

LAUSUNTOYHTEENVETO
LUONNOKSESTA HALLITUKSEN
ESITYKSEKSI LAIKSI
ULKOMAALAINLAIN
MUUTTAMISESTA

PERHEENYHDISTÄMISEN EDELLYTYSTEN MUUTTAMINEN



Sisällysluettelo

Johdanto	2
Lausuntopyyntö	3
Lausunnot	3
Vähimmäisikävaatimus	3
Toimeentuloedellytyksen palauttaminen	4
Asumisaikavaatimus	5
Alaikäisyyden määritelmä	6
Kansanterveydellinen syy	6
Suojeluasemien eriytyminen	6
Vaikutusarviointi	6
Muita huomioita esityksestä	7



Johdanto

Sisäministeriössä on valmistelussa luonnos hallituksen esitykseksi ulkomaalaislain muuttamisesta (SM003:00/2024). Ehdotetut muutokset perustuvat pääministeri Petteri Orpon hallitusohjelman maahanmuuttopoliittisiin kirjauksiin, joilla muutetaan perheenyhdistämisen edellytyksiä ottamalla käyttöön perheenyhdistämisdirektiivin sisältämiä lisäedellytyksiä hallitusohjelman edellyttämällä tavalla.

Esityksessä ehdotetaan 21 vuoden vähimmäisikää koskevan edellytyksen käyttöönottamista puolison perheenyhdistämisessä. Vähimmäisikävaatimusta ei sovellettaisi Suomen kansalaisiin. Lisäksi ehdotetaan, että kansainvälistä suojelua saavan alaikäisen perheenkokoajan perheenjäsenen oleskeluluvan pääsääntöiseksi edellytykseksi asetettaisiin toimeentuloedellytys. Toimeentuloedellytystä ei kuitenkaan sovellettaisi ilman huoltajaa maassa oleskeleviin alaikäisiin pakolaisiin. Lisäksi ulkomaalaislakia ehdotetaan muutettavaksi myös siten, että kansainvälistä suojelua saaneiden perheenkokoajien perheenyhdistämisessä otettaisiin käyttöön vaatimus perheenkokoajan kahden vuoden asumisajasta tietyin poikkeuksin.

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi myös alaikäisyyden määrittämisen ajankohtaa perhesideperustaisissa oleskeluluvuissa tilanteissa, joissa perheenkokoajana toimivalle huoltajalle on annettu turvapaikka ja perheenjäsenenä oleskelulupaa hakeva lapsi on täysi-ikäistynyt ennen perhesideperusteisen oleskelulupahakemuksen jättämistä. Lisäksi ehdotetaan kumottavaksi säännös koskien kansainvälistä suojelua saaneen henkilön perheenjäsenen oleskeluluvan epäämistä kansanterveydellisen syyn nojalla.

Ehdotettujen muutosten on tarkoitus tulla voimaan 1.5.2025.

Esitysluonnoksen lausuntoaika oli 11.9.-25.10.2024. Sisäministeriö pyysi lausunnon yhteensä 50 taholta: oikeusministeriö, työ- ja elinkeinoministeriö, sosiaali- ja terveysministeriö, opetus- ja kulttuuriministeriö, ulkoministeriö, valtiovarainministeriö, Eduskunnan oikeusasiamies, Valtioneuvoston oikeuskansleri, Yhdenvertaisuusvaltuutettu, Lapsiasiavaltuutettu, Maahanmuuttovirasto, Ihmiskaupan uhrien auttamisjärjestelmä, Poliisihallitus, Opetushallitus, Suojelupoliisi, sisäministeriö/poliisiosasto, sisäministeriö/rajavartio-osasto, sisäministeriö/kansallisen turvallisuuden yksikkö, Korkein hallinto-oikeus, Helsingin hallinto-oikeus, Helsingin kaupunki, Länsi-Uudenmaan hyvinvointialue, Itä-Uudenmaan hyvinvointialue, Keski-Uudenmaan hyvinvointialue, Varsinais-Suomen hyvinvointialue, Vantaan ja Keravan hyvinvointialue, Pirkanmaan hyvinvointialue, Pohjois-Pohjanmaan hyvinvointialue, Hyvil Oy, Terveysten- ja hyvinvoinnin laitos, Kuntaliitto, Kansaneläkelaitos, Elinkeinoelämän keskusliitto, Pakolaisneuvonta, Suomen pakolaisapu ry, Turvapaikanhakijoiden tuki ry, Ihmisoikeusliitto, Ihmisoikeuskeskus, Suomen Punainen Risti, Amnesty International Suomen osasto, Pelastakaa lapset ry, Lastensuojelun keskusliitto, UNHCR, Suomen UNICEF ry, Helsingin Diakonissalaitos, Monika-Naiset liitto ry, Moniheli ry, Suomen opiskelijakuntien liitto (SAMOK) ja Suomen ylioppilaskuntien liitto (SYL). Lisäksi myös muilla tahoilla oli mahdollisuus antaa lausunto Lausuntopalvelu.fi -palvelussa.

Lausuntoja saapui yhteensä 49. Yhteensä 4 lausunnonantajaa ilmoitti lausuntonaan, ettei heillä ole lausuttavaa asiassa toimialansa osalta (Eduskunnan oikeusasiamies, Valtiovarainministeriö, Korkein hallinto-oikeus, Helsingin hallinto-oikeus).

Hallituksen esityksen valmisteluasiakirjat, mukaan lukien lausuntopyyntö, lausunnot ja tämä lausuntoyhteenveto ovat nähtävillä sisäministeriön verkkosivuilla ([SM003:00/2024](#)).



Lausuntopyyntö

Lausuntokierros toteutettiin Lausuntopalvelu.fi –palvelussa. Lausuntopyynnössä oli eritelty omiksi kysymyksikseen luonnosesityksessä ehdotetut viisi lainsäädäntömuutuskokonaisuutta: 1) vähimmäisikävaatimus 2) alaikäisen perheenkokoajan toimeentuloedellytys 3) asumisaikavaatimus 4) alaikäisyyden määritelmä ja 5) kansanterveydellisen syyn poistamisesta perhesideperusteisen oleskeluluvan epäämisen perusteena. Lisäksi lausunnonantajilla oli mahdollisuus kommentoida esitysluonnosta myös muilta osin.

Lausunnot

Yleisesti ottaen luonnoksessa esitetyjä tavoitteita, kuten pakko- ja lumeavioliittojen ehkäisemistä, lasten käyttöä maahantulon välineenä ehkäisemistä sekä kotoutumisen edistämistä, pidettiin hyväksyttävänä ja kannatettavana tavoitteina. Useassa lausunnossa kuitenkin arvioitiin, etteivät muutosehdotukset olleet oikeasuhtaisia tai tarkoituksenmukaisia keinoja asetettujen tavoitteiden saavuttamiseksi. Esimerkiksi valtioneuvoston oikeuskansleri, oikeusministeriö, Ihmiskaupan uhrien auttamisjärjestelmä, Terveystieteiden tutkimuskeskus ja kansalaisjärjestöt epäilivät muutosehdotusten saavuttavan niille asetettuja tavoitteita. Lähes kaikissa launnoissa pidettiin tärkeänä yhdenvertaisuuskysymyksiin liittyvien perusteluiden ja perhe-elämän suojan rajoittamisedellytysten täsmenämistä.

Launnoissa esitettiin kohdennettuja huomioita jokaisesta esitysluonnoksen kokonaisuudesta. Lisäksi lausunnonantajat esittivät yleisempiä huomioita esimerkiksi ehdotuksen vaikutusarvioinnista. Yleisesti ottaen perus- ja ihmisoikeusnäkökulmat korostuivat launnoissa.

Vähimmäisikävaatimus

Puolisoiden perheenyhdistämiseen ehdotettavaa 21-vuoden vähimmäisikävaatimusta koskeva nimenomainen huomio esitettiin yhteensä 31 lausunnossa. Launnoissa tuotiin esiin erityisesti yhdenvertaisuuteen ja perus- ja ihmisoikeuksien rajoitusedellytyksiin liittyviä huomioita. Esimerkiksi valtioneuvoston oikeuskanslerin lausunnossa ehdotettiin tarkennettavaksi perhe-elämän suojan rajoittamisen edellytyksiä. Oikeusministeriö korosti avioliittolain mukaista 18-vuoden ikärajaa ja sen suhdetta ehdotuksessa esitettyyn 21-vuoden ikärajaan puolisoiden perheenyhdistämisessä. Muun muassa valtioneuvoston oikeuskansleri, Yhdenvertaisuusvaltuutettu ja oikeusministeriö painottivat ikään liittyvien rajoitusten hyväksyttävää perusteita ja rajoitusten yhteyden täsmenämistä suhteessa lain tarkoitukseen. Yhdenvertaisuusvaltuutetun mukaan ikään liittyvien rajoitusten hyväksyttävää perusteita olisi täsmennettävä. Valtioneuvoston oikeuskansleri huomautti launnonaan yhdenvertaisuusperiaatteesta ja siitä, että laissa säädetyt ikäraajat eivät voi olla mielivaltaisia. Valtioneuvoston oikeuskansleri muistutti, että yhdenvertaisuuden rajoittamiselle tulisi esittää objektiiviset perusteet. Muun muassa Yhdenvertaisuusvaltuutettu ja Siirtolaisuusinstituutiosäätö kiinnittivät yhdenvertaisuusnäkökulmasta huomioita iän lisäksi Suomen kansalaisten asemaan suhteessa muihin perheenkokoajiin. Opetus- ja kulttuuriministeriön lausunnossa esitetyn kannan mukaan Suomen kansalaisten sulkemiselle soveltamisalan ulkopuolelle ei ollut esitetty riittäviä perusteluita.

Useassa lausunnossa (mm. Maahanmuuttovirasto, Yhdenvertaisuusvaltuutettu, Helsingin kaupunki, Suomen pakolaisapu ry, Pakolaisneuvonta, UNHCR ja Amnesty) ehdotettiin, että vähimmäisikävaatimuksen soveltamiseen tulisi säätää nimenomainen poikkeus tai että edellytystä sovellettaessa tulisi vähintäänkin ottaa huomioon tapauskohtainen harkinta. Useampi lausunnonantaja viittasi perheenyhdistämisdirektiiviä koskevaan Komission tiedonantoon, jonka mukaan vähimmäisikää ei tulisi pitää yksiselitteisenä edellytyksenä perheenyhdistämisessä ilman



Sisäministeriö Inrikesministeriet

poikkeamisperusteita. Esimerkiksi Maahanmuuttovirasto näki poikkeamismahdollisuudesta säättämisen tärkeänä, vaikka perhesideperusteisissa oleskelulupahakemuksissa toteutetaankin joka tapauksessa ulkomaalaislain 66 §:n mukaista kokonaisharkintaa. Lisäksi Maahanmuuttovirasto ehdotti 21-vuoden ikärajan osalta säädettäväksi poikkeusta pakolaisten niin sanotuille vanhoille perheenjäsenille. Amnestyn mukaan ehdotetun vähimmäisikävaatimuksen suhde muihin ehdotuksessa esitettyihin muutoksiin ja perheenyhdistämisessä olemassa oleviin edellytyksiin jäi osin täsmentymättömäksi.

Useassa lausunnossa kiinnitettiin huomioita asetettuihin tavoitteisiin. Moni lausunnonantaja kyseenalaisti sen, saavutettaisiinko muutoksella sille asetettuja tavoitteita (pakkoavioliittojen ehkäiseminen ja kotoutumisen edistäminen). Esimerkiksi valtioneuvoston oikeuskanslerin mukaan pakkoavioliittojen estämisen ja kotoutumisen edistämisen näkökulmasta esitystä olisi tarkennettava. Kansalaisjärjestöt eivät pitäneet ehdotettua muutosta tarkoituksenmukaisimpana keinona pakkoavioliittojen ehkäisemiseen. Useassa lausunnossa nostettiin esiin vähimmäisikävaatimukselle asetettujen tavoitteiden suhde käynnissä olevaan lainsäädäntöhankkeeseen pakkoavioliiton kriminalisoinnista (HE 65/2024). Muista lausunnoista poiketen Poliisihallitus piti mahdollisena, että vähimmäisikävaatimus voisi ennaltaehkäistä nuorien henkilöiden pakkoavioliittoja. Myös ulkoministeriön mukaan ehdotuksella voitaisiin mahdollisesti hillitä haitallisia ilmiöitä, kuten lume- ja pakkoavioliittoja. Lastensuojelun keskusliitto esitti, ettei ehdotettu muutos olisi tarkoituksenmukainen keino kotoutumisen edistämiseksi. Lastensuojelun keskusliitto myös muistutti lausunnossaan kotoutuslain tulevista muutoksista.

Muiden lausunnonantajien linjasta poiketen opetus- ja kulttuuriministeriö piti ehdotettua vähimmäisikävaatimusta opiskelijoiden näkökulmasta positiivisena. Opetus- ja kulttuuriministeriö toi esiin opiskelijoiden perheenjäsenten oleskelulupahakemusten viimeaikaisen kasvun. Opetus- ja kulttuuriministeriö huomautti, että vuonna 2022 tehdyn lakimuutoksen jälkeen opiskelijoilta ja heidän perheenjäseniltään ei ole vaadittu turvatun toimeentulon osoittamista koko opintojen ajaksi. Muutos on ministeriön arvion mukaan johtanut opiskelijoiden perheenjäsenten oleskelulupien kasvuun ja opiskelijoiden vaikeuksiin keskittyä opintoihinsa, koska perheen elättämiseen menee entistä suurempi osa opiskelijan ajasta. Tästä näkökulmasta ministeriö piti vähimmäisikävaatimuksen kaltaisia lieviä ja lyhytaikaisia nuorille henkilöille perheenyhdistämiseen asetettuja rajoituksia opiskeluja edistävinä ja sen vuoksi tavoiteltavina.

Toimeentuloedellytyksen palauttaminen

Yhteensä 27 lausunnonantajaa esitti nimenomaisia huomioita toimeentuloedellytyksen palauttamisesta kansainvälistä suojelua saaville alaikäisille perheenkokoajille (tietyin rajoituksin). Useat lausunnonantajat, kuten Lapsiasiavaltuutettu, oikeusministeriö ja kansalaisjärjestöt pitivät tärkeänä muutosehdotuksen perusteluiden tarkentamista. Esimerkiksi oikeusministeriö totesi, että esityksessä olisi selkeämmin perusteltava hyväksyttävä tavoite (lasten käyttö maahantulon välineenä ehkäiseminen). Oikeusministeriön mukaan esitykseen olisi tarkennettava sitä miten ehdotetulla muutoksella saavutettaisiin sille asetettu tavoite. Lapsiasiavaltuutetun lausunnossa pyydettiin arvioimaan tarkemmin sitä, voidaanko muutokselle esitettyjä perusteita pitää objektiivisina ja hyväksyttävinä. Kansalaisjärjestöjen mukaan muutokselle ei ollut esitetty riittäviä perusteita huomioiden, että toimeentuloedellytystä koskevasta edellisestä muutoksesta oli kulunut verrattain lyhyt aika. Esimerkiksi Terveysten- ja hyvinvoinninlaitos ei pitänyt muutosta ratkaisuna sille, että lasten käyttöä maahantulon välineenä estettäisiin. Muutoksen tavoitteesta esitettiin myös eriäviä näkemyksiä. Opetus- ja kulttuuriministeriö totesi, että muutos voisi vähentää lasten lähettämistä Suomeen ja vähentää houkutusta asettaa lapsi vaaralliseen asemaan.



Sisäministeriö Inrikesministeriet

Monissa lausunnoissa kiinnitettiin huomiota ehdotuksen suhteeseen vastikään säädettyyn ulkomaalaislain 36 c §:n 1 momentin 4 kohtaan, jonka mukaan oleskelulupaa perhesiteen perusteella ei myönnetä jos on perusteltua aihetta epäillä, että alaikäistä lasta on käytetty maahantulon välineenä, koska lapsi on lähetetty Suomeen perheenkokoajaksi oleskeluluvan saamiseksi tämän perheenjäsenille, jollei lapsen lähettämiseksi Suomeen hakemaan kansainvälistä suojelua ole katsottava olleen lapsen henkeen tai terveyteen liittyvä pakottava syy. Esimerkiksi yhdenvertaisuusvaltuutettu esitti kysymyksen siitä, miksei esitysluonnoksessa viitata lainkaan tähän tuoreeseen ulkomaalaislain muutokseen. Yhdenvertaisuusvaltuutettu pyysi tarkennusta siitä, miksi jo toteutettu lakimuutos (36 c §:n 1 momentin 4 kohta) ei ollut riittävä toimenpide estämään lapsien käyttämistä maahantulon välineenä.

Lausunnonantajat (mm. Yhdenvertaisuusvaltuutettu, Lapsiasiavaltuutettu, oikeusministeriö, Pakolaisneuvonta) muistuttivat Suomea sitovista ihmisoikeusvelvoitteista. Oikeusministeriö piti positiivisena, että lapsen oikeuksien yleissopimuksen velvoitteita ja lapsen oikeuksien komitean yleiskommenteja oli esitelty esitysluonnoksessa, mutta jatkovalmistelussa olisi kiinnitettävä huomiota ihmisoikeusvelvoitteiden ja muutosehdotuksen keskinäiseen suhteeseen sekä tuotava täsmällisemmin esiin, miten ihmisoikeusvelvoitteet on valmistelussa huomioitu.

Useat lausunnonantajat pitivät tärkeänä toimeentuloedellytyksestä poikkeamista lapsen oikeuksien ja lapsen edun näkökulmasta. Esimerkiksi yhdenvertaisuusvaltuutettu suositti ottamaan poikkeamisharkinnassa huomioimaan tilanteet, joissa vanhempi ei ole asettanut lasta välittömän vahingon vaaraan. Oikeusministeriö huomautti, että poikkeamismahdollisuuden laaja soveltaminen on perustuslakivaliokunnan aiemmassa lausuntokäytännössä todettu tärkeäksi seikaksi.

Asumisaikavaatimus

Yhteensä 30 lausunnonantajaa esitti nimenomaisia huomioita kansainvälistä suojelua saaville asetettavasta kahden vuoden asumisaikavaatimuksesta. Myös asumisaikavaatimuksen osalta lausunnonantajat pitivät osin haasteellisenä sitä, saavutetaanko ehdotetulla muutoksella sille asetettuja tavoitteita (lumeavioliittojen estäminen, kotoutumisen edistäminen, sisäisen ja kansallisen turvallisuuden edistäminen). Suojelupoliisi kannatti muutosta ja lausui, että ehdotuksella voi olla kansallista turvallisuutta parantava vaikutus. Poliisihallitus piti mahdollisena, että asumisaikavaatimus voisi tukea perheenkokoajan kotoutumista. Kuitenkin esimerkiksi Terveystieteiden ja hyvinvoinninlaitoksen sekä hyvinvointialueiden näkemyksien mukaan asumisaikavaatimus ei tukisi kotoutumista. Kansalaisjärjestöjen mukaan lumeavioliittojen ehkäisemiselle ei ollut esitetty ehdotuksessa riittävää tutkimukseen perustuvaa tietopohjaa. Lausunnonantajat pyysivät myös kiinnittämään huomioita esimerkiksi lumeavioliittoilmiötä koskevaan tutkimus- ja tilastotietoon jatkovalmistelussa.

Lausunnonantajat kiinnittävät huomioita perhe-elämän suojan rajoittamisen edellytyksien täsmentämiseen. Esimerkiksi valtioneuvoston oikeuskanslerin mukaan jatkovalmistelussa olisi tarkennettava perhe-elämän suojan rajoittamisen näkökulmasta hyväksyttävistä intresseistä. Monet lausunnonantajat nostivat esiin perusteluiden ja vaikutusten arvioinnin tarkentamisen lasten oikeuksien näkökulmasta. Lapsiasiavaltuutettu piti positiivisena sitä, että lapsen etu oli esitysehdotuksessa huomioitu poikkeamisperusteena pykälätasolla. Lapsiasiavaltuutettu kuitenkin kiinnitti huomiota siihen, ettei muutoksen perusteluita ollut arvioitu lapsen oikeuksien näkökulmasta. Myös oikeusministeriö ja ulkoministeriö pitivät muutoksen kannalta tärkeänä kiinnittää huomiota lapsiin kohdistuviin vaikutuksiin ja lapsen etuun jatkovalmistelussa.

Maahanmuuttovirasto toi lausunnossaan esiin, että asumisaikavaatimuksen soveltaminen niin sanottujen muiden omaisten (ei perheenjäsenet) kohdalla voisi muodostua lain soveltamisen näkökulmasta haasteelliseksi. Maahanmuuttoviraston mukaan muun omaisen oleskelulupaharkinnassa jo sellaisenaan arvioitavat kiinteän perhe-elämän jatkuminen ja täysi



Sisäministeriö Inrikesministeriet

riippuvuus olisivat osin vastakkaisia asumisaikavaatimuksen kahden vuoden odotusajan kanssa. Maahanmuuttovirasto esitti, että poikkeamisen perusteita olisi muiden omaisten osalta täydennettävä.

Alaikäisyyden määritelmä

Yhteensä 24 lausunnossa oli nimenomaisesti lausuttu lapsen alaikäisyyden määrittämistä koskevasta muutosehdotuksesta. Muutosta pidettiin kannatettavan siitä näkökulmasta, että sillä saatetaan kansallinen lainsäädäntö vastaamaan Euroopan unionin tuomioistuimen tulkintakäytäntöä. Useat lausunnonantajat kuitenkin totesivat, että ehdotettu muutos alaikäisyyden määritelmään ei esitetyllä soveltamisalalla olisi kannatettava. Monen lausunnonantajan mukaan ehdotetulla tavalla esitetty soveltamisalan rajaaminen koskettamaan pelkästään turvapaikan saaneita huoltajia ei olisi johdettavissa Euroopan unionin tuomioistuimen ratkaisusta. Lausunnonantajien mukaan muutos eriyttäisi suojeluasemia ja sillä olisi siten vaikutuksia yhdenvertaisuuteen. Yhdenvertaisuusvaltuutettu ja Lapsiasiavaltuutettu painottivat soveltamisalan osalta tarkempia perusteluita. Yhdenvertaisuusvaltuutetun mukaan suojeluasemien eriyttämiselle tulisi perustuslain takaaman yhdenvertaisuuden näkökulmasta esittää täsmällisempiä perusteluita. Myös monet kansalaisjärjestöt esittivät saman suuntaisia havaintoja. Lapsiasiavaltuutettu pyysi jatkovalmistelussa kiinnittämään huomioita perusteluiden täsmentämiseen erityisesti lasten oikeuksien ja lapsen edun näkökulmasta.

Maahanmuuttovirasto ehdotti alaikäisyyden määritelmää koskevien säännöskohtaisten perusteluiden tarkentamista suhteessa ulkomaalaislain 37 §:ään. Esimerkiksi se edellytetäänkö täysi-ikäistyneen lapsen kohdalla naimattomuutta sekä se miten ehdotettua muutosta tulisi soveltaa niin sanottujen kasvattilasten kohdalla vaatisivat viraston näkemyksen mukaan tarkennuksia jatkovalmistelussa.

Poliisihallituksen mukaan huomioita olisi kiinnitettävä myös riittäviin henkilöllisyyden selvittämisen keinoihin.

Kansanterveydellinen syy

Yhteensä 18 lausunnonantajaa lausui nimenomaisesti muutosehdotuksesta koskien kansanterveydellisen syyn poistamista epäämisperusteena perhesideperusteisissa oleskelulupahakemuksissa. Kaikissa näissä lausunnoissa muutosehdotusta pidettiin kannatettavana. Maahanmuuttovirasto totesi lausunnossaan, ettei sen tiedossa ole yhtäkään tapausta, jossa kyseistä epäämisperustetta olisi sovellettu.

Suojeluasemien eriytyminen

Lähes jokainen lausunnonantaja katsoi, että muutosehdotukset eriyttävät kansainvälistä suojelua saaneiden perheenyhdistämisen edellytyksiä. Lausunnonantajat korostivat sitä että muutosten toteutuessa perheenyhdistämisen edellytykset olisivat jatkossa nykyistä enemmän sidottuina siihen, onko perheenkokoajalle myönnetty pakolaisasema vai toissijainen suojeluasema. Lausunnoissa korostuivat erityisesti toimeentuloedellytyksen palauttamisen, asumisaikavaatimuksen sekä alaikäisyyden määritelmän osalta suojeluasemien eriytymiseen liittyvät huomiot. Esimerkiksi oikeusministeriö korosti suojeluasemien eriytyminen vaativan lisäperusteluita. Valtioneuvoston oikeuskanslerin katsoi suojeluasemien eriyttämisen vaativan, esimerkiksi asumisaikavaatimuksen osalta, lisäperusteluita erityisesti lapsen edun huomioimisen osalta sekä siltä osin mitä vaikutuksia ehdotuksella olisi vallitsevaan oikeustilaan verrattuna perhe-elämän suojaan tai yhdenvertaisuuteen.

Vaikutusarviointi

Monet lausunnonantajat pitivät jatkovalmistelussa tärkeänä kiinnittää huomiota vaikutusarvioiden täydentämiseen. Esimerkiksi oikeusministeriö totesi, että jatkovalmistelussa olisi syytä kiinnittää



Sisäministeriö Inrikesministeriet

huomiota muun muassa tutkitun tiedon lisäämiseen, muutosten kumulatiivisuuteen sekä muutosten yhteisvaikutuksiin. Helsingin kaupunki huomautti vaikutusarvioinnin tasapuolisuuden tärkeydestä ja kehotti huomioimaan sekä muutosehdotuksia vastaan olevat argumentit, että muutosehdotuksia puoltavat argumentit. Esimerkiksi sosiaali- ja terveysministeriö ja Kuntaliitto nostivat esiin, ettei esitysluonnoksessa ollut käsitelty sukupuolivaikutuksia. Kansalaisjärjestöt huomauttivat toissijaisen suojeluaseman saaneisiin perheenkokoajiin kohdistuvien vaikutusten jäävän osin täsmentymättömiksi.

Maahanmuuttovirasto esitti lausunnossaan arvioita muutosten vaikutuksista virastoon kustannusten ja lisääntyvän työmäärän osalta. Tuomioistuinvirasto pyysi vaikutusarvioinnissa kiinnittämään huomioita muutoksenhakuvaiheeseen mahdollisesti kohdistuvaan lisätyöhön valitusasioita käsittelevissä tuomioistuimissa. Tuomioistuinvirasto esitti toiveen, että muutoksenhakuvaihetta ja tuomioistuimille kohdistuvaa työmäärää pohdittaisiin tarkemmin suhteessa myös muihin ulkomaalaislakiin toteutettaviin muutoksiin. Ulkoministeriö piti tärkeänä huomioida myös ulkoasianhallinnon tehtäväkentän sekä ulkoministeriön roolin oleskelulupatehtävää hoitavana viranomaisena. Ulkoministeriö nosti esiin esimerkiksi kielteisten oleskelulupapäätösten vaikutuksen edustustojen työmäärään.

Yksittäisten muutosehdotusten osalta toivottiin täsmennyksiä erityisesti lapsivaikutusten arviointiin (Lapsiasiavaltuutettu, oikeusministeriö, ulkoministeriö). Lausunnonantajien mukaan vaikutuksia olisi syytä tarkastella lähemmin eri ihmisryhmien näkökulmasta. Lausunnonantajilla oli osin eriäviä näkemyksiä siitä, miten muutokset vaikuttaisivat tiettyihin ihmisryhmiin. Työ- ja elinkeinoministeriön mukaan vaikutukset työntekijöiden, erityisasiantuntijoiden tai opiskelijoiden maahanmuuttoon jäisivät vähäisiksi. Kun taas Opetushallitus esitti huolensa siitä, että esitysluonnos olisi ristiriidassa niiden hallitusohjelman tavoitteiden kanssa, jotka koskevat kansainvälisten korkeakouluopiskelijoiden määrän lisäämistä ja etenkin kannusteiden luomista sille, että kansainväliset opiskelijat valmistuttuaan jäisivät Suomeen töihin.

Esimerkiksi oikeusministeriö, Lastensuojelun Keskusliitto ja kansalaisjärjestöt pitivät tärkeänä huomioida sekä esityksessä tehtyjen muutosten yhteisvaikutusten ja muiden ulkomaalaislakiin tehtävien muutosten kokonaisvaikutusten arviointia.

Muita huomioita esityksestä

Jatkovalmistelun näkökulmasta lausunnoissa pyydettiin kiinnittämään huomioita perus- ja ihmisoikeuksien rajoittamisedellytyksien täsmällisempään läpikäyntiin. Esimerkiksi oikeusministeriön mukaan perusoikeuksien rajoittamisedellytyksiä olisi käsiteltävä tarkemmin erityisesti hyväksyttävyyden ja oikeasuhtaisuusvaatimuksen näkökulmasta. Useassa lausunnossa nostettiin myös esiin yleisemmin kansainvälisten ihmisoikeusvelvoitteiden täytäntöönpanoon liittyvät loppupäätelmät ja suositukset sekä niiden suhde ehdotettuihin muutoksiin. Esimerkiksi oikeusministeriö huomautti myös tarpeesta perustella selkeämmin sitä, miten muutosehdotukset olisivat sopusoinnussa kansainvälisten sopimusten ja suositusten kanssa. Oikeuskanslerin virasto piti tärkeänä lisätä perusteluita direktiivin mahdollistaman kansallisen harkinnan ja liikkumavaran sekä vaikutusarvioinnin, että sääntämisyjärjestysperusteluiden näkökulmasta. Yhdenvertaisuusvaltuutetun mukaan perheenyhdistämisen edellytysten tiukennuksia olisi perusteltava täsmällisemmin suhteessa perus- ja ihmisoikeuksiin.

Useammassa lausunnossa tuotiin esiin, ettei esitysluonnoksessa ollut esitelty vaihtoehtoisia toteuttamisvaihtoehtoja. Lausunnonantajat pitivät vaihtoehtoisten toteuttamisvaihtoehtojen käsittelyä oleellisena osana valmistelua.

Esimerkiksi Maahanmuuttovirasto, valtioneuvoston oikeuskanslerin virasto ja kansalaisjärjestöt nostivat esiin sen, ettei esityksessä ollut käsitelty muutosten siirtymäsäännöksiä. Yleisesti ottaen lausunnonantajat pitivät tärkeänä, että siirtymäsäännökset tulevat huomioiduksi jatkovalmistelussa.