



Hallintovaliokunta
AI FI 41/2024
20.6.2024

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

Lausunto: Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi ulkomaalaislain muuttamisesta (oleskelulupien pituus), HE 29/2024 vp

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 ja lausuu kunnioittavasti seuraavaa:

Keskeiset muutosesitykset

Oleskelulupien lyhentäminen

Hallituksen esityksessä ehdotetaan, että kansainvälisen suojelun perusteella myönnettävien oleskelulupien kestoa 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. Jatkoluvan myöntäminen edellyttäisi myös nykyistä tarkempaa arviota edellytysten olemassaolosta ja siitä onko asiassa perusteita suojeluaseman lakkauttamiselle.

Esityksellä lyhennettäisiin oleskelulupien pituudet EU-oikeuden vähimmäistasolle. Amnesty toteaa, että Suomi on perinteisesti ylittänyt vähimmäistason ja luonut kansallisella lailla korkeampitasoista ihmisoikeuksien suojaa EU:n asettamaan minimitasoon nähden. Suomen käytäntö on vastannut EU-lainsäädännön perimmäistä tavoitetta, joka on 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.

Hallituksen esityksessä tunnistetaan, että oleskelulupien lyhenemisen ja aiempaa tiheämmän jatkolupien hakemisen voidaan arvioida vaikuttavan motivaatioon kotoutua. Ehdotettu oleskelulupien keston lyhentäminen tulee lisäämään merkittävästi Maahanmuuttovirastossa käsiteltävien jatkolupahakemusten määrää. Lisäksi aiempaa tarkempi kansainvälisen suojelun tarpeen tarkastelu tulee hidastamaan jatkolupaprosessia ja kansainvälisen suojeluaseman harkinta-asioiden määrä kasvaa.

Oleskelulupien lyhentäminen ja jatkolupien kohdalla jatkuva suojeluperusteiden uudelleenarviointi vaikeuttavat siis ulkomaalaisten kotoutumista Suomeen, heikentävät lasten ja perheiden asemaa, hidastavat oleskelulupaprosesseja entisestään sekä lisäävät Maahanmuuttoviraston työmäärää ja kustannuksia. Esityksessä ei ole lainkaan arvioitu Maahanmuuttoviraston lisäkustannusten lisäksi muita kustannuksia, kuten oikeusaputoimistoille ja tuomioistuimille aiheutuvia lisäkustannuksia tai tulkki- ja tilakustannuksia, joten taloudelliset vaikutukset lienee arvioitu alakanttiin.

Esityksessä ei ole myöskään perusteltu sitä, miksi nyt pakolaisen ja toissijaista suojelua saaneen asemat ja niiden pohjalta annettavat oikeudet halutaan arvioida täysin eri tavalla kuin vuoden 2007 hallituksen esityksessä, jossa nimenomaan painotettiin näiden suojeluasemien samankaltaisuutta. Esityksessä mainitaan perustuslain 6 §, jonka mukaan ihmiset ovat yhdenvertaisia lain edessä, mutta todetaan, että kyse ei ole samanlaisista olosuhteista, jolloin samankaltaista kohtelua ei edellytetä. Esityksen 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 esityksen mukaan muuttua lyhyemmässä ajassa, jolloin olisi perusteltua, että oleskelulupa myönnettäisiin lyhyemmäksi ajaksi, kuin pakolaisen oleskelulupa.

Kyseiselle väitteelle toissijaista suojelua saaneen henkilön suojelun tarpeen mahdollisesta muuttumisesta lyhyemmässä ajassa maan tilanteen perusteella ei ole esityksessä esitetty minkäänlaisia perusteluita. Tältä osin viitataan ainoastaan perustuslakivaliokunnan lausuntoon PeVL 20/2017 vp, jossa esitetään valtioneuvoston käsityksenä toissijaista suojelua saaneen henkilön tilanteen mahdollinen muuttuminen lyhyemmän ajan kuluessa kuin pakolaisaseman saaneen, minkä johdosta olisi perusteltua, että oleskeluluvan edellytyksiä ja suojelun tarpeen jatkumista tarkasteltaisiin heidän kohdallaan lyhyemmin väliajoin. Perustuslakivaliokunnan lausunnossakaan ei ole esitetty väitteelle minkäänlaisia todisteita tai tarkempia perusteluita.

Amnesty katsoo, että hallituksen esityksessä ei ole tuotu esille seikkoja, jotka puoltaisivat oleskelulupien eroavia pituuksia pakolaisten ja toissijaista suojelua saaneiden kesken. Pakolaisen lailla myös toissijaista suojelua saanutta henkilöä uhkaa kotimaassaan vakava vaara, kuten kuolemanrangaistus, kidutus tai muu epäinhimillinen tai ihmisarvoa loukkaava

kohtelu. Lähtömaanaan 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 esityksessä väitetään. Kyse ei siten ole täysin erilaisista tilanteista, vaan pakolaisen ja toissijaista suojelua saaneen tilanteiden voidaan katsoa olevan sillä tavalla samankaltaiset, että näiden ryhmien erilainen kohtelu on yhdenvertaisuusperiaatteen näkökulmasta ongelmallista.

Ulkomaalaislaki sisältää useita eri oleskelulupalajeja, joiden pituus on neljä vuotta. Luvan pituuden lyhentäminen ainoastaan kansainvälistä suojelua koskevissa luissa asettaa suojeluperusteisen luvan saaneet eri asemaan muihin nähden. Samalla esimerkiksi pysyvän oleskeluluvan edellytyksenä olevaa asumisaikaa aiotaan pidentää, kuten myös kansalaisuuden myöntämistä edeltävää asumisaikaa. Tämä tarkoittaisi sitä, että erityisesti toissijaista suojelua saaneet henkilöt joutuisivat muita huonompaan asemaan joutuessaan tekemään useita jatkolupahakemuksia ennen pysyvän oleskeluluvan saamista tai kansalaisuuden edellytysten täytyessä.

Kansainvälistä suojelua saaneiden henkilöiden – oli sitten kyse pakolaisaseman saaneista tai toissijaista suojelua saaneista henkilöistä – suojelun tarve ylipäänsä on useimmiten pitkäaikaista eikä siksiäkään sen uudelleenarviointi jopa vuoden välein ole järkevää. UNHCR totesi esitystä koskevassa lausunnossaan (s. 6), että pakolaisjärjestelmän tarkoituksena ei ole jatkuvasti uudelleen arvioida pakolaisten suojeluntarvetta sen jälkeen, kun se on ensimmäisen kerran todettu.

Poissuljentaperusteet ja suojeluaseman lakkauttaminen

Hallituksen esityksessä poissuljenta ulotettaisiin koskemaan myös yllytystä, osallisuutta poissuljennan alaisuuteen kuuluviin tekoihin sekä kansainvälisen suojeluaseman saamisen jälkeen tehtyjä tekoja. Toissijaisen suojeluaseman osalta poissuljenta ulotettaisiin yhteiskunnan tai kansallisen turvallisuuden vaarantamiseen liittyviin tekoihin sekä tilanteisiin, joissa henkilö on jättänyt alkuperämaansa välttääkseen rikosseuraamukset. Lisäksi esityksessä 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. Suojeluasema lakkautettaisiin myös, mikäli on perusteltua syytä olettaa henkilön 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.

Etenkin yhteiskunnallinen ja kansallinen turvallisuus perusteina poissuljennalle sekä suojeluaseman lakkauttamiselle ovat ongelmallisia. Kansallinen turvallisuus on termi, jota ei ole yksiselitteisesti määritelty, vaan se on merkityssisällöltään huomattavan laaja-alainen ja epätarkka. Siten se voi kattaa hyvinkin erilaisia tekoja. Kansallista turvallisuutta arvioidaankin esityksessä varsin laajasti, sillä EU:n tuomioistuimen määritelmän lisäksi siinä annetaan useita erilaisia esimerkkejä kansalliseen turvallisuuteen kohdistuvista uhista ja siihen liittyvistä ilmiöistä; terrorismi, vakoilu ja vieraan valtion vahingollinen toiminta, hybridivaikuttaminen, kyberuhat sekä kriittisen infrastruktuurin suojaaminen (s. 33). 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.

Myös perustuslakivaliokunta katsoi lausunnossaan turvapaikan antamatta jättämiseen, pakolaisaseman lakkauttamiseen ja pakolaisen karkottamiseen liittyviin säännöksiin sisältyvän sääntelyn henkilön vaarallisuudesta yhteiskunnalle olevan varsin väljä. Perustuslakivaliokunta totesi, että sekä määritelmädirektiivissä että ehdotetussa 87 §:n 3 momentissa käytetty sanamuoto, jonka mukaan poissuljenta kohdistuu siihen, joka on "muutoin osallistunut" rikoksiin tai tekoihin, on myös varsin väljä ja saattaa antaa osin harhaanjohtavan kuvan poissuljennan mahdollistavan osallisuuden asteesta suhteessa edellä sanottuun.

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.

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

Hallituksen esityksessä pakolaisaseman ja toissijaisen suojeluaseman lakkauttamista ja peruuttamista koskevien pykälien viimeisestä momentista ollaan myös poistamassa sana harkita. Kun nykyään pakolaisen ja toissijaisen suojeluaseman lakkauttamista tai peruuttamista harkittaessa tulee suorittaa yksilöllinen tutkinta, niin sanamuotoa muutettaessa suojeluasemia lakkautettaessa tai 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

On vielä huomioitava, että hallitus tekee kaudellaan lukuisia heikennyksiä 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 samoihin jo valmiiksi heikossa asemassa oleviin ihmisryhmiin ja heikentävät monin tavoin näiden ihmisryhmien oikeuksien toteutumista. Myös perustuslakivaliokunta on kiinnittänyt huomiota siihen, että laajojen lainsäädäntökokonaisuuksien pilkkominen pienempiin osauudistuksiin on omiaan heikentämään eduskunnan edellytyksiä saada tarpeellisia tietoja (ks. PeVL 30/2020 vp, s. 10). Lukuisat ulkomaalaislain erilliset muutokset kasvattavat riskiä siitä, että eduskunnalla ei ole kokonaiskuvaa uudistuksista.

Vaikka esitetyt muutokset perustuvat EU:n määritelmädirektiiviin, tarkoittavat ne tosiasiallisesti perus- ja ihmisoikeuksien heikentämistä ja rajoittamista. Rajoituksilla ei vaikuta olevan asiallista ja kiinteää yhteyttä esitettyyn yhteiskunnallisesti painavaan tavoitteeseen eli kansalliseen turvallisuuteen ja yleiseen järjestykseen ja turvallisuuteen. Amnesty katsoo, ettei kyseisiä määritelmädirektiivin mahdollistamia tiukennuksia ulkomaalaislakiin tule Suomessa ottaa käyttöön. Niille ei ole osoitettu yhteiskunnallista tarvetta, eivätkä ne 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.

Kunnioitavasti

A handwritten signature in dark ink, reading "Mariko Sato". The script is cursive and fluid, with the first name "Mariko" and the last name "Sato" clearly distinguishable.

Mariko Sato
Ihmisoikeustyön johtajan sijainen

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