

Sisäministeriön Webropol-kysely 14.1.2022

Kysely ulkomaalaislain keskeisistä kehittämistarpeista

1. Yhteystiedot

Pelastakaa Lapset ry

2. Oletko tunnistanut haasteita ulkomaalaislain toimivuudessa? Jos kyllä, kuvaile näitä haasteita. Miten lain toimivuutta voisi kehittää?

Lain useammassa pykälässä (6§, 39§, 105§, 146§) mainitaan lapsen etu, joka asetetaan ensisijaiseksi, kun lapsen asioista päätetään. Lapsen edun määritelmää ei kuitenkaan löydy ulkomaalaislaista, ja käytännössä on lapsen edun arviointiin liittyvissä tulkinnoissa ja arvioinnin toteuttamisessa ollut epäselvyyksiä. Lasten ja perheiden sekä heitä tukevien toimijoiden suuntaan lapsen etu ilmaistaan usein viranomaisten toimesta arvioiduksi ilman, että prosessia arvioinnin taustalla avataan ja kirjataan. Lapselle, huoltajalle tai muille heidän kanssaan toimiville tahoille ei ole selkeää, miten lapsen etu on lopulta määritelty ja miten se on vaikuttanut tehtyyn päätökseen. **Olisi tärkeää, että laki ohjaisi lapsen edun arvioinnin määrittelemisessä ja tähän liittyvän tiedon välittämisessä arvioinnin kohteena olevalle lapselle ja tämän huoltajalle.** Muun muassa lastensuojelulaista löytyy esimerkki lapsen edun määrittelystä, ja YK:n lapsen oikeuksien yleiskommentissa vuodelta 2013 määritellään lapsen etua: https://lapsiasia.fi/documents/25250457/37288006/CRC_C_GC_14_julkaisu.pdf/c9407429-51cc-308e-a490-dff4d8ef0087/CRC_C_GC_14_julkaisu.pdf?t=1465381208000 Myös moni muu toimija, kuten YK:n pakolaisjärjestö UNHCR, on määrittänyt hyviä käytännön toimenpiteitä, joilla lapsen edun perusteellinen arviointi voitaisiin muun muassa kansainvälistä suojelua ja perheenyhdistämisen mahdollisuutta arvioitaessa toteuttaa. Näitä kokemuksia ja laadittuja suosituksia voitaisiin jatkossa hyödyntää laajemmin lapsen edun arvioinnissa.

Myös muissa ulkomaalaislaissa käytetyissä ilmaisuihin on liiallista tulkinnanvaraa, kuten “erityistarpeet” (96a§) tai “painava syy” (mm. 37§, 120a§ ja 120b§), jotka kuitenkin ovat merkittäviä lain tulkinnan ja siihen tehtävien poikkeusjärjestelyjen näkökulmasta.

Ulkomaalaislaki (6§) määrittelee lapsen kuulemisen ikäraajaksi 12 vuotta, ja tällöinkin lasta lain mukaan kuullaan vain, jos kuuleminen ei ole ilmeisen tarpeetonta. Lisäksi lain mukaan nuorempaa lasta voidaan kuulla, jos hän on niin kehittynyt, että hänen näkemyksiinsä voidaan kiinnittää huomiota. **Pelastakaa Lasten näkemys on, että kaiken ikäisten lasten näkemyksiin voidaan kiinnittää huomiota, ja lapsen näkemykset tulee huomioida lapsen iän ja kehitystason mukaisesti.** Lapsen oikeuksien komitea on myös kiinnittänyt huomiota Suomen kansallisen lainsäädännön säädöksiin, joilla määritellään tietyn ikäisten lasten oikeudesta tulla kuulluksi. YK:n lapsen oikeuksien sopimus ei aseta alaikärajaa lapsen oikeudelle tulla kuulluksi, joten komitea on kehottanut Suomea varmistamaan, että kaiken ikäisiä alle 18-vuotiaita lapsia kuullaan asianmukaisesti ja lapsiystävällisesti, lapsen edun periaate huomioiden:

https://lapsiasia.fi/documents/25250457/37288006/CRC_C_GC_12_julkaisu.pdf/9daac47a-f69f-3258-be52-0d0e34380e69/CRC_C_GC_12_julkaisu.pdf?t=1465380818000.

Oikeuslääketieteelliseen tutkimukseen liittyvä pykälä (6a§), jossa määritellään alaikäisen iän määrittämisen prosessi, velvoittaa antamaan tietoa niin lapselle kuin huoltajalle prosessin merkityksestä, siinä käytettävistä menetelmistä ja niiden terveysvaikutuksista ja prosessin tai siitä kieltäytymisen seurauksista. **Laki ei kuitenkaan velvoita antamaan tietoa iänmäärittämisen taustalla olevan päätöksen perusteista. Tämä näyttäytyy ongelmallisena tilanteissa, joissa esimerkiksi alaikäisyksiköissä lapset eivät ole ymmärtäneet, miksi osalle tehdään iänmäärittäminen ja osalle ei.** Jos iänmäärittämisestä ei perustella lapselle, voi tämä aiheuttaa epävarmuutta ja hämmennystä, eikä prosessi näyttäydä välttämättä loogisena hakijan näkökulmasta. Muun muassa lastensuojelulaissa on otettu huomioon lapsen tarve ja oikeus saada tietoa häntä koskevista asioista ja päätöksistä. Lisäksi lapsen iän muuttaminen iänmäärittämisen perusteella on lapsen identiteetin kannalta erittäin merkittävä päätös, josta tulisi voida valittaa niin kuin muistakin lasta koskevista päätöksistä.

Oleskeluluvan myöntämistä koskeva pykälä (36§) ja tarkemmin sen momentit, jotka koskevat maahantulosaännösten kiertämistä sekä näiden tulkinta on vaikeuttanut niin perheenkokoajina toimivien aikuisten kuin ilman huoltajaa saapuneiden ja Suomesta kansainvälistä suojelua saaneiden lasten perheen yhdistämisen prosesseja. Yhdenvertaisuusvaltuutetun selvitys vuodelta 2020 osoitti, että **maahantulosaännösten kiertäminen on ollut keskeinen lain kohta, johon on vedottu ilman huoltajaa Suomesta kansainvälistä suojelua hakeneiden ja saaneiden lasten kielteisissä perheen yhdistämispäätöksissä.** Lapsen edun ja oikeuksien toteutumisessa ja onnistuneen kotoutumisprosessin läpikäymisessä mahdollisuus oman perheen kanssa elämiseen on kuitenkin keskeistä. Yhdenvertaisuusvaltuutetun mukaan lainsäädäntö jättää sen soveltajalle liian suuren harkintavallan. **Pelastakaa Lapset näkee myös, että tätä kohtaa lainsäädännössä tulee täsmentää niin, että ensisijaisesti päätöksessä varmistetaan lapsen edun toteutuminen.**

Alaikäisen lapsen perhesiteeseen liittyvissä oleskelulupapäätöksissä (38§) käsittelyajat ovat viime vuosina vaihdelleet suuresti lapsesta riippumattomista syistä, ja lapsi on saattanut ehtiä täysi-ikäistymään ennen ratkaisupäivää, jos prosessi on pitkittynyt. Lain mukaan lapsen tulee olla alaikäinen sinä päivänä, kun perheen yhdistämispäätös tehdään. Lapsen edun näkökulmasta tulee huomioida se päivämäärä, jolloin perheen yhdistämistä tai perhesideperusteista oleskelulupaa koskeva hakemus on jätetty. Tämä varmistaisi sen, että lapsella on tasaveroinen mahdollisuus perheen yhdistämiseen myös tilanteissa, joissa prosessi hänestä riippumattomista syistä pitkittyy. Lakia tuleekin muuttaa niin, että oleskelulupahakemukset perhesiteen perusteella tulee jättää ennen perheenkokoajan täysi-ikäistymistä eikä oleskelulupapäätökseen vaikuta perheenkokoajan täysi-ikäistyminen prosessin aikana.

Toimeentuloedellytys (39§) perheen yhdistämistapauksissa (114§) koskee lain mukaan kansainvälistä tai tilapäistä suojelua Suomesta saaneita. Tästä voidaan lain mukaan poiketa, jos perheenkokoaja on saanut turvapaikan tai on saapunut kiintiöpakolaisena, ja perheen yhdistämishakemus on jätetty kolmen kuukauden sisällä suojelupäätöksestä. Toisin kuin joissain muissa Euroopan maissa, Suomessa perheenkokoaja ei voi itse hakea perheen yhdistämistä, vaan hakemuksen jättävät muualla asuvat perheenjäsenet. **On tärkeää huomioida, että kolmen kuukauden määräaika joidenkin perheiden kohdalla on mahdoton**, johtuen esimerkiksi vaikeudesta matkustaa Suomen lähetystyöhön, joka saattaa sijaita toisessa maassa kuin missä perhe sillä hetkellä asuu. Tässä esteenä saattaa käytännössä olla esimerkiksi matkustussasiakirjojen puute tai prosessin ml. matkojen kallis hinta ja vaarallisuus sekä matkustamista mahdollisesti rajoittavat valtioiden väliset sopimukset.

Lain mukaan toimeentuloedellytyksestä voidaan yksittäisessä tapauksessa poiketa, jos siihen on poikkeuksellisen painava syy tai lapsen etu sitä vaatii. Tässä jälleen ongelmana on näyttäytynyt käytännössä joidenkin perheiden kohdalla erilaisissa tilanteissa lain erilaiset tulkinnat, koska laki ei tarkemmin määrittele lapsen etua tai poikkeuksellisen painavaa syytä. Tällä hetkellä muun muassa toimeentulo vaatimus koskee myös yksin Suomessa asuvia alaikäisiä perheenkokoajia. Samalla on kohtuutonta olettaa, että lapsella olisi perheen yhdistämiseen tarvittavat tulot Suomessa sillä hetkellä, kun hän saa suojelupäätöksen. Monesti alaikäisen perheenkokoajan kohdalla toimeentulo vaatimuksesta onkin poikettu. **Olisi kuitenkin parempi, jos laki selkeästi määrittäisi sen, ettei lapseen sovelleta toimeentuloedellytystä.** Tämä todennäköisesti ehkäisisi lapsen edun vastaisten tulkintojen ajoittaista käyttämistä päätösten perusteina.

Lapsen säilöönotto (122§) on lapsen edun vastainen toimenpide. Myös YK:n lapsen oikeuksien komitean mukaan lapsen säilöönottoa tulee välttää viimeiseen asti. Lapsen säilöönololle on tärkeää löytää vaihtoehtoisia toimenpiteitä. Tämä koskee niin ilman huoltajaa kuin huoltajan kanssa säilöön otettavaa lasta. Lisäksi huoltajan kanssa säilöön otettavan lapsen kohdalla ulkomaalaislain määrittelemä 72 tunnin aikaraja ei päde, mikä periaatteessa mahdollistaa lapsen säilöönoton yhtä pitkäksi aikaa kuin aikuisen säilöönoton.

3. Oletko tunnistanut sellaisia tämän päivän tai tulevaisuuden toimintaympäristön haasteita, joihin nykyinen ulkomaalaislaki ei vastaa?

Pelastakaa Lasten työntekijät ovat tavanneet työssään useamman sellaisen henkilön, joka on saanut **kielteisen perheen yhdistämispäätöksen maahantulosäädösten kiertämisen perusteella.** Käytännössä laillisia maahantuloireittejä ei turvapaikanhakijoille juuri ole, ja perheillä on usein mahdollisuus lähettää vain yksi perheenjäsen vaaralliselle ja kalliille matkalle. Lähetetty ja suojelua toisesta maasta saanut perheenjäsen on saattanut olla maassa jopa 5–6 vuotta ennen perheen yhdistämispäätöstä, ja sinä aikana elämäntilanteessa väistämättä tapahtuu muutoksia, jolloin viranomaiset saattavat katsoa perhesiteen muualla asuvaan perheeseen katkenneeksi. Perheen yhdistämishakemukset saattavat tulla vireille vasta useita vuosia myönteisen suojelupäätöksen jälkeen johtuen muun muassa toimeentuloedellytyksestä, jonka täyttäminen on monelle mahdollista vasta sitten, kun on jo kotoutunut Suomeen, oppinut kielen, kouluttautunut ja löytänyt työn. Maahantulosäädöksen kiertämiseen vedottaessa ei aina kyetä huomioimaan sitä, että täällä olevalla perheenkokoajalla ja muulla perheellä saattaa olla todellinen suojelun tarve.

Kun maahantulosäädösten kiertämistä ja perhesuhteiden säilyttämistä arvioidaan, **arviointia tehdään yleensä länsimaalaisten standardien mukaisesti.** Esimerkiksi avioliittoja arvioidaan mm. seurusteluajan ja toistensa tuntemuksen perusteella, jotka eivät välttämättä ole avioliitossa keskeisiä seikkoja jossain toisessa kulttuurissa.

Teknologinen kehitys on eri maissa eriaikaista. Tätä ei myöskään aina osata huomioida, kun ulkomaalaislakia sovelletaan.

4. Tulisiko tavoitteena olla asioiden kokoaminen yhteen päälakiin vai tulisiko eri asiakokonaisuuksille säätää omia erillislakeja (vrt. esim. kausityöntekijälaki)?

-

5. Mitkä ovat mielestäsi ulkomaalaislain keskeisimmät kehittämistarpeet (nimeä 3-5 muutostarvetta ja kuvaile niitä)? Kehittämistarpeet voivat liittyä esim. lain ymmärrettävyyteen, sovellettavuuteen, rakenteeseen tai periaatteellisesti merkittäviin sisällöllisiin kysymyksiin.

1. **Ulkomaalaislain tulkinta lapsen edun arviointiin liittyen.** Laki ei määrittele, mitä käytännössä lapsen etu ja sen arviointi tarkoittaa, mikä antaa viranomaiselle mahdollisuuden tulkita lapsen etua ja sen arviointia haluamallaan tavalla.
2. **Ikäraja lapsen kuulemisessa.** 12 vuoden ikäraja ei ole lapsen oikeuksien sopimuksen mukainen. Jokaisella lapsella tulisi olla mahdollisuus tulla kuulluksi lapsiystävällisesti ikätasonsa ja kehityksensä mukaisesti.
3. **Lapsen säilöönotto.** Säilöönotto tarkoittaa vapauden riistoa ja lyhyelläkin säilöönotolla voi olla lapsen kehitystä ja hyvinvointia vaurioittavia vaikutuksia. Pelastakaa Lapset näkee säilöönoton olevan lapsen edun vastainen toimenpide. Niin ilman huoltajaa liikkeellä olevien kuin perheidsäkin kanssa kulkevien lasten kohdalla tulisi etsiä muita ja lapsiystävällisempiä keinoja rajoittaa lasten ja perheiden liikkumista silloin, kun tähän on viranomaisnäkökulmasta aito tarve.

6. Ovatko digitalisaatio, biometriikka tai muu teknologinen kehitys aiheuttaneet haasteita lain soveltamisessa? Jos kyllä, kuvaile näitä haasteita.

Teknologinen kehitys on eri maissa eriaikaista. Tätä ei aina osata huomioida, kun ulkomaalaislakia sovelletaan. Muun muassa Suomessa on siirrytty yhä enemmän sähköisten asiakirjojen käyttöön. Sähköinen hakemus on myös halvempi kuin paperinen hakemus. Muun muassa perheenyhdistämistapauksissa hakemuksen täyttävät toisessa maassa olevat perheenjäsenet. Heillä ei välttämättä ole pääsyä sähköisiin asiakirjoihin.

7. Entä millaisia teknologiseen kehitykseen liittyviä tulevaisuuden haasteita on jo tunnistettavissa?

-

8. Mitä muita ulkomaalaislakiin tai laajemmin maahanmuuttolainsäädäntöön liittyviä havaintoja haluaisit saattaa ulkomaalaislain kokonaisuudistuksen esiselvityshankkeen tietoon?

Perheenjäsenien tunnistautumiskäytännöt ovat perheenyhdistämistapauksissa hakijoiden kohdalla monimutkaisia. Hakemuksen jättö ja tunnistautuminen saattaa tapahtua eri maassa kuin missä perhe asuu, joten sinne pääseminen saattaa olla hyvin vaikeaa, kallista, aikaa vievää ja vaarallista. Henkilö/perhe ei välttämättä voi jäädä kyseiseen maahan odottamaan päätöstä ja lisäasiointia, joten perhe saattaa joutua tekemään useamman matkan prosessin aikana. Usein maasta toiseen siirtyminen vaatii viisumin. Kaikilla perheenjäsenillä, kuten perheen nuorimmilla lapsilla ei välttämättä ole muitakaan tarvittavia matkustusasiakirjoja. Ajanvarauksissa saattaa tulla viime hetken muutoksia. Perheenyhdistämishakemukset tulee täyttää Suomessa käytettävillä yleisillä kielillä, joita perhe ei aina osaa.

Perheenyhdistämishakemusten tekoon ei myöskään aina yksiselitteisesti ole saatavilla tukea. Vaikka hakijan pitäisi pystyä itse täyttämään hakemukset, käytännössä hakemukset ovat myös kielitaitoisille vaikeita ymmärtää. Jotkut kysymykset voivat olla ratkaisevia ja niissä on tulkinnanvaraa, jolloin henkilö ei osaa vastata odotetulla tavalla ja saa tästä johtuen kielteisen päätöksen. Ohjeistuksia tulee

kehittää eri kielillä, ja panostaa siihen, että henkilökunnalla on tarpeelliset resurssit ohjata asianmukaisesti perheenyhdistämishakemusten tekemisessä esimerkiksi Suomen lähetystöissä.

Lasten iänmääritys näyttäytyy prosessina usein epämääräisenä. Muun muassa YK:n lapsen oikeuksien komitea ja Euroopan neuvosto (EN) ovat kritisoineet lääketieteellisten menetelmien käyttöä lapsen iänmäärityksessä. Tämän pohjalta suosittelemme, että Suomessa tutustuttaisiin muihinkin iänmääritysprosesseihin ja käytettäisiin näitä kokonaisvaltaisemmin ja moniammatillisemmin, huomioiden lapsen oikeudet, lapsen kulttuuriset ja sukupuoleen liittyvät tarpeet, haavoittuvuudet, erityistarpeet ja lapsen osallistamisen periaatteet. Suosituksia ja ehdotuksia erilaisten prosessien käyttöön ovat antaneet muun muassa Euroopan turvapaikkavirasto EASO ja Espanjan Pelastakaa Lapset.

Säilöönottoon liittyen, niin kauan kuin lapsen säilöönotto on Suomen lakien mukaisesti mahdollista, on tärkeää varmistaa, että jokainen säilöön otettu lapsi on vieraista säilöön otetuista aikuisista erillisessä ja mahdollisimman lapsiystävällisessä tilassa. **Tällä hetkellä Joutsenossa on Pelastakaa Lasten tietojen mukaan ainoa säilö, jossa on mahdollisuus pitää lapsiperheet erillisessä lapsiperheille ja lapsille suunnitellussa säilössä. Kuitenkin lapsia otetaan säilöön myös muihin tiloihin. Yleisesti ottaen Pelastakaa Lasten näkemys on, että lapsen säilöönotto on aina lapsen edun vastainen toimenpide, ja sille on tärkeää löytää vaihtoehtoja.**

Vastaanottojärjestelyt Suomessa ovat pääosin toimivia, mutta **pienten lasten kohdalla Pelastakaa Lapset toivoo kiinnitettävän huomiota erityisesti lasten ja lapsiperheiden psykososiaaliseen hyvinvointiin.** Pienille lapsille pitää kyetä vastaanottoaikana tarjoamaan lapsen kehitystä ja hyvinvointia tukevaa toimintaa. Turvapaikanhakijalapsen päivähoidon oikeuden varmistaminen olisi yksi keino tämän tukemiseen. Tällä hetkellä lapsella ei ole pääsääntöisesti mahdollisuutta varhaiskasvatukseen muuten kuin poikkeustilanteissa tai mikäli kunta on päättänyt tarjota lapselle tämän oikeuden (mm. Helsinki kesästä 2021 alkaen). Myös vastaanottokeskusten resurssoinnissa tulee kiinnittää huomioita erityisesti varhaiskasvatukseen mutta myös tätä vanhempien lasten vapaa-ajantoiminnan resursseihin. Pelastakaa Lasten vuosina 2015–2019 useammassa vastaanottokeskuksessa toteuttama Lapsiystävällinen tila -toiminta on yksi hyväksi koettu malli, jolla voidaan tukea lasten kehitystä ja hyvinvointia vastaanottokeskuksissa.

9. Oletko tunnistanut jossakin toisessa maassa käytössä olevia käytäntöjä, jotka sopisivat mielestäsi myös Suomeen?

Perheenyhdistämisessä perheenkokoaja on joissain Euroopan maissa hakemuksen tekijänä. Tämä käytäntö on ollut aiemmin myös Suomessa. Perheenyhdistämisessä perheenkokoaja hakemuksen tekijänä helpottaisi monien perheiden hakemusten edistymistä. Perheen ei välttämättä tarvitsisi matkustaa, ja perheenkokoajalla on todennäköisemmin tarvittava kielitaito Suomessa tehtävään hakemukseen ja työntekijöitä, jotka voivat auttaa hakemuksen teossa.

10. Keitä henkilöitä tai tahoja esiselvityshankkeessa tulisi mielestäsi osallistaa ja mitkä ovat heidän yhteystietonsa?

Ilman huoltajaa Suomeen tulevien turvapaikanhakijalasten edustajat, Edustajat turvapaikanhakijalapsille ETU ry, yhteystiedot: hallituksen jäsen, edustaja Jukka Kursula, +358 50 3587764, kursis@kotiportti.fi

Lapsia ja alaikäisiä nuoria voisi jatkossa myös kuulla lapsivaikutusten arvioinnissa.

11. Millaisia terveisiä haluaisit lähettää esiselvityshankkeelle?

-

12. Sallin, että yllä antamani tiedot kerätään kyselyn taustatiedoksi. *

Sallin.