



Lainsäädännön arviointineuvoston lausunto sisäministeriölle hallituksen esityksen luonnoksesta ulkomaalaislain muuttamisesta

Ulkomaalaislakia koskevan esitysluonnoksen perusteella saa hyvän käsityksen esityksen tavoitteista ja keskeisistä ehdotuksista. Olennaiset vaikutuslajit on tunnistettu ja vaikutuksia on käsitelty pääosin monipuolisesti. Esityksen vaikutuksia perus- ja ihmisoikeuksien toteutumiseen tulee kuvata selkeämmin. Esitysluonnoksessa olisi mahdollisuus arvioida Ukrainan sodan vaikutusta perheenyhdistämiin.

Esitysluonnoksen keskeisimmät puutteet ja kehittämiskohteet

- i) Esitysluonnoksessa olisi mahdollisuus arvioida Ukrainan ja Venäjän välisen sodan ja sen mahdollisen pitkittymisen vaikutusta perheenyhdistämiin. Arviointineuvoston käsityksen mukaan sotatilanne voi lisätä kansainvälistä tai tilapäistä suojelua tarvitsevien määrää ja siten myös perheenyhdistämiä. Asiaa voisi peilata esimerkiksi Euroopan neuvoston antamaan täytäntöönpanopäätökseen (EU) 2022/382 Ukrainasta siirtymään joutuneiden henkilöiden tilapäisestä suojelusta. Onko mahdollista, että sodan myötä perheenyhdistämisten määrä kasvaa, tai vaikuttaako sota perheenyhdistämisprosessien pitkittymiseen?
- ii) Esityksen vaikutuksia perus- ja ihmisoikeuksiin tulee kuvata selkeämmin sen hahmottamiseksi, mitkä ovat ehdotetun sääntelyn konkreettiset vaikutukset perus- ja ihmisoikeuksien toteutumiseen. Perus- ja ihmisoikeusvaikutusten arviointi ja niiden selkeä kuvaaminen tässä esitysluonnoksessa on tärkeää, koska arviointineuvoston käsityksen mukaan esitysluonnos on erityisen merkityksellinen juuri kaikkein heikoimmassa asemassa olevien, kuten yksin maahan saapuvien lasten, oikeuksien kannalta.
- iii) Esitysluonnoksessa voisi mahdollisuuksien mukaan arvioida esityksen vaikutuksia kuntien kykyyn järjestää kotouttamispalveluita Ukrainan sodan takia mahdollisesti lisääntyvien perheenyhdistämisten myötä. Arviointineuvoston käsityksen mukaan myönteisten perheenyhdistämispäätösten mahdollisesti aiempaa suurempi määrä voi vaikuttaa valtion maksamiin kuntakorvauksiin sekä kotouttamispalveluihin.



- iv) Esitysluonnoksessa tulisi yksilöidä tarkemmin, mitä tutkimustietoa on hyödynnetty maahanmuuttajien kotoutumiseen ja perheenyhdistämiseen liittyviä arvioita tehtäessä.

1. Hallituksen esitysluonnoksen keskeinen sisältö

Tässä esitettävä kuvaus on suora lainaus esitysluonnoksen ”esityksen pääasiallinen sisältö” - jaksosta.

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi ulkomaalaislakia. Esityksen tavoitteena on kansainvälistä ja tilapäistä suojelua saavien alaikäisten perustuslaissa ja kansainvälisissä sopimuksissa taatun perhe-elämän suojan ja lapsen edun toteutumisen edistäminen. Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi ulkomaalaislakia siten, että kansainvälistä tai tilapäistä suojelua saavien alaikäisten henkilöiden perheenjäsenten osalta poistetaan turvattua toimeentuloa koskeva edellytys perheenjäsenen oleskeluluvan edellytyksenä. Ehdotuksessa esitetään muutettavaksi myös lapsen alaikäisyyden määrittämistä perheenkokoamista koskevissa tilanteissa koskevaa säännöstä Euroopan unionin tuomioistuimen ratkaisukäytännön edellyttämällä tavalla. Laki on tarkoitettu tulemaan voimaan mahdollisimman pian.

2. Arvio hallituksen esitysluonnoksesta ja vaikutusarvioinneista

2.1 Yleiset huomiot

Ehdotetulla sääntelyllä pyritään poistamaan perheenyhdistämiselle asetettuja esteitä sekä varmistamaan YK:n lapsen oikeuksien yleissopimuksessa määriteltyjen oikeuksien toteutuminen perheenyhdistämistilanteissa. Yleissopimus ei suoranaisesti takaa oikeutta perheenyhdistämiseen, mutta yleissopimus sisältää kuitenkin nimenomaisia perheenyhdistämistä koskevia säännöksiä.

Arviointineuvosto katsoo, että esitysluonnoksen perusteella saa hyvän käsityksen esityksen tavoitteista ja keskeisistä ehdotuksista.

Arviointineuvosto pitää myönteisenä, että esitysluonnoksessa on tuotu esille esityksen valmistelun aikana esillä olleet muut toteuttamisvaihtoehdot, jotka toteuttaisivat nykyistä paremmin eri suojelukategorioihin kuuluvien henkilöiden yhdenvertaista kohtelua perheenyhdistämistilanteissa.

Arviointineuvosto pitää myönteisenä, että esitysluonnoksen nykytilan kuvauksessa esitetään tilastotietoa perheenyhdistämishakemusten määrästä viime vuosilta, myönteisistä ja kielteisistä perheenyhdistämispäätöksistä sekä siitä, missä määrin puuttuvan toimeentulon perusteella on tehty kielteisiä perheenyhdistämispäätöksiä. Esitettyä tilastotietoa on myös hyödynnetty esityksen vaikutustenarvioinnissa, mikä auttaa hahmottamaan ehdotetun sääntelyn hyötyjä suhteessa nykytilanteeseen. Tilastotiedon valossa kielteisten perheenyhdistämispäätösten perusteena ei ole ensisijaisesti ollut toimeentuloedellytyksen täyttämättä jättäminen.



Arviointineuvosto kiinnittää huomiota siihen, että esitysluonnoksen vaikutustenarvioinnissa on jonkin verran yleisluontoista kuvausta, joka ei kaikilta osin ole vaikutustenarviointia. Mikäli ehdotetun sääntelyn olennaiset vaikutukset on tunnistettu ja arvioitu, esitysluonnoksen vaikutustenarviointiosion ei tarvitse olla laaja katsaus.

Arviointineuvosto katsoo, että esitysluonnoksessa olisi mahdollisuus arvioida Ukrainan ja Venäjän välisen sodan ja sen mahdollisen pitkittymisen vaikutusta perheenyhdistämissiin. Arviointineuvoston käsityksen mukaan sotatilanne voi lisätä kansainvälistä tai tilapäistä suojelua tarvitsevien määrää ja siten myös perheenyhdistämissiä. Asiaa voisi peilata esimerkiksi Euroopan neuvoston antamaan täytäntöönpanopäätökseen (EU) 2022/382 Ukrainasta siirtymään joutuneiden henkilöiden tilapäisestä suojelusta. Onko mahdollista, että sodan myötä perheenyhdistämisten määrä kasvaa, tai vaikuttaako sota perheenyhdistämisprosessien pitkittymiseen?

2.2 Taloudelliset vaikutukset

2.2.1 Vaikutukset julkiseen talouteen

Esitysluonnoksen mukaan esityksellä on joitain taloudellisia vaikutuksia kotoutumisen kustannuksiin, sillä lisääntyvän perhesiteen perusteella maahan muuttavien perheenjäsenten määrän arvioidaan hieman nostavan tarvetta kuntakorvauksiin ja kotoutumispalveluihin. Toisaalta ilman huoltajaa tulleen alaikäisen helpompi perheenyhdistäminen säästää sosiaali- ja terveydenhuollon kustannuksia esimerkiksi lastensuojelupalveluissa ja psykososiaalisessa tuessa.

Arviointineuvosto kiinnittää huomiota, että esitysluonnoksessa ei ole juurikaan arvioitu vaikutuksia julkiseen talouteen. Arviointineuvoston käsityksen mukaan myönteisten perheenyhdistämispäätösten mahdollisesti aiempaa suurempi määrä voi vaikuttaa valtion maksamiin kuntakorvauksiin sekä kotouttamispalveluihin. **Arviointineuvosto katsoo**, että esitysluonnoksessa voisi mahdollisuuksien mukaan arvioida esityksen vaikutuksia kuntien kykyyn järjestää kotouttamispalveluita Ukrainan sodan takia mahdollisesti lisääntyvien perheenyhdistämisten myötä.

2.3 Viranomaisvaikutukset

Arviointineuvosto katsoo, että vaikutukset viranomaisten toimintaan ja resursseihin on arvioitu pääosin riittävästi. **Arviointineuvosto toteaa**, että mikäli Ukrainan sodalla katsotaan olevan perheenyhdistämisten määrää selkeästi lisäävä vaikutus, esitysluonnoksessa olisi mahdollista kuvata vaikutuksia perheenyhdistämishakemuksia käsitteleviin viranomaisiin ja hallinnollisiin menettelyihin.

2.4 Yhteiskunnalliset vaikutukset

Arviointineuvosto katsoo, että esityksen vaikutuksia perus- ja ihmisoikeuksiin on arvioitu pääosin riittävästi. Esitysluonnoksen ”vaikutukset perus- ja ihmisoikeuksiin”- sekä ”suhde perustuslakiin ja



säättämisjärjestykseen” -osioissa toistetaan kuitenkin monin paikoin samoja huomioita. **Arviointineuvosto katsoo**, että esityksen vaikutuksia perus- ja ihmisoikeuksiin tulee kuvata selkeämmin sen hahmottamiseksi, mitkä ovat ehdotetun sääntelyn konkreettiset vaikutukset perus- ja ihmisoikeuksien toteutumiseen. Perus- ja ihmisoikeusvaikutusten arviointi ja niiden selkeä kuvaaminen tässä esitysluonnoksessa on tärkeää, koska arviointineuvoston käsityksen mukaan esitysluonnos on erityisen merkityksellinen juuri kaikkein heikoimmassa asemassa olevien, kuten yksin maahan saapuvien lasten, oikeuksien kannalta.

Esitysluonnoksen mukaan on laajaa tutkimuksellista näyttöä siitä, että maahanmuuttajien kotoutuminen on nopeampaa, helpompaa sekä tuloksellisempaa tilanteissa, joissa heillä on mahdollista elää yhdessä perheensä kanssa. Erossa olo perheestä on tutkimustiedon valossa suurin kotoutumista hidastava tekijä. Esitysluonnoksen mukaan voidaan arvioida, että perheenyhdistämisen edistämisen vaikutukset ovat sekä terveydellisesti että sosiaalisesti myönteisiä ja yleisesti maahanmuuttajaväestön kokonaistilannetta parantavia. **Arviointineuvosto katsoo**, että esitysluonnoksessa tulisi yksilöidä tarkemmin, mitä tutkimustietoa on hyödynnetty edellä mainittuja maahanmuuttajien kotoutumiseen ja perheenyhdistämiseen liittyviä arvioita tehtäessä.

3. Lainsäädännön arviointineuvoston lausuma

Lainsäädännön arviointineuvoston lausunto on annettu ulkomaalaislakia koskevasta hallituksen esityksestä (SM023:00/2020), jonka sisäministeriö toimitti arviointineuvoston käyttöön sähköpostitse 10.5.2022. Lausunto on julkinen.

Arviointineuvosto katsoo, että hallituksen esitysluonnos noudattaa osittain säädösehdotusten vaikutusten arviointiohjetta. Arviointineuvosto suosittelee, että esitysluonnosta korjataan neuvoston lausunnon mukaisesti ennen hallituksen esityksen antamista.

Helsingissä 6. kesäkuuta 2022

Leila Kostainen

Lainsäädännön arviointineuvoston puheenjohtaja

Essi Römpötti

Erityisasiantuntija, arviointineuvoston sihteeri



VALTIONEUVOSTON KANSLIA
STATSRÅDETS KANSLI

LAINSÄÄDÄNNÖN
ARVIOINTINEUVOSTO



Yhteystiedot:

Valtioneuvoston kanslia
PL 23, 00023 Valtioneuvosto
vnk.fi
p. 0295 16001



Liite 1 Arviointineuvoston käyttämät standardilausumat

1. Arviointineuvosto katsoo, että hallituksen esitysluonnos täyttää säädösehdotusten vaikutusten arviointiohjeen vaatimukset. Arviointineuvostolla on vain vähäisiä lisäysehdotuksia esitysluonnokseen.
2. Arviointineuvosto katsoo, että hallituksen esitysluonnos vastaa pääosin säädösehdotusten vaikutusten arviointiohjetta. Arviointineuvosto suosittelee, että hallituksen esitystä täydennetään neuvoston lausunnon mukaisesti ennen hallituksen esityksen antamista.
3. Arviointineuvosto katsoo, että hallituksen esitysluonnos noudattaa osittain säädösehdotusten vaikutusten arviointiohjetta. Arviointineuvosto suosittelee, että esitysluonnosta korjataan neuvoston lausunnon mukaisesti ennen hallituksen esityksen antamista.
4. Arviointineuvosto katsoo, että hallituksen esitysluonnos on puutteellinen säädösehdotusten vaikutusten arviointiohjeen näkökulmasta. Esitysluonnosta tulee korjata neuvoston lausunnon mukaisesti ennen hallituksen esityksen antamista.
5. Arviointineuvosto katsoo, että esitysluonnoksessa on merkittäviä puutteita. Esitysluonnoksen pohjalta ei todennäköisesti pysty muodostamaan riittävää ja perusteltua käsitystä esityksestä, eikä sen taloudellisista ja yhteiskunnallisista vaikutuksista. Ilman puutteellisuuksien korjaamista on vakavasti harkittava, voiko esityksen antaa eduskunnan käsiteltäväksi. *

* Viimeinen virke voidaan jättää pois niissä tilanteissa, kun esitystä ei käytännössä voida vetää pois.