillä lapsi ei perustelluista syistä voi palata sinne. Lapsen etu ja oikeus on saada elää perhe-elämää huoltajiensa kanssa maassa, jossa lapselle on myönnetty kansainvälistä suojelua.

Kun alaikäisen on katsottu olevan kansainvälisen suojelun tarpeessa, ei voida myöskään katsoa, että hänen lähtönsä on tapahtunut vapaaehtoisesti. Asian vahvistaa myös Euroopan ihmisoikeustuomioistuin, joka on perheenyhdistämistä koskevassa asiayhteydessä katsonut perheenkokoajalle myönnetystä kansainvälisen suojelun asemasta seuraavan, että hänen lähtönsä alueelta, johon nähden suojelua on myönnetty, ei ole tapahtunut vapaaehtoisesti¹⁰. Lisäksi ihmisoikeustuomioistuin toteaa, että alaikäisen oikeus perhe-elämän suojaan ja perheenyhdistämiseen ei voi olla riippuvainen hänen vanhempiensa menettelystä¹¹. Perheenyhdistämistä arvioitaessa ei pitäisi siis arvioida huoltajien mahdollisia motiiveja lapsen lähettämiseen turvapaikanhakijaksi, vaan keskiössä tulisi olla lapsen etu ja oikeus viettää perhe-elämää huoltajiensa kanssa. Kansainvälistä suojelua saanut lapsi on siis kohdemaassa de facto -pakolaisena ja hänen oikeuttaan elää perheensä kanssa tulee tarkastella siitä käsin, eikä arvailla enää hänen vanhempiensa motiiveja lapsensa matkaan lähettämässä ja samalla asettaa myös aiempi viranomaisen tekemä lapsen kansainvälistä suojelua koskeva päätös kyseenalaiseksi alkamalla pohtia, oliko lapsen lähettämislle pakottavaa syytä.

Ihmisoikeustuomioistuin on muistuttanut, että kansainvälisen suojelun myöntämistä itsessään on pidettävä osoituksena henkilön haavoittuvasta asemasta, ja että kansainvälisesti ja Euroopassa vallitsee oikeudellinen yksimielisyys siitä, että pakolaisten perheenyhdistämiselle tulee asettaa suotuisimmat edellytykset kuin muiden ulkomaalaisten perheenyhdistämiselle¹². Yksin maahan tulleet alaikäiset ovat sekä ikänsä että henkilökohtaisen tilanteensa puolesta tyypillisesti poikkeuksellisen haavoittuvassa asemassa. Haavoittuva asema on otettava huomioon päätöksenteossa ja vältettävä asettamasta alaikäisiä epäedulliseen asemaan ilman huoltajiaan.

Esityksessä pohditaan yleisen edun ja perhe-elämän suojaamisen välillä tehtävää punnintaa: *”On verrattava yhtäältä perhe-elämän loukkauksen vakavuutta ja toisaalta, miten vahvasti julkinen intressi edellyttää puuttumista perhe-elämään: ratkaisijan on otettava huomioon erisuuntaisten periaatteiden painoarvo yksittäistapauksessa.”* Suomessa – toisin kuin esim. muissa Pohjoismaissa – on laadittu maahantulosäännösten kiertämisestä erilliset säädökset, joita käytetään myös harkittaessa perhesiteen perusteella myönnettävää oleskelulupaa. Keskusliitto huomauttaa, että lapsen perustavaa laatua oleva oikeus elää perheensä kanssa on vahva. Lapsioikeuden asiantuntijat ovat todenneet, että *”Maahanmuuton sääntely ei voi itsessään olla lähtökohtainen peruste asettaa lapsen etu julkisia intressejä heikompaan asemaan”*.¹³

¹⁰ *Mayeka ja Mitunga v. Belgia*, tuomio 12.10.2006, kappale 75.

¹¹ *Mayeka ja Mitunga v. Belgia*, kappale 84–85.

¹² *Mugenzi v. Ranska*, tuomio 10.10.2014, kappale 54; *Tanda-Muzinga v. Ranska*, tuomio 10.10.2014, kappale 75.

¹³ Hakalehto & Sovela 2018. Lapsen etu ja sen ensisijaisuus ulkomaalaisasioita koskevassa päätöksenteossa. Teoksessa Kallio & Kotkas & Palander: Ulkomaalaisyhteisyys. Alma Talent, Helsinki, 411, 448.

Lapsen etua tulee punnita myös kaistanvaihdon yhteydessä

Keskusliitto korostaa, että on tilanteita, joissa niin sanotun kaistanvaihdon estäminen (uusi **36 d §**) on kohtuutonta. Maassa on ihmisiä, jotka eivät ole saaneet kansainvälistä suojelua, mutta eivät voi myöskään palata kotimaahansa sen turvallisuustilanteen vuoksi. Tutkimustieto kertoo, että Sipilän hallituksen aikana tehtyjen lakimuutosten yhteisvaikutusten seurauksena syntyi väliinputoajien ryhmiä, joiden osalta muutosten vaikutukset olivat kohtuuttomia suhteessa niiden yhteiskunnallisiin tavoitteisiin¹⁴. Osa kielteisen päätöksen saaneista jäi vaikeaan tilanteeseen ilman oleskelulupaa, kun humanitäärisen suojelun kategoria lakautettiin, muttei ihmisiä voitu palauttaakaan. Moni näistä ihmisistä jäi maahan paperittomiksi, ja joukossa on myös lapsiperheitä, joiden lapset käyvät koulua ja ovat jo kotoutumassa Suomeen. Jos tällaisessa tilanteessa perheen huoltaja onnistuu työllistymään, on kohtuutonta, ettei hänelle anneta mahdollisuutta jäädä veronmaksajaksi Suomeen ja lapsille mahdollisuutta turvalliseen elämään. Esityksessä todetaan, ettei ole yksilön etu jäädä oleskelemaan maahan laittomasti. Esitys itsessään kuitenkin tulee todennäköisesti lisäämään paperittomuutta, kun ihmiset eivät voi laillistaa oleskeluaan työntekijänä, vaikka heillä olisi työpaikka. Näissä tilanteissa tulee myös lapsen edulle laittaa painoarvoa. Keskusliitto ehdottaakin, että **36 e §:ään** lisätään arviointiperusteeksi myös se, onko oleskeluluvan epääminen selkeästi lapsen edun vastaista.

Turvapaikanhaku ei ole tarpeetonta

Pitkät oleskelulupaprosessit tuskin toimivat kovin vahvana vetotekijänä uusille tulijoille, eikä turvapaikanhaku ole väylä työmarkkinoille nykyiselläänkään. Esityksen mukaan pari sataa henkilöä on onnistunut viimeisen kolmen vuoden aikana ”vaihtamaan kaistaa” työperäisen maahanmuuton puolelle. Tietoa ei kuitenkaan ole siitä, kuinka monta kielteisen turvapaikkapäätöksen saanutta olisi myöhemmin saanut kielteisen päätöksen työlupaa koskevaan hakemukseensa. Esityksen toteamus ”... että Suomeen ei tultaisi hakemaan turvapaikkaa perusteetta, sillä tarkoituksella, että voisi siirtyä töihin tai opiskelemaan.” ei näin ole tietoon perustuva argumentti vaan poliittinen toive.

Esityksellä halutaan kirjata lakiin säännös hakijan ”moitittavasta toiminnasta” (uusi **36 b §**). Esitys sanoo suoraan, että ulkomaalaislain maahantulosäännösten kiertämiseen liittyvän säännösten tiukentamisella halutaan ”kitkeä” erilaista ”moitittavaa toimintaa”. Halutaan, että yksilön ”aiempi moitittava toiminta” vaikuttaa hänen mahdollisuuksiinsa saada tulevaisuudessa oleskelulupa. Esimerkiksi huoltajien toiminnan moitittavuutta on kuitenkin hyvin vaikea lähteä arvioimaan Suomesta käsin jälkikäteen, vailla syvällistä tietoa perheen sen hetkisestä tilanteesta ja olosuhteista lähtömaassa. Hakijoilla on valtava todistustaakka turvapaikkatutkinnassa. On monia syitä, miksi hakijan antamat tiedot eivät ole täydellisiä, ja nämä puutteet voivat muuttua kohtalokkaiksi myöhemmissä oleskelulupakäsittelyissä. Maahanmuuttoviraston perhesidepäätösten perusteluja esimerkiksi on moitittu siitä, että niissä näytettäisiin lähtökohtaisesti pikemminkin

¹⁴ Pirjatanniemi & al. (2021). Ulkomaalaislain ja sen soveltamiskäytännön muutosten yhteisvaikutukset kansainvälistä suojelua hakeneiden ja saaneiden asemaan. Elina, Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 2021:1. Valtioneuvoston kanslia.

etsittävänsä syitä tehdä kielteinen päätös kuin että haettaisiin myönteiseen päätökseen vaadittavia tulkintoja ja tehtäisiin lapsen edun punnintaa¹⁵.

Esitykseen on tuotu ongelmallinen ja epäselvä termi: sivulla 26 todetaan, että signaalin antaminen kaistanvaihdon estämisellä vähentäisi ”tarpeetonta turvapaikanhakua”. Kielteisen päätöksen saaneiden tilanteiden niputtaminen kyseisellä tavalla on ongelmallista ja osoittaa suurta luottamusta siihen, että turvapaikkapäätökset olisivat aina oikeita. Ihmiset eivät ensinnäkään lähde kevyin perustein vaaralliselle matkalle Eurooppaan, eivätkä he voi tuntea eri maiden ulkomaalaislainsäädäntöjen pykälä ja omata tietoa siitä, millaiset ovat viime kädessä hyväksyttävät perusteet kansainväliselle suojelulle. Toiseksi, monilla onkin ollut perusteita saada kansainvälistä suojelua, mutta asia on ratkennut vasta tuomioistuinten käsittelyssä. Valitettavasti tuomioistuimissakaan ei aina pystytty korjaamaan puutteita, joita turvapaikkaprosessissa on saattanut olla. Esimerkiksi vuoden 2015 voimakkaan turvapaikanhakijoiden määrän kasvun jälkeen suomalaiset hallintoviranomaisten prosessit joutuivat koetukselle ja poliittinen paine tehdä kielteisiä päätöksiä kasvoi. Sellaisetkin hakijat ovat saattaneet saada käännätyispäätöksen, jotka olisivat ansainneet kansainvälistä suojelua. Hakijan kannalta turvapaikanhaku ei ollut kuitenkaan tarpeetonta, vaikka hän ei läpäissytäkään Suomen tiukoja kriteereitä – hän olisi saattanut myös saada suojelua. Hän saattoi jopa kuulua niiden epäonnisten joukkoon, joiden kohdalla tapahtui vakavia virheitä turvapaikkaprosessissa.

¹⁵ Kuusisto-Arponen 2016. Perheettömiksi suojellut: yksintulleiden alaikäisten oikeus perheeseen. Teoksessa Perheenyhdistäminen (2016). Toim. Fingerroos, Outi, Tapaninen, Anna-Maria ja Tiilikainen, Marja. Vastapaino, Tampere.