

VN/24058/2023

## Siirtolaisuusinstituutin lausunto sisäministeriölle luonnoksesta hallituksen esitykseksi ulkomaalaislain muuttamiseksi (SM037:00/2023)

Lausunnon valmistelijat: Erikoistutkija Erna Bodström, vanhempi tutkija Eveliina Lyytinen ja tutkimusjohtaja Marja Tiilikainen  
Lausunnon lähettäjä: Toimitusjohtaja Saara Pellander

Siirtolaisuusinstituutisäätiö sr on vuonna 1974 perustettu muuttoliikkeiden tutkimus- ja dokumentaatiolaitos. Instituutin toimialaan kuuluvat kansainväliset ja maan sisäiset muuttoliikkeet sekä niiden seurauksiin lukeutuvat ilmiöt.

### Siirtolaisuusinstituutti lausuu kunnioittavasti seuraavaa:

Esityksen tarkoituksena on tehdä hallitusohjelman mukaisesti EU:n määritelmädirektiivin mahdollistamat tiukennukset ulkomaalaislakiin. Poissulkemislausekkeiden soveltaminen ehdotetaan ulotettavaksi kansainvälisen suojeluaseman saamisen jälkeen tapahtuviin tekoihin sekä toissijaisen suojeluaseman osalta turvallisuuteen liittyviin seikkoihin ja tilanteisiin, joissa henkilö on jättänyt alkuperämaansa rikosseuraamukset välttääkseen. Pakolaisaseman lakkauttamiseen ehdotetaan direktiivin sallimia lisäyksiä kansallisen turvallisuuden vaarantamisen ja erityisen törkeään rikokseen syyllistymisen ja siten yhteiskunnalle vaaraksi olemisen perusteella. Pakolaisasema voitaisiin myös jättää myöntämättä näillä perusteilla.

Hallituksen esityksessä on kyse merkittävästä paradigman muutoksesta. Siinä siirrytään siitä, että kansainvälistä suojelua tarvitsevat saavat Suomesta pitkäaikaista ja jatkuvaa suojaa ja mahdollisuuden rakentaa turvallisen elämän Suomeen, siihen, että heidän oleskelunsa Suomessa on määräaikaista ja heidät pyritään kotouttamaan mahdollisimman pian. Tästä syystä on huolestuttavaa, että laki käsitellään erittäin nopealla aikataululla.

Kansainvälisen suojelun perusteella myönnettävien oleskelulupien pituus ehdotetaan lyhennettävän direktiivin mahdollistamaan vähimmäispituuteen. Vaikutusten arvioissa on todettu vain lasten ja perheiden osalta sivulla 23, että ”oleskelulupien lyhenemisen ja aiempaa tiheämmän jatkolupien hakemisen voidaan arvioida vaikuttavan motivaatioon kotoutua.” Kotoutumisen tosiasialliset mahdollisuudet ja niiden heikkeneminen lyhytkestoisten ja epävarmojen lupien takia tulee kuitenkin jatkossa koskemaan kaikkia kansainvälistä suojelua saaneita, ei vain lapsia tai perheitä. Toki heidän kohdallaan vaikutukset voivat olla erittäin haitallisia. Se, että osa turvapaikanhakijoista on ollut turvapaikkapro-

sessissa jopa vuosia, mikä on jo heikentänyt heidän hyvinvointiaan ja estänyt kotoutumista, yhdistettynä ehdotukseen lyhentää kansainvälisen suojelun asemat ja niiden jatkoluvat, tulee lisäämään suojelua saavien henkistä kuormittuvuutta ja prosessuaalista haavoittuvuuttaan. Toki tämä on erityisen raskasta lapsien ja perheiden näkökulmasta.

Lisäksi on harhaanjohtavaa puhua kotoutumisen *motivaatiosta*, vaan pikemminkin tarkastelu tulisi olla kotoutumisen mahdollisuuksien heikentämisestä lainsäädännön ja viranomaistoiminnan seurauksena. Yhdessä pysyvän oleskeluluvan ja kansalaisuuden saamiseen liittyvien kiristysten kanssa kansainvälistä suojelua saavat tulevat elämään entistä kauemmin epävarmuudessa siitä, voivatko he jäädä pitkäaikaisesti Suomeen ja siten rakentaa elämänsä tänne. Esitys tulee siten toteutuessaan johtamaan siihen, että kansainvälistä suojelua saavien kotoutuminen Suomeen tulee vaikeuttamaan, vaikka motivaatio heillä siihen olisikin. Tällä tulee todennäköisesti olemaan kauaskantoisia ja luultavasti myös ennalta odottamattomia seurauksia.

Esityksen toteamus sivulla 22 siitä, että ”luvan pituuden lyhentäminen ei myöskään vaikuta suojelun tasoon tai laatuun” on myös harhaanjohtava, sillä vaikutukset kohdistuvat kansainvälistä suojelua saaneiden osalta juuri näihin. Ehdotetut lyhennykset tulevat toteutuessaan aiheuttamaan negatiivisia seuraamuksia tilapäisyyden ja epävarmuuden lisääntyessä. Näitä vaikutuksia tai laajemminkaan vaikutuksia kansainvälistä suojelua saaneiden elämään Suomessa ei ole esityksessä arvioitu. Tämä on vakava puute.

Myös ajatus siitä, että pakolaisaseman ja toissijaista suojelua saavien tilanteet eriytyvät aiempaa enemmän, vaatii lisää perusteluja ja yhdenvertaisuuden syvällisempää tarkastelua. Ehdotus perustelee sivulla 32 pakolaisuuden ja toissijaisen suojeluaseman perusteella myönnettävien oleskelulupien perusteella myönnettävien pituuksien erottamista sillä, että syyt myöntää ne ovat erilaiset. Pakolaisuuden perusteella myönnettävä lupa perustuu yleensä henkilökohtaisiin syihin, jotka ovat suhteellisen pysyviä. Tämä ei puolla pakolaisuuden perusteella myönnettävän oleskeluluvan keston lyhentämistä. Ehdotus perustelee toissijaisen suojelun lyhentämistä sillä, että se perustuu usein hakijan lähtömaan tilanteeseen, jolloin ”suojelun tarpeen voi arvioida muuttuvan lyhyemmän ajan kuluessa”. Ehdotus ei kuitenkaan huomioi, että myös näissä tapauksissa suojelun tarpeen muutoksen on oltava merkittävä ja pysyvä. Pysyvyyden toteaminen vaatii yleensä useita vuosia, esimerkiksi Siirtolaisuusinstituutin Endings - Refuge, Time and Space -hankkeen analysoimien hallinto-oikeuksien päätösten mukaan noin viiden vuoden ajan vakaana pysynyttä muutosta. Tämä ei puolla toissijaisen oleskeluluvan keston lyhentämistä.

Lisäksi on huomioitava, että ulkomaalaislain pykälän 55 mukaan jatkolupa voidaan myöntää enintään neljäksi vuodeksi, kun ehdotuksen mukaan jatkolupa myönnettäisiin pakolaisuuden perusteella kolmeksi ja toissijaisen suojelun perusteella kahdeksi vuodeksi. Ehdotus siis yksiselitteisesti asettaa kansainvälistä suojelua saaneet heikompaan asemaan muilla perusteilla oleskeluluvan saaneisiin nähden. Tätä ei ole tuotu ehdotuksessa esille eikä perusteltu, eikä sitä ole arvioitu perustuslain yhdenvertaisuusperiaatteen valossa.

Esityksessä todetaan sivulla 21 (vaikutukset viranomaistoimintaan), että muutosten ”voidaan arvioida lisäävän myös tapauksia, joissa päädytään kansainvälisen suojeluaseman päättymiseen sekä karkottamiseen.” Tämä toteamus on kirjattu kohtaan ”Vaikutukset viranomaisten toimintaan”, mutta luvan menettämistä ja peruuttamista tulisi arvioida

eritoten kansainvälistä suojelua nauttineiden ihmisten ja heidän perheidensä näkökulmista. Karkotus voi rikkoa perheitä ja niissä esiintyy kansainvälistä suojelua hakeneiden ja saaneiden osalta aina palautuskiellon rikkomisen vaara.

Ulkomaalaislakia ehdotetaan muutettavaksi niin, että kansainvälisen suojelun tarve arvioidaan uudelleen aina jatkolupaa haettaessa, eli ehdotuksen mukaisesti 1-3 vuoden välein. Ulkomaalaislain pykälän 54 momentin 2 mukaan kansainvälisen suojelun tarve tutkitaan tällä hetkellä uudelleen, jos vaikuttaa ilmeiseltä, etteivät kansainvälisen suojelun edellytykset täyty. Hallituksen esityksen sivu 12 sisältää lukuisia tapauksia, joissa Maahanmuuttovirasto jo nyt harkitsee uudelleen kansainvälisen suojelun tarpeen. Siirtolaisuusinstituutin Endings-hankkeen alustavat tulokset myös viittaavat siihen, että Maahanmuuttovirasto tutkii kansainvälisen suojelun tarpeen uudelleen varsin matalalla kynnyksellä. Tämä koskee esimerkiksi tapauksia, joissa hakija on saanut kotimaansa passin tai matkustanut kotimaahansa tai syyllistynyt rikoksiin Suomessa. Hallituksen esityksessä sivulla 13 kuitenkin todetaan, että tätä ei pidetä riittävänä. Väitettä ei ole perusteltu mitenkään, eikä esityksessä avata, miten ulkomaalaislain pykälän 54 momentin 2 uusi sanamuoto edistäisi tätä tavoitetta tai miten se vaikuttaisi käytännössä Maahanmuuttoviraston työhön. Jälkimmäinen on olennaista vaikutusten (ml. taloudelliset vaikutukset) kannalta. Kohta tulisi perustella ja sen käytännön vaikutukset avata paremmin.

Ehdotuksessa esitetyistä tilastoista sekä myös Siirtolaisuusinstituutin Endings-hankkeen Maahanmuuttovirastolta saamista tiedoista ilmenee, että myös nykytilanteessa suurin osa tapauksista, joissa lakkauttamista tai peruuttamista ryhdytään harkitsemaan päättyy siihen, että asemaa ei lakkauteta tai peruuteta. Tämä siis siitä huolimatta, että tutkintaan ohjataan vain ne asiat, joissa lakkauttamisen tai peruuttamisen edellytysten voi olettaa täyttyvän. Tämän perusteella on hyvin epätodennäköistä, että kaikkien jatkolupahakemusten ohjaaminen harkintaan merkittävästi nostaisi lakkauttamisten tai peruuttamisten määriä, vaan sen sijaan se nostaisi lähinnä tutkintamääriä ja samalla siihen tarvittavia taloudellisia ja henkilöstöresursseja ilman merkittäviä vaikutuksia.

Kokonaisuudessaan esitetyt muutokset aiheuttaisivat lisääntyneitä työvoiman tarvetta viranomaistahoilla, ruuhkuttaisivat prosesseja ja hidastaisivat lupien myöntämistä. Vain Maahanmuuttoviraston lisäkustannukset olisivat arvion mukaan noin 3 miljoonaa euroa. Lisäksi esim. SUPO:lle tulisi kustannusvaikutuksia, joiden arviota ei ole esitetty. Voidaankin kysyä, ovatko ehdotetut muutokset, etenkin oleskelulupien lyhentämisen suhteen, järkeviä suhteessa niiden aiheuttamiin taloudellisiin kustannuksiin ja ihmisten tulevaisuuden epävarmuuden lisäämisen suhteen.

Ulkomaalaislakia ehdotetaan muutettavaksi määritelmädirektiivin mukaisesti siten, että pakolaisasema tai toissijainen suojelu voidaan jättää myöntämättä, peruuttaa, lakkauttaa tai jättää uusimatta, jos on perusteltua syytä olettaa, että hakija on vaaraksi jäsenvaltion yhteiskunnalle tai turvallisuudelle. Alan tutkimuksen perusteella näyttää siltä, että nykyisen Maahanmuuttoviraston päätöskäytännön mukaisesti erityisesti kohtaa yhteiskunnallisesta vaarasta on sovellettu laajasti ja epämääräisesti. Sitä on toisaalta voitu soveltaa ihmisiin, jotka on tuomittu useista toisten ihmisten henkeen ja koskemattomuuteen liittyvistä rikoksista, ja toisaalta myös ihmisiin, joiden on epäilty syyllistyneen esimerkiksi baarijonotappeluun. Lisäksi arvioita yhteiskunnallisesta vaarasta ei yleensä ole päätöksissä juurikaan avattu tai perusteltu, vaan ne on esitetty toteamuksenomaisesti, jolloin myös niiden arviointi oikeusasteissa on vaikeaa.

Näin ollen olennaista onkin, että poissuljentaa arvioidaan myös toissijaisen suojelun osalta Euroopan komission Suomelle osoittaman huomautuksen mukaisesti. Ulkomaalaislakia ehdotetaan myös muutettavaksi pakolaisen karkottamista koskevilta osin Euroopan komission Suomelle osoittaman huomautuksen seurauksena. Suomesta on siis voitu tähän asti hyvinkin hatarin perustein karkottaa “pelkästään rikoksesta mahdollisesti seuraavan vankeusrangaistuksen enimmäiskeston perusteella” (sivu 13), ja tämä ollut EU-lainsäädännön vastaista. Lisäksi Suomen lainsäädäntöä tulee täsmentää rikosten kumuloitumisen, erityisen törkeän rikoksen ja yhteiskunnallisen vaaran suhteen niin, että se on EU-lainsäädännön mukainen. Nämä ovat erittäin tärkeitä muutoksia, jotka tulee toteuttaa nopeasti.

Lisäksi on olennaista kehittää Maahanmuuttoviraston päätöskäytäntöä näissä tapauksissa niin, että kansalliseen ja yhteiskunnalliseen turvallisuuteen perustuva päätöksenteko on avointa (pl. julkisuuslain pykälän 24 mukaiset salassa pidettävät tiedot) ja perusteltua niin turvapaikka- kuin muissa oleskelulupa- ja kansalaisuusasioissakin.

Vaikutusten arvioissa on myös todettu sivulla 22, että ehdotetuilla muutoksilla “ei arvioida olevan merkittävää vaikutusta poliisin toimintaan siltä osin, kun kyse on maasta poistamisesta.” Kuitenkin jo nykytilanteessa on epävarmaa, toteutuuko palautuskiellon kunnioittaminen jokaisessa tapauksessa. Etenkin poliisia tulisi jatkossakin kouluttaa palautuskiellosta ja luoda toimivat prosessit sen varmistamiseksi, että Suomi ei sitä riko maasta poistamisten yhteydessä. Riski sen rikkomiselle on aina suuri, jos kyseessä on henkilö, joka on aiemmin nauttinut kansainvälistä suojelua.

Kunnioittavasti

Saara Pellander

Toimitusjohtaja