OIKEUSMINISTERIÖ
JUSTITIEMINISTERIET

Lausunto

Demokratia- ja julkisoikeusosasto
Julkisoikeusyksikkö
Neuvotteleva virkamies Anna Saarela

24.3.2025

Eduskunnan hallintovaliokunnalle

HE 11/2025 vp Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi ulkomaalaislain muuttamisesta

Hallintovaliokunta on pyytänyt oikeusministeriöltä lausuntoa otsikon asiasta.

Oikeusministeriö on esityksen valmisteluvaiheessa antanut sisäministeriölle lausunnon (VN/1960/2024-OM-11). Suurin osa aikaisemmassa lausunnossa esitetyistä huomioista pätee myös hallituksen esitykseen. Hallituksen esitys on arvioitavana myös perustuslakivaliokunnassa, joka arvioi sen suhdetta perustuslakiin sekä kansainvälisiin ihmisoikeussopimuksiin. Oikeusministeriö nostaa tässä lausunnossa esiin eräitä valtiosääntöoikeudellisia kysymyksiä, joihin se on kiinnittänyt huomiota.

Oikeusministeriö kiinnitti lausuntokierroksella antamassaan lausunnossa huomiota siihen, että ehdotusten suhdetta perusoikeuksiin oli tarpeen arvioida tarkemmin. Esityksessä viitataan perusoikeuksien yleisiin ja erityisiin rajoitusedellytyksiin, mutta niiden täyttymistä ei arvioida ehdotettujen muutosten kannalta. Oikeusministeriö katsoi lausunnossaan, että esityksessä olisi valtiosääntöisistä syistä tullut perustella, että ehdotetuilla muutoksilla on hyväksyttävä tavoite ja että ne ovat tarpeen tavoitteen saavuttamiseksi. Käsillä olevan hallituksen esityksen säätämisjärjestysperusteluita voidaan pitää varsin laajoina, mutta edellä mainitun kysymyksen tarkastelu jää jokseenkin puutteelliseksi. Esityksessä ei myöskään arvioida riittävällä tavalla sitä, miten ehdotukset ovat sopusoinnussa kansainvälisten ihmisoikeussopimusten velvoitteiden ja niiden valvontakäytännön kanssa.

Esityksessä perustellaan puolison oleskeluluvalle ehdotettavaa 21 vuoden vähimmäisikää ihmiskaupan ja pakkoavioliittojen torjunnalla. Oikeusministeriö kiinnittää huomiota valtioneuvoston ihmiskaupan vastaisen työn koordinaattorin valmisteluvaiheen lausunnossa esittämään näkemykseen, että Maahanmuuttoviraston yhteydessä toimivan Ihmiskaupan uhrien auttamisjärjestelmän tilastotietojen perusteella

vähimmäisikävaatimukselle ei näyttäisi ihmiskaupan ehkäisemisen näkökulmasta kuitenkaan olevan vahvoja perusteita.

Suojeluasemien eriyttämistä koskevan arvioinnin (HE s. 65) osalta oikeusministeriö kiinnittää huomiota esityksessä todetun lisäksi siihen, että asian arvioinnissa merkityksellisenä voidaan pitää Euroopan komission tiedonantoa perheenyhdistämisdirektiiviä koskevista soveltamisohjeista (COM/2014/0210 final, kohta 6.2). Soveltamisohjeiden mukaan toissijaista suojelua saavan henkilön humanitaarisen avun tarve ei eroa pakolaisten tarpeesta. Komissio kehottaa soveltamisohjeessa jäsenvaltioita ottamaan käyttöön säännöt, joilla pakolaisille sekä väliaikaista ja toissijaista suojelua saaville henkilöille myönnetään samanlaiset oikeudet.

Esityksen luvussa 9.4 käsitellään lapsen oikeuksia. Oikeusministeriö katsoo, että asian arvioinnissa olisi syytä tarkastella lapsen etua ja YK:n lapsen oikeuksien komitean yleiskommentteja eräiltä osin esitystä laajemmin. Lapsen oikeuksien komitea on katsonut, että jos lapsen suhde vanhempiinsa katkeaa maastamuuton vuoksi (vanhemmat muuttavat ilman lasta tai lapsi muuttaa ilman vanhempiaan), perheyksikön säilyttäminen tulisi ottaa huomioon, kun lapsen etua arvioidaan perheen jälleenyhdistämistä koskevissa päätöksissä (yleiskommentti 14, CRC/C/GC/14, kohta 66).

Esityksessä ehdotetaan, että toimeentulovaatimus ulotettaisiin myös tilanteisiin, joissa perheenkokoajana toimii yksin Suomessa oleva alaikäinen lapsi, jolle on myönnetty toissijaista suojelua tai tilapäistä suojelua. Tavoitteena on esityksen mukaan vähentää lasten hyväksikäyttöä maahantulon välineenä poistamalla laista kannustin lapsen lähettämiselle yksin hakemaan turvapaikkaa Suomesta. Oikeusministeriö katsoo, että ehdotuksen lapsen edun mukaisuus jää epäselväksi. Lapsen edun mukaisuutta ei voida perustella lapsen oikeuksien komitean kannanotolla CRC/C/GC/14, kohta 61, koska siinä nimenomaan edellytetään, että lapsen erottaminen vanhemmistaan on viimesijainen vaihtoehto, kun lapsi on vaarassa kokea välitöntä vahinkoa tai kun tämä on muutoin välttämätöntä. On ilmeistä, että tällaisten edellytysten arviointi lapsen edun turvaamiseksi edellyttää tarkkaa tapauskohtaista harkintaa, eikä sitä voida tehdä kategorisesti lainsäädäntömuutoksella, joka koskee kaikkia alaikäisiä tilanteesta riippumatta. Lapsen oikeuksien sopimuksen kiistaton lähtökohta on, että lapsen etu on olla vanhempiensa kanssa (7 artikla). Lapsen oikeuksien komitean mukaan tilanteessa, jossa perheenyhdistäminen ei ole mahdollista lähtömaassa, käyttöön tulisi ottaa toimenpiteitä, jotka auttavat vanhempia pääsemään yhteen lastensa kanssa ja/tai laillistamaan asemansa lastensa edun perusteella. Valtioiden tulisi tukea perheiden jälleenyhdistämismenettelyjä, jotta ne voidaan saattaa päätökseen tehokkaasti lapsen edun mukaisesti (yleiskommentti 23 CRC/C/GC/23, kohta 35, ks. myös CRC/C/GC/23, kohta 30).

Lapsen oikeuksien komitea suosittelee, että valtiot soveltavat lapsen edun määrittämismenettelyjä perheen jälleenyhdistämisen päätökseen saattamisessa (yleiskommentti 23 CRC/C/GC/23, kohta 35). YK:n pakolaisjärjestön julkaisemien lapsen edun määrittämistä koskevien suuntaviivojen (2008) ja menettelyohjeiden lapsen edun arvioimiseksi ja määrittämiseksi (2021) tulisi ohjata lapsen edun arviointia, kun kyse on perheenyhdistämisestä.

Kuten hallituksen esityksessä todetaan, perustuslakivaliokunta antoi lausunnon (PeVL 27/2016 vp) ulkomaalaislain muutoksesta, jolla alaikäisen toimeentulovaatimus alun

perin säädettiin. Perustuslakivaliokunta totesi, että lapsen edun ottaisi lähtökohtaisesti paremmin huomioon sääntelyvaihtoehto, jossa turvattua toimeentuloa ei vaadittaisi yksin maahan saapuneen alaikäisen toimiessa perheenkokoajana. Valiokunta kiinnitti huomiota siihen, että alaikäisellä perheenkokoajalla on tosiasiallisesti vain vähäinen mahdollisuus täyttää toimeentuloedellytys. Valiokunnan mukaan erityisen merkittäväksi muodostuu näin ollen ulkomaalaislain 39 §:n sääntely mahdollisuudesta poiketa toimeentuloedellytyksestä. Lapsen etu on säännöksessä mainittu erikseen poikkeamisen perusteena. Valiokunta huomautti painokkaasti, että perheenyhdistämistä koskevassa päätöksenteossa on kiinnitettävä erityistä huomiota lapsen oikeuksia koskevan yleissopimuksen ja Euroopan ihmisoikeussopimuksen määräyksiin sekä otettava huomioon ulkomaalaislain 6 §:n sääntely lapsen edusta (ks. myös PeVL 43/2016 vp, PeVL 16/2010 vp, PeVL 4/2004 vp).

Oikeusministeriö kiinnittää huomiota siihen, että alaikäisen toimeentuloedellytystä ei lapsen edun ensisijaisuuden vuoksi käytännössä sovellettu sen ollessa voimassa vuosina 2016–2023. Maahanmuuttovirasto sovelsi hallintovaliokunnalle antamansa lausunnon mukaan alaikäisten perheenkokoajien kohdalla vakiintuneesti ulkomaalaislain 39 §:n 1 momenttia, jonka mukaan toimeentuloedellytyksestä voidaan poiketa yksittäisessä tapauksessa, jos lapsen etu sitä vaatii. Toimeentuloedellytyksen poistaminen alaikäisiltä vuonna 2023 saattoi hallituksen esityksen (100/2022 vp) mukaan lainsäädännön vastaamaan vakiintunutta ratkaisukäytäntöä. Tämä todetaan myös valiokunnan nyt käsiteltävänä olevassa esityksessä HE 11/2025 vp, s. 21. Voidaan kysyä, minkälaista muutosta alaikäisen perheenkokoajan toimeentuloedellytyksen palauttamisella käytännössä tavoitellaan, kun otetaan huomioon, että vakiintunut soveltamiskäytäntö vastasi nykytilaa myös toimeentuloedellytyksen ollessa voimassa.

Hallituksen esityksen säännöskohtaisissa perusteluissa puolisoiden vähimmäisikää koskevan ehdotetun 38 a §:n osalta todetaan, että ”[r]atkaisua oleskelulupahakemukseen tehtäessä tulisi huomioida, että aika oleskelulupapäätöksen tekemisen ja oleskeluluvan voimaantulon välillä ei muodostu sillä tavalla pitkäksi, että olosuhteiden muuttumista tuona aikana voitaisiin pitää todennäköisenä. Voidaan arvioida, että olosuhteiden muuttuminen on epätodennäköistä tilanteessa, jossa oleskelulupapäätöksen tekemisen ja voimaantulon välillä on kyse noin kolmesta kuukaudesta. Huomioiden perhesideperusteisten oleskelulupien päätöksen yhdeksän kuukauden tiedoksiantoajasta 69 a §:ssa säädetty, oleskeluluvan myöntämisen edellytykset eivät käytännössä voisi täyttyä, jos hakemus olisi jätetty yli yhdeksän kuukautta ennen vähimmäisikää koskevan vaatimuksen täyttymisajankohtaa.” Oikeusministeriö pitää soveltamista koskevaa ohjeistusta vaikeaselkoisena. Oikeusministeriö huomauttaa, että ulkomaalaislain 69 a § mahdollistaa päätöksen antamisen myöhemmin kuin yhdeksän kuukauden kuluttua hakemuksen jättämisestä, jos kyse on poikkeuksellisista olosuhteista. Esitöiden mukaan poikkeukselliset olosuhteet asian käsittelyn aikana voivat tarkoittaa esimerkiksi poikkeuksellisen vaikeaa tapausta, ulkomailla tapahtuvan suullisen kuulemisen vaatimaa poikkeuksellisen pitkää aikaa taikka lisäselvitysten tai lausuntojen hankkimista (HE 198/2005 vp, s. 17).

Esityksen arvioinnissa on syytä kiinnittää huomiota kansainvälisiin ihmisoikeusvelvoitteisiin ja Suomen sopimusvalvontaelimiltä saamiin suosituksiin, jotka muodostavat keskeisen oikeuslähteen sopimusvelvoitteiden tulkinnassa. Oikeusministeriö painottaa, että YK:n ihmisoikeuskomitea on (CCPR/C/FIN/CO/7, kohta 33) vuonna 2021 kehottanut

Suomea tehostamaan maahan saapuvien lasten oikeuksien vahvistamista ottaen huomioon tarpeen kunnioittaa lapsen etua. Ihmisoikeuskomitea kehotti lisäksi Suomea tarkastelemaan uudelleen perheenyhdistämistä koskevia prosesseja erityisesti perheenyhdistämisen esteiden, kuten toimeentuloedellytyksen, poistamisen osalta. Ihmisoikeuskomitean tarkastelu ajoittui aikaan, jolloin alaikäisen toimeentuloedellytys oli voimassa.

YK:n lapsen oikeuksien komitea puolestaan on vuonna 2023 (CRC/C/FIN/CO/5–6, kohta 39) vaatinut Suomea varmistamaan turvapaikanhakija-, pakolais- ja maahanmuuttajalasten oikeuksien kunnioittamisen kaikilta osin, muun muassa tehostamalla toimenpiteitä, joilla varmistetaan, että turvapaikanhakija-, pakolais- ja maahanmuuttajalapsen edun oikeusperiaate otetaan ensisijaisesti huomioon kaikissa turvapaikkaprosesseissa ja maahanmuuttoa koskevissa päätöksissä ja menettelyissä, etenkin ilman huoltajaa maahan saapuneiden lasten osalta. Lisäksi komitea edellytti varmistamaan, että lasten näkemyksiä kuullaan ja että kaikki turvapaikkaa koskevat vaatimukset arvioidaan yksilöllisesti ja lapsisensitiivisesti. Komitea kehotti Suomea harkitsemaan, että maahanmuuttolainsäädäntöön lisättäisiin nimenomainen maininta lapsen edun selvittämisestä. Lisäksi komitea katsoi, että Suomea tulee myöntää turvapaikka kaikille ilman huoltajaa maahan saapuneille lapsille, poistaa perheenyhdistämisen oikeudelliset ja tuloihin liittyvät esteet ja mahdollistamaan perheenyhdistämisen kaikille pakolais- ja turvapaikanhakijalapsille ilman syrjintää.