

12.3.2024

Sisäministeriö, maahanmuutto-osasto.sm@gov.fi, kirjaamo.sm@gov.fi
Diaarinumero VN/24058/2023

Lastensuojelun Keskusliiton lausunto sisäministeriölle hallituksen esityksen luonnoksesta ulkomaalaislain muuttamisesta (määritelmädirektiivi) (SM037:00/2023)

Esitysluonnoksen keskeiset ehdotukset

Hallituksen esityksen tavoitteena on tehdä muutokset ulkomaalaislakiin, joilla muun muassa kansainvälinen suojelu muutetaan väliaikaiseksi, ja kansainvälisen suojelun lupien pituus lyhennetään EU-oikeuden mahdollistamaan minimiin eli myönnettyyn turvapaikkaan perustuvan luvan kohdalla kolmeen vuoteen ja toissijaiseen suojeluun perustuvan luvan kohdalla yhteen vuoteen. Hankkeessa valmistellaan myös muutokset, joilla suojelun asema lakkautetaan, siihen perustuva oleskelulupa poistetaan ja asetetaan maahantulokiello, jos henkilö syyllistyy Suomessa vakavaan rikokseen, joka vaarantaa yleistä järjestystä ja turvallisuutta tai jos henkilö vaarantaa kansallista turvallisuutta.

Lausunnon tiivistelmä

Lastensuojelun Keskusliitto lausuu siitä huolimatta, ettei siltä pyydetty lausuntoa. Keskusliitto kommentoi esitysluonnosta lähinnä oleskelulupien pituuteen liittyvän sääntelyn osalta (53 §, 54 § ja 55 §). Keskusliitto pitää erittäin huolestuttavana suojelua saaneiden ihmisten aseman heikentämistä pätkittämällä oleskeluluvat lyhyiksi. Jatkuva lupien uusiminen tekisi pakolaistaustaisten lasten, nuorten ja perheiden elämästä epävarmaa ja hidastaisi kotoutumista sekä aiheuttaisi yhteiskunnalle ylimääräisiä kustannuksia niin lupahallinnon kasvamisen kuin pitkissä lupaprosesseissa olevien ihmisten mahdollisen sosiaali- ja terveyspalvelujen tarpeen lisääntymisen johdosta. Lisäksi kansainvälistä suojelua ja toissijaista suojelua saavat henkilöt asetetaan eriarvoiseen asemaan oleskelulupien pituuksien eroista johtuen. Suojelua saavat ihmiset tulee nähdä voimavarana eikä taakkana, ja keskittyä torjumisen sijaan kotouttamisen tehostamiseen, jotta Suomi näyttäytyisi mahdollisena ja jopa houkuttelevana maana ulkomaalaisille.

Lastensuojelun Keskusliiton lausunto

Ensimmäisen oleskeluluvan sekä jatkoluvan pituutta kansainvälisen suojelun perusteella lyhennetään neljästä vuodesta kolmeen vuoteen. Toissijaisen suojelun perusteella annetun ensimmäisen oleskeluluvan pituutta lyhennetään neljästä vuodesta yhteen vuoteen ja jatkolupaa neljästä vuodesta kahteen vuoteen. Lisäksi sisäministeriö on asettanut hankkeen keväälle 2025, jonka tavoitteena on tiukentaa pysyvän

oleskeluluvan edellytyksiä ja mm. pidentää pysyvän oleskeluluvan edellytyksenä olevaa asumisaikaa neljästä kuuteen vuoteen. Käytännössä **tulevien muutosten yhteisvaikutuksena pysyvän suojelun saaminen vaikeutuu merkittävästi ja vaatii kansainvälisen suojelun osalta hakijalta kolme lupaprosessia ja toissijaisen suojelun osalta viisi lupaprosessia pysyvän oleskeluluvan saamiseksi. Keskusliitto on huolissaan siitä, miten tämä vaikuttaa pakolaistaustaisten ihmisten mahdollisuuksiin rakentaa elämää Suomessa ja ennen kaikkea lasten ja lapsiperheiden hyvinvointiin ja kotoutumiseen.** Ensimmäistä kertaa ollaan myös luomassa jonkinlaista ”toisen luokan pakolaisuutta”, kun kahden suojeluluvan välille ollaan tekemässä merkittävää eroa: toissijaista suojelua saavat ollaan asettamassa eriarvoiseen asemaan muiden de facto -pakolaisten kanssa.

Lastensuojelun Keskusliitto huomauttaa, että **esitysluonnoksen lapsivaikutusten arviointi puuttuu käytännössä kokonaan.** Vaikutusarvioinnin lapsia ja lapsiperheitä koskevassa muutaman rivin mittaisessa kohdassa (s. 23) todetaan, että oleskelulupien lyhenemisen ja aiempaa tiheämmän jatkolupien hakemisen voidaan arvioida vaikuttavan motivaatioon kotoutua. Siitä ei käy kuitenkaan ilmi, millä tavalla jatkolupien toistuvan hakemisen arvellaan vaikuttavan motivaatioon – sitä edistävästi vai estävästi.

Pakolaistaustaisilla on tutkitusti pääväestöä enemmän psyykkistä kuormaa ja mielenterveysongelmia, jonka taustalla on sekä traumaattisten kokemusten värittävä menneisyys että epävarmuus oikeudesta jäädä Suomeen. Jo turvapaikkaprosessi voi olla hyvin kuormittava, sillä sitä määrittää epävarmuus tulevaisuudesta ja oikeudesta jäädä Suomeen. Pelko kielteisestä päätöksestä ja palautuksesta vaivaa monia. Tämä epävarmuus lisää turvapaikanhakijan psyykkistä kuormaa merkittävästi.¹ Nyt oltaisiin tätä mielenterveyttä uhkaavaa epävarmuuden aikaa jatkamassa vuosia eteenpäin. Keskusliitto korostaa, että kehitysvaiheessa olevien lasten elämässä ajalla on toisenlainen merkitys kuin aikuisilla. **Kun suojelua Suomesta hakemaan tulleen perheen elämä jatkuu vuosikautia epävarmana siitä, jatkuuko suojelu, sillä voi olla haitalliset seuraukset lapsen kehitykselle.** Tämä epävarmuuden aika saattaa kattaa lapsen elämästä merkittävän ajan, jolloin huoltajien pitäisi kyetä luomaan lapselle pysyvät ja turvalliset kasvuolosuhteet.

Suomessa on jo kokemusta lyhyiden lupien vaikutuksista etenkin lapsiin ja nuoriin. Vuosina 2015–16 ilman huoltajaa tulleet lapset saivat huomattavan paljon oleskelulupia yksilöllisestä inhimillisestä syystä (ulk.laki 52 §), joka myönnetään ensin vain vuodeksi. Maahanmuuttovirasto alkoi tuohon aikaan myös tulkita jatkoluvan myöntämisen perusteita tiukemmin eli siten, että tämän ryhmän kohdalla ei luvan edellytysten enää välttämättä automaattisesti katsottu olevan voimassa hakijan täytettyä 18 vuotta. Monelle nuorelle myönnettiin jatkolupa jälleen vain vuodeksi.² Keskusliitto pitää huolestuttavana, että tämä huonoksi havaittu käytäntö halutaan nyt ulottaa myös suojelulupiin.

¹ Castaneda, Anu E. ym. (2018). Pakolaisten mielenterveyden tukeminen Suomessa. Paloma-käsikirja. Terveysten ja hyvinvoinnin laitos 5/2018.

² Pirjatanniemi ym. (2021). Ulkomaalaislain ja sen soveltamiskäytännön muutosten yhteisvaikutukset kansainvälistä suojelua hakeneiden ja saaneiden asemaan. Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 2021:10, 209.

Tämä lupien ”pätkittäminen” eli **jatkolupien lyhyys yhdessä lupaprosessien pitkän keston ja jatkoluvan saamisen epävarmuuden kanssa aiheutti pelkoa, epävarmuutta mielenterveysongelmia ja kotoutumisen hidastumista.** Konfliktien keskeltä tulleiden nuorten elämässä vallitsi siis turvapaikkaprosessin jälkeenkin epävarmuus siitä, saavatko he jäädä maahan. Joukko nuoria sai kielteisen päätöksen jatkolupahakemukseensa täytettyään 18, ja tämä aiheutti epätietoisuutta ja epävarmuutta muidenkin nuorten kohdalla. Tämä sai myös nuorten kanssa työskentelevät ihmettelemään, miten järkevää yhteiskunnan kannalta on ensin käyttää resursseja alaikäisen tukemiseen ja sen jälkeen nuoren täysi-ikäistyttyä poistaa hänet maasta. Jos myönnetään, että lapsuus ja nuoruus ovat tärkeitä kehitysvaiheita ja ilman huoltajaa tulleet lapset ovat erityisen haavoittuvassa asemassa, ei ole yhdentekevää, miten näitä nuoria tuetaan. Tutkijat kysyvätkin, kenen vastuulla on näiden nuorten tulevaisuuden vakauttaminen, kun nuori on ollut Suomessa jo vuosia.³

Myös kansainvälinen tutkimus vahvistaa lyhyiden lupien kielteiset vaikutukset. Kun nuorten arkea leimaa epävarmuus tulevasta, tällainen ”elämä odotustilassa”, toiveiden ja huolten ristipaineessa on kuormittavaa. Näiden nuorten elämässä niin mennyttä kuin tulevaa leimaa epävarmuus. Juurtuminen uuteen yhteiskuntaan ei voi alkaa, ja on vaikeaa panostaa oman tulevaisuuden eteen.⁴ **YK:n lapsen oikeuksien komitea ja siirtotyöläisten ja heidän perheenjäsentensä oikeuksia käsittelevä komitea** tunnustavatkin yhteisessä yleiskommentissaan epävarman ja epävakaa siirtolaisaseman kielteiset vaikutukset lasten hyvinvointiin. Tästä syystä komiteat **suosittelevat valtioita varmistamaan, että lasten käytettävissä on selkeät ja helppopääsyiset aseman määrittelymenettelyt, jotta he saavat asemansa laillistettua eri perustein.**⁵

Hallituksen esityksen ehdotuksille kansainvälisen suojelun saaneiden oleskelulupien keston lyhentämisestä onkin vaikea löytää kestäviä perusteluja. Esitystä kokonaisuudessaan perustellaan hallitusohjelmakirjauksilla yhteiskunnan sisäisen turvallisuuden edistämisestä. Kaikkien kansainvälistä suojelua olevien elämän ja kotoutumisen vaikeuttaminen tuskin edistää kansallista turvallisuutta. Esitys myös tuo yhteen kaksi aivan eri tasoista asiaa; erityisen törkeään rikokseen syyllistyneiden kohtelun ja kaikkien kansainvälistä suojelua saavien oleskelulupakäytäntöjen kiristykset. Näiden asioiden niputtaminen yhteen voi vahvistaa narratiivia, jossa kaikki kansainvälistä suojelua hakevat – ja tämän esityksen myötä myös suojelua saavat – nähdään turvallisuusuhkana.

Jatkolupakäytäntömuutosten perusteluiksi jää ainoastaan se, että halutaan ottaa käyttöön mahdollisimman alhainen määritelmädirektiivin sallima suojelun taso, koska tiukennuksista on olemassa

³ Pirjatanniemi ym. (2021), 210–211; Remy, Linda (2019). ”Ei ole helppoa mutta...mä pärjään.” Suomeen ilman huoltajaa tulleiden pakolaisnuorten pohdintoja aikuisuuteen siirtymisestä. Sosiaalityön pro gradu -tutkielma, Helsingin yliopisto, Valtiotieteellinen tiedekunta.

⁴ Esim. Kohli, Ravi (2011) Working to ensure safety, belonging and success for unaccompanied asylum-seeking children. Child Abuse Review Vol. 20, Issue 5, 311–323.

⁵ Siirtotyöläisten ja heidän perheenjäsentensä oikeuksia käsittelevän komitean ja YK:n lapsen oikeuksien komitean yhteinen yleiskommentti nro 23 [2017] lasten ihmisoikeuksiin kansainvälisen siirtolaisuuden yhteydessä liittyvistä valtioiden velvollisuuksista lähtö-, kauttakulku-, kohde- ja paluumaissa, CMW/C/GC/4 - CRC/C/GC/23, kohta 18.

hallitusohjelmakirjaus. Esityksen kiristystä oleskelulupien keston ja saamisen ehtoihin ei voida perustella kustannussäästöillä, mikä on ollut hallituksen peruste sen tehdessä muita perus- ja ihmisoikeuksiin puuttuvia lakimuutoksia. **Jatkolupahakemusten määrän merkittävä kasvu aiheuttaa lisäresurssien tarvetta Maahanmuuttovirastolle.** Esityksessä arvellaan kolmen miljoonan euron vuotuisia lisäkustannuksia, mutta hakemusten määrää on mahdotonta ennustaa, sillä turvapaikkahakemusten määrä voi vaihdella merkittävästi vuosittain.

Esityksestä nouseekin kysymys, kuinka järkevää maahanmuuttopolitiikkaa suojelulupien pätkittäminen on. Suomessa on ollut varsin toimivat käytännöt oleskelulupien myöntämisessä. Kun kansainvälisen suojelun tarve on tutkittu ja hakija on läpäissyt varsin tiukan seulan, voidaan panostaa henkilön kotoutumiseen. Lyhyillä oleskeluluvilla aiheutetaan epävarmuutta, joka hidastaa kotoutumista ja voi lisätä palvelun tarvetta. Esityksen ehdottamalla politiikalla viestitään, että kansainvälistä suojelua saavat eivät ole tervetulleita maahan, ja heidän asemaansa pakolaisina haastetaan. **Tämä viestii sitä, että Suomi näkee pakolaiset taakkana eikä voimavarana.** Ikääntyvän väestön aiheuttaman kestävyysvajeen keskellä **tulisikin uusien tulijoiden torjumisen sijaan mieluummin keskittyä kotouttamisen tehostamiseen ja toimiin, joilla Suomi voisi näyttäytyä mahdollisena ja jopa houkuttelevana maana ulkomaalaisille.**