



Lausuntoyhteenveto luonnoksesta hallituksen esitykseksi

Sisällys

Lausuntoyhteenveto luonnoksesta hallituksen esitykseksi	1
1. Johdanto.....	1
2. Yhteenveto lausunnoista.....	3
3. Asiakohtaiset kannanotot	6
3.1 Oleskelulupien lyhentäminen ja jatkoluvan edellytykset	6
3.2 Uudet perusteet jättää kansainvälinen suojeluasema myöntämättä tai lakkauttaa tai peruuttaa jo myönnetty asema.....	9
3.3 Yksilöllinen tutkinta kansainvälistä suojeluasemaa lakkautettaessa tai peruutettaessa	13
3.4 Tilapäisen oleskeluluvan myöntäminen.....	13
3.5 Rikkomusmenettely	14
4. Perus- ja ihmisoikeudet ja säätämisyjärjestys	14
Esityksen vaikutukset ja niiden arviointi	17

1. Johdanto

Sisäministeriössä on valmisteltu virkatyönä luonnos hallituksen esitykseksi eduskunnalle, joka koskee ulkomaalaislain muuttamista. Pääministeri Petteri Orpon hallitusohjelman ”Vahva ja välittävä Suomi, 20.6.2023” mukaisesti hallitus ottaa käyttöön EU:n määritelmädirektiivin mahdollistamat tiukennukset. Lisäksi esityksellä toteutetaan hallitusohjelman kirjaus, jonka mukaan kansainvälinen suojelu muutetaan luonteeltaan väliaikaiseksi ja kansainvälisen suojelun lupien pituus lyhennetään EU-oikeuden mahdollistamaan minimiin. Lupien jatkaminen edellyttää arviota kansainvälisen suojelun jatkamisen tarpeesta. Esityksellä toteutetaan myös hallitusohjelman kirjaus koskien kansainvälisen suojeluaseman lakkauttamista ja siihen perustuvan oleskeluluvan poistamista, jos henkilö syyllistyy Suomessa vakavaan rikokseen, joka vaarantaa yleistä järjestystä ja turvallisuutta tai jos henkilö vaarantaa kansallista turvallisuutta. Euroopan komission aloittaman rikkomusmenettelyn johdosta ulkomaalaislakiin tehdään muutos koskien pakolaisten maasta poistamista.



Sisäministeriö Inrikesministeriet

Lausuttavana olleen esitysluonnoksen mukaisesti ulkomaalaislakia muutettaisiin kansainvälistä suojelua koskevien oleskelulupien pituuden (53 § ja 55 §) sekä jatkoluvan myöntämistä koskevilta osilta (54 § 2 momentti). Ensimmäinen oleskelulupa myönnettäisiin pakolaisuuden perusteella kolmeksi vuodeksi ja toissijaisen suojelun perusteella yhdeksi vuodeksi. Jatkolupa pakolaisuuden perusteella myönnettäisiin kolmeksi vuodeksi ja toissijaisen suojelun perusteella kahdeksi vuodeksi. Jatkoluvan myöntämisen edellytyksenä olisi, ettei asiassa ilmenisi perusteita kansainvälisen suojeluaseman lakkauttamiselle tai peruuttamiselle. Lisäksi ulkomaalaislakia muutettaisiin lisäämällä uusia kansalliseen turvallisuuteen sekä yhteiskunnan vaarantamiseen liittyviä perusteita jättää pakolaisasema tai toissijainen suojeluasema antamatta (87 § ja 88 §) sekä lakkauttaa tai peruuttaa kansainvälinen suojeluasema (107 ja 108 §). Lisäksi tilanteissa, joissa asema jätettäisiin antamatta tai se lakkautettaisiin tai peruutettaisiin mutta ulkomaalaista ei voitaisi palautuskiellon vuoksi poistaa maasta, hänelle myönnettäisiin tilapäinen oleskelulupa (89 §). Pakolaisen maasta karkottamista koskeva 149 §:n 3 momentti muutettaisiin vastaamaan määritelmädirektiivin 21 artiklan 2 kohtaa koskien pakolaisen palauttamista.

Sisäministeriö pyysi 20 helmikuuta 2024 lausuntoja luonnoksesta hallituksen esitykseksi, joka koskee ulkomaalaislain muuttamista. Lausunnot pyydettiin toimittamaan viimeistään 12 maaliskuuta 2024. Lausuntoaika oli normaalia lyhyempi. Lyhyempää lausuntoaikaa perusteltiin sillä, että ehdotetuilla lakimuutoksilla koskien kansainvälisen suojelun myöntämättä jättämistä ja lakkauttamista todettiin olevan vaikutusta yhteiskunnan ja kansallisen turvallisuuden suojaamiseen ja muutoksilla todettiin pyrittävän osaltaan vaikuttamaan myös välineellistetyn maahantulon kautta kansalliselle turvallisuudelle aiheutuvan uhkan torjuntaan. Perusteeksi normaalia lyhyemmälle lausuntoajalle todettiin myös pyrkimys saattaa esitys eduskunnan käsiteltäväksi kevätistuntokaudella 2024 hallitusohjelman kirjausten ja lainmuutosten pikaisen voimaansaattamisen vuoksi.

Saadut lausunnot ovat saatavilla valtioneuvoston verkkosivuilla (<http://valtioneuvosto.fi/hankkeet>). Lausunnot pyydettiin seuraavilta viranomaisilta ja organisaatioilta (lausunnon toimittaneet tahot on merkitty tähdellä *):

Sisäministeriön poliisiosasto

Sisäministeriön rajaosasto

Sisäministeriön kansallisen turvallisuuden yksikkö *

Ulkoministeriö *

Työ- ja elinkeinoministeriö *

Oikeusministeriö*

Valtiovarainministeriö *

Opetus- ja kulttuuriministeriö *



Maahanmuuttovirasto *

Poliisihallitus *

Keskusrikospoliisi *

Suojelupoliisi *

Rajavartiolaitos

Valtioneuvoston oikeuskansleri

Eduskunnan oikeusasiamies*

Yhdenvertaisuusvaltuutettu *

Lapsiasiavaltuutettu *

Helsingin hallinto-oikeus *

Itä-Suomen hallinto-oikeus *

Pohjois-Suomen hallinto-oikeus *

Turun hallinto-oikeus *

Korkein hallinto-oikeus *

Euroopan kriminaalipoliittinen instituutti HEUNI

Amnesty International *

Pakolaisneuvonta *

Pelastakaa lapset ry

Turvapaikanhakijoiden tuki ry *

UNHCR Pohjoismaiden toimisto *

Ihmisoikeuskeskus

UNICEF *

2. Yhteenveto lausunnoista

Esitysluonnoksesta saatiin yhteensä 28 lausuntoa. Pyydetystä 30 lausunnosta saatiin 23. Lisäksi lausunnon antoivat Kirkkohallitus, Tuomioistuinvirasto, Lastensuojelun Keskusliitto, Siirtolaisinstituutti ja Suomen Pakolaisapu. Sisäministeriön rajavartio-osasto ilmoitti, että sillä ei ole asiassa lausuttavaa. Oikeuskanslerinvirasto ilmoitti, että ei anna lausuntoa asiassa.



Sisäministeriö Inrikesministeriet

Lausunnot poikkesivat sisällöltään toisistaan merkittävästi. Turvallisuusviranomaiset pitivät esitettyjä muutoksia hyvin kannatettavina erityisesti kansallisen turvallisuuden näkökulmasta. Monet muut tahot, kuten järjestötoimijat sekä lapsiasia- ja yhdenvertaisuusvaltuutettu nostivat esiin puutteellisen vaikutusarvioinnin erityisesti kotoutumista ja lapsen etua koskien. Eri viranomaiset, kuten hallinto-oikeudet, nostivat esiin tarpeen arvioida taloudellisia vaikutuksia paremmin. Monet tahot ottivat myös kantaa siihen, että muut vireillä olevat lakihankkeet huomioiden tulisi tehdä kokonaisvaikutusarviointi kaikista ehdotetuista ja suunnitelluista muutoksista. Kaikissa lausunnoissa ei otettu selkeästi kantaa muutoksiin, mutta kansalaisjärjestöt pääsääntöisesti vastustivat esitettyjä muutoksia. Erityisesti kritisoitiin oleskelulupien pituuden lyhentämistä ja toisaalta pakolaisuuden ja toissijaisen suojeluaseman perusteella myönnettävien lupien pituuden eriyttämistä toisistaan. Osassa lausunnoista myös kritisoitiin uusia esitettäviä perusteita kansainvälisen suojeluaseman myöntämättä jättämiselle, lakkauttamiselle ja peruuttamiselle, joskin uusia perusteita myös kannatettiin turvallisuusviranomaisten ja Maahanmuuttoviraston taholta. Rikkomusmenettelystä johtuvaa lakimuutosta kannatettiin järjestöjen taholta. Useissa lausunnoissa pidettiin tärkeänä sen varmistamista, ettei palautuskieltoa rikota uusien muutosten johdosta. Lyhyttä lausuntoaikaa kritisoitiin osassa lausuntoja.

Sisäministeriön kansallisen turvallisuuden yksikkö (KTY) arvioi esitysluonnoksen kokonaisuutena edistävän hallitusohjelman tavoitteita yhteiskunnan sisäisen ja kansallisen turvallisuuden lisäämiseksi. KTY:n toimialan kannalta luonnos hallituksen esityksestä on kannatettava. KTY katsoo, että säädösmuutokset osaltaan parantavat edellytyksiä turvata kansallista turvallisuutta.

Turvapaikanhakijoiden tuki ry esittää kantanaan, että lainmuutosten valmistelu tulisi keskeyttää, kunnes on pystytty arvioimaan, mitä hyötyä niistä on yhteiskunnalle.

Keskusrikospoliisi toteaa, että ulkomaalaislakiin esitettyjä muutoksia voidaan pitää lähtökohtaisesti kannatettavina. Ehdotetuilla muutoksilla voidaan arvioida olevan myönteisiä vaikutuksia yleiselle järjestykselle ja turvallisuudelle. Keskusrikospoliisi pitää tavoitteita yhteiskunnan sisäisen turvallisuuden ja kansallisen turvallisuuden edistämisestä tärkeänä.

Amnesty International katsoo, että Suomessa ei tule ottaa käyttöön määritelmädirektiivin mahdollistamia tiukennuksia esitysluonnoksen mukaisesti. Tiukennuksille ei ole esitetty yhteiskunnallista tarvetta. Amnestyn mukaan oikeusvarmuuden periaate kieltää ennakoimattoman lainkäytön. Hakijoiden oikeusturva huomioon ottaen oikeuksia heikentävää lainsäädäntöä tulisi soveltaa vasta lain voimaantulon jälkeen tehtyihin uusiin hakemuksiin ja tämä tulisi selkeästi ilmaista lain voimaantulo- ja siirtymäsäännöksissä.

YK:n pakolaisjärjestö (UNHCR) pitää pahoiteltavana sitä, että ehdotetut muutokset rajoittavat Suomen nykyisiä hyviä käytäntöjä, vaikkakin pysyvät vähimmäistasolla. UNHCR



Sisäministeriö Inrikesministeriet

kannustaa Suomea säilyttämään nykyiset hyvät käytännöt ja toimimaan edelleen yhtenä Euroopan johtavista maista pakolaisten suojelussa.

Pakolaisneuvonta vastustaa ehdotettuja lainmuutoksia. Ehdotus tulee vähintään palauttaa jatkovalmisteluun asianmukaisen ja laadukkaan lainvalmistelun turvaamiseksi, mukaan lukien asianmukainen kuuleminen sekä vaikutusarviointi. Pakolaisneuvonta katsoo, että esityksessä ei tuoda esiin mitään tosiasiallista yhteiskunnallista intressiä eikä tarvetta ehdotetuille muutoksille. Siinä ei myöskään tuoda esiin, millä perusteella nykytilan voitaisiin katsoa olevan ongelmallinen siten, että esitetty lainmuutos olisi tarpeen. Esityksen tavoitteet liitetään kansalliseen turvallisuuteen, vaikka minkäänlaisia perusteita tai näyttöä siitä, että kyseiset muutokset olisivat näiden tavoitteiden saavuttamiseksi välttämättömiä tai edes tarpeellisia. Esityksestä ei myöskään selviä, miten ehdotetut muutokset tosiasiaassa edesauttaisivat kansallisen turvallisuuden tai yleisen järjestyksen ja turvallisuuden suojaamista.

Yhdenvertaisuusvaltuutettu toteaa, että sisäministeriö ei ole pyytänyt lausuntoa maahanmuuttajia edustavilta järjestöiltä. Valtuutetun tiedossa ei myöskään ole, että sisäministeriö muulla tavoin olisi osallistanut maahanmuuttajia edustavia kansalaisyhteiskunnan toimijoita valmistelussa. Yhdenvertaisuusvaltuutettu esittää yleisesti huolensa hallitusohjelmaan sisältyvistä ulkomaalaisen asemaan vaikuttavista lainsäädäntöhankkeista.

Suojelupoliisi pitää hallituksen esitysluonnosta ja sen tavoitteita erittäin kannatettavina. Esitys vastaa hyvin niihin tarpeisiin, joita suojelupoliisi on pitänyt pitkään esillä ja esityksellä on siten kansallista turvallisuutta parantava vaikutus. Suojelupoliisi nostaa lausunnossaan esiin niin sanotun vierastaistelijailmiön. Suojelupoliisi pitää tärkeänä, että lainsäädäntö mahdollistaa kansallista turvallisuutta uhkaavien henkilöiden, kuten terroristiseen toimintaan osallistuneiden tai sitä tukevien maahanpääsyn ja maassaolon estämisen. Suojelupoliisi toteaa, että on kestävämpää, että Suomen myöntämä suojeluasema on henkilöillä, jotka omalla toiminnallaan pyrkivät heikentämään kansallista tai kansainvälistä turvallisuutta ja muiden ihmisten turvallisuutta.

Oikeusministeriö toteaa, että vaikka luonnoksessa sinänsä on tehty selkoa direktiivin sisällöstä ja voimassa olevasta lainsäädännöstä, ei ole aivan ongelmitta havaittavissa, mitkä muutokset perustuvat kansalliseen liikkumavaraan. Esimerkiksi ehdotetun 107 §:n uusien pakolaisaseman lakkauttamista koskevien säännösten osalta epäselväksi jää, edellyttääkö direktiivi muutosta ja jos ei, minkä vuoksi ehdotettu muutos on tarpeellinen. Vaikka esitysluonnokseen on sinänsä sisällytetty esityksen tavoitteita koskeva osio, ehdotettujen säännösten tarve (sikäli kun liikkumavaraa on), jää jossain määrin epäselväksi. Perusteluiden laatuun on syytä kiinnittää erityistä huomiota. Luonnoksessa ei ole tehty selkoa muista toteuttamisvaihtoehdoista, eikä perusteltu, miksi tavoitteita ei katsota saavutettavan vaihtoehtoisin keinoin.



Eduskunnan oikeusasiamies nostaa esiin kysymyksen siitä, voisiko kansainväliseen suojeluun liittyvän luvan keston tarkempi arviointi joissain tilanteissa vaikuttaa käänteisesti myös siihen, että tarvittaessa kansainvälisen suojelun luvan voisi saada helpommin ja nopeammin. Näin ajateltuna lain kiristys ja suojelun väliaikaisuuden korostaminen voisivat myös edesauttaa kansainvälisen suojelun saamista niiden kohdalla, jotka sitä tarvitsevat.

3. Asiakohtaiset kannanotot

3.1 Oleskelulupien lyhentäminen ja jatkoluvan edellytykset

Kirkkohallitus näkee tärkeänä, ettei kansainvälistä suojelua saaneiden oleskelulupia lakiesityksen mukaisesti lyhennettäisi eikä pakolaisuuden tai toissijaisen suojelun perusteella olevien oleskelulupien pituutta eriytettäisi toisistaan, sillä kummassakin on kyse kansainvälisestä suojelusta. Kirkkohallitus katsoo, että oleskelulupien lyhentämisestä aiheutuva käsittelymäärän kasvu kuormittaa työpaineen alla olevaa Maahanmuuttovirastoa ja tämä lisäisi myös maahanmuuton kustannuksia. Lyhyt oleskelulupa vaikeuttaa ihmisen asettumista ja kotoutumista uuteen maahan.

Poliisihallitus pitää perusteltuna oleskeluluvan perusteiden tarkastelua lyhyemmällä aikavälillä, jotta ulkomaalaisten oleskeluoikeuden tila ja kohdemaan tilanne tulee tarkastettua ja varmistetaan, että oleskelu perustuu ajantasaiseen tilanteeseen.

Työ- ja elinkeinoministeriö pitää tärkeänä, että oleskelulupien keston lyhentämisestä huolimatta jatkumo kotoutumista edistävissä palveluissa säilyy.

Turvapaikanhakijoiden tuki ry pitää kansainvälistä suojelua saaneiden oleskelulupien lyhentämistä monin tavoin ongelmallisena. Turvapaikanhakijoiden tuki arvioi, että muutos tulee vaikuttamaan kielteisesti motivaatioon kotoutua sekä voi haitata traumaattisia kokemuksia kokeneiden toipumista ja kiinnittymistä normaaliin arkeen.

Maahanmuuttovirasto toteaa, että esityksestä ei käy selvästi ilmi, mitä tarkemmalla tarkastelulla jatko-oleskeluluvan yhteydessä käytännössä tarkoitetaan. Ehdotetun 54 §:n 2 momentin perusteluissa on lueteltu seikkoja, jotka tulee ottaa arvioinnissa huomioon, mutta nämä ovat pääosin tälläkin hetkellä huomioon otettavia seikkoja. Epäselväksi jää, onko nykyisin tehtävää arviointia tosiasiasa tarkoitus tarkentaa, vai onko tarkoituksena ainoastaan kirjata nykyisin jo sovellettava käytäntö lain ja esitöiden tasolle. Mikäli tarkastelun on tarkoitus olla aiempaa tarkempaa, myös tällä on vaikutusta Maahanmuuttoviraston resurssitarpeeseen.

Keskusrikospoliisi pitää perusteltuna ehdotusta kansainvälisen suojelun perusteella myönnettävien oleskelulupien keston lyhentämisestä määritelmädirektiivin mahdollistamaan vähimmäispituuteen. Oleskeluluvan perusteita aiempaa tiheämmin tarkasteltaessa voidaan havaita nopeammin myös ne tilanteet, joissa suojelun tarve on poistunut.



Sisäministeriö Inrikesministeriet

Amnesty International katsoo, että esitysluonnoksessa ei ole tuotu esille seikkoja, jotka puoltaisivat oleskelulupien eroavia pituuksia pakolaisten ja toissijaista suojelua saaneiden kesken. Amnesty katsoo, että oleskelulupien kestoja ei tule lyhentää. Oleskelulupien lyhentäminen ja jatkolupien kohdalla jatkuva suojeluperusteiden uudelleenarviointi myös vaikeuttavat kotoutumista Suomeen lisäämällä ihmisten epävarmuutta tilanteestaan ja tulevaisuudestaan ja siten kasvattavat ihmisten henkistä pahoinvointia ja juurettomuutta.

Lastensuojelun Keskusliitto pitää erittäin huolestuttavana suojelua saaneiden ihmisten aseman heikentämistä päätettävällä oleskeluluvat lyhyiksi. Jatkuva lupien uusiminen tekisi pakolaistaustaisten lasten, nuorten ja perheiden elämästä epävarmaa ja hidastaisi kotoutumista. Keskusliiton mukaan ehdotuksille kansainvälisen suojelun saaneiden oleskelulupien keston lyhentämisestä on vaikea löytää kestäviä perusteluita. Esitystä kokonaisuudessaan perustellaan hallitusohjelmakirjauksilla yhteiskunnan sisäisen turvallisuuden edistämisestä.

Siirtolaisinstituutti on viitannut meneillään olevaan hankkeeseensa ”Endings – Refuge, Time and Space” ja siinä analysoituihin hallinto-oikeuksien päätöksiin, joiden mukaan lähtömaan tilanteessa tapahtuneiden muutosten pysyvyyden toteaminen vaatii yleensä useita vuosia. Tämä ei puolla toissijaisen oleskeluluvan keston lyhentämistä. Mainitun hankkeen alustavat tulokset viittaavat siihen, että Maahanmuuttovirasto tutkii jo tällä hetkellä kansainvälisen suojelun tarpeen uudelleen varsin matalalla kynnyksellä. Hallituksen esityksessä ei ole perusteltu mitenkään, miksi tätä ei pidetä riittävänä. Esityksessä ei myöskään avata, miten 54 §:n 2 momentin uusi sanamuoto edistäisi tätä tavoitetta tai miten se käytännössä vaikuttaisi Maahanmuuttoviraston työhön. Kohta tulisi perustella ja sen käytännön vaikutukset avata paremmin.

UNHCR suosittelee, että oleskelulupa myönnettäisiin sekä pakolaisille että toissijaisen suojeluaseman saaville pidemmäksi aikaa, mieluiten vähintään viideksi vuodeksi. UNHCR suosittelee lisäksi, että pakollisista säännöllisistä suojelun tarpeen uudelleen arvioista pidättäytyttäisiin. UNHCR esittää huolensa siitä, että lyhytaikaiset oleskeluluvat heikentävät pakolaisten ja muiden suojelua tarvitsevien turvallisuudentuntoa. Lyhytaikaiset oleskeluluvat ja lupien usein tapahtuvat tarkastelut ovat ristiriidassa kotouttamistavoitteiden sekä pakolaisten ja toissijaista suojelua saavien hyvinvoinnin kanssa. UNHCR on huolestunut myös siitä, että esityksessä puuttuu tieto pakolaisten ja toissijaista suojelua saaneiden mahdollisuudesta pysyvämpään ratkaisuun ensivaiheen lyhytaikaisten oleskelulupien jälkeen. UNHCR viittaa UNHCR:n toimeenpanevan komitean ExComin päätelmään, jossa se tunnistaa lyhytaikaisten oleskelulupien ja säännöllisen tarkastelun haitalliset vaikutukset kotoutumiselle. UNHCR toteaa, että säännölliset pakolliset arviot suojelun tarpeesta voivat myös aiheuttaa tarpeetonta taakkaa maahanmuuttoviranomaisille ja nostaa kustannuksia. Monissa tapauksissa on epätodennäköistä, että suojeluasema poistetaan, sillä suojelutarpeet eivät yleensä tyypillisesti ole lyhytkestoisia. UNHCR muistuttaa myös, että tarkoituksena ei ole koskaan ollut, että pakolaiset altistettaisiin jatkuville uudelleentarkasteluille sen jälkeen, kun heidän



tarpeensa suojelulle on tunnistettu. UNHCR toteaa, että esityksessä ehdotettu muutos 54 §:ään, jonka mukaan rikokseen syyllistyminen johtaisi henkilön kansainvälisen suojelun tarpeen uudelleen tutkimiseen, ei perustu kansainväliseen pakolaisoikeuteen.

Pakolaisneuvonta vastustaa ehdotettuja muutoksia. Pakolaisneuvonnan mukaan esityksessä tulisi esittää asianmukaiset perustelut kansainvälistä suojelua saaneiden erilaiselle kohtelulle suhteessa muiden jatkolupia hakevien kanssa sekä myös turvapaikan ja toissijaista suojelua saaneiden väliselle erilaiselle kohtelulle. Pakolaisneuvonta toteaa, että esityksessä sivuutetaan se, että lakkauttamis- ja peruuttamisperusteet tutkitaan niiden tullessa ilmi myös oleskeluluvan voimassa ollessa. Näin ollen ylimääräinen tiheämpi perusteiden uudelleentarkastelu on paitsi perusteetonta myös turhaa. Esityksestä puuttuvat asianmukaiset perusteet sille, miksi kansainvälisen suojeluaseman muuttaminen väliaikaiseksi on tarpeen ja miksi jatkoluvan myöntämättä jättämisen kynnystä on tarkoitus alentaa ja mikä muutoksen tosiasiallinen vaikutus olisi. Pakolaisneuvonta huomauttaa, että vaikka suojeluasemaa tarkasteltaisiin uudelleen yhä tiheämmin ja matalammalla kynnyksellä, ei tällä voi olla vaikutusta suojelun tarpeen lakkaamisen kynnyksen ylittymiseen.

Suomen pakolaisapu ei kannata ehdotettuja muutoksia ja suosittaa, että pakolaisaseman ja toissijaisen suojelun perusteella myönnettyjen oleskelulupien pituus pidetään nykyisellä tasolla. Pakolaisapu katsoo, että esitysluonnoksessa ei esitetä riittäviä perusteita todentamaan, että toissijaista suojelua saavien suojelutarve voisi muuttua lyhyessäkin ajassa, eikä näe perusteltuna eriyttää toissijaisen suojelun perusteella myönnetyn oleskeluluvan pituutta pakolaisaseman saaneista.

Yhdenvertaisuusvaltuutettu toteaa, että kuten esityksessä todetaan, ehdotetut muutokset oleskelulupien pituuteen ovat sinänsä EU:n määritelmädirektiivin mukaisia. Aiemmin oleskelulupa suojelun tarpeen vuoksi, tämänhetkisessä lainsäädännössä oleskelulupa toissijaisen suojelun vuoksi, on keskeisiltä osin tarkoittanut vastaavaa suojelun sisältöä ja oleskelun pysyvyyttä kuin turvapaikka. Hallituksen esitys tarkoittaa selvää muutosta tähän. Sitä, millä perusteella muutos olisi tavoitteiltaan hyväksyttävä ja toteutuksensa osalta välttämätön ja oikeasuhtainen ei varsinaisesti ole esityksessä perusteltu muutoin kuin hallitusohjelman kirjauksella tavoitteesta tiukentaa turvapaikkapolitiikkaa. Valtuutettu toteaa, että jatkuva oleskelulupien uudelleen hakeminen pitkittää kansainvälistä suojelua saaneen, usein hyvin haavoittuvassa asemassa olevan, henkilön epävarmuudessa elämistä, mikä osaltaan vaikuttaa hänen mahdolliseen toipumiseensa sekä kotoutumiseensa. Valtuutettu katsoo, että ehdotetulle turvapaikan ja toissijaisen suojelun perusteella myönnettävien ensimmäisten oleskelulupien tai jatkolupien keston eriyttämiselle ei ole perusteita. Esityksessä ei ole tuotu esiin tosiasiallista yhteiskunnallista intressiä, minkä vuoksi toissijaisen suojelun ja turvapaikan saaneen hakijan oleskelulupien tulisi olla erimittaiset, eikä lupien keston lyhentämisen merkityksen voida katsoa olevan oikeassa suhteessa esitettyihin perusteisiin nähden. Valtuutettu katsoo myös, että hallituksen esityksessä tulee selvästi todeta, etteivät muutokset kansainvälisen suojelun mukaisten



oleskelulupien keston vaikuta luvan saaneiden henkilöiden muihin oikeuksiin. Yhdenvertaisuusvaltuutettu toteaa, että ei ole perusteltua, että jatkoluvat olisivat lyhyempiä kuin muilla syillä oleskeluluvan saaneiden henkilöiden jatkoluvat, ottaen huomioon ne erittäin vaikeat tilanteet, joissa henkilöille on yleensä myönnetty turvapaikka tai toissijainen suojelu. Ottaen huomioon, että esityksessä ehdotetaan muutettavaksi myös pakolaisaseman ja toissijaisen suojeluaseman lakkauttamis- ja peruuttamisperusteita, valtuutettu katsoo, ettei oleskelulupien lyhentämisellä saavuteta erityisiä hyötyjä.

Eduskunnan oikeusasiamies toteaa lausunnossaan, että kansainvälinen suojelu on jo nykyisellään kansainvälisen oikeuden mukaan väliaikaista. Esimerkiksi Geneven pakolaissopimus lähtee siitä, että suojelu voidaan lakkauttaa monella eri perusteella, esimerkiksi kotimaan olosuhteiden muuttumisen takia.

3.2 Uudet perusteet jättää kansainvälinen suojeluasema myöntämättä tai lakkauttaa tai peruuttaa jo myönnetty asema

Useat lausuntatahot toivat esiin virheen 89 §:n muotoilussa esitysluonnoksessa. Pykälän sanamuoto eroaa rinnakkaistekstissä olevasta muotoilusta ja siitä puuttuu uusi 87 §:n 6 momentti.

Poliisihallitus pitää poliisin näkökulmasta perusteltuna ja kannatettavana esitettyjä tiukennuksia, katsoen niiden parantavan yleistä järjestystä ja turvallisuutta. Poliisihallitus kuitenkin pohtii, jääkö ratkaisun tekijälle liian suuri harkintataakka, kun törkeän rikoksen arviointi jää aina tapauskohtaiseen harkintaan.

Turun hallinto-oikeus kiinnittää huomiota siirtymäsäännökseen koskien lain 107 §:n 1 momentin 6 ja 8 kohtaa ja 3 momenttia ja siihen, että teko voi ajallisesti ulottua sekä ennen että jälkeen kyseisen lain voimaantuloa. Selvyyden vuoksi siirtymäsäännöstä olisi hyvä tältä osin vielä täsmentää.

Sisäministeriön kansallisen turvallisuuden yksikkö pitää tärkeänä yhteiskunnan ja kansallisen turvallisuuden vaarantamisen lisäämistä kansainvälistä suojelua koskevan poissuljennan perusteeksi.

Turvapaikanhakijoiden tuki pelkää, että 88 § 4 momentilla estettäisiin mahdollisuus myöntää lupia henkilöille, jotka esimerkiksi kieltäytyvät kotimaassaan armeijasta ja sotatoimista, sillä myös Suomessa totaali kieltäytymisestä saa vankilatuomion. Yhteiskunnallinen vaarallisuus ja kansallinen turvallisuus tulisi määritellä laissa huolellisesti. Turvapaikanhakijoiden tuki ry:n mielestä ulkomaalaislain 107 ja 108 §:n sanamuodot ovat toimivat eikä niitä ole syytä muuttaa esityksessä ehdotetun mukaisesti.

Maahanmuuttovirasto kannattaa kansainvälisen suojelun myöntämistä, lakkauttamista ja peruuttamista koskevan sääntelyn uudistamista sekä poissuljentaperusteiden täydentämistä



määritelmädirektiivin mahdollistamalla tavalla. Muutokset mahdollistavat muun muassa kansalliseen ja yhteiskunnan turvallisuuteen liittyvien seikkojen paremman huomioimisen kansainvälisen suojelun myöntämisen, lakkauttamisen ja peruuttamisen yhteydessä. Maahanmuuttovirasto tuo esiin, ettei esitysluonnoksesta käy ilmi, onko henkilön kansainvälistä suojeluasemaa lakkautettaessa tai peruutettaessa tarkoitus myös peruuttaa hänellä mahdollisesti oleva oleskelulupa ja myöntää sen tilalle 89 §:n mukainen tilapäinen oleskelulupa. Määräaikaisten oleskelulupien osalta olisi tarpeen selvittää, missä tilanteissa oleskeluluvan peruuttaminen tulisi kyseeseen. Maahanmuuttovirasto esittää, että uuden 87 §:n 6 momentin sanamuodosta tai ainakin säännöksen perusteluista tulisi käydä selvästi ilmi, ettei siinä ole kyse poissuljentalausekkeen soveltamisesta. Maahanmuuttovirasto toteaa, että lain esitöistä tulee ilmetä, että vaikka Maahanmuuttovirasto ottaa huomioon muiden viranomaisten asiantuntija-arviot, se on itse määrittävä viranomaisena vastuussa kansainvälistä suojelua koskevien hakemusten tutkinnasta ja suojeluaseman poistamisesta.

Keskusrikospoliisi toteaa, että on tärkeää pyrkiä estämään oikeudellisen vastuun pakoilu turvapaikkajärjestelmää väärin käyttämällä.

Korkein hallinto-oikeus katsoo, että ehdotetun 88 §:n 4 momentin muotoilu ”muusta kuin 2 momentissa tarkoitettusta rikoksesta” ei vastaa määritelmädirektiivin 17 artiklan 3 kohtaa. Tämä voi aiheuttaa epäselvyyttä siitä, soveltuuko mainittu ulkomaalaislain 88 §:n 4 momentin poissuljentalaperuste myös pykälän 3 momentissa tarkoitettuun yllytykseen ja avunantoon. Korkein hallinto-oikeus pitää tarpeellisena siirtymäsäännöksen täsmentämistä tai vähintään asian selventämistä perustelutekstissä myös 87 §:n 3 ja 6 momenttien sekä 88 §:n 2 momentin 4 kohdan, 3 ja 4 momentin osalta.

Amnesty International katsoo, että uusia perusteita poissuljennalle ja aseman lakkauttamiselle ei tule ottaa ulkomaalaislakiin varsinkin, kun osa uusista perusteista on epämääräisiä ja laaja-alaisia ja voivat johtaa kohtuuttomiin tilanteisiin. Amnesty toteaa, että kansallista turvallisuutta ei ole terminä yksiselitteisesti määritelty. Mikäli turvapaikanhakijalle jätetään suojeluasema antamatta tai se lakkautetaan näin vaikeaselkoisen ja laaja-alaisen perusteen takia, se voi johtaa kohtuuttomiin lopputuloksiin ja siihen, että henkilölle ei myönnetä tarvitsemaansa suojelua. Toissijaisen suojeluaseman kohdalla Amnesty pitää erityisen ongelmallisena perustetta poissuljennalle ennen Suomeen tuloa tehdystä rikoksesta, mikäli henkilö on jättänyt alkuperämaansa ainoastaan välttääkseen seuraamuksia. Amnesty toteaa, että seuraamukset rikoksista voivat olla kohtuuttomia, syrjiviä tai epäinhimillisiä tai jopa kidutusta tai teloitusta. Muutoinkin rikosten seuraamusten välttely ainoana turvapaikkaperusteena otetaan huomioon jo turvapaikkatutkinnassa suojeluperusteita arvioitaessa. Myös yllytys ja osallisuus, kuten avunanto, ovat jossain määrin epämääräisiä edellytyksiä.

Siirtolaisinstituutti toteaa, että alan tutkimuksen perusteella näyttää siltä, että nykyisen Maahanmuuttoviraston päätöskäytännön mukaisesti erityisesti kohtaa yhteiskunnallisesta vaarasta on sovellettu laajasti ja epämääräisesti. Lisäksi arvioita yhteiskunnallisesta vaarasta



ei yleensä ole päätöksissä juurikaan avattu tai perusteltu, vaan ne on esitetty toteamuksenomaisesti, jolloin myös niiden arviointi oikeusasteissa on vaikeaa.

UNHCR suosittelee, että käsitteet ”cessation”, ”exclusion”, ”cancellation” ja ”revocation” erotetaan selvästi toisistaan ja vältetään sekoittamista niitä samaan säännökseen. UNHCR muistuttaa, että yleissopimuksen artiklassa 1 C esitetyt lakkaamislausekkeet ovat luonteeltaan tyhjentäviä. Rikokseen syyllistyminen ei sisälly artiklan 1 C soveltamisalaa eikä sen siten pitäisi herättää arviota siitä, tulisiko pakolaisen edelleen saada kansainvälistä suojelua. Pakolaissopimuksen artiklaa 33(2) ei ole luotu perusteeksi päättää pakolaisasema. Näiden palauttamiskiellon periaatteesta 33(2) kohdassa sallittujen poikkeusten rinnastaminen pakolaissopimuksen poissulkemislausekkeisiin olisi yleissopimuksen vastaista. UNHCR katsoo, että ehdotetut muutokset eivät ole yhdenmukaisia vuoden 1951 yleissopimuksen kanssa ja niitä ei tulisi ottaa käyttöön. UNHCR toteaa, että määritelmädirektiivi sallii jäsenvaltioiden sisällyttävien esitettyjen uudet perusteet pakolaisaseman myöntämättä jättämiselle. UNHCR suosittelee, että tapaukset, joissa pakolaisten katsotaan olevan vaaraksi kansalliselle turvallisuudelle tai yhteiskunnalle, olisi käsiteltävä yleissopimuksen artiklan 33(2) mukaisesti. UNHCR pitää poissuljennan laajentamista yllytykseen tai muuhun osallisuuteen tarpeettomana eikä sitä tulisi tehdä, koska tämä voisi johtaa siihen, että Suomi soveltaisi poissuljenta henkilöihin ilman poissuljennan edellytysten *actus reus* ja *mens rea* huomioimista. UNHCR huomauttaa, että poissuljennan soveltaminen vaatii henkilökohtaisen vastuun olemassaoloa joko poissuljentateon suorittamalla tai muuten osallistamalla muiden suorittamiin poissuljentatekoihin.

UNHCR tiedostaa, että ehdotettavat toissijaista suojeluasemaa koskevat poissuljentaperusteet ovat määritelmädirektiivin sallimia. UNHCR kuitenkin suosittelee muokkaamaan poissuljentaperusteita molempien asemien osalta, ottaen huomioon sen esittämät kommentit. UNHCR:n näkökulman mukaan, vaikka pakolaisasema ja toissijainen suojeluasema on eroteltu toisistaan, toissijaisen suojeluaseman lakkaamista tulisi ohjata samat periaatteet joita sovelletaan yleissopimuksen mukaiseen pakolaisaseman lakkaamiseen.

Pakolaisneuvonta nostaa esiin kansalliseen turvallisuuteen kytkeytyvän hybridivaikuttamisen. Pakolaisneuvonta toteaa, että mikäli esitykseen sisällytettäisiin näin epäselviä ilmauksia, siinä tulee selvästi todeta, että ns. hybridivaikuttamis- ja välineellistämistilanteissa kansainvälistä suojelua hakevia yksilöitä ei voi katsoa vaaraksi kansalliselle turvallisuudelle sillä perusteella, että heidän katsotaan saapuneen välineellistämisen kautta tai kohteina. Pakolaisneuvonta pitää luonnoksen 87 §:n 6 momentin 2 kohdan sanamuotoa epäselvänä. Sitä tulisi muuttaa niin, että käy ilmi, että kohdassa mainittujen molempien perusteiden tulee täytyä. Huomio on sovellettavissa muihin kohtiin, joissa perustetta käytetään. Lisäksi Pakolaisneuvonta pitää käsitettä ”yhteiskunnalle vaarallinen” vakiintumattomana ja epätäsmällisenä kuten myös ”erityisen törkeän rikoksen” käsitettä. Tällaisten epätäsmällisten ja vakiintumattomien perusteiden



Sisäministeriö Inrikesministeriet

käyttäminen suojeluaseman poissulkemisen perusteena on hallinnon lainalaisuusperiaatteen ja sitä kautta yksilön oikeusturvan näkökulmasta ongelmallista sen jättäessä liian epäselväksi ne perusteet, joiden nojalla suojeluasema jätettäisiin myöntämättä. Toissijaisen suojelun osalta yhteiskunnalle vaaraksi olemisen lisäksi ei edellytetä edes lainvoimaista rikostuomiota, mikä lisää entisestään käsitteen epäselvyyttä. Ehdotuksessa ei ole lainkaan perusteltu, miksi poissulkemisperusteet tulisi tällä tavoin eriyttää suojelua saaneiden osalta toisistaan. Poissuljennan ulottamista sen perusteena oleviin tekoihin osallistumisen perusteella voidaan pitää epätasällisena ja ehdotettu sanamuoto on ongelmallinen hallinnon lainalaisuusperiaatteen näkökulmasta sen ollessa huomattavan laava. Suojeluaseman lakkaamisen osalta Pakolaisneuvonta viittaa UNHCR:n ohjeistukseen, jossa on todettu, että suojeluaseman lakkaaminen (cessation) on pidettävä erillään suojeluaseman peruuttamisesta (cancellation) ja myös muista suojeluaseman päättymisen perusteista, kuten suojeluaseman lakkauttamisesta (revocation).

Suomen Pakolaisapu toivoo, että pykälissä määritellään tarkemmin vaara yhteiskunnalle tai kansalliselle turvallisuudelle. Pakolaisapu katsoo, että laava ja monitulkintainen sanamuoto antaa viranomaisille turhan laaja-alaisen harkintavallan. Myös muut uudet perusteet poissuljennalle ja aseman lakkauttamiselle ovat monitulkintaisia ja voivat johtaa hakijan kannalta kohtuuttomiin tai jopa hengenvaarallisiin tilanteisiin. Esimerkiksi rangaistukset ennen Suomeen saapumista tehdyistä rikoksista voivat olla suhteettomia tai syrjiviä.

Suojelupoliisi pitää kansallisen turvallisuuden vaarantamisen lisäämistä kansainvälisen suojelun myöntämättä jättämisen, lakkauttamisen ja peruuttamisen perusteeksi perusteltuna ja kannatettavana. Esitys vastaa niihin käytännössä havaittuihin ongelmiin, joita Suojelupoliisi on omassa kansallisen turvallisuuden suojaamistehtävässään sekä ulkomaalaisasioita käsitellessään havainnut. Kansallisen turvallisuuden käsitteen osalta Suojelupoliisi toteaa, että kyse on tarkasti ymmärretystä käsitteestä, jota käytetään maahanmuuttoa koskevassa Euroopan unionin lainsäädännössä sekä kansallisessa lainsäädännössä. Suojelupoliisi pitää tärkeänä, että kansallinen turvallisuus lisättäisiin Suomessakin kattavasti ulkomaalaislakiin siten kuin siitä on EU-lainsäädännössä säädetty. Kansallisen turvallisuuden on katsottu tarkoittavan esimerkiksi ihmisten henkeä tai terveyttä taikka yhteiskunnan elintärkeitä toimintoja uhkaavaa toimintaa, terrorismia, ulkomaalaista tiedustelutoimintaa taikka vieraan valtion toimintaa, joka voi aiheuttaa vahinkoa Suomen kansainvälisille suhteille, taloudellisille intresseille tai muille tärkeille eduille.

Oikeusministeriö toteaa, että esitykseen olisi syytä sen jatkovalmistelussa lisätä perustelut siitä, minkä vuoksi kansallisen turvallisuuden lisäämistä toissijaista suojelua koskeva poissuljentaperusteeksi tulee arvioida nyt toisin kuin aiempaa määritelmädirektiiviä koskevassa hallituksen esityksessä. Lisäksi Oikeusministeriö toteaa, että 88 §:n uuden 4 momentin muotoilu on epäselvä, sillä siitä ei selkeästi käy ilmi, onko sen molempien virkkeiden edellytysten täytyttävä vai säädettäisiinkö momentissa kahdesta eri myöntämättä jättämisperusteesta.



Yhdenvertaisuusvaltuutettu toteaa, että yhteiskunnallisen ja kansallisen turvallisuuden vaarantamisen tulkintakäytäntö ja soveltamisala tulisi olla selkeästi rajattu.

3.3 Yksilöllinen tutkinta kansainvälistä suojeluasemaa lakkautettaessa tai peruutettaessa

Kirkkohallitus ehdottaa, että 107 ja 108 §:ssä pitäydytään aiemmassa sanamuodossa, jonka mukaan yksilöllinen tutkinta tehdään jo harkittaessa kansainvälisen suojelun lakkauttamista tai peruuttamista. Tämä on tärkeää yksilön oikeusturvan varmistamiseksi. Lakiperusteluissa oleva maininta, ettei yksilöllisellä tutkinnalla olisi vaikutusta kansainvälisen suojelun peruuttamiseen, kaipa selventämistä.

Turvapaikanhakijoiden tuki ry:n mukaan on tärkeää, että kansainvälisen suojelun lakkauttamista tai peruuttamista harkittaessa yksilöllinen tutkinta tehdään mahdollisimman aikaisin yksilön oikeusturvan varmistamiseksi. On varmistettava, että tutkinnan alla olevan henkilön tilanne ja olosuhteet tulevat tosiasiallisesti selvitetyiksi ja henkilö oikeudenmukaisesti kohdeksi kansainvälisen suojelun osalta.

Amnesty International huomauttaa, että poissuljentaa käytettäessä tai suojeluasemaa lakkautettaessa on tärkeä huomioida oikeusturvatakeet. Amnesty katsoo, että oikeusturvan kannalta henkilökohtainen kuuleminen on kannatettavampaa kuin kirjallinen kuuleminen. Amnesty toteaa, että yksilöllistä tutkintaa koskeva muutos ohjaa päätöksentekijää siihen, että lakkauttaminen tai peruuttaminen olisi todennäköisin, ellei jopa varma lopputulos, kun harkinta nimenomaisesti lain sanamuodosta poistetaan, vaikka se periaatteen tasolla momenttiin edelleen sisältyisikin. Kyseistä muutosta ei tule tehdä, jotta lain sanamuodon perusteella olisi edelleen selvää, että kyse on yksilöllisestä harkinnasta.

Pakolaisneuvonta toteaa, että 107 § 4 momentin sanamuodon täsmentämisen perustelu on oikeudellisesti virheellinen ja antaa harhaanjohtavan kuvan siitä, mikä yksilöllisen tutkinnan tarkoitus on.

Yhdenvertaisuusvaltuutettu toteaa, että oikeusturvan sekä laadukkaan prosessin näkökulmasta on varmistuttava siitä, ettei harkinnan kohteena olevan henkilön kuulemista suoriteta vain kirjallisesti, vaan henkilölle järjestetään aina hänen niin halutessaan myös suullinen kuuleminen Maahanmuuttovirastossa. Lisäksi on varmistuttava siitä, että harkinnan kohteena olevalla henkilöllä on tieto sekä riittävästi aikaa saada oikeusapua jo ennen kuulemistaan.

3.4 Tilapäisen oleskeluluvan myöntäminen

Kirkkohallituksen mielestä tilapäistä oleskelulupaa ratkaisuna tulisi välttää, koska se ei anna mahdollisuutta työntekoon, mikä on riski pimeään työhön ajautumiselle ja muulle hyväksikäytölle.



Poliisihallituksen mukaan on vaarana, että laittomasti maassa oleskelevat ulkomaalaiset ajautuvat tekemään rikoksia tai voivat joutua rikollisten hyväksikäyttämiksi. Tilapäisen oleskeluluvan myöntämisellä voidaan ehkäistä näitä riskejä. Myöntämisperustetta voidaan pitää perusteltuna, koska tällä voidaan turvata yleistä järjestystä ja turvallisuutta sekä torjua niin sanotun varjo yhteiskunnan syntymistä.

Turvapaikanhakijoiden tuki katsoo, että tilapäinen oleskelulupa aiheuttaisi ylimääräistä kuormitusta ja huolta ja pysäyttäisi käynnissä olevan kotoutumisen. Lupa ei myöskään mahdollista työntekoa, joten erilaiset hyväksikäytön riskit kasvavat. Turvapaikanhakijoiden tuki toteaa, että tilapäisten lupien sijasta tulisi myöntää yhteiskuntaan laajemman osallistumisen mahdollistava jatkuva oleskelulupa.

Amnesty International katsoo, että jatkovalmistelussa tulisi ottaa harkittavaksi oleskeluluvan laji, sillä esitysluonnoksessa esitetty tilapäinen oleskelulupa vuodeksi kerrallaan ei oikeuttaisi esimerkiksi työntekoon. Työnteko-oikeuden rajaaminen henkilöiltä, jotka mahdollisesti asuvat maassa pitkään, on kapeakatseista.

Pakolaisneuvonta katsoo, että jatkuva A-oleskelulupa 89 §:n mukaisissa tilanteissa olisi kannatettava vaihtoehto.

Yhdenvertaisuuslain mukaan pitää jatkuvaa oleskelulupaa perus- ja ihmisoikeusnäkökulmasta parempana vaihtoehtona kuin esitysluonnoksessa ehdotettua tilapäistä oleskelulupaa.

3.5 Rikkomusmenettely

Amnesty katsoo, että rikkomusmenettelyn edellyttämä lainmuutos on tarpeellinen ja tärkeä tehdä.

Siirtolaisinstituutti pitää erittäin tärkeänä Suomen lainsäädännön täsmentämistä rikosten kumuloitumisen, erityisen törkeän rikoksen ja yhteiskunnallisen vaaran suhteen niin, että se vastaa EU-lainsäädäntöä. Olennaista on, että myös poissuljentaa toissijaisen suojelun osalta arvioidaan Euroopan komission Suomelle osoittaman huomautuksen mukaisesti.

UNHCR suosittelee harkitsemaan yleissopimuksen 33 artiklan sisällyttämistä kokonaisuudessaan ulkomaalaislakiin palautuskiellon turvaamiseksi.

4. Perus- ja ihmisoikeudet ja säätämisyjärjestys

Maahanmuuttovirasto toteaa, että esityksestä ei käy ilmi, että sen valmistelussa olisi arvioitu yhdenvertaisuutta kansainvälistä suojelua saaneiden ja muilla perusteilla oleskeluluvan saaneiden välillä. Vain yhden lupalajin eli kansainvälistä suojelua saaneiden oleskeluluvan pituutta lyhennetään. Lisäksi etenkin jatkolupien osalta kansainvälistä suojelua saaneet joutuisivat esitetyn lainmuutoksen seurauksena erilaiseen asemaan, kun muilla perusteilla oleskeluluvan saaneilla jatkoluvan pituus on yleensä neljä vuotta. Kun pysyvän oleskeluluvan edellytyksenä olevaa asumisaikaa aiotaan pidentää, etenkin



toissijaista suojelua saaneet joutuisivat tekemään useita jatkolupahakemuksia ennen kuin heillä olisi mahdollisuutta hakea pysyvää oleskelulupaa. Myös näitä seikkoja on syytä arvioida yhdenvertaisuusnäkökulmasta.

Amnesty katsoo, että oikeusturvatakeita olisi syytä tarkastella jatkovalmistelussa tarkemmin. Jatkovalmistelussa tulisi myös jatkaa ja laajentaa perus- ja ihmisoikeusvaikutusten arviointia, sillä sitä ei ole toteutettu riittävällä tavalla näin merkittävästi ihmisoikeuksia rajoittavan lainsäädännön esitöissä. Esitysluonnoksessa ei ole riittävästi arvioitu toimien vaikutuksia kansainvälisten ihmisoikeusvelvoitteiden kannalta pitäen lapsen etua ensisijaisena arviointiperusteena.

Siirtolaisinstituutin mukaan ajatus siitä, että pakolaisaseman ja toissijaista suojelua saavien tilanteet eriytyvät aiempaa enemmän, vaatii lisää perusteluja ja yhdenvertaisuuden syvällisempää tarkastelua. Ehdotuksessa perustellaan oleskelulupien pituuden eriyttämistä sillä, että syyt myöntää ne ovat erilaiset. Siirtolaisinstituutin mukaan pakolaisuuden perusteella myönnettävän luvan perusteena olevat henkilökohtaiset syyt ovat suhteellisen pysyviä ja tämä ei puolla pakolaisuuden perusteella myönnettävän oleskeluluvan keston lyhentämistä. Siirtolaisinstituutti huomauttaa, että ehdotuksessa ei ole tuotu esiin sitä, että ehdotus yksiselitteisesti asettaa kansainvälistä suojelua saaneet heikompaan asemaan muilla perusteilla oleskeluluvan saaneisiin nähden jatkoluvan osalta, eikä tätä ole arvioitu perustuslain yhdenvertaisuusperiaatteen valossa.

UNHCR katsoo, että erottelu kansainvälistä suojelua saavien välillä ei usein ole tarpeellista tai objektiivisesti katsoen oikeutettua koskien suojelutarvetta. UNHCR:n kokemuksen mukaan näiden kahden kategorian suojelua saavilla on usein samanlaiset suojelun tarpeet ja he kohtaavat samat kotoutumisen mahdollisuudet ja haasteet, kuten myös samanlaiset palaamismahdollisuudet. Käytännössä toissijaista suojelua saaneiden ei yleensä ole mahdollista palata aiemmin kotiin kuin pakolaisten. Kansainvälisten ja eurooppalaisten standardien mukaisesti eriävä kohtelu maahanmuuttajien aseman perusteella on sallittua vain, kun se on objektiivisesti ja kohtuullisesti perusteltua. Koskien oleskelulupien pituuksia, UNHCR viittaa Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen ratkaisukäytäntöön koskien Euroopan ihmisoikeussopimuksen artiklassa 14 todettua syrjimättömyyden kieltoa. UNHCR tunnustaa sen, että määritelmädirektiivi ei velvoita jäsenvaltioita myöntämään yhtä pitkiä oleskelulupia pakolaisille ja toissijaisen suojeluaseman saaneille, mutta suosittelee, että saman tyyppinen ja pituinen oleskelulupa myönnettäisiin näissä tapauksissa syrjinnän välttämiseksi ja yhdenvertaisen kohtelun varmistamiseksi. UNHCR muistuttaa lisäksi, että oikeusvaltioperiaatteen noudattamatta jättäminen voi nostaa esiin kysymyksiä koskien oikeutta perhe-elämään ja yksityiselämään (Perusoikeuskirjan 7 artikla, Ihmisoikeuksien yleismaailmallisen julkistuksen 12 artikla, Euroopan ihmisoikeussopimuksen 8 artikla).

Pakolaisneuvonta nostaa esiin merkittävänä epäkohtana, ettei esityksen säätämisyjärjestysjaksossa arvioida lainkaan esityksen suhdetta oikeusturvaan, josta säädetään perustuslain 21 §:ssä. Esitys on ongelmallinen myös oleskeluluvan hakijoiden



Sisäministeriö Inrikesministeriet

yhdenvertaisuuden kannalta. Esityksessä ei pakolaisneuvonnan mukaan ole esitetty perusteluita sille, miksi kansainvälistä suojelua saaneiden määräaikaisten oleskelulupien pituus tulisi laskea määritelmädirektiivin asettamaan minimiin ja miksi kansainvälistä suojelua saaneet asetetaan tältä osin eri asemaan muiden jatkoluvan saaneiden kanssa. Esityksessä ei esitetä todellisia perusteluita väitteelle, että toissijaista suojelua saaneiden tilanne muuttuisi nopeammin kuin turvapaikan saaneiden eikä sille, että ehdotettu muutos eli hakijoiden asettaminen eri asemaan olisi välttämätöntä tai edes missään määrin tarpeen. Pakolaisneuvonta toteaa lisäksi, että huomioon on otettava yksilön oikeusturva ja siihen liittyen perustuslain 2 §:n 3 momentin mukainen hallinnon lainalaisuusperiaate sekä 80 §:n 1 momentti, jonka mukaan yksilön oikeuksien ja velvollisuuksien perusteista tulee säätää lailla. Lailla säätämiseen kohdistuu yleinen vaatimus lain täsmällisyydestä ja tarkkuudesta.

Yhdenvertaisuusvaltuutettu toteaa, että oleskeluluvan keston muuttumista on arvioitava suhteessa perus- ja ihmisoikeuksiin. Julkisella vallalla on perustuslain 22 §:n mukaisesti velvollisuus turvata perus- ja ihmisoikeudet. Perustuslaissa turvattuja oikeuksia voi rajoittaa vain hyväksyttävästä syystä ja mikäli rajoitus on välttämätön. Lainsäädäntömuutoksia on arvioitava ottamalla toisaalta huomioon tavoitteiden hyväksyttävyys ja toisaalta toteutustapojen vaikuttavuus ja tehokkuus. Valittavana olevista toteuttamisvaihtoehdoista on aina valittava se vaihtoehto, joka rajoittaa keskeisiä perusoikeuksia vähiten. Ulkomaalaisten oikeuksia koskevaa lainsäädäntöä valmisteltaessa on tehtävä punnintaa mahdollisten yksilöihin kohdistuvien rajoitusten ja rajoitusten hyväksyttävyyden ja oikeasuhtaisuuden välillä.

Oikeusministeriö toteaa, että ehdotus näyttäytyy relevantilta perustuslain 2 §:n 3 momentin kannalta sekä 10 §:n kannalta. Lisäksi perustuslain 22 §:n mukaan julkisen vallan on turvattava perus- ja ihmisoikeuksien toteutuminen. Oikeusministeriö katsoo, että vaikka luonnoksen perustelut ovat oleskelulupien pituuden eriyttämisen osalta melko suppeat, voidaan katsoa, että niissä on esitetty hyväksyttäviä ja oikeasuhtaisia perusteita ja että ehdotuksen voidaan arvioida olevan lähtökohtaisesti näiltä osin linjassa PeVL 20/2017 vp, s 8-9 todetun kanssa. Oikeusministeriö toteaa kuitenkin, että olisi tärkeää esittää perustelut sille, minkä vuoksi määritelmädirektiivin täytäntöönpanossa esitetty kannanotto ei ole enää merkityksellinen eli täsmennettävä esityksen hyväksyttävyyteen ja oikeasuhtaisuuteen sekä tavoitteisiin liittyviä perusteita. Oikeusministeriö toteaa, että jatkovalmistelussa on aiheellista arvioida ehdotettua siirtymäsäännöstä, joka ei vaikuta vastaavan säätämisyjärjestysperusteluissa todettua, koskien rikosoikeudellisen laillisuusperiaatteen noudattamista.

Eduskunnan oikeusasiamies toteaa, että kun ulkomaalaislakia kiristetään, tulisi samanaikaisesti vahvistaa myös ulkomaalaisen oikeusturvaa. Oikeusasiamies on nostanut esiin Euroopan neuvoston kidutuksen vastaisen komitean suosittelun vakiintuneiden oikeusturvatekijöiden rinnalle ulkomaalaisten palauttamisen jälkeisen seurannan kehittämisestä.



Esityksen vaikutukset ja niiden arviointi

Useassa lausunnossa nostettiin esiin puutteellinen vaikutusarviointi. ja katsottiin, että tulisi arvioida myös samanaikaisesti valmisteilla olevien hallituksen esitysluonnosten yhteisvaikutukset.

Tuomioistuinvirasto sekä hallinto-oikeudet nostivat esiin, ettei esityksessä ole käsitelty hallinto-oikeuksille aiheutuvia vaikutuksia riittävästi. Tuomioistuinvirasto toteaa, että vaikka yksittäisten säädösmuutosten vaikutukset arvioitaisiin vähäiseksi, voivat asiamäärien kasvu ja kokonaan uudet asiaryhmät muodostua hallinto-oikeuksia huomattavastikin työllistäväksi kokonaisuudeksi.

Turun hallinto-oikeus arvioi, että oleskelulupien pituuksien lyhentäminen ja jatko-oleskelulupia myönnettäessä tehtävä tarkempi yksilökohtainen harkinta tulevat lisäämään hallinto-oikeuksiin tehtäviä valituksia. Itä-Suomen hallinto-oikeus pitää selvänä, että ulkomaalaislakiin esitettävät muutokset, joiden arvioidaan lisäävän muutoksenhakua, edellyttävät vastaavasti hallintotuomioistuinten lisäresurssointia ja muutosten vaikutukset kohdistuvat erityisesti niihin neljään hallinto-oikeuteen, jotka käsittelevät kansainvälistä suojelua koskevia asioita. Itä-Suomen hallinto-oikeus nostaa esiin myös useat muut vireillä olevat ulkomaalaislain ja liitännäisten lakien muuttamiseen tähtäävät hankkeet ja näiden lakimuutosten vaikutukset hallintotuomioistuinten asiamääriin kokonaisuutena. Korkein hallinto-oikeus toteaa, että hallinto-oikeuksien riittävästä resursseista on huolehdittava erityisesti, mikäli asiamäärät kasvavat merkittävästi.

Helsingin hallinto-oikeus katsoo, että mikäli Suojelupoliisin lausuntojen määrä lisääntyisi, tämä lisäisi myös hallinto-oikeuksien resursseja sitovien suullisten käsittelyiden määrää. Pelkästään aseman poistamiseen voi liittyä lisääntyviä tarpeita järjestää suullinen käsittely. Helsingin hallinto-oikeus huomauttaa, että poissuljennan soveltamiseen liittyy tyypillisesti hankaliakin juridisia ongelmia. Soveltamisalan laajentamisen sekä uusien kansainvälisten suojeluaseman lakkauttamisen ja pakolaisaseman myöntämättä jättämisen perusteiden lisääminen ulkomaalaislakiin johtaa todennäköisesti juridisesti haasteellisten juttujen määrän lisääntymiseen. Lausunnossa nostetaan esiin hybrdivaikututtamisen käyttöala, joka saattaa aiheuttaa melko suuriakin tulkinta- ja rajanvetoaasteita samoin kuin erityisen törkeän rikoksen määritelmä. Seikat todennäköisesti lisäävät huomattavallakin tavalla hallinto-oikeuden työmäärää.

Pohjois-Suomen hallinto-oikeus toteaa, että esityksessä ei ole arvioitu tarkemmin uudistusten vaikutuksia hallintotuomioistuihin, siitä huolimatta, että uudistusten on arvioitu lisäävän Maahanmuuttovirastossa vireille tulevien asioiden määriä merkittävästi ja kasvattavan myös niihin käytettävää työmäärää. Uudistukset voivat aiheuttaa kustannuksia tuomioistuimille, mikäli asiamäärien kasvaessa ja niiden työllistävyyden lisääntyessä henkilövoimavaroja joudutaan kohdistamaan näiden asioiden käsittelyyn, jotka tulisi käsitellä kiireellisesti. Tällä voi olla vaikutuksia mahdollisuuksiin lyhentää käsittelyaikoja muissa ruuhkautuneissa asiaryhmissä.



Työ- ja elinkeinoministeriön (TEM) mukaan esityksen vaikutusten arviointia tulisi täydentää kotoutumisen edistämisen näkökulmasta. Riskinä oleskelulupien lyhentämisessä on, että oleskelulupien jatkumisen epävarmuus heijastuu kyseisten maahanmuuttajien motivaatioon osallistua kotoutumiskoulutukseen sekä tavoitella kotoutumista Suomessa. Epävarmuus voi myös heikentää kansainvälistä suojelua saavien psyykkistä hyvinvointia, mikä osaltaan voi vaikeuttaa kotoutumista. TEM:in näkemyksen mukaan vaikutus koskisi todennäköisesti erityisesti toissijaista suojelua saavia, koska heillä oleskelun epävarmuus lisääntyisi merkittävästi. TEM on nostanut esiin tutkimuskirjallisuutta, jonka antama kuva epävarmuuden vaikutuksista pakolaistaustaisten maahanmuuttajien työllisyyteen on osin ristiriitainen. TEM toteaa, että esitetyn lakimuutoksen vaikutusten arvioinnissa olisi hyvä tuoda esiin muutosten mahdolliset lyhyen ja pidemmän aikavälin heijastusvaikutukset kotoutumiseen. TEM myös toteaa, että lapsen etu on huomioitava asian valmistelussa. Vaikutusten arviointia tulisi täydentää alaikäisenä ilman huoltajaa tulleiden lasten ja nuorten sekä heidän kotoutumisen edistämistään koskevien vaikutusten osalta. TEM katsoo, että esitystä tulisi arvioida myös uudelleensijoittamisen näkökulmasta. TEM toteaa, että vuoden 2025 alusta voimaan tulevassa kotoutumisen edistämisestä annetussa laissa kotoutumissuunnitelman pääsääntöinen enimmäiskesto on kaksi vuotta, joten vaikutukset pakolaisaseman saaneisiin voisivat olla vähäisempiä, kun heidän ensimmäinen oleskelulupansa on voimassa pidempään kuin kotoutumissuunnitelma. Toissijaista suojelua saavien mahdollisuuteen osallistua kotoutumiskoulutukseen esitetty muutos ei vaikuttaisi tilanteessa, jossa henkilön oleskeluluvan voimassaolo on päättynyt, mutta henkilöllä on vireillä jatkolupaa koskeva hakemus tai hän on valittanut jatkolupaa koskevasta kielteisestä päätöksestä.

Turvapaikanhakijoiden tuki toteaa, että lakiesitys tulisi toteutuessaan lisäämään merkittävästi Maahanmuuttoviraston työmäärää sekä kustannuksia. On oletettavaa, että jo nyt vuosiksi venyvät käsittelyajat sekä Maahanmuuttovirastossa että oikeusasteissa pitenevät entisestään. Ongelmaksi muodostuu myös oikeusavun saatavuus. Turvapaikanhakijoiden tuki katsoo, että ehdotukset eivät lisää yhteiskunnan turvallisuutta, vaan epävarmuus tulevaisuudesta, jatkuva oleskelulupaprosessissa oleminen ja kotoutumisen hidastuminen kasvattavat huolta, levottomuutta ja juurettomuutta.

Maahanmuuttovirasto huomauttaa, että lakiesitys tulisi nostamaan Kelan maksettavaksi lankeavia kustannuksia. On tavallista, että varsinkin ensimmäisten jatkolupahakemusten aikaan kansainvälistä suojelua saaneen henkilön ja hänen perheensä toimeentulo perustuu yhteiskunnan myöntämiin tukiin, ja perheenjäsenet saavat käsittelymaksuihin Kelan maksusitoumuksen. Näitä perheille tai Kelalle lankeavia kustannuksia ei esityksessä ole arvioitu, eikä esityksestä ole pyydetty lausuntoa Kelalta.

Amnesty International toteaa, että esitysluonnoksen lapsivaikutusten arviointi on todella lyhyt. Siinä todetaan oleskelulupien lyhenemisen sekä aiempaa tiheämmän jatkolupien hakemisen vaikuttavan myös lapsiin sekä motivaatioon kotoutua, mutta ei ole arvioitu toimenpiteiden vaikutuksia enempää. Lapsen edun ensisijaisuus sekä vaikutukset



haavoittuvassa asemassa oleviin vaativat syvällisempää arviointia. Amnesty toteaa, että poissuljentaperusteiden laajentamisen osalta esitysluonnoksessa ei ole arvioitu riittävällä tavalla, miten muutokset tulevat vaikuttamaan niiden kohteena oleviin henkilöihin ja heidän oikeuksiinsa.

Lastensuojelun Keskusliitto huomauttaa, että lapsivaikutusten arviointi puuttuu käytännössä kokonaan. Vaikutusarviointista ei käy ilmi, millä tavoin jatkolupien toistuvan hakemisen arvellaan vaikuttavan kotoutumisen motivaatioon – sitä edistävästi vai estävästi. Keskusliitto korostaa, että kehitysvaiheessa olevien lasten elämässä ajalla on toisenlainen merkitys kuin aikuisilla. Kun suojelua Suomesta hakemaan tulleen perheen elämä jatkuu vuosikausia epävarmana siitä, jatkuuko suojelu, sillä voi olla haitalliset seurauksen lapsen kehitykselle. Lastensuojelun Keskusliitto on nostanut esiin, että Suomessa on jo kokemusta lyhyiden lupien vaikutuksista etenkin lapsiin ja nuoriin koskien alaikäisille ilman huoltajaa tulleille lapsille myönnettyjä oleskelulupia yksilöllisestä inhimillisestä syystä. Jatkolupien lyhyys yhdessä lupaprosessin pitkän keston ja jatkoluvan saamisen epävarmuuden kanssa aiheutti pelkoa, epävarmuutta, mielenterveysongelmia ja kotoutumisen hidastumista. Lastensuojelun Keskusliitto viittaa myös kansainväliseen tutkimukseen, joka vahvistaa lyhyiden lupien kielteisiä vaikutuksia, sekä YK:n lapsen oikeuksien komitean ja siirtotyöläisten ja heidän perheenjäsentensä oikeuksia käsittelevän komitean yhteiseen yleiskommenttiin, jossa tunnustetaan epävarman ja epävakaa siirtolaisaseman kielteiset vaikutukset lasten hyvinvointiin.

Siirtolaisinstituutti toteaa, että esitys tulee toteutuessaan johtamaan siihen, että kansainvälistä suojelua saavien kotoutuminen Suomeen tulee vaikeutumaan ja tällä tulee todennäköisesti olemaan kauaskantoisia ja luultavasti myös ennalta odottamattomia seurauksia. Ehdotetut luvan pituuden lyhennykset tulevat toteutuessaan aiheuttamaan negatiivisia seuraamuksia tilapäisyyden ja epävarmuuden lisääntyessä. Näitä vaikutuksia tai laajemminkaan vaikutuksia kansainvälistä suojelua saaneiden elämään Suomessa ei ole esityksessä arvioitu. Siirtolaisinstituutti pitää tätä vakavana puutteena.

Pakolaisneuvonta katsoo, että ehdotuksen osalta ei ole tehty asianmukaista vaikutusarviointia – ei perus- ja ihmisoikeusvaikutusten, yhdenvertaisuusvaikutusten, ei lapsivaikutusten eikä käytännön vaikutusten osalta. Pakolaisneuvonta katsoo, että ministeriössä tulee toteuttaa vaikutusarvioinnin kannalta olennainen vireillä ja valmisteilla olevien esitysten yhteisvaikutusten arviointi. Pakolaisneuvonta toteaa, että ehdotus merkitsisi toteutuessaan mittavia ylimääräisiä, täysin tarpeettomia taloudellisia kustannuksia Maahanmuuttovirastolle ja muille viranomaisille, pitkittäisi prosesseja ja vaikeuttaisi entisestään kansainvälistä suojelua saaneiden kotoutumista.

Suomen pakolaisapu arvioi, että ehdotetut muutokset todennäköisesti vaikeuttavat ja hidastavat suojeluaseman saaneiden kotoutumista. Kotoutumista heikentävät vaikutukset tulevat näkymään ennen kaikkea toissijaista suojelua saavien kohdalla. Pakolaisavun kokemuksen mukaan lyhyet oleskeluluvat ja jatkolupien epävarmuus kuormittavat maahan



muuttaneita merkittäväällä tavalla. Oleskelulupien lyhenemisen myötä myös perheenyhdistämisen kautta perhesiteen perusteella maahan tulleiden lasten ja aikuisten oleskeluluvat lyhenevät, millä on haitallisia vaikutuksia perheiden kotoutumiseen. Pakolaisavun näkemyksen mukaan ehdotettujen muutosten vaikutukset kotoutumiseen ovat todennäköisesti päinvastaisia kuin hallitusohjelmaan kirjatut tavoitteet. Esitysluonnoksessa ehdotettujen muutosten vaikutuksia ei ole arvioitu erikseen suhteessa kotoutumisen edistämiseen ja vaikutusten arviointia olisi hyvä täydentää asian osalta.

Yhdenvertaisuusvaltuutettu toteaa, että vaikutusten arvioinnissa ei ole otettu huomioon esimerkiksi ehdotuksesta aiheutuvia oikeusapuun ja tulkkaukseen liittyviä kustannuksia, eikä arvioitu tarkemmin myöskään suojelupoliisin ja hallintotuomioistuinten lisääntyneen työmäärän aiheuttamaa resurssitarvetta. Vaikutusten arvioinnissa tulisi kiinnittää huomiota siihen, että tilapäisellä oleskeluluvalla olevalla henkilöllä ei ole voimassa olevan lainsäädännön mukaisesti työnteko-oikeutta. Valtuutettu katsoo, että esitysluonnoksen taloudellisten vaikutusten arviointi ei anna kokonaiskuvaa ehdotusten aiheuttamista kustannuksista ja sitä on täsmennettävä. Esitysluonnoksessa ei myöskään arvioida ehdotuksen vaikutuksia siltä osin, että aiemmin A-oleskeluluvalla Suomessa ollut henkilö, jonka suojeluasema lakkautetaan, saa tilapäisen B-oleskeluluvan tai karkotuspäätöksen. Karkotettavien henkilöiden maasta poistaminen ei toisinaan ole teknisesti mahdollista, jolloin tulisi arvioida, millaisia vaikutuksia ehdotuksella on paperittomien määrään. Edellä mainitut huomioiden tulisi myös arvioida millaisia vaikutuksia ehdotuksella on esimerkiksi harmaan talouden, ihmiskaupan ja syrjäytymisen näkökulmasta niin yksilöille kuin yhteiskunnalle. Valtuutettu katsoo myös, että esityksessä tulee tehdä kattavampi lapsivaikutusten arviointi. Vaikutusten arvioinnissa ei tuoda esiin minkäänlaisia lukumääriä tai arvioita siitä, miten suureen joukkoon vaikutukset ulottuisivat tai millä tavoin lainsäädäntötoimissa on huomioitu ensisijaisesti lapsen etu. Lisäksi arvioinnissa tulisi kiinnittää huomiota siihen, miten esimerkiksi pakolaisaseman lakkauttaminen ja 89 §:n mukaisen tilapäisen oleskeluluvan saaminen vaikuttaa perheenkokoajan jo Suomessa olevien perheenjäsenten oleskelulupiin ja oikeuksiin.

Unicef katsoo, että esityksen luvussa 3.9.1 ei ole huomioitu YK:n lapsen oikeuksien sopimusta, joka velvoittaa sopimusvaltioita huomioimaan ja harkitsemaan lapsen edun. Esityksestä puuttuu lapsen edun arviointi. Esiin nostettu riski kotoutumisen motivaation heikkenemisestä olisi pitänyt arvioida lapsen kannalta, eli tehdä lapsivaikutusten arviointi. Unicef toteaa myös esityksen olevan ristiriidassa työ- ja elinkeinoministeriön tavoitteiden kanssa kotoutumisen osalta.

Ulkoministeriö kiinnittää huomiota siihen, että ehdotetulla sääntelyllä voi olla laajoja vaikutuksia perhe-elämän suojan ja lapsen edun toteutumiseen. Koska oleskelulupien pituuden lyhentäminen voi olennaisesti vaikuttaa henkilöiden kotoutumiseen sekä perheenyhdistämiseen, ulkoministeriö esittää harkittavaksi, tulisiko vaikutuksia perhe-elämään ja lapsen etuun arvioida esityksessä tarkemmin. Vaikutuksia perhe-elämään tulisi



Sisäministeriö Inrikesministeriet

arvioida myös kansainvälisen suojeluaseman lakkauttamista ja peruuttamista koskevien säännösten osalta, erityisesti perheitä koskevista tilanteista.

Valtiovarainministeriö kiinnittää huomiota siihen, että sisäministeriö on arvioinut määrärahalisäystarpeen jäävän pysyvästi 3 miljoonan euron tasolle siitä huolimatta, että määrärahalta on tarkoitus myös edistää hakemusten sähköistä käsittelyä ja näin nostaa käsittelyn tuottavuutta. Määrärahalisäysten mitoitusta onkin tästä syystä tarpeen tarkastella uudelleen myöhemmin, kun saadaan tietoa tietojärjestelmämuutosten vaikutuksista käsittelyaikoihin.

Suojelupoliisi korostaa sitä, että lain tehokas soveltaminen edellyttää, että toiminnalle on osoitettu riittävät henkilöstöresurssit. Suojelupoliisi toteaa, että ehdotetulla lainsäädännöllä luodaan uusi kategoria, jonka suhteen suojelupoliisi voi lausunnollaan pyrkiä vaikuttamaan siihen, että henkilölle joko jätetään kansainvälisen suojelun asema myöntämättä tai että se poistetaan siksi, että henkilö vaarantaa kansallista turvallisuutta. Säännösten voimaantulon jälkeen suojelupoliisin henkilöresursseja tulee kohdistaa sekä maassa oleskelevien riskihenkilöiden kansainvälistä suojeluasemaa koskeviin lausuntoihin, että tiedonhankintaan, ja mahdolliseen lausumiseen uusista kansainvälisen suojelun hakijoista, jotka voivat vaarantaa kansallista turvallisuutta. Suojelupoliisi toteaa, että hallintomenettelyt ja oikeudenkäynnit vaativat lisää resursseja, kun lausuntojen määrä kasvaa.

Lapsiasiavaltuutettu pitää esitysluonnoksen lapsivaikutusten arviointia hyvin puutteellisena. Sen täydentäminen jatkovalmistelussa on välttämätöntä. Oleskelulupien lyhenemisen ja aiempaa tiheämmän jatkolupien hakemisen arvioidaan vaikuttavan lapsen motivaatioon kotoutua. Tämän osalta epäselväksi jää, olisiko vaikutus negatiivinen vai positiivinen ja mihin argumentteihin arvio perustuu. Esitettyjen muutosten suora kohdistuminen vain pieneksi arvioituaan joukkoon lapsia ei poista velvollisuutta arvioida muutosten konkreettisia vaikutuksia, etenkin kun kyse on hyvin perus- ja ihmisoikeusherkästä sääntelystä. Lisäksi esitettyjen muutosten mahdolliset välilliset vaikutukset lapsiin tulee arvioida.

Opetus- ja kulttuuriministeriö toteaa, että kotoutumiseen sisältyy myös kasvatus- ja koulutustoiminnot. Lasten ja perheiden kiinnittyminen varhaiskasvatukseen ja koulutukseen voi heikentyä. Motivaatio esimerkiksi kielen ja suomalaisen yhteiskunnan toiminnan opetteluun voi kärsiä. Opetus- ja kulttuuriministeriö toteaa, että kansainvälistä suojelua saavien osalta ei ole säädetty, että lukuvuosimaksuttomuus jatkuisi, jos kansainvälisen suojelun perusteella saatu oleskelulupa päättyy. Kansainvälistä suojelua saaneista tulee näin ollen lukuvuosimaksuvelvollisia, jos suojelun perusteella saatu oleskelulupa päättyy, eikä henkilö ole saanut oleskelulupaa muulla perusteella, jolla lukuvuosimaksusta on vapautettu.

Oikeusministeriö kiinnittää huomiota siihen, että luonnoksessa kuvatut vaikutukset hallintotuomioistuinten toimintaan jäävät epätarkoiksi. Esityksen jatkovalmistelussa on välttämätöntä tehdä tarkempaa selkoa ehdotusten vaikutuksesta hallintotuomioistuinten asiamääriin, toimintaan ja resursseihin. Oikeusministeriö painottaa, että ehdotusten sekä



Sisäministeriö
Inrikesministeriet

muiden ulkomaalaisasioita koskevien uudistusten vaikutuksia hallinto-oikeuksien työmäärään tulee arvioida myös kokonaisuutena.

Eduskunnan oikeusasiamies nostaa lausunnossaan esiin, että esityksen jatkovalmistelussa tulisi pohtia sitä, mitä esimerkiksi työelämään tai perheen asemaan liittyviä vaikutuksia kotoutumisen heikentymisellä ja epävarmuudessa elämisellä on niille, jotka jatkossa saavat Suomessa kansainvälistä suojelua. Oikeusasiamiehen mukaan on selvää, että esimerkiksi vuoden jälkeen tapahtuva suojelun tarpeen uudelleen arviointi heikentää Suomessa asuvan ulkomaalaisen halua integroitua suomalaiseen yhteiskuntaan.