



Tulevaisuusvaliokunta
AI FI 19/2024
12.3.2024

Amnesty International Suomen osasto
Hietaniemenkatu 7 A
00100 Helsinki
P: 09 8562 0600
E: amnesty@amnesty.fi
W: amnesty.fi

Lausunto: Luonnos hallituksen esitykseksi ulkomaalaislain muuttamisesta (oleskelulupien pituus ja kansainvälisen suojeluaseman lakkauttaminen)

Amnesty International on maailman suurin ihmisoikeusjärjestö, jonka toiminta perustuu yksittäisten ihmisten tuelle. Tukijoita on 10 miljoonaa, 150 maassa eri puolilla maailmaa. Amnesty on poliittisesti ja uskonnollisesti sitoutumaton. Amnesty työskentelee kansainvälisesti ja Suomessa laaja-alaisesti ihmisoikeuksien edistämiseksi.

Amnesty International Suomen osasto kiittää mahdollisuudesta lausua otsikon asiassa. Lausuntoaika on ollut tavallista lyhyempi, joten esityksen tarkkaa läpikäyntiä ei ole ollut mahdollista tehdä eikä kaikkia yksityiskohtia ole ollut mahdollista kommentoida.

Amnesty lausuu kunnioittavasti seuraavaa:

Hallituksen esitysluonnoksen muutosehdotukset

Hallituksen esitysluonnoksessa ehdotetaan Petteri Orpon hallituksen ohjelman "Vahva ja välittävä Suomi" mukaisesti otettavaksi käyttöön EU:n määritelmädirektiivin mahdollistamat tiukennukset. Esityksellä toteutettaisiin hallitusohjelman kirjaus kansainvälisen suojelun muuttamisesta luonteeltaan väliaikaiseksi sekä kansainvälisen suojelun lupien pituuden



lyhentämisestä EU-oikeuden mahdollistamaan minimiin. Lupien jatkaminen edellyttäisi arviota kansainvälisen suojelun jatkamisen tarpeesta.

Kansainvälisen suojelun lupien pituudet ehdotetaan muutettavaksi niin, että myönnettyyn turvapaikkaan perustuvan luvan pituus olisi kolme vuotta ja toissijaiseen suojeluun perustuvan luvan yksi vuosi.

Lisäksi esityksellä toteutettaisiin hallitusohjelman kirjaus kansainvälisen suojelun aseman lakkauttamisesta ja siihen liittyvän oleskeluluvan poistamisesta, jos henkilö syyllistyy Suomessa vakavaan rikokseen, joka vaarantaa yleistä järjestystä ja turvallisuutta tai jos henkilö vaarantaa kansallista turvallisuutta.

Esitysluonnoksessa poissulkemislausekkeiden soveltaminen ehdotetaan ulotettavaksi kansainvälisen suojeluaseman saamisen jälkeen tapahtuviin tekoihin eikä vain suojeluaseman saamista ennen tapahtuneisiin tekoihin, kuten ulkomaalaislaissa nyt säädetään. Lisäksi poissulkemislausekkeiden soveltaminen ulotettaisiin toissijaisen suojeluaseman osalta turvallisuuteen liittyviin seikkoihin ja tilanteisiin, joissa henkilö on jättänyt alkuperämaansa välttääkseen rikosseuraamukset.

Pakolaisaseman lakkauttamiseen ehdotetaan lisäyksiä kansallisen turvallisuuden vaarantamisen ja erityisen törkeään rikokseen syyllistymisen perusteella. Pakolaisasema voitaisiin myös jättää myöntämättä näillä perusteilla.

Esitysluonnoksessa todetaan, että ehdotetuilla lakimuutoksilla koskien kansainvälisen suojelun myöntämättä jättämistä ja lakkauttamista olisi vaikutusta yhteiskunnan ja kansallisen turvallisuuden suojaamiseen ja niillä pyrittäisiin vaikuttamaan myös välineellistetyn maahantulon kautta kansalliselle turvallisuudelle aiheutuvan uhkan torjuntaan.

Esitysluonnoksella toteutettaisiin lisäksi myös Euroopan komission rikkomusmenettelyn edellyttämä muutos Suomen lainsäädäntöön. Komissio on antanut Suomelle 26.1.2023 virallisen huomautuksen siitä, miten määritelmädirektiivin suoja palauttamista vastaan on saatettu osaksi Suomen lainsäädäntöä.

Amnestyn kanta

Oleskeluluvan pituus

Hallituksen esitysluonnoksessa ehdotetaan, että kansainvälisen suojelun perusteella myönnettävien oleskelulupien kesto lyhennettäisiin. Pakolaisuuden perusteella myönnettäisiin ensimmäinen oleskelulupa kolmeksi vuodeksi neljän vuoden sijaan. Toissijaisen suojeluaseman perusteella taas myönnettäisiin ensimmäinen oleskelulupa yhdeksi vuodeksi neljän vuoden sijaan. Jatkolupa pakolaiselle myönnettäisiin kolmeksi vuodeksi neljän vuoden sijaan ja toissijaista suojelua saaneelle kahdeksi vuodeksi neljän vuoden sijaan.



Tällä muutoksella olisi tarkoitus mahdollistaa jatkoluvan edellytyksenä oleva arviointi kansainvälisen suojelun jatkamisen tarpeesta aiempaa useammin. Jatkoluvan myöntäminen edellyttäisi myös nykyistä tarkempaa arviota edellytysten olemassaolosta ja siitä onko asiassa perusteita suojeluaseman lakkauttamiselle.

Esitysluonnoksella lyhennetään oleskelulupien pituudet EU-oikeuden vähimmäistasolle. Amnesty toteaa, että Suomi on perinteisesti ylittänyt vähimmäistason ja luonut kansallisella lailla korkeampitasoista ihmisoikeuksien suojaa EU:n minimitasoon verrattuna. Tämä käytäntö on vastannut EU-lainsäädännön perimmäistä tavoitetta, joka on ollut suojelun tason parantaminen ja yhdenmukaistaminen luomalla vähimmäistason määrittelevää lainsäädäntöä. On valitettavaa ja ihmisoikeuksien näkökulmasta ongelmallista, että pitkä perinne katkaistaan ja Suomen lainsäädäntöä esitetään alennettavaksi minimitasolle.

Esitysluonnoksessa on tuotu esille, että voimassa olevan lain perusteluissa katsottiin olevan tärkeää, että pakolaisia ja toissijaista suojelua saavia kohdellaan samankaltaisesti. ”Suomessa katsotaan, että pakolaisaseman ja toissijaisen suojeluaseman tulisi olla mahdollisimman samankaltaisia, minkä vuoksi on perusteltua, että ensimmäisen oleskeluluvan pituutta koskeva säännös on samanlainen kummankin suojelukategorian osalta”.¹ Näin ollen pakolaisille ja toissijaista suojelua saaville myönnetään tällä hetkellä saman kestoiset oleskeluluvat.

Nyt käsillä olevassa esitysluonnoksessa on kuitenkin valittu täysin päinvastainen linja ja erotetaan pakolaisen ja toissijaista suojelua saavien oleskelulupien pituudet toisistaan. Esitysluonnoksessa mainitaan perustuslain 6 §, jonka mukaan ihmiset ovat yhdenvertaisia lain edessä, mutta todetaan, että kyse ei ole samanlaisista olosuhteista, jolloin samankaltaista kohtelua ei edellytetä. Esitysluonnoksen mukaan pakolaisaseman ja toissijaisen suojeluaseman myöntämisedellytykset eroavat toisistaan, sillä pakolaisaseman myöntäminen edellyttää henkilökohtaista vainon vaaraa, kun taas toissijaisen suojeluaseman myöntämisessä olennaista on lähtömaan tilanne. Toissijaista suojelua saaneen henkilön suojelun tarve voisi esitysluonnoksen mukaan muuttua lyhyemmässä ajassa, jolloin olisi perusteltua, että oleskelulupa myönnettäisiin lyhyemmäksi ajaksi, kuin pakolaisen oleskelulupa. Tätä pidettäisiin edellä mainituin perustein oikeasuhtaisena ja kohtuullisena.

Kyiseiselle väitteelle toissijaista suojelua saaneen henkilön suojelun tarpeen mahdollisesta muuttumisesta lyhyemmässä ajassa maan tilanteen perusteella ei ole esitysluonnoksessa esitetty minkäänlaisia perusteluita. Ainoa seikka, mihin esitysluonnoksessa vedotaan, on perustuslakivaliokunnan lausunto PeVL 20/2017 vp, jossa esitetään Valtioneuvoston käsityksenä toissijaisen suojelua saaneen henkilön tilanteen mahdollisuus muuttua lyhyemmän ajan kuluessa kuin pakolaisaseman saaneen. Kuitenkaan, myöskään kyiseisessä lausunnossa ei ole esitetty väitteelle minkäänlaisia todisteita tai tarkempia perusteluita.

Amnesty katsoo, että esitysluonnoksessa ei ole tuotu esille seikkoja, jotka puoltaisivat oleskelulupien eroavia pituuksia pakolaisten ja toissijaista suojelua saaneiden kesken. Myös toissijaista suojelua saanutta henkilöä uhkaa kotimaassaan vakava vaara, kuten kuolemanrangaistus, kidutus tai muu epäinhimillinen tai ihmisarvoa loukkaava kohtelu. Maan tilanne, kuten aseellinen selkkäus voi olla toissijaisen suojeluaseman peruste, mutta tällöinkin edellytyksenä on vakava henkilökohtainen vaara. Näin ollen myös toissijaista suojelua saaneiden kohdalla korostuvat henkilökohtaiset syyt eikä pelkästään lähtömaan tilanne, toisin kuin esitysluonnoksessa väitetään. Kyse ei siten ole täysin erilaisista tilanteista,



vaan pakolaisen ja toissijaista suojelua saaneen tilanteiden voidaan katsoa olevan sillä tavalla samankaltaiset, että heidän erilainen kohtelunsa on yhdenvertaisuusperiaatteen näkökulmasta ongelmallista. Lisäksi kansainvälistä suojelua saaneiden henkilöiden – oli sitten kyse pakolaisaseman saaneista tai toissijaista suojelua saaneista henkilöistä – suojelun tarve ylipäänsä on useimmiten pitkäaikaista eikä siksikään sen uudelleenarviointi jopa vuoden välein ole järkevää.

Esitysluonnoksessa ei ole myöskään perusteltu sitä, miksi nyt halutaan arvioida pakolaisen ja toissijaista suojelua saaneen asemat ja niiden pohjalta annettavat oikeudet täysin eri tavalla kuin vuoden 2007 hallituksen esityksessä, jossa nimenomaan painotettiin suojeluasemien samankaltaisuutta. Amnesty katsoo, että hyväksyttävää syytä erilaiselle kohtelulle ei ole esitetty.

Lisäksi Amnesty huomauttaa, että jatko-oleskelulupien tarkastelu aiempaa useammin ja tarkemmin tulee viemään huomattavan paljon maahanmuuttohallinnon resursseja. Esitysluonnoksessa onkin arvioitu muutoksen aiheuttavan Maahanmuuttovirastolle 3 miljoonan euron vuotuiset lisäkustannukset. Esityksessä ei ole arvioitu tältä osin muita kustannuksia, kuten oikeusaputoimistoille ja tuomioistuimille aiheutuvia lisäkustannuksia eikä esimerkiksi tulkki- ja tilakustannuksia, joten taloudelliset vaikutukset lienee arvioitu alakanttiin. Amnesty pitää erikoisena, että säästöpainneiden keskellä esitetään muutoksia, jotka paitsi heikentäisivät ihmisoikeuksia, myös lisäisivät kustannuksia.

Amnesty katsookin, että oleskelulupien kestoja ei tule laskea. 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. Lisäksi oleskelulupien pituuksia ei tule erotella siitä riippuvaiseksi, saako turvapaikanhakija pakolaisaseman vai toissijaisen suojeluaseman.

Poissuljentalausekkeiden soveltaminen sekä suojeluaseman lakkauttaminen

Esitysluonnoksessa poissuljenta ulotettaisiin koskemaan myös yllytystä ja muutenkin osallisuutta niihin tekoihin, joiden perusteella voidaan poissuljenta käyttää sekä kansainvälisen suojeluaseman saamisen jälkeen tehtyjä tekoja. Lisäksi toissijaisen suojeluaseman osalta poissuljenta ulotettaisiin yhteiskunnan tai kansallisen turvallisuuden vaarantamiseen liittyviin tekoihin sekä tilanteisiin, joissa henkilö on jättänyt alkuperämaansa välttääkseen rikosseuraamukset.

Lisäksi esitysluonnoksessa ehdotetaan otettavaksi lakiin uusia perusteita pakolaisaseman lakkauttamiselle. Asema lakkautettaisiin, mikäli henkilö on pakolaisaseman saamisen jälkeen tehnyt tai on perusteltua aihetta epäillä hänen tehneen rikoksen rauhaa vastaan, sotarikoksen tai rikoksen ihmiskuntaa vastaan tai Yhdistyneiden kansakuntien tarkoituksien ja periaatteiden vastaisen teon. Asema lakkautettaisiin myös, mikäli on perusteltua syytä olettaa pakolaisen olevan vaaraksi kansalliselle turvallisuudelle tai häntä pidetään yhteiskunnalle vaarallisena, koska hänet on tuomittu lainvoimaisella tuomiolla erityisen törkeästä rikoksesta. Myös yllytys ja muu osallisuus lisättäisiin lakkauttamisperusteiksi.



Toissijaisen suojeluaseman lakkauttamiselle otettaisiin uusiksi perusteiksi aihe epäillä henkilön olevan vaaraksi yhteiskunnalle tai kansalliselle turvallisuudelle. Kuten pakolaisaseman lakkauttamisessa, myös toissijaisen suojeluaseman lakkauttamisessa yllytys ja osallisuus otettaisiin uusiksi lakkauttamisperusteiksi.

Amnesty toteaa, että tässäkin kohtaa esitysluonnoksessa ehdotetaan EU-oikeuden minimitasolle menemistä, kun nykyisessä laintilassa Suomi ei ole ottanut käyttöön kaikkia määritelmädirektiivin mahdollistamia poissuljentaperusteita. Esitysluonnoksessa ei ole arvioitu riittävällä tavalla, miten muutokset tulevat vaikuttamaan niiden kohteena oleviin henkilöihin ja heidän oikeuksiinsa. Etenkin yhteiskunnallinen ja kansallinen turvallisuus perusteina poissuljennalle sekä suojeluaseman lakkauttamiselle ovat ongelmallisia. Kansallinen turvallisuus on termi, jota ei ole yksiselitteisesti määritelty, vaan se on todella laaja-alainen ja voi siten kattaa hyvinkin erilaisia tekoja. Jopa itärajalta tuleviin turvapaikanhakijoihin on yhdistetty termi kansallinen turvallisuus siksi, että on arvioitu Venäjän käyttävän heitä hyväkseen pyrkiessään vaikuttamaan Suomen politiikkaan. 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 erityisen ongelmallinen on lisäksi peruste poissuljennalle ennen Suomeen tuloa tehdystä rikoksesta tai rikoksista, 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. Sitä ei siis tarvita itsenäisenä poissuljentaperusteena.

Myös yllytys ja muu osallisuus, kuten avunanto, ovat jossain määrin epämääräisiä edellytyksiä. Henkilö ei välttämättä edes itse ymmärrä olevansa osallinen tavalla, joka voi johtaa jopa suojeluaseman poissulkemiseen tai sen lakkauttamiseen.

Amnesty katsookin, että uusia perusteita poissuljennalle ja aseman lakkauttamiselle ei tule ulkomaalaislakiin ottaa varsinkin, kun osa uusista perusteista on epämääräisiä ja laaja-alaisia ja voi johtaa kohtuuttomiin tilanteisiin.

On myös syytä painottaa sitä, että palautuskielto on edelleen voimassa myös niiden henkilöiden osalta, joiden kohdalla poissuljentaa ja aseman lakkauttamista tai peruuttamista käytetään. Ketään ei saa käännyttää, karkottaa tai palauttaa alueelle, jolla hän voi joutua kuolemanrangaistuksen, kidutuksen, vainon tai muun ihmisarvoa loukkaavan kohtelun kohteeksi, eikä alueelle, jolta hänet voitaisiin lähettää sellaiselle alueelle. Onkin tärkeää, että toimeenpanevilla viranomaisilla on kirkaana palautuskiellon ehdottomuus ja että henkilölle myönnetään oleskelulupa, kun häntä ei voida palauttaa. Amnesty kuitenkin katsoo, että jatkovalmistelussa tulisi ottaa harkittavaksi oleskeluluvan laatu, sillä esitysluonnoksessa esitetty tilapäinen oleskelulupa vuodeksi kerrallaan ei oikeuttaisi esimerkiksi työntekoon. Työnteko-oikeuden rajaaminen henkilöiltä, jotka mahdollisesti asuvat maassa pitkään, on



kapeakatseista. Mikäli työnteko-oikeus sallittaisiin, hyödyttäisi se paitsi kyseistä henkilöä, myös yhteiskuntaa.

Amnesty huomauttaa myös, että poissuljentaa käytettäessä tai suojeluasemaa lakkautettaessa on tärkeä huomioida oikeusturvatakeet. Esitysluonnoksen mukaan henkilöä tulisikin kuulla ennen aseman poistamista. Amnesty katsoo, että oikeusturvan kannalta henkilökohtainen kuuleminen on kannatettavampaa kuin kirjallinen kuuleminen. Oikeusturvatakeita olisikin syytä tarkastella jatkovalmistelussa tarkemmin.

Lisäksi ulkomaalaislakia muutettaisiin maasta karkottamisen osalta. EU:n komissio on aloittanut Suomea koskevan rikkomusmenettelyn määritelmädirektiivin puutteellisesta toimeenpanosta. Määritelmädirektiivin mukaan jäsenvaltiot voivat palauttaa pakolaisen, mikäli palautuskielto ei sitä estä, jos hän on yhteiskunnalle vaarallinen kyseisessä jäsenvaltiossa, koska hänet on lainvoiman saaneella tuomiolla tuomittu erityisen törkeästä rikoksesta. Ulkomaalaislain maasta karkottamisen perusteista puuttuu nykyisellään karkottamisen perusteena rikoksiin syyllistymisen osalta lainvoimaisen tuomion vaatimus, sekä erityisen törkeän rikoksen vaatimus. Nykyisessä laissa vaaditaan, että ulkomaalainen on tuomittu rikoksesta, josta on säädetty enimmäisrangaistuksena vähintään vuosi vankeutta tai syyllistynyt toistuvasti rikoksiin. Komission mukaan kyseinen enimmäisvankeusrangaistuksen kesto tai toistuvat rikokset eivät vastaa edellytystä erityisen törkeästä rikoksesta. Lisäksi laissa säädetään itsenäiseksi perusteeksi se, että pakolainen on käyttäytymisellään osoittanut olevansa vaaraksi muiden turvallisuudelle. Komission mukaan se voi sinänsä vastata edellytystä vaarallisuudesta yhteiskunnalle, mutta se ei kuitenkaan ole yksin riittävä peruste, vaan tulisi olla sisällyttävä osaksi erityisen törkeään rikokseen liittyvää harkintaa.

Amnesty katsoo, että kyseinen rikkomusmenettelyn edellyttämä lainmuutos on tarpeellinen ja tärkeä tehdä. Ulkomaalaislaissa on tähän asti implementoitu määritelmädirektiivi kyseiseltä osin liian laaja-alaisesti, mikä on sallinut pakolaisen karkottamisen jopa toistuvista rikoksista, ilman että niiden on täytynyt olla törkeitä, saati erityisen törkeitä. Lisäksi on tärkeää, että yhteiskunnallinen vaarallisuus liitetään erityisen törkeän rikoksen tekemiseen, sillä muutoin lakkauttamisperuste on hyvin epämääräinen ja täsmentämätön.

Lisäksi lain sanamuotoa muutettaisiin esitysluonnoksen mukaan siten, että pakolaisaseman ja toissijaisen suojeluaseman lakkauttamista ja peruuttamista koskevien pykälien viimeisestä momentista poistettaisiin sana harkita. Kun nykyään pakolaisen ja toissijaisen suojeluaseman lakkauttamista tai peruuttamista *harkittaessa* tulee suorittaa yksilöllinen tutkinta, niin sanamuotoa muutettaessa suojeluasemia *lakkautettaessa/peruutettaessa* suoritettaisiin yksilöllinen tutkinta. Amnesty toteaa, että tämä 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.



Lopuksi

Amnesty katsoo, ettei kyseisiä määritelmädirektiivin mahdollistamia tiukennuksia ulkomaalaislakiin tule Suomessa ottaa esitysluonnoksen mukaisesti käyttöön. Tiukennuksille ei ole esitetty yhteiskunnallista tarvetta. Ne eivät Amnestyn näkemyksen mukaan edistä yhteiskunnallisen turvallisuuden tunnetta, vaan pikemminkin heikentävät sitä luomalla suurempia eroja ihmisten välille ja kasvattamalla ihmisten huolta tulevaisuudestaan. Muutokset lisäävät kustannuksia ja monilta osin heikentävät ihmisoikeuksien toteutumista Suomessa.

Esityksen jatkovalmistelussa tulisi perus- ja ihmisoikeusvaikutusten arviointia jatkaa ja laajentaa, sillä sitä ei ole toteutettu riittävällä tavalla näin merkittävästi ihmisoikeuksia rajoittavan lainsäädännön esitöissä. Pääministeri Petteri Orpon hallitus on ohjelmassaan sitoutunut edistämään lapsiperhemyönteistä politiikkaa kaikilla tasoilla ja kiinnittämään huomioita lapsi- ja perhevaikutusten arviointiin päätöksenteossa.² Esitysluonnoksessa ei kuitenkaan ole riittävästi arvioitu toimien vaikutuksia kansainvälisten ihmisoikeusveloitteiden kannalta pitäen lapsen etua ensisijaisena arviointiperusteena. Esitysluonnoksen lapsivaikutusten arviointi on todella lyhyt ja siinä esimerkiksi todetaan oleskelulupien lyhenemisen sekä aiempaa tiheämmän jatkolupien hakemisen vaikuttavan myös lapsiin sekä motivaatioon kotoutua, mutta ei ole arvioitu toimenpiteiden vaikutuksia tältä kannalta tämän enempää. Lapsen edun ensisijaisuuden arviointi ehdotettuihin menettelyihin nähden sekä vaikutukset haavoittuvassa asemassa oleviin vaativat syvällisempää arviointia.

Lisäksi on huomioitava, että hallitus tekee kaudellaan useita muutoksia ulkomaalaisten oikeuksiin ja tälläkin hetkellä lausuntokierroksella on useita esityksiä. Esitysten yhteisvaikutuksista perus- ja ihmisoikeuksien toteutumiseen ei kuitenkaan ole tehty minkäänlaista kokonaisarviointia. Näin on siitä huolimatta, että vaikutukset kohdistuvat tiettyyn jo valmiiksi heikossa asemassa olevaan ihmisryhmään ja heikentävät monin tavoin tämän ihmisryhmän oikeuksien toteutumista.

Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminta (VN TEAS) teki vuonna 2021 selvityksen ulkomaalaislain muutosten yhteisvaikutuksista vuosilta 2015–2019. Selvityksen perusteella kansainvälistä suojelua hakeneiden tilanne heikentyi ja päähuomio muutoksissa oli menettelyjen tehostamisessa eikä niinkään hakijoiden perus- ja ihmisoikeuksissa. Muutokset johtivat siihen, että syntyi väliinputoajaryhmiä, joille vaikutukset olivat kohtuuttomia. Muutoksenhaku ja uusintahakemukset lisääntyivät. Lisäksi menettelyjä koskevat turvapaikanhakijan asemaa heikentäneet samanaikaiset ja perättäiset muutokset lisäsivät oikeusturvariskejä. Myöskään lapsia koskevat parannukset eivät ehkäisseet yleisten muutosten kielteisiä vaikutuksia lapsiin. Niin perus- ja ihmisoikeusvaikutusten kuin myös lapsivaikutusten arviointi oli esityksissä puutteellista.³

Amnesty katsoo, että edellä viitattu VN TEAS -raportti huomioiden on erityisen tärkeää tehdä esityksissä perus- ja ihmisoikeusvaikutusten laaja kokonaisarviointi, jossa otetaan huomioon turvapaikanhakijoihin ja maahanmuuttajiin kohdistuvat yhteisvaikutukset sekä mahdolliset



päällekkäiset muutosehdotukset. Erityisesti vaikutuksen lapsiin, paperittomiin ja muihin haavoittuvassa asemassa oleviin turvapaikanhakijoihin on arvioitava tarkasti.

Amnesty toteaa myös, että lainsäädännössä tulee ottaa siirtymäsäännökset huomioon ja kirjata perusteluihin, etteivät muutokset vaikuta ennen voimaantuloaan sen hetkisen lain tilan soveltamiskäytäntöihin. Oikeusvarmuuden periaate kieltää ennakoimattoman lainkäytön. Hakijoiden oikeusturva huomioon ottaen, oikeuksia heikentävää lainsäädäntöä tulisikin soveltaa vasta lain voimaantulon jälkeen tehtyihin uusiin hakemuksiin ja tämä tulisi selkeästi ilmaista lain voimaantulo- ja siirtymäsäännöksissä. Myös valtioneuvoston oikeuskansleri on ottanut asiaan kantaa ratkaisussaan, jossa hän totesi taannehtivan ja myös ennakoivan lainsoveltamisen olevan perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisen kannalta ongelmallista. Lain soveltamisessa on noudatettava yleisiä hallinto-oikeudellisia periaatteita, mutta siirtymäsäännöksellä voitaisiin välttää taannehtivan tai ennakoivan lain soveltamisen aiheuttamien oikeusturvaongelmien syntyminen.⁴

Lopuksi Amnesty kiinnittää huomiota siihen, että hallituksen esitysluonnokselle on varattu vain kolmen viikon lausuntoaika. Amnesty muistuttaa säädösvalmistelun kuulemisohjeesta, jonka mukaan lausuntoajan tulisi olla vähintään 6–8 viikkoa. Ohjeen mukaan lausuntoaika voi olla tätä lyhyempi vain perustellusta syystä. Lausuntopyynnön mukaan lyhyt lausuntoaika johtuu siitä, että esityksellä on vaikutuksia yhteiskunnan ja kansallisen turvallisuuden suojaamiselle sekä välineellistetyn maahantulon torjumiselle. Lisäksi pyrkimyksenä on saattaa lakiesitys eduskunnalle niin, että se voitaisiin käsitellä kevätistuntokaudella 2024 ja saattaa lainmuutokset voimaan mahdollisimman pikaisesti, kuten hallitusohjelmaan on kirjattu.

Kun kyseessä on vain kolmen viikon lausuntoaika esitysluonnoksesta, joka sisältää useita perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisen kannalta merkittäviä muutosesityksiä, kuten oleskelulupien keston lyhentämistä sekä uusia poissuljentaperusteita, ei lausuntoaikaa voi mitenkään pitää riittävänä etenkin, kun huomioidaan samanaikaisesti lausuntokierroksella olevat muut turvapaikanhakijoita ja maahanmuuttaneita koskevat esitysluonnokset. Asiassa ei ole myöskään ole käytetty lausuntopalvelu-verkkopalvelua, josta käynnissä olevat eri hankkeiden lausuntokierrokset voi tarkistaa. Amnesty korostaa, että merkittävästi ohjetta lyhyempi lausuntoaika sekä se seikka, ettei lausuntoa ole pyydetty lausuntopalvelu-verkkopalvelussa, vähentävät lainvalmistelun avoimuutta ja heikentävät lainvalmistelun laatua. Tämä myös heikentää ihmisten osallistumista ja sitä kautta kansalaisoikeuksien ja poliittisten oikeuksien toteutumista Suomessa.

Myös valtioneuvoston oikeuskansleri on ottanut kantaa kiireelliseen lainvalmisteluun ja lausuntomenettelyyn. Liian lyhyiden lausuntoaikojen lisäksi oikeuskansleri on huomauttanut, että hallitusohjelmakirjaukset eivät riitä lakiesityksen perusteluiksi. Lainvalmistelun kiireellisyyttä ja puutteita ei voi perustella hallitusohjelmakirjauksilla, vaan esityksen yksityiskohdista käytävään keskusteluun on varattava aikaa.⁵



Kunnioittavasti

Niina Laajapuro
Ihmisoikeustyön johtaja
niina.laajapuro@amnesty.fi

Lisätietoja antaa: Kaisa Korhonen, oikeudellinen asiantuntija, kaisa.korhonen@amnesty.fi

Viitteet

¹ HE 166/2007 vp: [HE 166/2007 - Hallituksen esitykset - FINLEX ®](#)

² Petteri Orpon hallituksen ohjelma, 20.6.2023: [Vahva ja välittävä Suomi : Pääministeri Petteri Orpon hallituksen ohjelma 20.6.2023 - Valto \(valtioneuvosto.fi\)](#), s. 33

³ VN TEAS raportti Ulkomaalaislain ja sen soveltamiskäytännön muutosten yhteisvaikutukset kansainvälistä suojelua hakeneiden ja saaneiden asemaan, 12.2.2021:

[Ulkomaalaislain ja sen soveltamiskäytännön muutosten yhteisvaikutukset kansainvälistä suojelua hakeneiden ja saaneiden asemaan - Valto \(valtioneuvosto.fi\)](#)

⁴ Valtioneuvoston oikeuskanslerin ratkaisu OKV/8/50/2016: [okv 8 50 2016.pdf \(oikeuskansleri.fi\)](#)

⁵ [Oikeuskanslerin ratkaisu](#) 29.1.2024