Suvianna Hakalehto

17.5.2016

Eduskunnan perustuslakivaliokunnalle

HE 43/2016 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi ulkomaalaislain muuttamisesta

1. Lausunnon lähtökohdat

Arvioin lausunnossani lakiesityksen vaikutuksia alle 18-vuotiaiden perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisen näkökulmasta ja nostan esiin erityisesti YK:n lapsen oikeuksien sopimuksen velvoitteet, joihin Suomen valtio on sitoutunut. Alle 18-vuotiaille on lapsen oikeuksien sopimuksen 3 artiklan 2 kohdassa turvattu oikeus erityiseen suojeluun ja huolenpitoon, minkä tulee näkyä myös ulkomaalaisasioita koskevassa lainsäädännössä.

Lapsen oikeuksien sopimus velvoittaa lainsäätäjää tarkastelemaan alle 18-vuotiaita oikeudellisen aseman osalta toisaalta yhdenvertaisina aikuisten kanssa, mutta toisaalta myös *omana aikuisista erillisenä ryhmänään, jolle kuuluu erityisiä oikeuksia, myös ulkomaalaisasioissa.* Perustuslakivaliokunnan tulisi lausunnossaan tuoda esiin se, että kaikkia alle 18-vuotiaita tulee ulkomaalaisasioissakin kohdella ensisijaisesti lapsina eikä yhtenä ryhmänä täysi-ikäisten perheen jälleenyhdistämistä hakevien kanssa.

Kun kysymys on perheen jälleenyhdistämisestä, kyseessä olevan lapsen oikeuksien toteutuminen on yleensä vakavasti vaarantunut lähtömaassa. Näitä lapsia ja nuoria on kohdeltava *lapsen oikeuksien sopimuksen edellyttämällä tavalla erityisen haavoittuvana ryhmänä, jonka oikeuksien asianmukaiseen toteutumiseen on kiinnitettävä erityistä huomiota*.

2. Lapsen edun ensisijaisuus kaikkien lasta koskevien lainsäädäntömuutosten perustana

Lapsen oikeuksien sopimuksen 3 artiklan 1 kohdan mukaan kaikissa lapsia koskevissa lainsäädäntötoimissa on otettava ensisijaisesti huomioon lapsen etu. YK:n lapsen oikeuksien komitean kyseistä sopimuskohtaa koskevan yleiskommentti nro 14 mukaan lapsen edulla tarkoitetaan kaikkien lapselle sopimuksessa turvattujen oikeuksien toteuttamista. Myös ulkomaalaislainsäädännössä on varmistuttava siitä, ettei sääntely loukkaa mitään lapselle kuuluvia oikeuksia ja että mahdolliset oikeuksien rajoitukset ovat oikeassa suhteessa sääntelyllä tavoiteltuun päämäärään. Yleiskommenttiin 14 sisältyy lista elementeistä, jotka tulee aina ottaa huomioon lapsen etua harkittaessa. Näiden joukossa on mm. perheen ja perhesuhteiden vaaliminen, lapsen suojaaminen ja lapsen haavoittuva asema. Lausunnon kohteena olevassa hallituksen esityksessä tulisi ottaa nämä tekijät lähtökohdaksi lainsäädäntövaihtoehtojen harkinnassa.

Lainsäädäntöratkaisuissa joudutaan punnitsemaan keskenään eri tahojen erilaisia intressejä. Kun lain vaikutukset kohdistuvat lapsiin, *lapsen edun ensisijaisuuden vaatimuksesta seuraa lapsen oikeuksien komitean mukaan se, että muilla intresseillä kuten maahanmuuton hillitsemisellä ja perheenyhdistämisen edellytysten tiukentamisella ei voida syrjäyttää velvollisuutta toteuttaa lapsen oikeuksia lapsen oikeuksien sopimuksen mukaisesti*. Aikuiset ja alle 18-vuotiaat ovat tältä osin lainsäädännön näkökulmasta kaksi eri ryhmää, mikä on otettava huomioon säännösten sisällössä.

3. Yhdenvertaisuus

Lapsen oikeuksien sopimuksessa yhdenvertaisuuden vaatimus on viety muihin Suomea velvoittaviin ihmisoikeussopimuksiin ja perustuslakiin verrattuna pitemmälle. *Sopimuksen 2 artikla kieltää syrjinnän paitsi lapsen ominaisuuksien perusteella, mutta lisäksi hänen huoltajansa henkilöön perustuvan syrjinnän.* Tästä seuraa, ettei lapsia voi ulkomaalaislaissakaan asettaa keskenään eriarvoiseen asemaan esim. vanhempien varallisuusaseman perusteella tai sen vuoksi, että heidän vanhempansa ovat päättäneet hakea perheelle turvapaikkaa. *Lakiesityksen esittämät toimeentulorajat tarkoittaisivat käytännössä sitä, että Suomen valtio takaa paremmin toimeentulevien vanhempien lapsille paremmat oikeudet kuten esimerkiksi maahanpääsyn.*

4. Toimeentuloedellytys

Esityksessä on pohdittu mahdollisuutta säätää poikkeus turvattua toimeentuloa koskevasta vaatimuksesta, kun perheenkokoaja on yksin maahan saapunut alaikäinen. Tästä vaihtoehdosta on luovuttu sillä perusteella, että säännös saattaisi lisätä maahanmuuttohalukkuutta. Maahanmuuton rajoitusten on oltava maahanmuuttajien oikeuksien näkökulmasta kohtuullisia sekä oikeasuhteisia rajoitusten tavoitteisiin nähden. Lapsen oikeuksien näkökulmasta rajoitusta ei voi pitää kovin kohtuullisena, kun otetaan huomioon alaikäisten heikot mahdollisuudet huolehtia vanhempiensa toimeentulosta sekä heidän lapsen oikeuksien sopimukseen perustuva oikeutensa olla vanhempiensa hoidettavina. Tavoite hillitä maahanmuuttoa ei myöskään ole oikeassa suhteessa siihen lasten oikeuksien toteutumisen heikennykseen, joka sääntelystä seuraa. *Lapsen oikeuksien komitea suhtautuu valtioiden vaatimuksiin riittävistä resursseista tukea maahanmuuttajan perheenjäseniä lapsen oikeuksien sopimuksen rikkomisena.*

Ulkomaalaislakiin sisältyvä poikkeusmahdollisuus luopua toimeentuloedellytyksestä lapsen edun vaatiessa on tulkinnanvarainen, koska siitä ei selviä, millä kriteereillä lapsen etua on tilanteessa arvioitava. Pelkät esityölausumat eivät varmista säännöksen lapsioikeusmyönteistä soveltamista. Lapsen oikeuksien komitea on kaikissa päätelmissään Suomelle huomauttanut, ettei Suomessa ole täysin ymmärretty, mitä lapsen edun ensisijaisuudella tarkoitetaan eikä sitä sovelleta säännönmukaisesti tuomioistuimissa ja hallintoviranomaisissa. Lakiin nyt sisältyvä poikkeusmahdollisuus ei riitäkään varmistamaan sitä, että perheenyhdistämisissä päädyttäisiin ratkaisuihin, joissa lapsen etu asetetaan ensi sijalle.

Ulkomaalaislain 6 §:n mukaan alle 18-vuotiaita koskevissa päätöksissä on kiinnitettävä erityistä huomiota lapsen etuun sekä hänen kehitykseensä ja terveyteensä liittyvin seikkoihin. Säännöksen sanamuoto ei vastaa lapsen oikeuksien sopimuksen 3 artiklan 1 kohtaa, joka velvoittaa asettamaan lapsen edun ensisijalle myös ulkomaalaisasioissa. YK:n lapsen oikeuksien komitean mukaan päätös on lapsen edun mukainen vain, kun se toteuttaa kaikki lapselle kuuluvat perus- ja ihmisoikeudet.

Hallituksen esityksessä viitataan korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisuun KHO 2014:50, jonka mukaan ratkaistavana olleessa tapauksessa yksinomaan yhteiselämän katkeamisen mahdollisuus hakijana olevan vanhemman kanssa ei edellyttänyt toimeentuloedellytyksestä poikkeamista ulkomaalaislain 39 §:n 1 momentissa tarkoitetulla tavalla lapsen edun vuoksi. Korkein hallinto-oikeus ei kuitenkaan arvoinut ratkaisua lapsen oikeuksien sopimuksen näkökulmasta vaan yksinomaan ulkomaalaislain valossa. *Ratkaisusta ei voidakaan päätellä, että lapsen oikeuksien sopimuksen näkökulmasta olisi asianmukaista edellyttää toimeentuloedellytystä lakiesityksen mukaisesti.*

Perustuslakivaliokunnan tulisi harkita kansainvälistä suojelua saavien alle 18-vuotiaiden rajaamista kokonaan ulos toimeentulovaatimuksesta taikka muotoilla säännös siten, että vaatimusta sovellettaisiin tähän ryhmään vain erityisistä syistä. Esityksestä käy ilmi, että Saksassa on perheenyhdistämisen osalta melko tiukat edellytykset, vaikka kansainvälistä suojelua saavat lapset on jätetty toimeentuloedellytysvaatimuksen ulkopuolelle. Belgiassa alaikäisiin yksin saapuneisiin turvapaikanhakijoihin ei sovelleta toimeentuloedellytystä.

Helsingissä toukokuun 17 päivänä 2016

Suvianna Hakalehto

oikeustieteen tohtori, varatuomari
lapsi- ja koulutusoikeuden apulaisprofessori
Itä-Suomen yliopisto